Die Bestimmung des § 58 des Saarländischen Mediengesetzes (SMG) und die Vorgaben der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG)

Kurzgutachten

von

Universitätsprofessor Dr. iur. Dieter Dörr

Am Stadtwald 6

66123 Saarbrücken

Im Auftrag der

Bundestagsfraktionen

Bündnis 90/Die Grünen

A. Einleitung

Die Bestimmung des § 58 Abs. 1 SMG[1] regelt die Wahl der Direktorin oder des Direktors der Landesmedienanstalt Saarland. Danach erfolgt deren oder dessen Wahl durch den Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder. Kommt diese Mehrheit bis spätestens einen Monat vor Ablauf der Amtszeit der bisherigen Direktorin bzw. des bisherigen Direktors nicht zustande, reicht für die Wahl bereits die Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder.

Die Bestimmung lautet:

§ 58

Die Direktorin oder der Direktor

> (1) Die Direktorin oder der Direktor wird vom Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder auf die Dauer von sieben Jahren gewählt. Kommt bis spätestens einen Monat vor Ablauf der Amtszeit der bisherigen Direktorin oder des bisherigen Direktors die Wahl mit der nach Satz 1 erforderlichen Mehrheit nicht zustande, ist gewählt, wer die Mehrheit der Stimmen der gesetzlichen Mitglieder des Landtages erhält. Wird nur ein Wahlvorschlag eingereicht, bedarf die Wahl durch den Landtag der Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder. Die Wiederwahl ist zulässig. Ist die Wahl vor Ablauf der Amtszeit der bisherigen Direktorin oder des bisherigen Direktors noch nicht beendet, so bleibt diese oder dieser bis zum Abschluss der Wahl kommissarisch im Amt.

Eine Sonderregelung für den Fall, dass die Direktorin oder der Direktor vorzeitig ausscheidet, trifft § 58 Abs. 3 SMG. In diesem Fall ist innerhalb von drei Monaten eine Nachfolgerin oder ein Nachfolger für den Rest der Amtszeit zu wählen. Die Bestimmung lautet:

> (3) Scheidet die Direktorin oder der Direktor vorzeitig aus, ist innerhalb von drei Monaten eine Nachfolgerin oder ein Nachfolger für den Rest der Amtszeit zu wählen.

---

[1] Saarländisches Mediengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 2002, Amtsbl. 2002, S. 498 ff., S.754), zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 1877 vom 10. Dezember 2015, Amtsbl. I. 2015, S. 913.

Im Zusammenhang mit der Wahl der amtierenden Direktorin und der daraus resultierenden gerichtlichen Auseinandersetzung[2] sind nicht nur Verstöße gegen die Vorgaben des § 58. Abs. 3 SMG und den Grundsatz der Bestenauslese des Art. 33 Abs. 2 GG, sondern auch erhebliche Bedenken gegen die Vereinbarkeit des § 58 Abs. 1, 3 SMG mit dem aus der Rundfunkfreiheit folgenden Grundsatz der Staatsferne geltend gemacht worden, [3] weil diese Bestimmungen eine Wahl durch den Landtag und nicht, wie in fast allen anderen Ländern, durch das mehrheitlich mit staatsfernen Mitgliedern besetzte Organ der Landesmedienanstalt vorsehen, das im Saarland gemäß § 55 Abs. 4 Nr. 1 LMS als „Medienrat" bezeichnet wird und dessen Aufgaben und Zusammensetzung § 56 bzw. § 57 SMS regeln.

Die Wahl der amtierenden Direktorin erfolgte am 15.1.2020 durch den Landtag, nachdem der bisherige Direktor nach seiner Wahl zum Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Saarbrücken und dem Antritt dieses Amtes am 1.10.2019 zum Ablauf des 30.9.2019 vorzeitig als Direktor der Landesmedienanstalt Saarland ausgeschieden war. Seine Amtszeit als Direktor der Landesmedienanstalt Saarland wäre noch bis zum 30.4.2023 gelaufen. Der Landtag wählte die neue Direktorin erst nach Ablauf der in § 58 Abs. 3 SMG vorgesehenen Dreimonatsfrist. Zudem erfolgte die Wahl nicht für den Rest der Amtszeit, also bis zum 30.4.2023, sondern für den vollen Zeitraum von sieben Jahren.

Bereits am 28.10.2019, also fast einen Monat vor der Ausschreibung der Stelle am 21.11.2019, nominierte die CDU-Landtagsfraktion eine ihrer Abgeordneten als ihre Kandidatin. Darauf nahm der saarländische Ministerpräsident im Rahmen der Vorstellung eines größeren Personalpakets Bezug und der Vorsitzende der SPD-Landtagsfraktion bezeichnete diese Nominierung als einen „ernstzunehmenden Vorschlag". Auch dies geschah vor der Ausschreibung. All dies spricht dafür, dass eine politische Entscheidung über die Personalie bereits getroffen worden war, bevor das Besetzungsverfahren mit der Ausschreibung begann, zumal die Regierungskoalition im Landtag über eine Zwei-Drittel-Mehrheit verfügt. Allerdings bewarben sich nach der Ausschreibung zwei weitere Personen auf die Stelle, darunter der stellvertretende Direktor der Landesmedienanstalt, der sich im Gegensatz zu der Landtagsabgeordneten vor der Wahl nicht einer Fraktion vorstellen

---

[2] Vgl. VG Saarlouis, Beschl. v. 2.4.2020, 2 L 115/20, juris.

[3] Vgl. dazu *Hain*, Grundlegende Fragen unbeantwortet, Anmerkungen zum Gerichtsbeschluss der Direktorenwahl bei der Medienanstalt Saarland, MK 8/2020, 16, 17 f.

und persönliche Gespräche führen konnte, weil ihm dies nicht angeboten wurde.[4] Zudem erfüllte der stellvertretende Direktor die in der Sollvorschrift genannten Voraussetzung der Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst und zum Richteramt. Den gegen die Wahlentscheidung gerichteten Antrag des stellvertretenden Direktors auf einstweiligen Rechtsschutz wies das VG des Saarlandes mit Beschluss vom 2.4.2020, Az.: 2 L 115/20[5] zurück. Dieser Beschluss blieb bestehen, da der Antragsteller erklärte, seine geltend gemachten Rechte nicht weiter zu verfolgen.

Immerhin konstatierte das VG des Saarlandes in seinem Beschluss im Hinblick auf die Staatsferne, dass insoweit gewichtige rechtliche Bedenken geltend gemacht worden seien. Insbesondere erscheine durchaus diskussionswürdig, ob es zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit sinnvoll sei, die Direktorin/den Direktor der LMS ebenso wie in Rheinland-Pfalz durch ein pluralistisch zusammengesetztes Gremium wählen zu lassen. Der Kammer dränge sich aber mit Blick auf die zwischen den Beteiligten zu dieser Problematik im vorliegenden Verfahren ausgetauschten Argumente eine Verfassungswidrigkeit der Regelungen über die Wahl der Direktorin/des Direktors der LMS durch den Landtag des Saarlandes nicht auf.[6] Irgendeine Begründung für diese Annahme oder gar ein Eingehen auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Urteil zum ZDF-Staatsvertrag[7] und eine Auseinandersetzung damit blieb das VG des Saarlandes allerdings schuldig.

