



Ausarbeitung

Vielfaltsicherung in der Organisation und im Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Abbild der gesellschaftlichen Realität in den Aufsichtsgremien von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und bei Drittsendezeiten

Vielfaltsicherung in der Organisation und im Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
Abbild der gesellschaftlichen Realität in den Aufsichtsgremien von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und bei Drittsendezeiten

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 009/21
Abschluss der Arbeit: 16. April 2021
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkungen	4
2.	Weltanschauungsgemeinschaften im öffentlich-rechtlichen Rundfunk	5
2.1.	Allgemeine Anforderungen an die Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	5
2.2.	Berücksichtigung von Weltanschauungsgemeinschaften?	8
2.2.1.	Vereinbarkeit mit der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG)	9
2.2.2.	Vereinbarkeit mit Glaubensfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG)	10
2.2.3.	Vereinbarkeit mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG)	10
2.3.	Fazit	12
3.	Weltanschauungsgemeinschaften und Drittsenderecht	12
3.1.	Allgemeines	12
3.2.	Drittsenderecht für Weltanschauungsgemeinschaften im Bayerischen Rundfunkgesetz	15
3.3.	Verfassungsrechtlicher Hintergrund	17
3.3.1.	Vereinbarkeit mit der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG)	17
3.3.2.	Vereinbarkeit mit Glaubensfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG)	19
3.4.	Privilegierung der Kirchen als langjährige Tradition	20
3.5.	Fazit	21

1. Vorbemerkungen

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird in Deutschland von den Landesrundfunkanstalten¹, vom Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF), von der Körperschaft des öffentlichen Rechts Deutschlandradio sowie der Anstalt des Bundesrechts Deutsche Welle gewährleistet.² Dem Rundfunk kommt als Träger der verfassungsrechtlich geschützten Rundfunkfreiheit eine besondere Stellung zu: er dient der freien und individuellen Meinungsbildung.³ Um diese zu gewährleisten, sind die Organe der Rundfunkanstalten binnenpluralistisch organisiert, sodass eine Vielfaltsicherung des Programms gewährleistet werden kann.

Der Rundfunkrat, der in einigen Landesrundfunk- bzw. Landesmediengesetzen auch als „Medienrat“ bezeichnet wird,⁴ heißt beim ZDF „Fernsehrat“ und beim Deutschlandfunk „Hörfunkrat“.⁵ Durch ihn sollen die Interessen der Allgemeinheit auf dem Gebiet des Rundfunks vertreten werden und die gesellschaftliche Meinungsvielfalt bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zum Ausdruck kommen.⁶ Zu den Aufgaben des Rundfunkrates gehört es, den Intendanten in Programmfragen und anderen Fragen der Rundfunkanstalt wie beispielsweise dem Personalwesen und dem Haushalt zu beraten. Darüber hinaus wählt der Rundfunkrat den Intendanten und die Mitglieder des Verwaltungsrates.

1 Zu den Landesrundfunkanstalten zählen der Bayerische Rundfunk (BR), der Hessische Rundfunk (hr), der Mitteldeutsche Rundfunk (MDR), der Norddeutsche Rundfunk (NDR), Radio Bremen, Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb), der Saarländische Rundfunk (SR), der Südwestrundfunk (SWR) sowie der Westdeutsche Rundfunk (WDR), die sich als Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) zusammengeschlossen haben (Hakenberg in: Creifelds, Rechtswörterbuch, 25. Edition 2020, Rundfunkanstalten, beck-online; Hakenberg in: Creifelds, Rechtswörterbuch, 25. Edition 2020, ARD, beck-online).

