



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Hubert Aiwanger, Florian Streibl, Prof. Dr. Michael Piazzolo, Prof. (Univ. Lima) Dr. Peter Bauer, Dr. Hans Jürgen Fahn, Günther Felbinger, Thorsten Glauber, Eva Gottstein, Joachim Hanisch, Johann Häusler, Dr. Leopold Herz, Nikolaus Kraus, Peter Meyer, Alexander Muthmann, Bernhard Pohl, Gabi Schmidt, Dr. Karl Vetter, Jutta Widmann, Benno Zierer** und **Fraktion (FREIE WÄHLER)**

zur Änderung des Bayerischen Rundfunkgesetzes und des Bayerischen Mediengesetzes

A) Problem

Das Bundesverfassungsgericht hat am 25. März 2014 entschieden, dass die Regelungen zur Zusammensetzung und Beschlussfassung in den Aufsichtsgremien des ZDF teilweise mit dem Grundgesetz unvereinbar sind. Bei allen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten müssen laut Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die Gebote der Vielfalt und der Staatsferne bei der Zusammensetzung der Aufsichtsräte eingehalten werden. Das Bundesverfassungsgericht fordert deshalb, dass die Zusammensetzung dem Gebot der Vielfaltsicherung des Angebots entsprechen muss und die Gremien Mitglieder aus möglichst unterschiedlichen Gruppen haben müssen. Dabei sollen nicht nur Vertreter der großen Verbände, sondern auch untereinander wechselnd Vertreter kleinerer Gruppierungen Berücksichtigung finden. Das Bundesverfassungsgericht fordert weiter, dass die Zusammensetzung dem Gebot der Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entsprechen muss und deshalb maximal ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder staatlich oder staatsnah sein darf und Vertreter der Exekutive keinen bestimmenden Einfluss auf die Auswahl der staatsfernen Mitglieder haben dürfen. Dabei rechnet das Bundesverfassungsgericht zu den staatsnahen Mitgliedern neben Abgeordneten und Regierungsmitgliedern auch die von den kommunalen Spitzenverbänden entsandten Vertreter. Die Länder sind nun aufgefordert, bis spätestens 30. Juni 2015 eine den beiden oben genannten Forderungen entsprechende Neuregelung des ZDF-Staatsvertrags zu treffen. Doch auch für das Bayerische Rundfunk- und Bayerische Mediengesetz ergeben sich aus der verbindlichen Auslegung des Gebots der Staatsferne durch die Verfassungsrichter wichtige Konsequenzen. Denn sie sehen derzeit vor, dass Landtag, Staatsregierung und kommunale Spitzenverbände zusammen 16 von 47 Vertretern in Rundfunk- bzw. Medienrat entsenden. Damit ist die Drittelhürde überschritten. Zudem hat in der aktuellen Amtsperiode jeweils ein Verband in den Rundfunk- bzw. Medienrat einen Landtagsabgeordneten als Vertreter entsandt.

Die Zusammensetzung der Gremien entspricht aber auch der Vielfalt der heutigen bayerischen Gesellschaft nicht mehr. So sind bislang Migranten und Ausländer nicht vertreten. Wichtige Anliegen, wie die von Menschen mit Behinderung können nicht durch einen eigenen Vertreter vorgebracht werden. Der Frauenanteil schließlich liegt trotz der gesetzlichen Pflicht der entsendenden Organisationen, auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Männern und Frauen hinzuwirken, nur bei etwa einem Viertel.

B) Lösung

Das Bayerische Rundfunk- und das Bayerische Mediengesetz werden gemäß der verfassungsrechtlichen Gebote der Staatsferne und Vielfaltsicherung geändert.

C) Alternativen

Keine

Der Antrag, eine interfraktionelle Kommission einzusetzen, die dem Landtag zeitnah einen Vorschlag für eine den verfassungsrechtlichen Geboten der Staatsferne und Vielfaltsicherung entsprechende Zusammensetzung vorlegt, wurde von der Mehrheitsfraktion im Bayerischen Landtag abgelehnt.

D) Kosten

Keine

Die Gesamtzahl der Mitglieder in den beiden Gremien wird durch die Gesetzesänderung nicht erhöht.