Außerdem wurden beachtliche Einwände gegen die Auslegung der Vorschrift durch das VG des Saarlandes im Hinblick auf die Vorgaben des § 58 Abs. 3 SMG und des Art. 33 Abs. 2 GG erhoben. Diese beruhen vor allem darauf, dass das VG des Saarlandes davon ausging, die Entscheidung des Landtags sei ihrer Natur nach nicht justiziabel, und sich daher insbesondere mit den auf die Vorgaben des Art. 33 Abs. 2 GG bezogenen Einwänden des Antragstellers in keiner Weise auseinandersetzte.[8]

Die Bundestagsfraktionen Bündnis90/Die Grünen haben mich gebeten, die Frage zu beantworten, ob die Bestimmung des § 58 SMG hinsichtlich des Verfahrens zur Wahl einer Direktorin bzw. eines Direktors der Landesmedienanstalt mit dem Grundgesetz, insbesondere der Rundfunkfreiheit, vereinbar ist. Zur Beantwortung dieser Frage

---

4 Vgl. zum Sachverhalt VG Saarlouis, Beschl. v. 2.4.2020, 2 L 115/20, juris sowie *Hain*, MK 8/2020, 16 ff.

5 Vgl. VG Saarlouis, Beschl. v. 2.4.2020, 2 L 115/20, juris.

6 Vgl. VG Saarlouis, Beschl. v. 2.4.2020, 2 L 115/20, juris.

7 BVerfGE 136, 9.

8 Dazu im Einzelnen *Hain*, MK 8/2020, 16 ff.

werden zunächst die Vorgaben der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und der daraus abzuleitende Staatsferne unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dargestellt (B). Sodann wird dargelegt, was daraus für die Wahl der Direktorin bzw. des Direktors folgt und welche Folgen dies für die Verfassungsmäßigkeit bzw. Verfassungswidrigkeit des § 58 SMG hat (C). Schließlich wird kurz erörtert, auf welchem Weg die Verfassungswidrigkeit der Vorschrift geltend gemacht und verbindlich festgestellt werden kann (D). Zuletzt folgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen (E). Auf die Fragen, ob die Auslegung der Vorschrift durch das VG des Saarlandes mit den Vorgaben des Art. 33 Abs. 2 GG vereinbar ist und inwieweit bei der Wahl der amtierenden Direktorin die einfachgesetzlichen Vorgaben der § 58 Abs. 1, 3 SMG missachtet wurden, wird nicht eingegangen.

B. Vorgaben der Rundfunkfreiheit und der Grundsatz der Staatsferne

I. Allgemeines

Um beurteilen zu können, ob die in § 58 Abs. 1, 3 SMG vorgesehene Wahl der Direktorin bzw. des Direktors der Landesmedienanstalt Saarland durch den Landtag gegen die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verstößt, ist es notwendig, die zentralen Vorgaben dieser Gewährleistung, insbesondere den daraus abgeleiteten Grundsatz der Staatsferne, kurz darzustellen. Danach kann die Bestimmung des § 58 Abs. 1, 3 SMG an diesen Vorgaben gemessen werden.

Die Rundfunkfreiheit ist in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG normiert. Aus dem knappen Wortlaut “Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk” hat das Bundesverfassungsgericht detaillierte Vorgaben für die Medienordnung in Deutschland abgeleitet. Diese wurden vor allem in den grundlegenden zwölf **Rundfunkurteilen** des Bundesverfassungsgerichts[9] entwickelt und betreffen neben den Grundprinzipien der dualen Rundfunkordnung,[10] den Grundlagen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks[11] sowie seinen Aufgaben in der

---

[9] BVerfGE 12, 205 ff.; 31, 214 ff.; 57, 295 ff.; 73, 118 ff.; 74, 297 ff.; 83, 238 ff.; 87, 181 ff.; 90, 60 ff.; 119, 181 ff; 121, 30 ff.; 136, 9 ff.; 149, 222 ff.

[10] Vgl. etwa BVerfGE 57, 295 ff.; 73, 118 ff.; 74, 297 ff.; 83, 238 ff.

[11] Vgl etwa BVerfGE 87, 181 ff; 90. 60 ff; 119, 181 ff u. 149, 222 ff.

digitalen Welt auch und gerade die Staatsferne des Rundfunks.[12] Trotz des Wortlauts geht das Bundesverfassungsgericht[13] davon aus, dass nicht nur die Freiheit der Berichterstattung, sondern die Rundfunkfreiheit insgesamt geschützt ist. Diese hat den gleichen Umfang wie die Pressefreiheit, reicht also von der Recherche bis zur Ausstrahlung der Nachricht und Meinung.

II. Die Staatsferne als Strukturprinzip der Rundfunkfreiheit

1. Staatsferne, Vielfaltssicherung und gesetzliche Ausgestaltungsbedürftigkeit der Rundfunkfreiheit

Das Bundesverfassungsgericht sieht in der Staatsferne des Rundfunks ein **Strukturprinzip** der Rundfunkfreiheit[14] und eine wichtige Schutz- und Abwehrfunktion für die Veranstalter in einem demokratischen Staatswesen. Dieses Gebot der Staatsferne versteht das Bundesverfassungsgericht als Ausprägung der Vielfaltssicherung. Wenn der Rundfunk zwischen Staat und Bürger in einem freien und individuellen und vielfaltsorientierten Meinungsbildungsprozess vermitteln soll, dann muss dieser Vermittlungsprozess frei und ungesteuert ablaufen. Der Staat darf insbesondere nicht an der publizistischen Funktion des Rundfunks mitwirken, er darf sich etwa nicht in die Programmgestaltung oder sonstige Belange des Rundfunks einmischen, oder diesen beeinträchtigen oder ihn gar instrumentalisieren oder beherrschen.[15]

Auf der anderen Seite ist der Staat nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dazu aufgerufen, die Rundfunkfreiheit gesetzlich auszugestalten.[16] Er muss eine positive Rundfunkordnung schaffen, in welcher die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk möglichst breit und vollständig vermittelt wird,[17] die Bürger in einem umfassenden Sinne informiert werden,[18] Meinungs- und politische Willensbildung sowie Unterhaltung stattfindet und über die

---

[12] Vgl. etwa BVerfGE 12, 205 (263); 121, 30 (53, Rn. 97); 136, 9 (33 f., Rn. 39).

[13] So bereits BVerfGE 12, 205 (260 f.).

[14] Vgl. *Dörr/Schwartmann*, Medienrecht, 6. Aufl. 2019, Rn. 173.

[15] BVerfGE 90, 60 (88, Rn. 147); 136, 9 (33 f., Rn. 39).

[16] Vgl. *Dörr/Schwartmann*, Medienrecht, 6. Aufl. 2019, Rn 171 f.; zuletzt BVerfGE 136, 9 (28, Rn. 29).

[17] BVerfGE 119, 181 (214, Rn. 115).

[18] So BVerfGE 59, 231 (257 f.); 73, 118 (152).

laufende Berichterstattung hinaus der Rundfunk seiner kulturellen Verantwortung gerecht wird.[19]

Dies folgt nach ständiger und überzeugender, wenn auch nicht unumstrittener[20] Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts daraus, dass es sich bei der Rundfunkfreiheit um eine „**dienende Freiheit**“ und damit um ein in erster Linie drittnütziges Freiheitsrecht handelt, das der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung dient.[21]

Der Staat bewegt sich also in dem Spannungsverhältnis, dass er einerseits die Rundfunkfreiheit gesetzlich ausgestalten muss, aber sich dabei andererseits nicht in die Programmgestaltung oder sonstige Belange des Rundfunks einmischen, oder diesen beeinträchtigen oder ihn gar instrumentalisieren oder beherrschen darf. Daher spricht man insoweit zutreffend vom Grundsatz der Staatsferne,[22] auch wenn das Bundesverfassungsgericht in früheren Entscheidungen[23] den Begriff „Staatsfreiheit“ vorzog. Dieses Gebot der Staatsferne konkretisiert das bei der gesetzlichen Ausgestaltung grundlegende Vielfaltsgebot in spezifischer Hinsicht und versieht es mit näheren Konturen.[24] Was dies im Einzelnen bedeutet, hat das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen herausgearbeitet.