2 Hakenberg in: Creifelds, Rechtswörterbuch, 25. Edition 2020, Rundfunk, beck-online.

3 BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11 –, BVerfGE 136, 9-68, Rn. 34.

4 Die folgenden Links führen zur Website der jeweiligen Landesmedienanstalt, die unter der Rubrik „Rechtsgrundlagen“ die aktuelle Fassung des Rundfunk-/Mediengesetzes oder Staatsvertrages ihres Landes vorhalten: [Bayerisches Mediengesetz \(BayMG\)](#); [Landesmediengesetz Baden-Württemberg \(LMedienG\)](#); [Medienstaatsvertrag Berlin-Brandenburg](#); [Bremisches Landesmediengesetz \(BremLMG\)](#); [Medienstaatsvertrag Hamburg/Schleswig-Holstein](#); [Hessisches Privatrundfunkgesetz \(HPRG\)](#); [Rundfunkgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern \(RundfG-M-V\)](#); [Niedersächsisches Mediengesetz \(NMedienG\)](#); [Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen \(LMG NRW\)](#); [Landesmediengesetz \(LMG\) Rheinland-Pfalz](#); [Saarländisches Mediengesetz \(SMG\)](#); [Sächsisches Privatrundfunkgesetz \(SächsPRG\)](#); [Landesrundfunkgesetz Sachsen-Anhalt \(MedienG LSA\)](#); (zuletzt abgerufen am 16. April 2021 wie alle weiteren in der vorliegenden Arbeit angegebenen URL).

5 Zum Fernsehrat siehe §§ 20 f. ZDF-Staatsvertrag (ZDF-StV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 2001 (GVBl. S. 551, 552; BayRS 02-19-S), der zuletzt durch Art. 3 des Vertrages vom 17. November 2017 (GVBl. 2018 S. 210, 2020 S. 203) geändert worden ist.
Zum Hörfunkrat siehe §§ 20, 21 Deutschlandradio-Staatsvertrag (DLR-StV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 2001 (GVBl. S. 529, 530, BayRS 02-17-S), der zuletzt durch Art. 4 des Vertrages vom 17. November 2017 (GVBl. 2018 S. 210, 2020 S. 203) geändert worden ist.
Der Begriff Rundfunkrat wird in den weiteren Ausführungen verallgemeinernd auch für Medienräte, Fernsehrat und Hörfunkrat verwendet.

6 Fechner, Frank, Medienrecht, Tübingen, 21. Aufl. 2021, S. 337.

Die Zusammensetzung der Rundfunkräte ist im jeweiligen Gesetz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie in Staatsverträgen normiert. Regelmäßig ist auch die Entsendung von Vertreterinnen und Vertretern der Evangelischen bzw. Katholischen Kirche Deutschlands vorgesehen. Eine vergleichbare Berücksichtigung finden sogenannte Weltanschauungsgemeinschaften, die nach Art. 140 Grundgesetz (GG)⁷ i. V. m. Art. 137 Abs. 7 Weimarer Reichsverfassung (WRV)⁸ den Kirchen gleichgestellt sind, weder bei der Besetzung von Aufsichtsgremien noch bei der Vergabe von Sendezeiten für Dritte. Dazu wird gefragt, ob und inwieweit Weltanschauungsgemeinschaften im öffentlich-rechtlichen Rundfunk stärker zu integrieren sind.

2. Weltanschauungsgemeinschaften im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

2.1. Allgemeine Anforderungen an die Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

In Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG wird neben der Pressefreiheit die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film gewährleistet. Eine allgemeingültige Definition des Rundfunkbegriffs gibt das Bundesverfassungsgericht nicht vor.⁹ Vielmehr solle die Rundfunkfreiheit in einer sich wandelnden Zukunft ihre normierende Wirkung bewahren.¹⁰ Jedenfalls erfasst sind als Oberbegriff herkömmlicher Hörfunk sowie das Fernsehen. Zum persönlichen Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zählen sowohl öffentlich-rechtliche als auch private Rundfunkanstalten.¹¹

Der sich insbesondere aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ergebenden Rundfunkfreiheit¹² kommt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine schlechthin konstituierende Bedeutung für die freiheitliche demokratische Grundordnung zu.¹³ Ebenso wie die Presse gehört auch der Rundfunk zu den unentbehrlichen modernen Massenkommunikationsmitteln, durch die Einfluss auf die öffentliche Meinung genommen wird.¹⁴ Der Rundfunk ist „Medium“ und „Faktor“ des verfassungsrechtlich geschützten Prozesses der freien Meinungsbildung.¹⁵ Vor diesem Hintergrund

7 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist. Abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.

