

Gutachten
über die Vereinbarkeit des Staatsvertrages über
die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg
im Bereich der Medien mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Gliederung

I. Auftrag

II. Gutachten

- A. Der Staatsvertrag
- B. Vereinbarkeit der Regelungen zur Einsetzung und Abberufung von Organen der Medienanstalt Berlin Brandenburg (MABB) mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (Fragen a. und b.)
 - 1. Der Medienrat
 - 2. Vereinbarkeit der §§ 9, 10 StV mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG
 - a. Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit
 - b. Die Staatsferne des Rundfunks
 - c. Vereinbarkeit der §§ 9 und 10 StV mit dem Gebot der Staatsferne
 - aa. Maßstäbe für die Staatsferne
 - bb. Wahl durch die Parlamente
 - cc. Sicherung der Staatsferne durch Regelungen in den §§ 9 bis 11 StV
 - 3. Der Direktor
 - 4. Weitere Organe

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

- C. Vereinbarkeit der Regelungen zur Aufsicht über den privaten Rundfunk mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (Frage c.)
 - 1. Staatliche Aufsicht über den privaten Rundfunk
 - 2. Programmgrundsätze
 - 3. Einzelne Befugnisse des Medienrates
- D. Sonstiges
- E. Ergebnisse der Prüfung des Staatsvertrages
 - 1. Zu den Fragen a. und b.
 - 2. Zu Frage c.

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer Bitte der Fraktion der AfD mit einem Gutachten über die Vereinbarkeit des Staatsvertrages über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien mit dem Gebot der Staatsferne und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG beauftragt. Hierbei sollen insbesondere folgende Fragen geprüft werden:

- a. Ist die Entscheidung über die Besetzung von Leitungspositionen bzw. von Organen der Medienanstalt Berlin-Brandenburg mit dem Gebot der Staatsferne vereinbar?
- b. Ist die Wahl bzw. vorzeitige Abberufung von Leitungspositionen durch den Landtag bzw. den Medienrat mit dem Gebot der Staatsferne vereinbar?
- c. Ist die ausgestaltete Aufsicht über den privaten Rundfunk mit dem Gebot der Staatsferne vereinbar?

II. Gutachten

A. Der Staatsvertrag

Der Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien (im Weiteren StV) hat als Anlage des Medienstaatsvertragsgesetzes (MedienStVG)¹ den Rang eines Gesetzes.

Gemäß seiner Präambel soll der Staatsvertrag die Grundlage für eine gemeinsame Medienordnung darstellen, die den engen kulturellen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verflechtungen innerhalb der Regionen Rechnung trägt. Gemäß § 1 Abs. 1 StV regelt er unter anderem die Zuordnung von Übertragungsmöglichkeiten für den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk sowie die Veranstaltung von Rundfunk durch private Veranstalter.

Die §§ 7 bis 18 StV enthalten Regelungen zur Medienanstalt Berlin-Brandenburg (MABB). Die MABB ist gemäß § 7 Abs. 1 StV eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, die nach Maßgabe des Staatsvertrages das Recht auf Selbstverwaltung hat. Zu ihren Organen gehören gemäß § 7 Abs. 2 StV der Medienrat sowie der Direktor. Gemäß § 58 Abs. 1 StV wacht sie unter anderem über die Einhaltung der Bestimmungen des Staatsvertrages und des Rundfunkstaatsvertrages². Ihre Aufgaben werden gemäß § 12 Abs. 1 StV weitgehend durch den Medienrat wahrgenommen. Zusammensetzung, Amtszeit und Wahl des Medienrates sind in den §§ 9 und 10 MedienStVG geregelt.

Ein wichtiges Thema des Staatsvertrags ist der private Rundfunk. § 19 StV enthält Grundsatzregelungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk. Programmanforderungen sowie Veranstalterpflichten und Veranstalterrechte im privaten Rundfunk sind in den §§ 45 bis 46 StV geregelt.

¹ Vom 29. April 1992 (GVBl. S. 150; Bbg GVBl. S. 142), zuletzt geändert durch den Sechsten Berlin/Brandenburg Medien-Zusammenarbeits-Änderungsstaatsvertrag vom 26. März 2019 (GVBl. 714, Bbg. GVBl. I Nr. 44).

² Der Rundfunkstaatsvertrag vom 31. August 1991 (GVBl. S. 309) ist durch den Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland (Medienstaatsvertrag – MstV) vom 14./28. April 2020 (GVBl. S. 698) abgelöst worden.

B. Vereinbarkeit der Regelungen zur Einsetzung und Abberufung von Organen der Medienanstalt Berlin Brandenburg (MABB) mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (Fragen a. und b.)

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Regelungen zur Einsetzung und Abberufung von Organen der MABB mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG)³ vereinbar sind.

1. Der Medienrat

Der Medienrat ist das zentrale Organ der MABB. Seine Zusammensetzung wird durch § 9 Abs. 1 StV bestimmt:

(1) Der Medienrat besteht aus neun Mitgliedern, die aufgrund ihrer Erfahrung und ihrer Sachkunde in besonderer Weise befähigt sein sollen, die Aufgaben nach diesem Staatsvertrag wahrzunehmen. Die Mandate der nach § 10 Abs. 1 Satz 1 vom Brandenburger Landtag und vom Abgeordnetenhaus von Berlin jeweils zu wählenden vier Mitgliedern des Medienrates sind jeweils paritätisch mit Frauen und Männern zu besetzen.

Zur Wahl des Medienrates enthält § 10 StV folgende Regelungen:

(1) Von den Mitgliedern des Medienrates werden je vier 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.

(2) Scheidet ein Mitglied des Medienrates vorzeitig aus, so soll innerhalb von drei Monaten eine Nachfolgerin oder ein Nachfolger für die verbleibende Amtszeit gewählt werden.