2. Staatsferne und Beherrschungsverbot

Diese Entscheidungen befassen sich überwiegend mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, enthalten aber auch generelle Aussagen. Insoweit betont das Bundesverfassungsgericht, dass eine **Indienstnahme des Rundfunks** mittels eines Zugriffs der Politik, also die Beherrschung des Rundfunks durch den Staat

---

[19] Siehe BVerfGE 73, 118 (158).

[20] Siehe hierzu *Gersdorf*, Grundzüge des Rundfunkrechts, 2003, Rn. 69 und *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, 1997, B. Rn. 130 ff. jeweils m. w. N.; *Fink*, DÖV 1992, 805, 806 ff.

[21] Siehe hierzu *Dörr/Schwartmann*, Medienrecht, 6. Aufl. 2019, Rn. 169, 171 ff.; grundlegend zum dienenden Charakter der Rundfunkfreiheit *Burmeister*, Medienmarkt und Menschenwürde, in: EMR (Hrsg.), EMR-Dialog, 1992, S. 38 (55 ff.); *Stock*, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, 1985, S. 325 ff.; kritisch zu dieser Konzeption *Hain*, Rundfunkfreiheit als „dienende Freiheit“ – ein Relikt?, in: Bitburger Gespräche 48, Jahrbuch 2007/1, 2007, S. 21, (22 ff.); *Fink*, DÖV 1992, 805, (806 ff.).

[22] BVerfGE 136, 9 (33 f., Rn. 38 f.), in der sich das Gericht ausdrücklich zum Begriff der Staatsferne bekennt und den Unterschied zur Staatsfreiheit hervorhebt.

[23] Vgl. etwa BVerfGE 12, 205 (262 f.); 83, 238 (322).

[24] So BVerfGE 136, 9 (33, Rn. 38); vgl. auch BVerfGE 12, 205 (261 ff.); 57, 295 (320); 83, 238 (296).

ausgeschlossen werden muss.[25] Daher darf der Staat auch nicht selbst Rundfunk veranstalten oder mittelbar eine Anstalt beherrschen. Diesem Grundsatz steht die öffentlich-rechtliche Organisationsform gerade nicht entgegen, denn die Begriffe "öffentlich-rechtlich" und "staatlich" sind nicht identisch.[26]

Der Grundsatz der Staatsferne erschöpft sich nach zutreffender Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht in einem **Beherrschungsverbot**. Vielmehr ist es auch untersagt, dass der Staat bzw. staatliche und/oder parteipolitische Vertreter Einfluss auf Inhalt und Form der Programme gewinnen können.[27] Vielmehr soll das Gebot der Staatsferne zugleich und zuvörderst eine politische Instrumentalisierung des Rundfunks verhindern.[28]. Daher ist Versuchen einseitiger politischer Einflussnahmen auf den Rundfunk im Einzugsbereich staatlicher Machtausübung durch geeignete institutionelle und verfahrensrechtliche Vorkehrungen entgegenzuwirken.[29]

3. Staatsferne und Gremienzusammensetzung

Was dies etwa für die Gremienzusammensetzung bedeutet, hat das Bundesverfassungsgericht im Einzelnen herausgearbeitet. Zwar schließt es der Grundsatz der Staatsferne nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht aus, dass Benannte des Staates, auch aus den Parlamenten, und Vertreter politischer Parteien den **Kontrollgremien** öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten[30] und Landesmedienanstalten[31] angehören. Mit der Entscheidung zum ZDF-Staatsvertrag[32] hat das Bundesverfassungsgericht aber detaillierte Anforderungen an die **Gremienzusammensetzung beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk** entwickelt.

Insoweit ist es untersagt, dass der Staat bzw. staatliche und/oder parteipolitische Vertreter Einfluss auf Inhalt und Form der Programme gewinnen können.[33] Die

---

25 So schon BVerfGE 12, 205 (262).

26 *Bethge*, Rundfunkfreiheit und öffentlich-rechtlicher Organisationsvorbehalt, 1987, S. 70.

27 Vgl. dazu auch BVerfGE 90, 60 (94 f.); 119, 181 (222).

28 Vgl. BVerfGE 90, 60 (88); 121, 30 (53).

29 BVerfGE 73, 118 (182 ff.); 83, 238 (322 f.); 90, 60 (88ff., 93ff.); 136, 9 (36, Rn. 42).

30 BVerfGE 12, 205 (263); 73, 118 (165); 83, 238 (336); 136, 9 (33 ff., Rn. 38 ff.).

31 BVerfGE 73, 118 (165).

32 BVerfGE 136, 9; die Schriftsätze und das Urteil in diesem Verfahren sind dokumentiert in: *von Coelln/Hain* (Hrsg.), Der ZDF-Staatsvertrag vor dem Bundesverfassungsgericht, 2015, 15 ff.

33 Vgl. dazu auch BVerfGE 90, 60, (94 f.); 119, 181 (222).

Gefahr eines solchen Einflusses muss bei den Regelungen über die Gremienzusammensetzung wirksam unterbunden werden. Gerade das Zusammenspiel von staatlichem und parteipolitischem Einfluss ist besonders zu beachten,[34] da die Neigung zur Instrumentalisierung des Rundfunks nicht nur bei der Regierung, sondern gerade auch bei den im Parlament vertretenen Parteien bestehen kann.[35]

Gremien können nicht nur durch ihre Programmaufsicht, sondern auch und gerade durch ihre Mitentscheidung bzw. Entscheidung bei der **Auswahl von für das Programm relevante Leitungspositionen**, wie Intendant, Programmdirektor oder Chefredakteur, Einfluss auf das Programm ausüben. Immerhin war der Ausgangspunkt des Streits um die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien, der zur grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum ZDF-Staatsvertrag[36] führte, die Entscheidung des ZDF-Verwaltungsrats, das Einvernehmen mit dem Vorschlag des Intendanten, Nikolaus Brender erneut zum ZDF-Chefredakteur zu berufen, nicht herzustellen.[37] Der ZDF-Verwaltungsrat setzte sich vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus fünf Vertretern der Länder – darunter ein Vertreter aus Rheinland-Pfalz –, einem Vertreter des Bundes und acht Mitgliedern, die vom Fernsehrat zu bestimmen waren, aber weder einer Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft angehören durften, zusammen. Das Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat, das für die Bestellung des Programmdirektors, des Verwaltungsdirektors und des Chefredakteurs erforderlich war und ist, konnte und kann nur mit qualifizierter Mehrheit von drei Fünfteln der gesetzlichen Mitglieder hergestellt werden, so dass nach der damaligen Zusammensetzung die sechs staatlichen Vertreter eine Sperrminorität besaßen. Das Bundesverfassungsgericht ging davon aus, dass der Grundsatz der Staatsferne auch bei der Besetzung des Verwaltungsrats zu beachten sei, weil er auch durch seine Beteiligung bei der Berufung des Programmdirektors, des Chefredakteurs und des Verwaltungsdirektors mittelbar Einfluss auf das Programm ausüben kann.[38]

Bei der Gremienzusammensetzung ist die **Zahl der dem Staat zuzurechnenden Vertreter** in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten und deren Ausschüssen

---

34 *Huber*, in: FS Bethge, 2009, S. 496 (507 f.).