8 Die Verfassung des Deutschen Reichs in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 401-2, veröffentlichten bereinigten Fassung. Abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/wrv/BJNR013830919.html>.

9 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 1987 – 1 BvR 147/86 –, BVerfGE 74, 297 – juris, Rn. 132.

10 BVerfG, Beschluss vom 24. März 1987 – 1 BvR 147/86 –, BVerfGE 74, 297 – juris, Rn. 132.

11 Vgl. Sachs/Bethge, 8. Auflage 2018, GG Art. 5 Rn. 102.

12 Etwa BVerfG, Urteil vom 5. Juni 1973 – 1 BvR 536/72 –, BVerfGE 35, 202 – juris Rn. 47.

13 BVerfG, Urteil vom 5. Juni 1973 – 1 BvR 536/72 –, BVerfGE 35, 202 – juris, Rn. 47; BVerfG, Beschluss vom 13. Januar 1982 – 1 BvR 848/77 –, BVerfGE 59, 231, juris, Rn. 72.

14 BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1961 – 2 BvG 1/60 –, BVerfGE 12, 205 – juris, Rn. 183.

15 BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1961 – 2 BvG 1/60 –, BVerfGE 12, 205 – juris, Rn. 183.

dient die Rundfunkfreiheit dazu, eine freie und umfassende Meinungsbildung zu gewährleisten.¹⁶

Die Rundfunkanstalten sind – im Gegensatz zu sonstigen Personen und Unternehmen des öffentlichen Rechts, die zwar grundrechtsberechtigt, aber nicht grundrechtsverpflichtet sind – Träger der Rundfunkfreiheit.¹⁷ Um die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu ermöglichen, wurden die Rundfunkanstalten als vom Staat unabhängige Anstalten gegründet.¹⁸ Mit der Schaffung der Rundfunkanstalten erfüllt der Gesetzgeber die ihm vom Bundesverfassungsgericht auferlegte Verpflichtung zur organisatorischen Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit.¹⁹ Dazu gehören auch geeignete organisatorische Vorkehrungen, die sicherstellen, dass der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird.²⁰ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist insofern durch einen binnenpluralistischen Struktur geprägt.²¹

Die pluralistische Zusammensetzung der Gremien als Organe der Rundfunkanstalten ermöglicht es, die Vielfaltsicherung im Rundfunkprogramm zu gewährleisten.²² Voraussetzung dafür ist die Vermeidung von Staatsnähe bzw. Nähe zu einer oder wenigen gesellschaftlichen, politischen oder sonstigen Gruppen.²³ Denn jedes Rundfunkprogramm hat durch die Auswahl und Gestaltung der Sendungen eine gewisse Tendenz, insbesondere soweit es um die Entscheidung darüber geht, was nicht gesendet werden soll, was die Hörer nicht zu interessieren braucht, was ohne Schaden für die öffentliche Meinungsbildung vernachlässigt werden kann, und wie das Gesendete geformt und gesagt werden soll.²⁴

Die Veranstalter von Rundfunkdarbietungen müssen so organisiert sein, dass alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluss haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können. Darüber hinaus sind für den Inhalt des Gesamtprogramms verbindliche Leitgrundsätze erforderlich, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten.²⁵ Der Gesetzgeber hat dafür Sorge zu tragen, dass bei der Bestellung der Mitglieder der Gremien möglichst unterschiedliche Gruppen und dabei neben großen, das

16 BVerfG, Urteil vom 16. Juni 1981 – 1 BvL 89/78 –, BVerfGE 57, 295 – juris, Rn. 86.

17 v. Mangoldt/Klein/Starck/Starck/Paulus, 7. Auflage 2018, GG Art. 5 Rn. 205 m. w. N.