(3) Die Mitgliedschaft im Medienrat endet unter den Voraussetzungen, unter denen ein Richterverhältnis nach § 24 des Deutschen Richtergesetzes endet. § 86 der Verwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung.

³ Vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048).

2. Vereinbarkeit der §§ 9, 10 StV mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Fraglich ist, ob die Zusammensetzung und Wahl des Medienrates gegen das Grundrecht der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßen.

a. Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet unter anderem die Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk und enthält damit das Grundrecht der Rundfunkfreiheit. Die Rundfunkfreiheit dient der Sicherung freier Meinungsbildung und schützt die Freiheit des Rundfunks vor staatlicher Beherrschung und Einflussnahme.⁴ Ihr Gehalt erschöpft sich jedoch nicht in dem Schutz vor staatlichen Einwirkungen. Darüber hinaus verpflichtet sie den Staat, Regelungen über den Rundfunk zu treffen, die eine Grundversorgung der Bevölkerung sichern, sowie eine Rundfunkordnung so zu gestalten, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen möglichst vollständig Ausdruck findet.⁵ Die Ausgestaltung der Rundfunkordnung ist Aufgabe des Gesetzgebers, sie steht wegen ihrer Grundrechtsrelevanz unter Parlamentsvorbehalt.⁶ Der Auftrag zur Ausgestaltung rechtfertigt keine Grundrechtseingriffe. Diese können nur nach Maßgabe von Art. 5 Abs. 2 GG erfolgen. Maßnahmen aus dem Bereich der Ausgestaltung sind keine Grundrechtseingriffe, müssen aber dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Im Hinblick auf die konkrete Form der Ausgestaltung genießt der Gesetzgeber eine weitgehende Gestaltungsfreiheit.⁷

b. Die Staatsferne des Rundfunks

Aus dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit ergibt sich das Gebot der Staatsferne des Rundfunks. Der Staat darf weder selber als Rundfunkveranstalter auftreten noch beherrschenden Einfluss auf Rundfunkanstalten ausüben.⁸ Er hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zwar zu organisieren, darf aber nicht die Programmgestaltung

⁴ BVerfGE 57, 295, 320; 97, 228, 267; vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 16. Aufl. 2020, Art. 5 Rn. 44; Grabenwarter, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand 2020, Art. 5 Rn. 768; Fechner, Medienrecht, 21. Aufl. 2021, S. 302.

⁵ BVerfGE 12, 205, 262; 119, 181, 214; 121, 30, 50; Grabenwarter (Fn. 4), Art. 5 Rn. 769 ff.

⁶ BVerfGE 57, 295, 321; 119, 181, 214; Grabenwarter (Fn. 4), Art. 5 Rn. 775 ff.; Bethge, in: Sachs (Hrsg.) Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 5 Rn. 97.

⁷ BVerfGE 57, 295, 321; 87, 181, 198; 119, 181, 214.

⁸ Grabenwarter (Fn. 4), Art. 5 Rn. 830; vgl. BVerfGE 88, 35 f.; 90, 60, 88; 121, 30, 52 f.

bestimmen.⁹ Hieraus ergibt sich seine Pflicht, die Besetzung von Aufsichtsgremien in den Rundfunkanstalten so auszugestalten, dass kein beherrschender staatlicher Einfluss besteht.¹⁰ Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 25. März 2014 zur Besetzung des ZDF-Fernsehrates Maßstäbe für die Verfassungsmäßigkeit von Regelungen über die Besetzung von Aufsichtsgremien aufgestellt.¹¹ Demnach darf der Anteil der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Aufsichtsgremien ein Drittel nicht übersteigen. Regierungsmitglieder und sonstige Vertreter der Exekutive dürfen auf die Auswahl und Bestellung der staatsfernen Mitglieder keinen bestimmenden Einfluss haben. Die Regelungen zur Auswahl müssen sich an dem Ziel der Vielfaltsicherung ausrichten. Der Gesetzgeber muss für staatsferne Mitglieder Inkompatibilitätsregelungen treffen, die ihre Staatsferne in persönlicher Hinsicht gewährleisten.¹²

c. Vereinbarkeit der §§ 9 und 10 StV mit dem Gebot der Staatsferne

aa. Maßstäbe für die Staatsferne

Vorab stellt sich die Frage, inwieweit die Maßstäbe, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum ZDF-Fernsehrat entwickelt hat, auch auf die Gremien der Landesmedienanstalten anwendbar sind. Der ZDF-Fernsehrat entspricht in seiner Funktion weitgehend den Rundfunkräten in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Länder. Die Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts sind somit auch für diese Rundfunkanstalten relevant, zumal das Gericht sie ausdrücklich für die Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten, also ohne Einschränkung, aufgestellt hat.¹³ Sie betreffen somit auch den rbb. Der Rundfunkrat des rbb berät gemäß § 13 Abs. 1 des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg¹⁴ den Intendanten des rbb in allgemeinen Angebotsangelegenheiten und hat damit Einfluss auf die Programmgestaltung.

⁹ BVerfGE 136, 9, 35; 73, 152, 182 f.; vgl. Cornils, „Staatsferner“ Jugendmedienschutz als Verfassungsgebot: ein Missverständnis, DÖV 2022, S. 1, 4.

¹⁰ BVerfGE 136, 9, 36.

¹¹ BVerfGE 136, 9, 36 ff.

¹² BVerfGE 136, 9, 47 f.

¹³ BVerfGE 136, 9, 37.

¹⁴ In der Fassung des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 30. August/11. September 2013 (GVBl. S. 634, Bbg GVBl. I Nr. 41).