35 BVerfGE 90, 60 (89).

36 BVerfGE 136, 9; die Schriftsätze und das Urteil in diesem Verfahren sind dokumentiert in: *von Coelln/Hain* (Hrsg.), Der ZDF-Staatsvertrag vor dem Bundesverfassungsgericht, 2015, S. 15 ff.

37 Vgl. *Dörr*, K & R 2009, 555 ff.

38 BVerfGE 136, 9 (38 f., Rn. 50).

konsequent auf **höchstens ein Drittel zu begrenzen**.[39] Um zu bestimmen, wer als staatliches und staatsnahes Mitglied anzusehen ist, muss nach Auffassung des Senats eine funktionale Betrachtungsweise angelegt werden.[40] Danach sind Personen dem staatlichen Bereich zuzuordnen, die staatlich-politische Entscheidungsmacht innehaben oder im Wettbewerb um ein hierauf gerichtetes öffentliches Amt oder Mandat stehen und insoweit in besonderer Weise auf die Zustimmung einer breiteren Öffentlichkeit verwiesen sind. Dazu rechnen nicht nur Mitglieder einer Regierung, Abgeordnete und politische Beamtinnen und Beamte, sondern auch Wahlbeamte in Leitungsfunktion wie insbesondere Bürgermeister oder Landräte.[41] Zudem sind die von politischen Parteien entsandte Vertreter der Staatsbank zuzurechnen.[42] Demgegenüber sind Personen, die von Hochschulen, aus der Richterschaft oder aus der funktionalen Selbstverwaltung wie etwa den Industrie- und Handelskammern in die Aufsichtsgremien entsandt werden, nicht als staatliche oder staatsnahe Mitglieder in diesem Sinne anzusehen.[43]

Darüber hinaus müssen die staatlichen und staatsnahen Vertreter die föderale und parteipolitische Vielfalt widerspiegeln; gerade auch kleinere politische Strömungen müssen einbezogen werden.[44]

Weder bei der Auswahl noch bei der Bestellung der staatsfernen Mitglieder dürften Vertreter der Exekutive einen bestimmenden Einfluss haben.[45] Auch hat der Gesetzgeber durch Inkompatibilitätsregelungen sicherzustellen, dass die als staatsferne Mitglieder in die Aufsichtsgremien berufenen Personen in einer hinreichenden Distanz zu staatlich-politischen Entscheidungszusammenhängen stehen.[46] Als weitere Absicherung in persönlicher Hinsicht ist den Gremienmitgliedern hinreichende persönliche Freiheit und Unabhängigkeit im Rahmen ihrer Aufgabenwahrung zuzusichern.[47] Schließlich habe der Gesetzgeber für die Gremienarbeit ein Mindestmaß an **Transparenz** zu gewährleisten, um eine

---

[39] BVerfGE 136, 9 (37, Rn. 46).

[40] BVerfGE 136, 9 (39, Rn. 52).

[41] BVerfGE 136, 9 (40, Rn. 54).

[42] BVerfGE 136, 9 (41, Rn. 56).

[43] BVerfGE 136, 9 (41, Rn. 55).

[44] BVerfGE 136, 9 (41 f., Rn. 57).

[45] BVerfGE 136, 9 (43 f., Rn. 61 f.).

[46] BVerfGE 136, 9 (46 f., Rn. 70 f.).

[47] BVerfGE 136, 9 (49 f., Rn. 75 f.).

praktisch wirksame Ausgestaltung der Aufsichtsgremien und eine Kontrolle durch die Gesellschaft gewährleisten zu können.[48]

Daraus wird deutlich, welche weitreichenden Anforderungen das Bundesverfassungsgericht aus der Staatsferne des Rundfunks für die Gremienzusammensetzung beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk ableitet, um mögliche Gefahren einer indirekten staatlichen oder politischen Einflussnahme zu unterbinden. [49]

Die Länder haben den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts durch Änderungen der entsprechenden Gesetze bzw. Staatsverträge auch im Hinblick auf die Gremienzusammensetzung bei den Landesrundfunkanstalten und den **Landesmedienanstalten** Rechnung getragen. Lediglich beim MDR ist es bisher nicht gelungen, den MDR-StV entsprechend zu ändern, weil sich die drei beteiligten Länder aus anderen Gründen nicht auf eine Reform des Staatsvertrages einigen können.

4. Staatsferne und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Das Gebot der Staatsferne hat aber nicht nur für die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien, sondern auch im Hinblick auf die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhebliche Bedeutung. Auch dort gilt es, jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks auszuschließen. Der Schutz, den die Staatsferne vermittelt, bezieht sich nicht nur auf die manifesten Gefahren unmittelbarer Lenkung oder Maßregelung des Rundfunks. Er umfasst vielmehr auch die subtileren Mittel indirekter Einwirkung, mit denen sich staatliche Organe Einfluss auf das Programm verschaffen oder Druck auf die im Rundfunk Tätigen ausüben könnten. Der Staat besitzt solche Mittel u.a. im Zusammenhang mit der Rundfunkfinanzierung. Die damit zwangsläufig eröffneten Einflussmöglichkeiten auf die publizistische Tätigkeit sollen so weit wie möglich ausgeschaltet werden. Insoweit weist das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass auch der Gesetzgeber eine Gefahrenquelle für die Rundfunkfreiheit bildet, weil die Neigung zur Instrumentalisierung des Rundfunks nicht nur bei der Regierung, sondern auch bei den im Parlament vertretenen Parteien bestehen kann.[50] Auf der anderen Seite

---

[48] BVerfGE 136, 9 (49 f., Rn. 77 f.).

[49] Vgl. zur Bewertung der Entscheidung *Cornils*, K&R 2014, 386; *Degenhart*, K&R 2014, 340; *Dörr*, Funkkorrespondenz 21/2014, 6; *Hesse*, NVwZ 2014, 881 f.

[50] BVerfGE 90, 60 (88 ff).

lassen sich Kriterien dafür, was zur Funktionserfüllung an finanziellen Mitteln für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erforderlich ist, materiell-rechtlich nur ungenügend konkretisieren.

Es besteht also ein gewisses Dilemma. Daher knüpfte das Bundesverfassungsgericht zur Lösung des Dilemmas an den in anderen Zusammenhängen schon mehrfach fruchtbar gemachten Gedanken des Grundrechtsschutzes durch Verfahren an[51] und entwickelte daraus das gestufte Gebühren- bzw. Beitragsfestsetzungsverfahren.[52]

Danach wird ein **dreistufiges Verfahren** aus Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten, Prüfung der Anmeldung und Bedarfsfeststellung durch ein politisch unabhängiges Fachgremium und abschließender Festsetzung der Gebühr durch den Rundfunkgesetzgeber dem Anspruch der Rundfunkanstalten auf funktionsgerechte Finanzierung und dem Gebot der Staatsferne am ehesten gerecht.

Dabei kommt der Zwischenschaltung einer unabhängigen Sachverständigenkommission, also der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), die entscheidende Rolle zu, um dysfunktionale Einflussnahmen von staatlicher Seite bei der Entscheidung der Länder über die Beitragshöhe zu verhindern.