Gesetzentwurf

zur Änderung des Bayerischen Rundfunkgesetzes und des Bayerischen Mediengesetzes

§ 1

Änderung des Bayerischen Rundfunkgesetzes

Art. 6 des Gesetzes über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“ (Bayerisches Rundfunkgesetz – BayRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 2003 (GVBl S. 792, BayRS 2251-1-S), zuletzt geändert durch § 1 Nr. 291 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl S. 286), wird wie folgt geändert:

1. Abs. 3 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Der Rundfunkrat setzt sich zusammen aus:

1. fünf Vertretern des Landtags, davon je ein Vertreter jeder in ihm vertretenen Partei und sonstigen organisierten Wählergruppe; die übrigen Vertreter werden vom Landtag entsprechend dem Stärkeverhältnis der in ihm vertretenen Parteien und sonstigen organisierten Wählergruppen nach dem Verfahren Sainte-Laguë/Schepers bestimmt;
2. je einem Vertreter der katholischen und evangelischen Kirche, der Israelitischen Kultusgemeinden und der muslimischen Glaubensgemeinschaften;
3. je einem Vertreter der Gewerkschaften, des Bayerischen Bauernverbands, der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern;
4. je einem Vertreter des Bayerischen Städtetags, des Bayerischen Landkreistags und des Bayerischen Gemeindetags;
5. einem Vertreter der Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte Bayerns;
6. einem Vertreter des Bundes der Vertriebenen Landesverband Bayern;
7. fünf Vertretern des Bayerischen Landesfrauenrats;
8. einem Vertreter des Bayerischen Jugendrings;
9. einem Vertreter des Bayerischen Landessportverbands;

10. je einem Vertreter der Schriftsteller-, der Komponisten- und der Musikorganisationen sowie der Filmschaffenden in Bayern;
11. einem Vertreter der Bayerischen Theater;
12. je einem Vertreter des Bayerischen Journalistenverbands und des Bayerischen Zeitungsverlegerverbands;
13. einem Vertreter der bayerischen Hochschulen;
14. je einem Vertreter der Lehrerverbände, der Elternvereinigungen und der Organisationen der Erwachsenenbildung;
15. einem Vertreter des Bayerischen Heimattags;
16. je einem Vertreter der Familienverbände, der Behindertenverbände und der Wohlfahrtsverbände;
17. einem Vertreter der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft;
18. je einem Vertreter des Bundes Naturschutz und der Bayerischen Bürgerallianz;
19. einem Vertreter des Verbands der freien Berufe;
20. drei Vertretern gemeinnütziger Vereine oder Einrichtungen, die nicht bereits über Verbände und Dachorganisationen der Nrn. 2 bis 19 vertreten sind.“

b) Es werden folgende Sätze 3 und 4 angefügt:

„³Sofern sie nur einen Vertreter entsenden, soll mindestens jede dritte Amtszeit des Rundfunkrats eine Frau entsandt werden. ⁴Wenn der jeweiligen Organisation oder Gruppe eine Entsendung von Frauen regelmäßig nicht möglich ist, ist dies gegenüber dem oder der Vorsitzenden des Rundfunkrats bei der Benennung des Vertreters schriftlich zu begründen.“

2. Abs. 4 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„¹Die unter Abs. 3 Satz 1 Nrn. 1 bis 20 aufgeführten Vertreter dürfen nicht Mitglieder der Staatsregierung, die unter Abs. 3 Satz 1 Nrn. 2 bis 20 aufgeführten Vertreter auch nicht Mitglieder eines Landtags, des Bundestags oder des Europäischen Parlaments sein.“

3. Abs. 5 wird folgender Satz 7 angefügt:
 „⁷Die unter Abs. 3 Satz 1 Nr. 20 aufgeführten Vertreter können nur einmal entsandt werden, im Übrigen ist eine zweimalige Wiederentsendung zulässig.“
4. Es wird folgender Abs. 6 angefügt:
 „(6) ¹Die Staatsregierung überprüft die Zusammensetzung des Rundfunkrats gemäß Abs. 3 Satz 1 rechtzeitig vor Ablauf jeder Amtszeit darauf, ob die Zusammensetzung eine sachgerechte, der bestehenden Vielfalt prinzipiell Rechnung tragende Bestimmung und Gewichtung der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte noch gewährleistet. ²Sie legt dem Landtag einen Vorschlag zur Zusammensetzung für die nächste Amtszeit vor und berichtet dabei auch über die Auswahl der nach Abs. 3 Satz 1 Nr. 20 entsendungsberechtigten Vereine und Einrichtungen.“