Dem gegenüber erscheint die Einflussmöglichkeit des Medienrates nach dem hier zu prüfenden Staatsvertrag auf das Programm geringer.¹⁵ Der Medienrat hat keine Möglichkeit, unmittelbar auf den Intendanten einzuwirken und damit die Programmgestaltung zu steuern. Jedoch kontrolliert er gemäß § 8 Abs. 1 StV die Einhaltung der den Rundfunk betreffenden Staatsverträge und hat in Bezug auf den privaten Rundfunk umfangreiche Kontrollbefugnisse. Auch kann er durch seine Kompetenzen zur Zulassung von Privatfunkbetreibern und zur Zulassung von Übertragungskapazitäten (§§ 21 bis 34 StV) erheblichen Einfluss ausüben. Dies rechtfertigt es, seine Bestellung und Zusammensetzung an den gleichen Maßstäben für die Staatsferne zu messen, die für die Gremien in den Rundfunkanstalten der Länder zu beachten sind.¹⁶

Zu prüfen ist, ob die Vorschriften über den Medienrat in den §§ 9 und 10 StV diesen Maßstäben genügen. Der Medienrat besteht gemäß § 9 StV aus neun besonders befähigten Mitgliedern. Damit weicht er von den Medienräten (oder entsprechenden Gremien) in fast allen Bundesländern ab, die in ihrer Zusammensetzung ein möglichst breites Spektrum gesellschaftlicher Gruppierungen sowie eine Anzahl von Staatsvertretern vorsehen und daher erheblich höhere Mitgliederzahlen aufweisen.¹⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat derartige pluralistische zusammengesetzte Gremien, in denen neben Staatsvertretern möglichst viele gesellschaftliche Gruppen vertreten sein sollen, als vereinbar mit dem Gebot der Staatsferne angesehen, wenn die Anzahl staatlicher oder staatsnaher Mitglieder nicht mehr als ein Drittel beträgt, wodurch ein beherrschender Einfluss des Staates ausgeschlossen sein soll.¹⁸ Das Gericht hat hierbei aber die Möglichkeit anderer Gremienmodelle offengelassen. Das pluralistische Modell ist also nicht zwangsläufig die einzige Organisationsform, die eine hinreichende Staatsferne der Kontrollgremien gewährleistet und damit verfassungsmäßig ist.¹⁹

¹⁵ Hesse, Die Organisation privaten Rundfunks in der Bundesrepublik, DÖV 1986, S. 177, 186; Bumke, Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten, 1995, S. 124.

¹⁶ Vgl. Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, 1997, S. 224.

¹⁷ Zum Beispiel in Bayern, wo der Medienrat nach Maßgabe von Art. 12 des Bayerischen Mediengesetzes – BayMedG (in der Fassung vom 22. Oktober 2003, GVBl. S. 799, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2020, GVBl. S. 674) 50 Mitglieder hat.

¹⁸ BVerfGE 136, 9, 37 ff.; zu dem pluralistischen Gremienmodell vgl. Hahn, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 184 ff.; Bumke (Fn. 15), S. 121 ff.

¹⁹ Starck, Die Konstruktionsprinzipien und verfassungsrechtlichen Grundlagen der gegenwärtigen mediengesetzlichen Aktivitäten in den deutschen Bundesländern, JZ 1983, S. 405, 413; Gebel, Zusammensetzung des Medienrates der Medienanstalt Berlin-Brandenburg verfassungsgemäß?, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM) 1993, S. 394, 395; vgl. auch Bumke (Fn. 15), S. 124; Ricker/Schiwy (Fn. 16), S. 316; sowie die Nachweise bei Gersdorf, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1991, S. 175 Fn. 132.

Allerdings müsste in anderen Gremienmodellen die Unabhängigkeit gegenüber dem Staat in anderer Weise gesichert sein als durch die Zusammensetzung. Insoweit hat also der Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit bei der Schaffung einer gesetzlichen Rundfunkordnung die Möglichkeit, einen Medienrat zu schaffen, der nicht pluralistisch ausgerichtet, sondern anders strukturiert ist. In Betracht kommt hierbei das so genannte Ratsmodell bzw. Sachverständigenmodell, in dem die Kontrollgremien mit einer begrenzten Anzahl von sachkundigen Mitgliedern besetzt sind.²⁰ Auch ein solches Gremienmodell dürfte dem Gebot der Staatsferne entsprechen, wenn der Gesetzgeber hinreichende Regelungen zur Sicherung der Staatsferne getroffen hat.

bb. Wahl durch die Parlamente

Im Hinblick auf die Staatsferne erscheint es problematisch, dass die Mitglieder des Medienrates durch die Parlamente der Länder Berlin und Brandenburg, also durch staatliche Organe, zur Wahl gestellt und gewählt werden. Sieht man dies, wie teilweise die Literatur, als verfassungswidrig an²¹, dann stellt sich allerdings die Frage, wer bei einem von sachkundigen Personen gebildeten Gremium für diese (Auswahl-)Entscheidungen zuständig sein soll, wenn nicht das Parlament.

Bei dem Parlament handelt es sich um ein unmittelbar demokratisch legitimes Wahlorgan.²² Indem es die Mitglieder des Medienrates bestimmt, wird jedenfalls der Forderung des Bundesverfassungsgerichts, die Exekutive dürfe insoweit keinen Einfluss ausüben, Genüge getan.²³ Man könnte dennoch die Forderung erheben, nicht das Parlament, sondern gesellschaftliche Gruppen müssten auch bei einem Medienrat, der in seiner Struktur dem Ratsmodell folgt, die personelle Zusammensetzung bestimmen. Hierbei würde aber aufgrund der begrenzten Mitgliederzahl eine repräsentative Abbildung der gesellschaftlichen Interessengruppen kaum möglich sein. Viele Gruppierungen, die in einem pluralistischen Modell Mitglieder des Medienrates stellen würden, blieben im Rahmen des Ratsmodells unberücksichtigt.²⁴ Das Schema einer Besetzung des Medienrates nach dem pluralistischen Modell erscheint daher nur dann auf das Ratsmodell

²⁰ Hesse, DÖV 1986, S.177, 186; Gersdorf (Fn. 19), S. 169 f.; Gebel, ZUM 1993, S. 394, 395.