Dies setzt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts voraus, dass die Kommission nicht nur unabhängig, sondern im Interesse der Staatsferne auch „**rundfunk- und politikfrei**“ zusammengesetzt ist.[53] Wenn Vertreter des Staates und der Politik in der KEF mitwirken dürften, könnte die Schranke, die das Bundesverfassungsgericht durch die Einschaltung der Sachverständigenkommission gegenüber Staat und Politik errichtet haben, eingerissen zu werden. Aus diesem Grunde soll § 4 Abs. 3 RFinStV die rundfunk- und politikfreie Besetzung der KEF und damit die Staatsferne des Rundfunks bei der Beitragsfestsetzung sichern. In der zweiten Gebührenentscheidung hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass diese Vorschrift dazu grundsätzlich geeignet ist.[54] Wegen des ZDF-Urteils des Bundesverfassungsgerichts[55] sind aber die dort aufgeführten Inkompatibilitätstatbestände nicht abschließend zu verstehen, sondern müssen im

---

[51] Vgl. etwa BVerfGE 53, 30 (65 f., Rn. 65 ff.

[52] BVerfGE 90, 60 (96 ff., Rn. 167 ff); 119, 181 (224 f., Rn. 142 ff.).

[53] BVerfGE 90, 60 (103, Rn. 187).

[54] BVerfGE 119, 181 (225, Rn. 145)

[55] BVerfGE 136, 9, 28 ff.

Hinblick auf die Staatsferne mittels verfassungskonformer Auslegung ergänzt werden. Denn in diesem Urteil setzt sich das Bundeserfassungsgericht intensiv mit der Frage auseinander, welche Funktionsträger dem Staat bzw. der Politik zuzurechnen sind und weist ausdrücklich darauf hin, dass dazu insbesondere Bürgermeister oder Landräte zählen.[56] In der Bestimmung des § 4 Abs. 3 RFinStV werden aber Bürgermeister und Landräte nicht aufgeführt und könnten also, wenn man die Aufzählung abschließend versteht, als Sachverständige in die KEF entsandt werden. Dass dies kein theoretisches Problem ist, wurde dadurch deutlich, dass *Ulli Meyer*, Oberbürgermeister der Stadt St. Ingbert, vom Saarland als Mitglied für die KEF benannt und von der Ministerpräsidentenkonferenz am 17.6.2020 berufen wurde. Diese Benennung und Berufung widersprechen dem Gebot der politikfreien Zusammensetzung, da Bürgermeister nach den eindeutigen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts der staatlichen Ebene zuzurechnen sind.[57] Insoweit ist die KEF seit 17. Juni 2020 nicht mehr in einer Weise besetzt, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht.

Zudem kann eine Beachtung der Staatsferne bei der Festsetzung des Rundfunkbeitrags nur gelingen, wenn die Länder regelmäßig an den Vorschlag der KEF gebunden sind. Daher sind Abweichungen vom Gebühren- bzw. Beitragsvorschlag der KEF nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur in **begründeten Ausnahmefällen** zulässig. Diese Abweichungsgründe müssen vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben und beschränken sich regelmäßig auf die Gesichtspunkte des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Beitragszahler.[58] Darüber hinaus muss der Gesetzgeber die **Abweichungsgründe nachvollziehbar benennen** und seine daran anknüpfenden Bewertungen offenlegen.

Auch in diesem Bereich wird deutlich, welch weitreichende Beschränkungen aus dem Grundsatz der Staatsferne für die Landesregierungen und die Landesparlamente abzuleiten sind.

---

[56] BVerfGE 136, 9 (40, Rn. 54).

[57] Eingehend zu diesem Vorgang *Hain*, Oops, they did it again!, Zuerst die LMS und jetzt die KEF: Das Saarland und die Staatsferne des Rundfunks, MK 15/2020, 3 ff.

[58] BVerfGE 90, 60 (103 f., Rn. 189); 119, 181 (226 f., Rn. 147 ff.).

5. Staatsferne und Aufsicht über den privaten Rundfunk

Zudem ist die Staatsferne bei der Aufsicht über den privaten Rundfunk zu beachten. In der dritten[59] und vierten Rundfunkentscheidung[60] betont das Bundesverfassungsgericht nachdrücklich, dass die Rundfunkfreiheit der gleichen Aufgabe dient wie alle Garantien des Art. 5 Abs. 1 GG, nämlich der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung.[61] Diese Meinungsbildung vollzieht sich in einem Kommunikationsprozess, in welchem dem Rundfunk die Aufgabe eines "Mediums" und "Faktors" zukommt. Dabei obliegt es dem Rundfunk, in möglichster Breite und Vollständigkeit zu informieren und dadurch dem Einzelnen und den gesellschaftlichen Gruppen Gelegenheit zu meinungsbildendem Wirken zu geben. Auch ist er selbst an dem Prozess der Meinungsbildung beteiligt. Dies geschieht, wie das Bundesverfassungsgericht zutreffend hervorhebt, in einem umfassenden Sinne, weil Meinungsbildung sich nicht nur durch Nachrichtensendungen, politische Kommentare oder Sendereihen über Probleme der Vergangenheit, der Gegenwart oder der Zukunft, sondern ebenso in Hör- und Fernsehspielen, musikalischen Darbietungen oder Unterhaltungssendungen vollzieht.[62]

Freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung durch den Rundfunk verlangt zunächst die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und Einflussnahme.[63] Dem lässt sich nicht bereits durch eine lediglich negatorische Gestaltung gerecht werden. Es bedarf vielmehr einer positiven Ordnung, welche sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet.[64] Dabei handelt es sich um einen Landesgesetzesvorbehalt. Die Landesparlamente müssen das zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit Wesentliche selbst bestimmen.[65] Dabei kann der Gesetzgeber auch eine duale Rundfunkordnung wählen, sofern er durch geeignete Vorkehrungen gewährleistet, dass das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt auch tatsächlich im Wesentlichen entspricht.

---

59 BVerfGE 57, 295.

60 BVerfGE 73, 118.

61 BVerfGE 73, 118 (152, Rn. 141); 57, 295 (319, Rn. 101).

62 BVerfGE 73, 111 (152, Rn. 141) unter Hinweis auf BVerfGE 59, 231 (257 f., Rn. 56).

63 BVerfGE 73, 111 (152 f., Rn. 142); 57, 295 (320, Rn. 104).

64 BVerfGE 73, 111 (152 f., Rn. 142); 57, 295 (320, Rn. 104).

65 Grundlegend BVerfGE 57, 295 (321, Rn. 106).

Allerdings sind auch bei dieser Lösung gesetzliche Regelungen zur Sicherung der Freiheit notwendig.[66]

Zu den Fragen, welche der Gesetzgeber zu regeln hat, gehört die Entscheidung über die Grundlinien der Rundfunkordnung. Im Rahmen des zugrunde gelegten Ordnungsmodells hat er dafür Sorge zu tragen, dass das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt im Wesentlichen entspricht, dass der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und dass die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtprogrammangebot zu Wort kommen können. Er müsse deshalb auch eine begrenzte Staatsaufsicht vorsehen.

Im Hinblick auf die Ausgestaltung der Aufsicht verlangt das Bundesverfassungsgericht ein Konzept, das den Grundsatz der Staatsferne des Rundfunks nicht verletzt.[67]

Dies ist der Fall, wenn die Aufgabe der Kontrolle den Landesmedienanstalten als dem Staat gegenüber rechtlich verselbständigte, von ihm unabhängige Organisationseinheit zugewiesen werden. Sie müssen allerdings als rechtsfähige Anstalten ihre Tätigkeiten innerhalb der gesetzlichen Schranken unabhängig und in eigener Verantwortung ausüben können, also an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und keinem staatlichen Einfluss auf die Art der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben unterliegen.[68] Ansonsten könnten der Staat bzw. staatliche und/oder parteipolitische Vertreter Einfluss auf Inhalt und Form der privaten Programme gewinnen.