18 v. Mangoldt/Klein/Starck/Starck/Paulus, 7. Auflage 2018, GG Art. 5 Rn. 206.

19 Hartstein in: Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner, Medienstaatsvertrag, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, 85. Auflage 12/2020, 1.2.3 Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Rn. 11.

20 BVerfG, Urteil vom 16. Juni 1981 – 1 BvL 89/78 –, BVerfGE 57, 295-335, Rn. 92.

21 Vgl. v. Münch/Kunig/Wendt, 7. Auflage 2021, GG Art. 5 Rn. 92.

22 Vgl. v. Mangoldt/Klein/Starck/Starck/Paulus, 7. Auflage 2018, GG Art. 5 Rn. 210.

23 v. Mangoldt/Klein/Starck/Starck/Paulus, 7. Auflage 2018, GG Art. 5 Rn. 211.

24 BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1961 – 2 BvG 1/60 –, BVerfGE 12, 205 – juris Rn. 183.

25 BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1961 – 2 BvG 1/60 –, BVerfGE 12, 205 – juris, Rn. 186.

öffentliche Leben bestimmende Verbänden auch untereinander wechselnde kleinere Gruppierungen, die nicht ohne weiteres Medienzugang haben, Berücksichtigung finden.²⁶

Die Zusammensetzung der Gremien ist vor diesem Hintergrund einfachgesetzlich bzw. staatsvertraglich geregelt. In sämtlichen Rundfunkräten sind mit mindestens je einem Sitz die Evangelische Kirche Deutschlands, die Katholische Kirche Deutschlands und die Jüdischen Gemeinden vertreten.²⁷

Zwar spiegelt sich auch in der Zusammensetzung solcher Gremien der bereits erwähnte Grundsatz wider, dass die Organisation der Rundfunkanstalten vom Staat unabhängig zu gestalten ist. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass der Rundfunk nicht staatlich beeinflusst wird.²⁸ Daraus folgt jedoch kein absolutes Trennungsgebot zwischen Staat und Rundfunk,²⁹ sodass Vertreter des Staates in den Gremien mitwirken dürfen – der Anteil staatlicher und staatsnaher Mitglieder darf insgesamt ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des Gremiums nicht übersteigen.³⁰

26 BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11 –, BVerfGE 136, 9 – juris, Rn. 39.

27 Beispielsweise setzt sich der Fernsehrat des ZDF nach § 21 Abs. 1 S. 1 ZDF-Staatsvertrag aus insgesamt sechzig Mitgliedern zusammen. Darunter befinden sich neben den Kirchenvertretern noch Vertreter der Landesregierungen der vertragsschließenden Länder, der Bundesregierung, des Deutschen Landkreistages im Wechsel nach jeder Amtsperiode mit dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, Vertreter des Deutschen Gewerkschaftsbundes, der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft, des dbb Beamtenbundes, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, des Zentralausschusses der Deutschen Landwirtschaft und des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks, des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger, des Deutschen Journalisten-Verbandes, der Freien Wohlfahrtsverbände, des Deutschen Olympischen Sportbundes, der Europaunion Deutschland, des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland, des Naturschutzbundes Deutschland, des Bundes der Vertriebenen, der Vereinigung der Opfer des Stalinismus und weitere Vertreter aus von den Ländern zugeordneten Bereichen.