²¹ So Gersdorf (Fn. 19), S. 197; Gebel, ZUM 1993, S. 394, 399; vgl. Bumke (Fn. 15), S. 185.

²² Ihlefeld, Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Deutschlandfunk, ZUM 1987, S. 604, 610.

²³ BVerfGE 136, 9, 43.

²⁴ Vgl. Abg. Hampel (FDP), Abghs-PlenProt 12/26, S. 2187; zu dieser Problematik vgl. auch Bumke (Fn. 15), S. 135.

anwendbar, wenn man die Auffassung vertritt, auch eine rudimentäre Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen sei einer Wahl durch das Parlament vorzuziehen.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Regelungen in den §§ 41, 42 des Staatsvertrages über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein (Medienstaatsvertrag HSH)²⁵. Der dortige Medienrat besteht gemäß § 41 Abs. 1 aus 14 sachkundigen Mitgliedern, entspricht also dem Ratsmodell. Die Mitglieder werden gemäß § 42 Abs. 1 je zur Hälfte in Hamburg durch die Bürgerschaft und in Schleswig-Holstein durch den Landtag gewählt. Die Auswahl der zu wählenden Mitglieder erfolgt allerdings nicht durch die Landesparlamente, sondern gemäß § 42 Abs. 2 durch gesellschaftlich relevante Gruppen aus den Ländern. Hierdurch soll offensichtlich eine gewisse Staatsferne gewährleistet werden.²⁶ Fraglich bleibt allerdings, ob damit ein in sich stimmiges Gremienmodell verwirklicht wird.

Abgesehen von dem Aspekt der Staatsferne wird die Wahl der Mitglieder des Medienrates durch die Parlamente auch im Hinblick darauf problematisiert, dass dadurch de facto die politischen Parteien mittels ihrer im Parlament vertretenen Fraktionen Zugriff auf die Besetzung des Medienrates hätten und diesen folglich mit ihnen genehmen Personen besetzen würden.²⁷ Damit sei ein Verstoß gegen das aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG herzuleitende Gebot der Meinungsvielfalt gegeben, da die Parteien auf diese Weise ein Übergewicht gegenüber anderen gesellschaftlichen Gruppierungen erlangen würden. Abgesehen davon seien Parteien zwar keine Staatsorgane, besäßen aber aufgrund ihrer Stellung als Einrichtung des Verfassungslebens und maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung eine spezifische Staatsnähe und dürften unter dem Aspekt der Staatsferne keinen bestimmenden Einfluss auf den Rundfunk erlangen.²⁸

Gegen derartige Bedenken lässt sich aber anfügen, dass letztlich die Fraktionen und nicht etwa politische Parteien die Mitglieder des Medienrates wählen. Die Fraktionen sind als selbstständige und unabhängige Gliederungen des Parlaments (so Art. 40 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung von Berlin [VvB])²⁹ rechtlich unabhängig von den Parteien und an

²⁵ In der Fassung des Achten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein (Achter Medienänderungsstaatsvertrag vom 2./11. Dezember 2020 (HmbGVBl. S. 133; GVOBl. Schl.-H. 2021, S. 305).

²⁶ Zustimmung zu einer solchen Variante OVG Lüneburg, DÖV 1979, S.170, 172; kritisch Wojahn, Die Organisationsstrukturen der Hauptorgane der Landesmedienanstalten unter dem Grundsatz der Staatsfreiheit, 2001, S. 168.

²⁷ Gebel, ZUM 1993, S. 394, 399.

²⁸ Vgl. hierzu Grabenwarter (Fn. 4), Art. 5 Rn. 839.

²⁹ Vom 23. November 1995 (GVBl. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Mai 2021 (GVBl. S. 502).

Weisungen nicht gebunden.³⁰ Abgesehen davon sind auch die Mitglieder des Medienrates gemäß § 9 Abs. 2 StV nicht an Weisungen gebunden. Die Weisungsfreiheit gilt umfassend, also auch gegenüber politischen Parteien. Hier bietet sich ein Vergleich mit Art. 38 Abs. 4 Satz 2 VvB an, wonach die Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin an Weisungen nicht gebunden sind. Diese Verfassungsnorm wird nicht etwa deshalb als bedeutungslos eingestuft, weil die Abgeordneten Parteimitglieder sind und von ihren Parteien für die Wahl nominiert wurden. Somit bestehen jedenfalls unter dem Aspekt eines möglichen Parteieinflusses keine durchgreifenden Bedenken gegen § 10 Abs. 1 StV.

cc. Sicherung der Staatsferne durch Regelungen in den §§ 9 bis 11 StV

Zu erörtern ist, ob gemäß den in den §§ 9 bis 11 StV enthaltenen Regelungen trotz der Nominierung und Wahl der Mitglieder des Medienrates durch die Parlamente eine hinreichende Staatsferne gewährleistet wird. Dazu müssten diese Vorschriften einem bestimmenden staatlichen Einfluss auf die Tätigkeit des Medienrates effektiv entgegenwirken.