Wie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk gilt es, auch die subtileren Mittel indirekter Einwirkung, mit denen sich staatliche Organe Einfluss auf das Programm verschaffen oder Druck auf die im Rundfunk Tätigen ausüben könnten, durch geeignete verfahrensrechtliche Mittel vorbeugend zu unterbinden.

---

66 BVerfGE 73, 111 (153, Rn. 143).

67 BVerfGE 73, 118 (164, Rn. 166), in dieser Entscheidung spricht das Bundesverfassungsgericht noch von „Staatsfreiheit“, dazu oben B. II. 1.

68 Vgl. dazu BVerfGE 73, 118 (164 f., Rn. 167).

6. Staatsferne und Auswahlentscheidungen über Leitungspositionen bei den Landesmedienanstalten

Solche indirekten Einwirkungen auf den privaten Rundfunk sind jedenfalls nicht auszuschließen, wenn der Staat über die **Auswahl von Leitungspositionen** entscheidet, die ihrerseits programmrelevante Aufsichtsfunktionen wahrnehmen.

Daher ist das Gebot der Staatsferne dann zu beachten, wenn über die Besetzung solcher Leitungspositionen entschieden wird. Welche Maßstäbe aus der Staatsferne folgen, hat das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung über den ZDF-Staatsvertrag[69] im Einzelnen eindrucksvoll dargelegt. In dem Gremium, das über die Besetzung entscheidet, darf die **Zahl der dem Staat zuzurechnenden Vertreter höchstens ein Drittel** betragen. Zudem gelten die übrigen bereits dargelegten Anforderungen.[70]

7. Die Adressaten des Gebots der Staatsferne

Diese Anforderungen binden alle Adressaten des Gebots der Staatsferne. Dazu zählen nicht nur Mitglieder der Regierung[71], politische Beamtinnen und Beamte[72] sowie Wahlbeamte in Leitungsfunktion wie insbesondere Bürgermeister oder Landräte,[73] sondern auch und gerade Parlamentarier.[74] Auch dem Parlament und seinen Unterorganen darf kein Einfluss auf die Programme der Rundfunkveranstalter eingeräumt werden. Dies schließt indirekte Einflussmöglichkeiten ein, wie etwa die durch den damaligen § 3 Abs. 1 Satz 1 LRG vorgesehene Mitentscheidung des Hauptausschusses des nordrhein-westfälischen Landtags über die Zuordnung der Übertragungskapazitäten. Zwar waren damit nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts keine unmittelbaren Einflüsse auf die Programmgestaltung verbunden. Die Zuordnung entscheide vielmehr über den Anteil, mit dem öffentlich-rechtliche und private Veranstalter im Gesamtprogramm zum Zuge kommen. Die Rundfunkfreiheit schütze jedoch nicht nur vor unmittelbaren staatlichen Einflussnahmen auf das Programm, sondern steht auch mittelbaren

---

69 BVerfGE 136, 9.

70 Vgl. dazu oben B. II. 3.

71 BVerfGE 136, 9 (40, Rn. 54); 73, 118 (182 f., Rn. 206 f.); 83, 238 (§23, Rn. 471).

72 BVerfGE 136, 9 (40 Rn. 54); so auch SächsVerfGH, Urt. vom 10. Juli 1997 -- Vf. 13-II-96 --, NVwZ-RR 1998, 345 (347).

73 BVerfGE 136, 9 (40, Rn. 54).

74 BVerfGE 136, 9 (40, Rn. 54).

Programmeinflüssen[75] entgegen. Die Gefahr derartiger Einflüsse lasse sich bei einer Zuordnungsentscheidung nicht ausschließen.[76]

C. Konsequenzen für die Regelung des § 58 Abs. 1, 3 SMG

I. Der saarländische Landtag als Adressat der Staatsferne

Die Bestimmung des § 58 Abs. 1 SMG überträgt die Entscheidung über die Wahl der Direktorin bzw. des Direktors der Landesmedienanstalt Saarland dem Landtag. Für die Wahl, die für die Dauer von sieben Jahren erfolgt, ist eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder erforderlich. Kommt eine Wahl bis spätestens einen Monat vor Ablauf der Amtszeit der bisherigen Direktorin oder des bisherigen Direktors mit dieser Mehrheit nicht zustande, ist gewählt, wer die Mehrheit der Stimmen der gesetzlichen Mitglieder des Landtages erhält. Auch in dem Fall, dass die bisherige Direktorin oder der bisherige Direktor vorzeitig ausscheidet, wählt der Landtag gemäß § 58 Abs. 3 SMG die Nachfolgerin bzw. den Nachfolger, allerdings nur für den Rest der Amtszeit.

Die Entscheidung über die Direktorin bzw. den Direktor der Landesmedienanstalt Saarland obliegt damit allein dem Landesparlament, das nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Adressat des Gebots der Staatsferne ist. Ihm darf daher diese Kompetenz nicht übertragen werden, wenn mit der Entscheidung über die Besetzung dieser Leitungsfunktion die Gefahr mittelbarer Programmeinflüsse verbunden sein kann. Eine solche Gefahr hat das Bundesverfassungsgericht, wie bereits dargelegt,[77] selbst bei der Entscheidung über die Zuordnung von Übertragungskapazitäten bejaht. Sie muss erst recht angenommen werden, wenn die Leitungsposition, über deren Besetzung allein eine staatliche Stelle bestimmt, mit programmrelevanten Kompetenzen ausgestattet ist.

---

[75] Vgl. dazu bereits BVerfGE 73, 118 (182 f., Rn. 207).

[76] So BVerfGE 83, 238 (323 f., Rn. 471 f.).

[77] Vgl. dazu oben B. II. 7.

II. Die Aufgaben der Direktorin der Landesmedienanstalt Saarland und ihre Programmrelevanz

Dazu ist es notwendig, die Aufgaben der Direktorin bzw. des Direktors der Landesmedienanstalt Saarland (LMS) in den Blick zu nehmen. Diese sind in § 58 Abs. 6, 7 SMG geregelt. Danach nimmt sie bzw. er alle Aufgaben der LMS wahr, soweit nicht ausdrücklich eine andere Zuständigkeit bestimmt ist. Zudem bereitet sie oder er die Entscheidungen des Medienrats vor und nimmt an dessen Sitzungen mit beratender Stimme teil. Schließlich vertritt sie bzw. er die LMS gerichtlich und außergerichtlich.

Unbeschadet der Aufgaben der gemeinsamen Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) aller Landesmedienanstalten gegenüber den bundesweiten privaten Veranstaltern sind die Aufgaben des Medienrats im Bereich der nicht bundesweiten privaten Rundfunkveranstalter, wie § 57 SMG verdeutlicht, in höchstem Maße programmrelevant. Dies gilt etwa, um nur einige Beispiele zu nennen, für die Aufgaben, über die Erteilung, die Rücknahme und den Widerruf der Zulassung an private Rundfunkveranstalter zu entscheiden (§ 57 Nr. 1 SMG), über Verstöße gegen die Anforderungen dieses Gesetzes durch das Programm oder einzelne Sendungen oder Angebote privater Programmveranstalter oder privater Anbieter von Telemedien (§ 57 Nr. 2 SMG) sowie über die Untersagung der Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen (§ 57 Nr. 3 SMG) bzw. über Verstöße gegen die Anforderungen dieses Gesetzes durch weiterverbreitete Rundfunkprogramme (§ 54 Nr. 4) zu befinden und über die Erteilung, die Rücknahme und den Widerruf der Zuweisung von Übertragungsmöglichkeiten sowie über die Weiterverbreitung von Angeboten in Kabelanlagen (§ 54 Nr. 6 SMG) zu entscheiden. Darauf können die Direktorin bzw. der Direktor durch die Aufgabe, diese Entscheidungen vorzubereiten, in nicht unerheblichen Ausmaß Einfluss nehmen. Verstärkt werden diese Einflussmöglichkeiten noch dadurch, dass sie bzw. er an den Sitzungen des Medienrates mit beratender Stimme teilnimmt.