§ 2

Änderung des Bayerischen Mediengesetzes

Art. 13 des Gesetzes über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Telemedien in Bayern (Bayerisches Mediengesetz – BayMG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 2003 (GVBl S. 799, BayRS 2251-4-SW), zuletzt geändert durch § 1 Nr. 292 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl S. 286), wird wie folgt geändert:

1. Abs. 1 wird wie folgt geändert:
- a) Satz 1 erhält folgende Fassung:
 „¹Der Medienrat setzt sich zusammen aus
1. fünf Vertretern des Landtags, davon je ein Vertreter jeder in ihm vertretenen Partei und sonstigen organisierten Wählergruppe; die übrigen Vertreter werden vom Landtag entsprechend dem Stärkeverhältnis der in ihm vertretenen Parteien und sonstigen organisierten Wählergruppen nach dem Verfahren Sainte-Laguë/Schepers bestimmt;
 2. je einem Vertreter der katholischen und evangelischen Kirche, der Israelitischen Kultusgemeinden und der muslimischen Glaubensgemeinschaften;
 3. je einem Vertreter der Gewerkschaften, des Bayerischen Bauernverbands, der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern;
 4. je einem Vertreter des Bayerischen Städtetags, des Bayerischen Landkreistags und des Bayerischen Gemeindetags;
 5. einem Vertreter der Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte Bayerns;

6. einem Vertreter des Bundes der Vertriebenen Landesverband Bayern;
7. fünf Vertretern des Bayerischen Landesfrauenrats;
8. einem Vertreter des Bayerischen Jugendrings;
9. einem Vertreter des Bayerischen Landessportverbands;
10. je einem Vertreter der Schriftsteller-, der Komponisten- und der Musikorganisationen sowie der Filmschaffenden in Bayern;
11. einem Vertreter der Bayerischen Theater;
12. je einem Vertreter des Bayerischen Journalistenverbands und des Bayerischen Zeitungsverlegerverbands;
13. einem Vertreter der bayerischen Hochschulen;
14. je einem Vertreter der Lehrerverbände, der Elternvereinigungen und der Organisationen der Erwachsenenbildung;
15. einem Vertreter des Bayerischen Heimattags;
16. je einem Vertreter der Familienverbände, der Behindertenverbände und der Wohlfahrtsverbände;
17. einem Vertreter der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft;
18. je einem Vertreter des Bundes Naturschutz und der Bayerischen Bürgerallianz;
19. einem Vertreter des Verbands der freien Berufe;
20. drei Vertretern gemeinnütziger Vereine oder Einrichtungen, die nicht bereits über Verbände und Dachorganisationen der Nrn. 2 bis 19 vertreten sind.“

- b) Es werden folgende Sätze 3 und 4 angefügt:
 „³Sofern sie nur einen Vertreter entsenden, soll mindestens jede dritte Amtszeit des Medienrats eine Frau entsandt werden. ⁴Wenn der jeweiligen Organisation oder Gruppe eine Entsendung von Frauen regelmäßig nicht möglich ist, ist dies gegenüber dem oder der Vorsitzenden des Medienrats bei der Benennung des Vertreters schriftlich zu begründen.“

2. Abs. 2 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„²Sie dürfen nicht zugleich Mitglied eines Organs einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, die unter Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 bis 20 genannten Vertreter auch nicht Mitglieder der Staatsregierung und die unter Abs. 1 Satz 1 Nrn. 2 bis 20 genannten Vertreter auch nicht Mitglieder eines Landtags, des Bundestags oder des Europäischen Parlaments sein.“

3. Abs. 3 wird folgender Satz 8 angefügt:

„⁸Die unter Abs. 1 Satz 1 Nr. 20 aufgeführten Vertreter können nur einmal entsandt werden, im Übrigen ist eine zweimalige Wiederentsendung zulässig.“

4. Es wird folgender Abs. 5 angefügt:

„(5) ¹Die Staatsregierung überprüft die Zusammensetzung des Medienrats gemäß Abs. 1 Satz 1 rechtzeitig vor Ablauf jeder Amtszeit darauf, ob die Zusammensetzung eine sachgerechte, der bestehenden Vielfalt prinzipiell Rechnung tragende Bestimmung und Gewichtung der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte noch gewährleistet. ²Sie legt dem Landtag einen Vorschlag zur Zusammensetzung für die nächste Amtszeit vor und berichtet dabei auch über die Auswahl der nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 20 entsendungsberechtigten Vereine und Einrichtungen.“

§ 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

A) Allgemeines

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem jüngsten Urteil zum ZDF-Staatsvertrag (BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 - 1 BvF 1/11) die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Zusammensetzung von Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten konkretisiert und dabei insbesondere die Gebote der Vielfaltssicherung und Staatsferne strenger gefasst.