Hierbei ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Mitglieder gemäß § 10 Abs. 1 StV nicht von einem Parlament, sondern von zwei Volksvertretungen gewählt werden. Die staatliche Einwirkung auf die Besetzung des Medienrates erfolgt daher nicht durch die Entscheidung eines einzelnen Staatsorgans, sondern durch die Parlamente zweier Länder, die unterschiedliche politische Ziele und Interessen haben können. Der staatliche Einfluss wird insoweit „föderalistisch gebrochen“.³¹ Ferner ist zu beachten, dass der Vorsitzende des Medienrates gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 StV jeweils mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Parlamente zu wählen ist. Hierdurch gewinnen auch die Oppositionsfraktionen einen gewissen Einfluss auf die Besetzung des Medienrates. Bei der Wahl kommen also nicht allein die Interessen der Regierungsfractionen zum Tragen. Dem könnte man entgegenhalten, auch eine Regierungskoalition könnte unter Umständen die notwendige Mehrheit erreichen. In diesem Fall würde die Geltendmachung unterschiedlicher Interessen aber nicht ausfallen, sondern nur auf den Bereich der Verhandlungen zwischen den Koalitionspartnern verlagert.

Von erheblicher Bedeutung für eine hinreichende Staatsferne ist ferner § 9 Abs. 2 StV, wonach die Mitglieder des Medienrates an Weisungen nicht gebunden sind. Hierdurch wird die Unabhängigkeit der Mitglieder rechtlich fixiert und klargestellt, dass sie nicht als

³⁰ Korbmacher, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 4. Aufl. 2020, Art. 40 Rn. 6; vgl. Bbg VerfG, NVwZ-RR 2004, S. 161.

³¹ Jarass, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, 1981, S. 50 m. w. N.

Vertreter des Staates oder abhängige Sachwalter privater Interessengruppen agieren. In diesem Zusammenhang ist auch § 9 Abs. 3 StV zu beachten, wonach die Mitglieder ehrenamtlich tätig sind und eine Aufwandsentschädigung erhalten. Die Mitgliedschaft bringt die gewählten Personen also nicht in eine berufsähnliche Position, die eine wirtschaftliche Abhängigkeit hervorrufen kann. Ihre Aufwandsentschädigung ist nicht gleichzusetzen mit einer Vollalimentation, wie sie die Mitglieder des Abgeordnetenhauses gemäß den §§ 6 ff. des Landesabgeordnetengesetzes (LAbgG)³² erhalten.

Die Unabhängigkeit der Mitglieder wird auch dadurch abgesichert, dass sie nicht abrufbar sind. Gemäß § 10 Abs. 3 Satz 1 StV endet die Mitgliedschaft nur unter den Voraussetzungen, unter denen ein Richterverhältnis nach § 24 des Deutschen Richtergesetzes (DRiG)³³ endet. Danach führen rechtskräftige Verurteilungen zu bestimmten Freiheitsstrafen, die Aberkennung der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter oder die Verwirkung eines Grundrechts gemäß Art. 18 GG zur Beendigung des Richterverhältnisses. Die Geltung von § 86 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG)³⁴, der die Aberufung von ehrenamtlich tätigen Personen regelt, die durch § 10 Abs. 3 Satz 2 StV ausdrücklich ausgeschlossen.

Die Staatsferne wird weiter durch § 11 StV abgesichert, der eine Reihe von Inkompatibilitätsregelungen enthält. Gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 1 StV darf Mitglied des Medienrates nicht sein, wer einem Gesetzgebungsorgan des Bundes oder eines Landes, dem Senat von Berlin oder der Landesregierung von Brandenburg angehört oder in einem Beamten-, Richter- oder Arbeitnehmerverhältnis im Dienst des Landes Berlin, des Landes Brandenburg oder einer landesunmittelbaren Anstalt, Körperschaft oder Stiftung dieser Länder steht. Auch bei dem nachträglichen Eintritt eines solchen Ausschlussgrundes ist die Mitgliedschaft gemäß § 11 Abs. 2 StV unverzüglich zu beenden.

Hieraus ergibt sich, dass der Medienrat der MABB – im Gegensatz zu pluralistisch gebildeten Medienräten – aufgrund der Inkompatibilitätsregeln keine Vertreter von Staatsorganen als Mitglieder hat. In anderen Medienräten können Staatsvertreter bis zu einem Drittel der Mitglieder ausmachen, wobei ihr wirklicher Einfluss aufgrund ihrer Organisiertheit und ihres Status als Repräsentanten des Staates weit über den arithmetischen

³² Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 9. Oktober 2019 (GVBl. S. 674), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Februar 2021 (GVBl. S. 158).

³³ In der Fassung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 713), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154).

³⁴ In der Fassung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Mai 2021 (BGBl. I S. 882).

Bestandteil am Medienrat hinausgehen wird. Auch unter diesem vergleichenden Aspekt erscheint eine hinreichende Staatsferne gegeben.

Eine Gesamtbetrachtung der in den §§ 9 bis 11 StV enthaltenen Regelungen lässt also den Schluss zu, dass durch sie ein hinreichendes Maß an Staatsferne gesichert ist. Die §§ 9 und 10 StV, die eine Besetzung des Medienrates nach dem Ratsmodell vorsehen, sind also trotz gewisser Bedenken mit dem Gebot der Staatsferne vereinbar und verstoßen nicht gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.³⁵

3. Der Direktor

Zu den Organen der MABB gehört gemäß § 7 Abs. 2 StV auch der Direktor (oder die Direktorin). Zu prüfen ist, ob die ihn betreffenden Regelungen in den §§ 13 und 14 StV mit dem Gebot der Staatsferne vereinbar sind.