Nach § 21 Abs. 1 S. 1 Deutschlandradio-Staatsvertrag besteht der Hörfunkrat aus fünfundvierzig Mitgliedern. Neben den Kirchenvertretern befinden sich darunter Vertreter der vertragsschließenden Länder, des Bundes, des Deutschen Gewerkschaftsbundes, der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, des Bundeszuwanderungs- und Integrationsrates, des eco-Verbandes der Internetwirtschaft, des Lesben- und Schwulenverbandes, der Hochschulrektorenkonferenz, der Kulturpolitischen Gesellschaft, des Deutschen Museumsbundes, des Deutschen Jugendherbergswerks, des Weissen Rings, des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbandes, der Arbeitsgemeinschaft der Badisch-Württembergischen Bauernverbände, des Bundes der Vertriebenen, des Landessportbundes Berlin, der Handwerkskammern von Brandenburg, des Sozialverbandes Deutschland, der ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, des Deutschen Mieterbundes, der Freien Berufe, des Landesmusikrates Niedersachsen, des Landesjugendringes Nordrhein-Westfalen, des Deutschen Journalistenverbandes, der Verbraucherzentrale des Saarlandes, der Vereinigung der Opfer des Stalinismus, des Deutschen Roten Kreuzes, des Landesnaturschutzverbandes Schleswig-Holstein und der Industrie- und Handelskammern von Thüringen.

28 BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1961 – 2 BvG 1/60 –, BVerfGE 12, 205 – juris, Rn. 184.

29 BVerfG, Urteil vom 12. März 2008 – 2 BvF 4/03 –, BVerfGE 121, 30 – juris, Rn. 97.

30 BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11 –, BVerfGE 136 – juris, Rn. 9.

2.2. Berücksichtigung von Weltanschauungsgemeinschaften?

Sowohl im Fernsehrat des ZDF als auch im Hörfunkrat des Deutschlandfunks finden sich Vertreter der Evangelischen sowie Katholischen Kirche.³¹ Gleiches gilt für die jeweiligen Rundfunkräte der neun Landesrundfunkanstalten³². Eine vergleichbare Berücksichtigung finden Weltanschauungsgemeinschaften nicht, obwohl ihre Gleichstellung mit den Religionsgemeinschaften gemäß Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 7 WRV verfassungsrechtlich gewährleistet wird. Weltanschauungsgemeinschaften sind Vereinigungen, die durch ihre Lehren eine wertende Stellungnahme zum Ganzen der Welt bieten und damit eine Antwort auf Fragen nach Ursprung, Sinn und Ziel der Welt und des Lebens der Menschen geben wollen.³³ Anerkannt als Weltanschauungsgemeinschaften sind beispielsweise der Humanistische Verband Deutschlands oder die Freigeistige Aktion für humanistische Kultur.³⁴ Im Radio-Bremen-Gesetz wurde ein Sitz für die Humanistische Union eingerichtet.³⁵ Darüber hinaus profitieren nicht-religiöse Verbände von einer Regelung im WDR-Gesetz, wonach der Landtag sieben zusätzliche Mitglieder in den Rundfunkrat berufen kann, die dort nicht qua expliziter Nennung im Gesetz vertreten sind.³⁶ Einen dieser Plätze nehmen abwechselnd der Humanistische Verband Deutschlands, der Internationale Bund der Konfessionslosen und Atheisten sowie die Giordano-Bruno-Stiftung ein.³⁷

Es bleibt zu fragen, ob diese im Vergleich zu den Kirchen deutlich geringere Berücksichtigung von Weltanschauungsgemeinschaften in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkgremien mit der Verfassung vereinbar ist. Das Bundesverfassungsgericht und auch die Verfassungsgerichtshöfe der Länder haben sich mit dieser Frage bislang nicht explizit befasst. In Betracht kommen jedoch

31 Beim ZDF gem. § 21 Abs. 1 S. 1 lit d), lit. e) ZDF-Staatsvertrag; bei der Deutschen Welle gem. §§ 31 Abs. 3 Nr. 1, Nr. 2, 36 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 i. V. m. § 31 Abs. 3 Nr. 1, Nr. 2 Deutsche-Welle-Gesetz; beim Deutschlandradio gem. § 21 Abs. 1 Nr. 3, Nr. 4 Deutschlandradio-Staatsvertrag.