BayRG und BayMG werden an diese Anforderungen angepasst.

B) Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1

(Änderung des Bayerischen Rundfunkgesetzes):

Zu Nr. 1:

Zu a):

Die Zahl der vom Landtag zu entsendenden Vertreter wird von zwölf auf fünf gesenkt. Dabei entsendet jede im Landtag vertretene Partei und sonstige organisierte Wählergruppe ein Mitglied, um dem Vielfaltgebot Genüge zu tun (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 - 1 BvF 1/11; Rn. 62); noch verfügbare Sitze werden nach Stärkeverhältnis vergeben.

Die Staatsregierung entsendet künftig keinen stimmberechtigten Vertreter mehr. Ihrer Verantwortung für die Erfüllung des Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist bereits durch ihre Rechtsaufsicht nach Art. 24 und 25 BayRG Rechnung getragen. Zudem ist es nicht opportun, dass eine Rechtsaufsichtsbehörde stimmberechtigtes Mitglied in einem von ihr zu kontrollierenden Gremium ist.

Mehrere Verbände werden neu in die Liste der Entsendungsberechtigten aufgenommen. Dies ist geboten, da die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien seit Mitte der 1970er Jahre nicht nennenswert verändert wurde, sich die gesamtgesellschaftlichen Anliegen durch die demografische Entwicklung, den Wertewandel sowie den technischen und wirtschaftlichen Fortschritt jedoch erheblich gewandelt haben. Zwar sollen die Mitglieder des Rundfunkrats keinesfalls als Interessenvertreter der sie entsendenden Organisation, sondern als Sachwalter der Allgemeinheit agieren. Doch kann, wie das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 25. März erneut betont hat, nur von einer möglichst pluralen Zusammensetzung erwartet werden, dass die verschiedenen Perspektiven des Gemeinwesens fair und sachgerecht zur Geltung kommen.

Ergänzend zu den bislang genannten Glaubensgemeinschaften entsenden künftig auch die muslimischen Glaubensgemeinschaften einen Vertreter in den Rundfunkrat. Dies ist aufgrund ihres in den letzten Jahrzehnten erheblich gewachsenen Bevölkerungsanteils geboten: Die Muslime bilden heute mit über 500.000 Anhängern nach katholischer und evangelischer Kirche die drittgrößte Glaubensrichtung in Bayern. Da nach wie vor eine zentrale Vertretungsorganisation in Bayern als Ansprechpartner fehlt, hat die Staatsregierung durch Rechtsverordnung geeignete Entsendungsverfahren festzulegen.

Die Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte Bayerns entsendet künftig einen Vertreter, um die Erfahrungen der etwa 2,5 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund in Bayern, darunter etwa 1,2 Mio. ausländischen Mitbürgern, einbringen zu können.

Die Entsendung von fünf Frauen als gesetzliche Mitglieder des Rundfunkrats wird neu geregelt. Sie werden künftig durch den mehrere Dutzend Frauenorganisationen umfassenden Landesfrauenrat entsandt, statt wie bisher durch nur fünf einzelne Frauenorganisationen. Dadurch wird die Basis der Vertreterinnen deutlich erweitert und es erhalten auch kleine Gruppierungen die Möglichkeit, im Landesfrauenrat ein Mitglied zur Entsendung in den Rundfunkrat vorzuschlagen. Den entsendungsberechtigten Berufsvertretungen aus den Bereichen Kunst und Kultur wird die für den Rundfunk besonders bedeutsame Gruppe der Filmschaffenden hinzugefügt. Bislang sind nur die Berufsorganisationen der Schriftsteller-, der Komponisten- und der Musikorganisationen entsendungsbe-rechtigt.

Die Bayerischen Staatstheater und Schauspielbühnen entsenden künftig nicht mehr einzeln, sondern gemeinsam einen Vertreter, da hier eine Durchbrechung des Prinzips von einem Vertreter pro Verband oder Berufsgruppe keine wesentliche Erweiterung der Perspektiven auf gesamtgesellschaftliche Anliegen erwarten lässt.