Der Direktor wird gemäß § 13 Abs. 1 StV vom Medienrat gewählt. Gemäß § 13 Abs. 2 StV soll er Erfahrungen im Medienbereich haben und darf nicht Mitglied des Medienrates sein. Während seiner fünfjährigen Amtszeit darf er gemäß § 13 Abs. 3 StV nur aus wichtigem Grund mit einer Mehrheit von sechs Mitgliedern abberufen werden. Die Aufgaben des Direktors sind im Wesentlichen in § 14 StV geregelt. Er führt gemäß § 14 Abs. 1 StV die laufenden Geschäfte, vertritt die Medienanstalt, bereitet die Entscheidung des Medienrates vor und vollzieht dessen Beschlüsse. In Eilfällen kann er gemäß § 14 Abs. 5 StV im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des Medienrates dringende Anordnungen treffen und unaufschiebbare Geschäfte besorgen. Ferner erstellt er gemäß § 16 Abs. 1 StV den Haushalts- und Wirtschaftsplan, der anschließend vom Medienrat beschlossen wird.

Insgesamt gesehen erfassen die Aufgaben des Direktors Verwaltungstätigkeiten ohne direkten Bezug auf die Aufgaben des Medienrates gemäß § 8 StV. Die Sicherung der Meinungsvielfalt und die Durchsetzung von Programmanforderungen an den privaten Rundfunk verbleiben im Entscheidungsbereich des Medienrates. Der Direktor ist demgegenüber lediglich ein ausführendes Verwaltungsorgan. Auch wird er gemäß § 13 Abs. 1 StV nicht von einem staatlichen Organ eingesetzt oder gewählt, sondern vom Medienrat, also von einem Gremium, dessen Staatsferne hinreichend gesichert erscheint (s.o., II. B. 1. c. cc.). Somit erscheinen die ihn betreffenden Regelungen vereinbar mit dem Gebot der Staatsferne aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

³⁵ Vgl. auch Ricker/Schiwy (Fn. 16), S.316 f.; Schuler-Harms, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 35 RStV Rn. 36.

4. Weitere Organe

Weitere Organe der MABB sind gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 StV die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK), die Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK), die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) sowie die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) nach den Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrages und des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages. Die Besetzung dieser Gremien richtet sich nicht nach dem Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien. Von einer Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Gebot der Staatsferne wird daher abgesehen.

C. Vereinbarkeit der Regelungen zur Aufsicht über den privaten Rundfunk mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (Frage c.)

1. Staatliche Aufsicht über den privaten Rundfunk

Auch private Rundfunkunternehmer stehen unter dem Schutz der Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.³⁶ Ihre Tätigkeit wird ebenfalls von der Pflicht des Gesetzgebers zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung erfasst.³⁷ Hiernach regelt der Staat die Zulassung privater Rundfunksender. An die Pluralität der privaten Rundfunksender sind nicht die gleichen Anforderungen zu stellen wie bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Die Meinungsvielfalt kann auch durch die Anzahl der Veranstalter gesichert werden (sogenannte außenpluralistische Vielfalt).³⁸ Dies entspricht der sogenannten dualen Rundfunkordnung. Auch bei den Privaten muss jedoch ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit und Sachlichkeit gewährleistet sein.³⁹ Hierzu soll eine begrenzte Staatsaufsicht dienen. Die Aufsicht muss die Form einer Rechtsaufsicht haben. Eine Bestimmung des Programminhalts ist hierbei nicht zulässig. Somit ist auch insoweit das Gebot der Staatsferne zu beachten.⁴⁰ Die Staatsaufsicht wird durch die Landesmedienanstalten, in Berlin und Brandenburg also durch die MABB, ausgeübt. Zu prüfen ist im

³⁶ BVerfGE 97, 298, 312 f.; 121, 30, 55 f.; Fechner (Fn.4), S. 298; Bethge (Fn.6), Art. 5 Rn. 111.

³⁷ BVerfGE 57, 295, 321.

³⁸ Vgl. hierzu BVerfGE 73, 118; 83, 238; Holznagel, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 4. Aufl. 2019, Präambel RStV Rn. 43 f.

³⁹ BVerfGE 57, 295, 325.

⁴⁰ Vgl. BVerfGE 114, 371, 389 f.; 121, 30, 51 f., Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.) Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 5 I, II Rn. 267; Degenhart, Staatsferne der Medienaufsicht, Gutachten, 2020, S. 17 f.

Folgenden, ob die Ausgestaltung der Aufsicht durch den Staatsvertrag den Anforderungen der Staatsferne entspricht und mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar ist.

Die MABB ist kein Teil der unmittelbaren Landesverwaltung, sondern eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, die gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 StV das Recht der Selbstverwaltung hat und gemäß § 18 StV nur einer staatlichen Rechtsaufsicht, nicht aber einer weisungsberechtigten Fachaufsicht unterliegt. Auch ist sie selber Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit.⁴¹ Finanziert wird sie nicht durch Zuweisungen aus dem Landeshaushalt, sondern gemäß den §§ 15 und 15a StV durch eigene Einnahmen und einen Anteil aus dem Rundfunkbeitragsaufkommen, sodass ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit gesichert ist. Ihr zentrales Leitungsorgan, der Medienrat, weist ein hinreichendes Maß an Staatsferne auf (vgl. II. B. 1. C. cc.). Formal gesehen ist daher eine ausreichende Staatsferne der Aufsicht gegeben. Im Weiteren ist zu erörtern, ob die einzelnen im Staatsvertrag enthaltenen Regelungen dem Gebot der Staatsferne entsprechen und mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sind.