32 Beim Bayerischen Rundfunk gem. § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 Bayerisches Rundfunkgesetz; beim Hessischen Rundfunk gem. § 5 Abs. 2 Nr. 3, Nr. 4 Gesetz über den Hessischen Rundfunk; beim Mitteldeutschen Rundfunk gem. § 19 Abs. 1 Nr. 3, Nr. 4 MDR-Staatsvertrag; beim Norddeutschen Rundfunk gem. § 17 Abs. 1 Nr. 2 NDR-Staatsvertrag; bei Radio Bremen gem. § 10 Abs. 1 Nr. 5, Nr. 6 Radio-Bremen-Gesetz; bei der Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg gem. § 14 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2 Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg; beim Saarländischen Rundfunk gem. § 27 Abs. 1 Nr. 4, Nr. 5 Saarländisches Mediengesetz; beim Südwestrundfunk gem. § 14 Abs. 2 Nr. 2, Nr. 3 Staatsvertrag über den Südwestrundfunk; beim Westdeutschen Rundfunk gem. § 15 Abs. 3 Nr. 1, Nr. 2 WDR-Gesetz.

33 Maunz/Dürig/Korioth, 92. EL August 2020, WRV Art. 137 Rn. 103 m. w. N.

34 Vgl. Internetseite des Bundesverbands Humanistischer Verband Deutschlands. Abrufbar unter: <http://www.humanismus.de/wir-ueber-uns>.

Vgl. Internetseite der Freigeistigen Aktion für humanistische Kultur e. V. Abrufbar unter: <https://www.freigeistige-aktion.de/>.

35 Vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 24 Radio-Bremen-Gesetz v. 22.03.2016.

36 Vgl. § 15 Abs. 4 des Gesetzes über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ (WDR-Gesetz) in der Fassung vom 03.04.2020 [in Kraft getreten am 17.04.2020].

37 Vgl. Internetseite des Westdeutschen Rundfunks, abrufbar unter: <https://www1.wdr.de/unternehmen/rundfunkrat/rundfunkrat-mitglieder-108.html>.

Verstöße gegen die Rundfunkfreiheit, die Glaubensfreiheit sowie gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz.

2.2.1. Vereinbarkeit mit der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG)

Die im Vergleich zur Evangelischen und Katholischen Kirche deutlich geringere Berücksichtigung von Weltanschauungsgemeinschaften in der Organisationsstruktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kollidiert nicht mit der in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gewährten Rundfunkfreiheit. Denn der persönliche Schutzbereich der Rundfunkfreiheit ist nicht eröffnet. Das Grundrecht steht allen natürlichen und juristischen Personen zu, die Rundfunkprogramme veranstalten.³⁸ Im Umkehrschluss bedeutet das für Personen oder Vereinigungen, die sich selbst in keiner Weise programmlich im Rundfunk betätigen oder um eine Rundfunklizenz bewerben, nicht Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit zu sein.³⁹ Da Weltanschauungsgemeinschaften – zumindest bislang – bei den meisten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht Teil der Organisationsstruktur sind, können sich dort auch nicht auf die Rundfunkfreiheit berufen.

Die Rundfunkfreiheit räumt zudem ohnehin keiner gesellschaftlichen Gruppe einen Anspruch auf Vertretung in den Gremien des Rundfunks ein.⁴⁰ Die Kontrolle des Rundfunks durch gesellschaftlich relevante Gruppen, für die sich der Gesetzgeber entschieden hat, dient der Wahrung des Allgemeininteresses an einem freien Rundfunkwesen.⁴¹ Der Gesetzgeber ist jedoch nicht verpflichtet, jede gesellschaftlich relevante Gruppe im Rundfunkrat zu berücksichtigen.⁴² Hierzu stellt das Bundesverfassungsgericht im sogenannten ZDF-Urteil heraus, dass im Zusammenhang mit dem Gebot der Vielfaltsicherung „möglichst“ Personen mit unterschiedlichen Perspektiven und Erfahrungshorizonten aus allen Bereichen des Gemeinwesens einzubeziehen seien.⁴³ Mithin soll es einzelnen Gruppen nicht erlaubt sein, ihre spezifischen Interessen im Rundfunk zu verfolgen.⁴⁴ Auch vor diesem Hintergrund können Weltanschauungsgemeinschaften keinen Anspruch auf Berücksichtigung bei der Besetzung der Rundfunkgremien geltend machen.