Die Wahrnehmung von Menschen mit Behinderung hat sich in den zurückliegenden Jahrzehnten erheblich gewandelt. Im Mittelpunkt der gesellschaftlichen Bemühungen stehen heute die weitgehende Inklusion in allen Lebensbereichen und die Befähigung zu einer möglichst eigenständigen Alltagsbewältigung. Dazu können die Medien durch barrierefreie Informations- und Unterhaltungsangebote für Behinderte einerseits und die Aufklärung Nichtbehinderter andererseits wesentlich beitragen. Deshalb ist ein Vertreter der Behindertenverbände im Rundfunkrat erforderlich.

Die Wohlfahrtsverbände sowie die Bayerische Bürgerallianz entsenden künftig je einen Vertreter, um ihren Erfahrungshintergrund zu den aktuellen Brennpunkten ihrer Aufgabenbereiche einzubringen.

Das Bundesverfassungsgericht sieht es als unerlässlich an, dass in den Aufsichtsgremien neben den großen gesellschaftlichen Verbänden auch kleinere Gruppierungen vertreten sind. Sie haben nur erschwert Zugang zu den Medien und deshalb sollen künftig drei Sitze kleineren Gruppierungen vorbehalten sein. Die entsendungsberechtigten Organisationen werden vor Beginn jeder Amtsperiode auf Grund von Bewerbungen neu bestimmt. Berücksichtigt werden können eingetragene gemeinnützige Vereine und Einrichtungen, etwa politische Vereinigungen wie „Mehr Demokratie“, Bildungs- und Kultureinrichtungen wie die Bayerische Akademie für Fernsehen, Verbraucherschutzorganisationen u.v.m. Ein geeignetes Verfahren zur Bildung eines entsprechenden Pools und zur Entsendung der Vertreter ist von der Staatsregierung in der Verordnung über die Wahlen zum Rundfunkrat und zum Medienrat zu regeln.

Zu b):

Die bestehende Pflicht zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern wird konkretisiert und durch eine Berichtspflicht ergänzt. Organisationen, die nur einen Vertreter entsenden, sind gehalten, mindestens in jeder dritten Amtsperiode eine Frau zu benennen. Kann dies nicht eingehalten werden, ist dies dem oder der Rundfunkratsvorsitzenden gegenüber zu begründen.

Zu Nr. 2:

Die bestehende Inkompatibilitätsregelung wird auf Mandatsträger ab der Landesebene erweitert. Dies ist geboten, um zu verhindern, dass die durch die Reduzierung der vom Landtag zu entsendenden Vertreter vergrößerte Staatsferne unterlaufen wird. Die Änderung folgt insofern der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 - 1 BvF 1/11; Rn. 76 f). Demnach ist der Sicherung der Staatsferne nicht bereits dadurch Genüge getan, dass der Anteil der unmittelbar von staatlichen und staatsnahen Organen und Organisationen entsandten Vertreter auf maximal ein Drittel beschränkt wird. Es sei durch geeignete Inkompatibilitätsregelungen auch sicherzustellen, dass mindestens zwei Drittel der Mitglieder auch persönlich in einer hinreichenden Distanz zu staatlich-politischen Entscheidungszusammenhängen aufweisen. Die Ansicht des Bundesverfassungsgerichts, dass unter diese Unvereinbarkeitsregel auch Personen fallen müssten, die eine herausgehobene Position in einer Partei einnehmen, erscheint dagegen unter Berücksichtigung der Entsendungsautonomie der gesellschaftlichen Organisationen derzeit als zu weitgehend.

Zu Nr. 3:

Die Möglichkeit wiederholter Entsendung einer Person wird beschränkt, um einer Versteinerung des Aufsichtsgremiums entgegenzuwirken. Die in Satz 1 Nrn. 1 bis 19 genannten Vertreter können maximal drei Amtszeiten Mitglied des Rundfunkrats sein, die in Nr. 20 genannten Vertreter lediglich eine Periode.

Zu Nr. 4:

Es wird eine regelmäßige Prüf- und Berichtspflicht zur Angemessenheit der Zusammensetzung des Rundfunkrats eingeführt.

Zu § 2

(Änderung des Bayerischen Mediengesetzes):

Die Begründungen zu § 1 gelten entsprechend.

Zu § 3

(Inkrafttreten):

Regelung des Inkrafttretens.