2. Programmgrundsätze

Gemäß § 19 Abs. 1, 2 und 3 StV ist in den privaten Rundfunkprogrammen die Vielfalt der Meinungen zum Ausdruck zu bringen. Bedeutsame Kräfte und Gruppen müssen angemessen zu Wort kommen, auch die Auffassung von Minderheiten ist zu berücksichtigen. Es dürfen keine vorherrschenden Einflüsse auf die Meinungsbildung entstehen. Diese Regelungen entsprechen den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an private Rundfunkveranstalter gestellt hat.⁴² Sie dienen der Sicherung der Meinungsvielfalt und sind eine verfassungsmäßige Ausgestaltung von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Vorschrift in § 19 Abs. 3 StV, wonach die MABB bei der Vergabe der Übertragungskapazitäten darauf achtet, dass den in § 19 enthaltenen Maßstäbe Rechnung getragen wird, ist damit ebenfalls Teil einer rechtlich zulässigen Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit. Gleiches gilt für § 20 StV, der die Möglichkeit der Zeitungsverleger an der Beteiligung an Rundfunkveranstaltern einschränkt und somit publizistische Vormachtstellungen verhindern will. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird hierbei durch die in § 20 Abs. 5 StV vorgesehene Möglichkeit, Ausnahmen von den Beteiligungshöchstgrenzen zuzulassen, Rechnung getragen.

⁴¹ Ricker/Schiwy (Fn. 16), S. 119 m. w. N.; Fechner (Fn. 4). S. 298 f.

⁴² Siehe hierzu BVerfGE 57, 295, 320, 325; 73, 118; 97, 228, 267; vgl. Ricker/Schiwy (Fn. 16), S. 379 ff.; Rossen-Stadtfeld, in: Binder/Vesting (Fn. 34), § 25 RStV Rn. 46 ff.

Die in § 51 des Medienstaatsvertrages (MStV)⁴³ aufgestellten Programmgrundsätze, wonach die Veranstalter des privaten Rundfunks an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden sind und zur Darstellung der Vielfalt beitragen sollen, sowie die Verpflichtung zur Meinungsvielfalt in § 59 MStV, sind verfassungsrechtlich gleichfalls nicht zu beanstanden. Auch über die Einhaltung dieser Grundsätze wacht gemäß § 8 Abs. 1 und § 46 StV in Verbindung mit § 12 Abs. 1 StV der Medienrat; die Zuweisung dieser Aufgaben ist ebenfalls verfassungsrechtlich unbedenklich.

3. Einzelne Befugnisse des Medienrates

Zur Durchführung der Staatsaufsicht über die privaten Rundfunkveranstalter enthält der Staatsvertrag verschiedene Regelungen. Gemäß § 50 StV müssen die privaten Rundfunkveranstalter der MABB mindestens eine für das Programm verantwortliche Person nennen. Dies erscheint erforderlich, um den für die Aufsicht erforderlichen Kontakt zu den Veranstaltern in wirksamer Weise zu gewährleisten und ist rechtlich nicht zu beanstanden.

Die Veranstalter werden durch § 51 StV verpflichtet, alle Sendungen aufzubewahren und aufzuzeichnen. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung vom 26. Februar 1997⁴⁴ erklärt, eine Auskunft- und Aufzeichnungspflicht schränke die Rundfunkfreiheit nicht unverhältnismäßig ein. Ihre Zielsetzung, eine wirksame Rechtsaufsicht über die privaten Rundfunkveranstalter zu erreichen, sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Rundfunkfreiheit verlange eine positive Ordnung. Wegen der großen Breitenwirkung des Rundfunks und der Flüchtigkeit des Mediums, die eine nachträgliche Kontrolle erheblich erschwere, könne sich die Normierung dieser Ordnung auch auf die Sicherung des Sendematerials erstrecken. Diese Form der Aufsichtsmaßnahme sei zur Erreichung einer wirksamen Rechtsaufsicht über den Rundfunk geeignet, erforderlich und zumutbar. Gemessen an diesen Maßstäben ist auch die Aufzeichnungs- und Auskunftspflicht in § 51 StV rechtmäßig, zumal dem Verhältnismäßigkeitsprinzip noch zusätzlich

⁴³ Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland (GVBl. 2020, S. 698). Dieser Vertrag wurde von allen Bundesländern abgeschlossen und löste den Rundfunkstaatsvertrag (RStV) in der Fassung vom 27. Juli 2001 (BayGVBl. S. 502, 503), zuletzt geändert durch Vertrag vom 17. November 2017 (BayGVbl. 2018 S. 210, 2020 S.203) ab, der bis zum 6. November 2020 galt. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Medienrat nunmehr anstelle der Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrages die inhaltlich entsprechenden Regelungen des Medienstaatsvertrages zu berücksichtigen hat.

⁴⁴ BVerfGE 95, 220 ff.

durch die Möglichkeit Rechnung getragen wird, gemäß § 51 Abs. 3 StV Ausnahmen von dieser Pflicht zuzulassen.

Nach den Maßstäben, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 26. Februar 1997 aufgestellt hat, sind auch die Auskunftsrechte⁴⁵ und Ermittlungsbefugnisse gemäß § 56 in Verbindung mit § 25 StV verfassungsmäßig. Entsprechendes gilt auch für die Befugnisse, die der MABB als der nach § 106 MStV zuständigen Landesmedienanstalt gemäß den §§ 104 ff. MStV gegenüber privaten Rundfunkveranstaltern zustehen.

Die §§ 58 bis 60 StV sehen Sanktionsmöglichkeiten bei unrechtmäßigem Verhalten der privaten Rundfunkveranstalter vor. Gemäß § 59 Abs. 1 StV kann die MABB Rechtsverstöße beanstanden und ihre Beanstandung mit der Anordnung verbinden, die Verstöße zu beheben und künftig zu unterlassen. Bei fortdauernden Rechtsverstößen kann sie gemäß § 59 Abs. 1 StV ein befristetes Ruhen der Zulassung anordnen. Betreffen Rechtsverstöße einzelne Sendungen oder konkrete Programmteile, kann sie gemäß § 59 Abs. 2 StV die Verbreitung dieser Sendungen oder Programmteile untersagen. Ferner hat die MABB die Aufgabe, die in § 60 Abs. 1 StV enthaltenen Regelungen über Ordnungswidrigkeiten nach Maßgabe von § 60 Abs. 2 bis 5 StV umzusetzen.