Die Progammrelevanz der Aufgaben der Direktorin bzw. des Direktors wird zudem dadurch erheblich erhöht, dass sie bzw. er als gesetzlicher Vertreter der LMS gemäß § 104 des Medienstaatsvertrags (MStV) der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) der Landesmedienanstalten angehört, die ihrerseits gemäß § 105 Abs. 1 MStV gewichtige programmrelevante Aufgaben gegenüber bundesweiten privaten Rundfunkveranstaltern wahrnimmt. Dazu zählen, um nur zwei besonders gewichtige Beispiele zu nennen, Aufsichtsmaßnahmen gegenüber bundesweiten privaten

Rundfunkveranstaltern (§ 105 Abs. 1 Nr. 1 MStV) sowie die Zulassung, Rücknahme oder Widerruf der Zulassung bundesweiter Veranstalter (§ 105 Abs. 1 Nr. 5 MStV).

Es besteht demnach keinerlei Zweifel daran, dass die Aufgaben der Direktorin bzw. des Direktors der Landesmedienanstalt Saarland programmrelevant sind. Daher ist bei der Entscheidung, wer Direktorin bzw. Direktor wird, der Grundsatz der Staatsferne zu beachten. Dieser schließt es aus, dass die Adressaten des Gebots der Staatsferne, wozu auch und gerade Parlamentarier zählen, maßgeblichen Einfluss auf die Besetzung gewinnen.

III. Die Regelungen in den anderen Ländern

Dem tragen nahezu alle anderen Landesmediengesetze Rechnung. So sieht Art. 15 Abs. 1 Satz 2 BayLMG[78] für Bayern vor, dass die Präsidentin oder der Präsident von dem pluralistisch zusammengesetzten Medienrat nach Anhörung des Verwaltungsrats für fünf Jahre gewählt wird. Eine vergleichbare Regelung findet sich in Bremen mit 55 Abs. 1 BremLMG,[79] die ebenfalls vorgibt, dass die Wahl der Direktorin oder des Direktors durch den Medienrat auf die Dauer von fünf Jahren erfolgt. Auch in Hamburg und Schleswig-Holstein erfolgt die Wahl gemäß § 47 Abs. 1 Medienstaatsvertrag HSH[80] durch den pluralistisch zusammengesetzten Medienrat auf die Dauer von fünf Jahren. Für Hessen enthält § 53 Abs. 1 HPRG[81] eine entsprechende Regelung. Der Unterschied besteht lediglich darin, dass das pluralistisch zusammengesetzte Organ in Hessen gemäß § 48 Abs. 3 Nr. 1 HPRG als Versammlung bezeichnet wird. Auch in Mecklenburg-Vorpommern ist die Rechtslage gemäß § 57 Abs. 1 Satz 3 RundfG M-V[82] vergleichbar. Dort trägt das pluralistisch zusammengesetzte Organ der Landesmedienanstalt gemäß § 51 Abs. 2 Nr. 1 RundfG M-V die Bezeichnung Medienausschuss. In Niedersachsen wird die

---

78 GVBl. 2003, 799, zuletzt geändert durch § 1 Abs. 258 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. 2019, 98.

79 Brem.GBl. 2018, 177.

80 HmbGVBl. 2007, 47, GVOBl. Schl.-H. 2007, 108, zuletzt geändert durch Gesetz zum Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Vorschriften in Hamburg und Schleswig-Holstein vom 8. Dezember 2016 (Sechster Medienänderungsstaatsvertrag, HSH), HmbGVBl. 2016, 54, GVOBl. Schl.-H. 2016, 129.

81 GVBl. 1995 I, 87, zuletzt geändert durch Art. 13a des Elften Gesetzes zur Verlängerung der Geltungsdauer und Änderung von Rechtsvorschriften vom 5. Oktober 2017, GVBl. 2017, 294.

82 GVOBl. M-V 2003, S. 510, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 3. Mai 2018, GVOBl. M-V 2018, 158.

Direktorin oder der Direktor von der Versammlung für die Dauer von fünf Jahren gemäß § 47 Abs. 1 NMedienG[83] gewählt. Für Nordrhein-Westfalen sieht § 100 Abs. 1 LMG NRW[84] ebenfalls vor, dass die Direktorin oder der Direktor von der pluralistisch zusammengesetzten Medienkommission für sechs Jahre gewählt wird. Dem entspricht die Rechtslage in Rheinland-Pfalz. Dort bestimmt § 44 Abs. 1 Satz 1 LMG,[85] dass die Direktorin oder der Direktor, die stellvertretende Direktorin oder der stellvertretende Direktor von der pluralistisch zusammengesetzten Versammlung für die Dauer von sechs Jahren mit der Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder gewählt wird. In Sachsen ist die Landesmedienanstalt zwar anders strukturiert und verfügt gemäß § 32 Abs. 1 Satz 1 SächsPRG[86] über eine Präsidentin oder einen Präsidenten und gemäß § 33 Abs. 1 Satz 1 SächsPRG zusätzlich über eine Geschäftsführerin oder einen Geschäftsführer. Beide werden nach diesen Vorschriften aber vom pluralistisch zusammengesetzten Medienrat gewählt. Auch in Sachsen-Anhalt weist die Medienanstalt eine besondere Struktur auf. Ihre Organe sind gemäß § 40 Abs. 4 Satz 1 MedienG LSA[87] die pluralistisch zusammengesetzte Versammlung und der Vorstand. Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 MedienG LSA wählt die Versammlung aus ihrer Mitte für die Dauer von sechs Jahren einen Vorsitzenden, einen ersten Stellvertreter und einen zweiten Stellvertreter, die den Vorstand bilden. In Thüringen bestimmt § 46 Abs. 1 Satz 1 ThürLMG[88], dass die Direktorin oder der Direktor von der pluralistisch zusammengesetzten Versammlung mit der Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder nach Ausschreibung der zu besetzenden Stelle auf die Dauer von sechs Jahren gewählt wird.

Lediglich in Berlin/Brandenburg und in Baden-Württemberg werden die Direktorin oder der Direktor bzw. die Präsidentin bzw. der Präsident nicht von einem staatsfernen und pluralistisch zusammengesetzten Gremium gewählt. In Berlin/Brandenburg erfolgt die Wahl zwar ebenfalls gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 des Staatsvertrags über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im

---

83 Nds. GVBl. 2020, 112.

84 GV. NRW. 2002, 334, zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. April 2020, GV. NRW. 2020, 284.

85 GVBl. 2018, 431, zuletzt geändert durch § 5 des Gesetzes vom 03. September 2020, GVBl. 2020, 372.

86 SächsGVBl. 2001, 69 u. 684, zuletzt geändert durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Sächsischen Privatrundfunkgesetzes vom 11. Dezember 2018, SächsGVBl. 2018, 810.