Auch diese Sanktionsmöglichkeiten stellen eine verfassungsmäßige Form der Rechtsaufsicht dar, da eine solche Aufsicht ohne Sanktionsmöglichkeiten weitgehend wirkungslos bliebe und die Anforderungen an eine sinnvolle und effektive Rundfunkordnung daher nicht erfüllen würde.⁴⁶ Allerdings betreffen die Regelungen über Ordnungswidrigkeiten nur den privaten, nicht aber den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Hieraus wird von einem Teil der Literatur der Schluss gezogen, derartige Vorschriften würden einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG darstellen.⁴⁷ Die Ungleichbehandlung von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk wird aber von der Rechtsprechung im Hinblick auf die unterschiedliche Rechtsnatur der Veranstalter als gerechtfertigt angesehen. Eine gleichförmige Aufsicht soll daher rechtlich nicht geboten sein.⁴⁸ Tatsächlich kann man bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von einer Bindung an Recht und Gesetz gemäß Art. 20 Abs. 3 GG ausgehen, sodass eine

⁴⁵ Vgl. Hesse, DÖV 1986, S. 177, 185.

⁴⁶ Vgl. Hesse, DÖV 1986, S. 177, 185.

⁴⁷ Nachweise bei Kremer, in: Binder/Vesting (Fn. 34), § 49 RStV Rn. 11.

⁴⁸ BVerwG, NVwZ 2013, S. 70, 74; weitere Nachweise bei Kremer (Fn. 47), § 49 RStV Rn. 11.

differenzierende Behandlung im Hinblick auf Aufsichtsmaßnahmen gerechtfertigt erscheint.⁴⁹

D. Sonstiges

Sonstige Regelungen im Staatsvertrag, die verfassungsrechtliche Bedenken erregen könnten, sind nicht ersichtlich.

E. Ergebnisse der Prüfung des Staatsvertrages

1. Zu den Fragen

- a. Ist die Entscheidung über die Besetzung von Leitungspositionen bzw. von Organen der Medienanstalt Berlin-Brandenburg mit dem Gebot der Staatsferne vereinbar?
- b. Ist die Wahl bzw. vorzeitige Abberufung von Leitungspositionen durch den Landtag bzw. den Medienrat mit dem Gebot der Staatsferne vereinbar?

Die §§ 9 und 10 StV, die die Zusammensetzung und die Wahl des Medienrats regeln, erscheinen im Hinblick auf das Gebot der Staatsferne des Rundfunks aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG problematisch, da die Mitglieder des Medienrates von den Parlamenten der Länder Berlin und Brandenburg, also von Staatsorganen, gewählt werden und außerhalb des Parlaments stehende gesellschaftliche Gruppierungen keinen Einfluss auf die Nominierung und die Wahl haben. Jedoch sichern insbesondere die Regelung in § 9 Abs. 2 StV, wonach die Mitglieder des Medienrates an Weisungen nicht gebunden sind, und die Inkompatibilitätsvorschrift in § 11 StV ein hinreichendes Maß an Staatsferne. Dies zeigt auch ein Vergleich mit Medienräten anderer Bundesländer, die zwar von gesellschaftlichen Gruppierungen, aber zu einem bestimmten Anteil auch von Staatsvertretern gebildet werden. Im Ergebnis ist deshalb sowohl hinsichtlich der Frage a. als auch der Frage b. trotz gewisser Bedenken zu bejahen, dass das Gebot der Staatsferne durch den Staatsvertrag hinreichende Beachtung findet.

⁴⁹ So im Ergebnis auch Kremer (Fn. 47), § 49 RStV Rn. 13; Nüßing, in: Spindler/Schuster (Fn. 38), § 49 RStV Rn. 4.

3. Zu der Frage

- c. Ist die ausgestaltete Aufsicht über den privaten Rundfunk mit dem Gebot der Staatsferne vereinbar?

Aus den Regelungen des Staatsvertrags ergibt sich, dass die Medienanstalt Berlin Brandenburg (MABB) eine vom Staat hinreichend unabhängige Kontrolleinstanz für den privaten Rundfunk ist und somit die erforderliche Aufsicht über private Rundfunkveranstalter in verfassungsmäßiger Weise ausüben kann. Die Programmvorgaben in § 19 und § 46 StV entsprechen den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Maßstäben für die Programme privater Rundfunkveranstalter und stellen keine unzulässige staatliche Bestimmung der Programminhalte dar. Die einzelnen im Staatsvertrag vorgesehenen Verpflichtungen der Veranstalter und die Sanktionsmöglichkeiten der MABB sind zur Sicherung einer wirksamen Rechtsaufsicht über den privaten Rundfunk geeignet, erforderlich und zumutbar. Die Aufsicht über den privaten Rundfunk ist mit dem Gebot der Staatsferne vereinbar.

Da – über die in den Fragen a. bis c. geprüften Aspekte hinaus – keine weiteren Regelungen im Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien ersichtlich sind, die verfassungsrechtliche Bedenken erregen könnten (siehe II.D.), kann als Gesamtergebnis festgehalten werden, dass die Bestimmungen des Staatsvertrages trotz einiger im Gutachten näher dargelegten Bedenken dem Gebot der Staatsferne noch hinreichend Rechnung tragen und mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar sind.

* * *