87 GVBl. LSA 2013, 2, 3.

88 GVBl. 2014, 385, zuletzt geändert durch das Thüringer Gesetz zur Anpassung des Allgemeinen Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 vom 6. Juni 2018, GVBl. Nr. 6/2018, 1.

Bereich der Medien[89] durch den Medienrat. Dieser ist aber nach § 9 Abs. 1 des Staatsvertrags über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien nicht pluralistisch zusammengesetzt, sondern besteht aus neun Mitgliedern, die auf Grund ihrer Erfahrung und ihrer Sachkunde in besonderer Weise befähigt sein sollen, die Aufgaben nach diesem Staatsvertrag wahrzunehmen (sog. Expertenmodell). Gemäß § 10 Abs. 1 des Staatsvertrags über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien werden je vier Mitglieder vom Brandenburger Landtag und vom Abgeordnetenhaus von Berlin jeweils mit der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl gewählt. Ein weiteres Mitglied, das zugleich den Vorsitz im Medienrat innehat, wird von beiden Länderparlamenten jeweils mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer gesetzlichen Mitgliederzahl gewählt. Dieses Modell weist zwar ebenfalls eine gewisse, durchaus nicht unbedenkliche Staatsnähe auf, ist aber mit der saarländischen Rechtslage nicht vergleichbar.

Der saarländischen Regelung vergleichbar ist lediglich die Rechtslage in Baden-Württemberg. Dort wird die Landesmedienanstalt als Landesanstalt für Kommunikation bezeichnet. Sie verfügt gemäß § 29 Abs. 2 Satz 1 LMedienG[90] über die Organe Vorstand und Medienrat, der pluralistisch zusammengesetzt ist. Der Vorstand besteht gemäß § 34 Abs. 1 Satz 1 LMedienG aus einem hauptamtlichen Vorsitzenden, einem stellvertretenden Vorsitzenden und drei weiteren Mitgliedern. Der Vorsitzende, der stellvertretende Vorsitzende, die weiteren ehrenamtlichen Mitglieder des Vorstands und für jedes ehrenamtliche Mitglied ein Stellvertreter, werden gemäß § 36 Abs. 1 Satz 1 LMedienG vom Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder gewählt. Dem Vorsitzenden des Vorstands obliegen gemäß § 39 LMedienG Aufgaben, die denen eines Direktors bzw. Präsidenten einer Landesmedienanstalt entsprechen. Daher ist auch die baden-württembergische Regelung mit dem Gebot der Staatsferne nicht vereinbar.

IV. Ergebnis

Die Regelung über die Wahl der Direktorin oder des Direktors der Landesmedienanstalt Saarland in § 58 Abs. 1, 3 SMG verstößt in eklatanter Weise

---

[89] Berlin GVBl. 1992, 150; Brandenburg GVBl. 1992, 142, in der Fassung des Sechsten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien vom 26. März/4. April 2019, Berlin GVBl. 2019, 536; Brandenburg GVBl. I 2019, 1.

[90] GBl. 1999, 273 u. 387, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Landesmediengesetzes vom 26. Mai 2020, GBl. 2020, 306.

gegen den Grundsatz der Staatsferne. Da die Direktorin bzw. der Direktor Aufgaben wahrnimmt, die in nicht unerheblichem Ausmaß programmrelevant sind, darf über die Besetzung dieser Position nur ein staatsfern zusammengesetztes Gremium entscheiden. Dem tragen auch nahezu alle anderen Landesmediengesetze bzw. Staatsverträge Rechnung und ordnen an, dass die Direktorin oder der Direktor bzw. der Präsidentin oder des Präsidenten durch das entsprechend dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum ZDF-Staatsvertrag[91] staatsfern zusammengesetzte, pluralistische Gremium der jeweiligen Landesmedienanstalt erfolgt.

D. Möglichkeit eines Normenkontrollverfahrens

Die Verfassungswidrigkeit der landesrechtlichen Bestimmungen der § 58 Abs. 1, 3 SMG kann im Wege eines Normenkontrollverfahren gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG in Verbindung mit §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG beim Bundesverfassungsgericht geltend gemacht und bei Erfolg verbindlich festgestellt werden. Landesrecht ist tauglicher Gegenstand einer Normenkontrolle. Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG in Verbindung mit § 76 Abs. 1 BVerfGG ist ein Viertel der Mitglieder des Bundestages beteiligtenfähig, kann also einen Antrag auf Normenkontrolle stellen. Daher müssten bei einer gegenwärtigen Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten mindestens 178 Abgeordnete den Antrag unterstützen. Diese Zahl würde deutlich überschritten, wenn sich alle Fraktionsmitglieder von Bündnis /Die Grünen, FDP und Die Linke als Antragsteller beteiligen, da sie zusammen über 216 Abgeordnete verfügen. In der Antragsschrift müsste dargetan werden, dass die Antragsteller von der Verfassungswidrigkeit der § 58 Abs. 1, 3 SMG, die zum Gegenstand des Normenkontrollverfahrens gemacht werden, überzeugt sind.

E. Zusammenfassung in Thesen

1. Die Regelungen der § 58 Abs. 1 u. 3 SMG, die die Wahl der Direktorin oder des Direktors der Landesmedienanstalt Saarland zum Gegenstand haben, sind an den Vorgaben der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu messen.

2 Aus diesen Vorgaben ist insbesondere der Grundsatz der Staatsferne des Rundfunks abzuleiten, aus dem sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts spezifische Anforderungen ergeben.

---

[91] BVerfGE 136, 9.

3. Insbesondere müssen die Möglichkeiten indirekter Einwirkung, mit denen sich staatliche Organe Einfluss auf das Programm verschaffen oder Druck auf die im Rundfunk Tätigen ausüben könnten, durch geeignete verfahrensrechtliche Mittel vorbeugend unterbunden werden.

4. Die Bestimmungen der § 58 Abs. 1, 3 SMG sehen vor, dass die Wahl der Direktorin oder des Direktors der Landesmedienanstalt Saarland nach Ablauf der Amtsperiode bzw. beim vorzeitigen Ausscheiden des bisherigen Amtsinhabers durch den Landtag mit qualifizierter Mehrheit erfolgt. Dagegen übertragen nahezu alle anderen Länder die Wahl dem staatsfern zusammengesetzten pluralistischen Hauptorgan der Landesmedienanstalt.

5. Für die Auswahl von Leitungspositionen ist der Grundsatz der Staatsferne einschlägig, wenn diese Leitungsposition mit programmrelevanten Aufgaben betraut ist.

6. Der Direktorin oder dem Direktor der Landesmedienanstalt Saarland obliegen Aufgaben, die in hohem Maße Programmrelevanz aufweisen.

7. Wegen dieser Programmrelevanz muss daher bei der Wahl der Direktorin oder des Direktors das Gebot der Staatsferne beachtet werden.

8. Adressat des Gebots der Staatsferne sind auch und gerade die Parlamentarier, die unbestritten dem Staat zuzurechnen sind.

9. Das Gebot der Staatsferne schließt es aus, dass der Staat bei der Auswahl der Direktorin oder des Direktors der Landesmedienanstalt Saarland maßgeblichen Einfluss besitzt.

10. Die Wahl der Direktorin oder des Direktors der Landesmedienanstalt Saarland durch den Landtag, also durch ausschließlich staatliche Vertreter, verstößt eklatant gegen das Gebot der Staatsferne und damit gegen die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

11. Dieser Verstoß der landesrechtlichen Bestimmungen der § 58 Abs. 1, 3 SMG kann von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages im Wege einer abstrakten Normenkontrolle geltend gemacht werden.