38 BVerfG, Beschluss vom 20. Februar 1998 – 1 BvR 661/94 –, BVerfGE 97, 298-316.

39 BVerfG, Kammerbeschluss vom 25. August 1998 – 1 BvR 2487/94 –, juris, Rn. 8.

40 BVerfG, Kammerbeschluss vom 25. August 1998 – 1 BvR 2487/94 –, juris); BVerfG, Kammerbeschluss vom 7. November 1995 – 1 BvR 209/93 –, juris; BVerfG, Kammerbeschluss vom 25. August 1998 – 1 BvR 2487/94 –, juris.

41 Vgl. Begründung zum Siebzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 18. Juni 2015 (Siebzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag); abrufbar unter: https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Begruendung_17_RAESTV_final.pdf; BVerfG, Kammerbeschluss vom 25. August 1998 – 1 BvR 2487/94 –, juris, Rn. 8; BVerfG, Kammerbeschluss vom 7. November 1995 – 1 BvR 209/93 –, juris.

42 BVerfG, Kammerbeschluss vom 31. Juli 1989 – 1 BvR 327/86 –, juris; BVerfG, Kammerbeschluss vom 30. November 1989 – 1 BvR 756/88 –, juris.

43 BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11 –, BVerfGE 136 – juris.

44 BVerfG, Urteil vom 5. Februar 1991 – 1 BvF 1/85 –, BVerfGE 83, 238.

2.2.2. Vereinbarkeit mit Glaubensfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG)

Im Zusammenhang mit der Glaubensfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 GG dürfte die Nichtberücksichtigung von Weltanschauungsgemeinschaften in den landesgesetzlichen oder staatsvertraglichen Vorgaben zur Besetzung der Rundfunkgremien ebenfalls verfassungsgemäß sein. Auch hier ist davon auszugehen, dass bereits der Schutzbereich nicht betroffen ist. Zwar wird neben der Religion auch die Weltanschauung vom Schutzbereich des Art. 4 Abs. 1 GG erfasst.⁴⁵ Weltanschauungsgemeinschaften können sich, soweit sie eine geschützte Tätigkeit im zuvor genannten Sinne ausüben, auch als Träger der Glaubensfreiheit auf diese berufen.⁴⁶ Allerdings dürfte die Beteiligung von Weltanschauungsgemeinschaften in der Organisation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht zur von Art. 4 Abs. 1 GG geschützten Tätigkeit zählen. Wie bereits erwähnt, soll durch die Besetzung der Gremien nicht das spezifische Interessen einzelner Gruppen, sondern das Allgemeininteresse an einem von staatlichen Einflüssen freien Rundfunk gewahrt werden. Die Weltanschauungsgemeinschaften würden in den Rundfunkgremien nicht ihre Interessen vertreten, sondern lediglich zum Binnenpluralismus beitragen und damit zur Kontrolle der Vielfaltsicherung.

2.2.3. Vereinbarkeit mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG)

Schließlich kommt für die Nichtberücksichtigung von Weltanschauungsgemeinschaften eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG in Betracht. Die gesetzlichen und staatsvertraglichen Vorgaben zur Besetzung der Rundfunkgremien unterliegen den Bindungen des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG.⁴⁷ Dieser engt zwar nicht die von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG belassene Freiheit der Wahl eines bestimmten Kontrollsystems ein und liefert auch, wenn der Gesetzgeber sich zugunsten der Kontrolle mit Hilfe der gesellschaftlich relevanten Gruppen entschieden hat, kein Relevanzkriterium.⁴⁸ Er verlangt aber, dass der Gesetzgeber das von ihm gewählte Kriterium gleichmäßig anwendet und nicht ohne sachlichen Grund davon abweicht.⁴⁹ Art. 3 Abs. 1 GG ist demnach dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können.⁵⁰

Weltanschauungsgemeinschaften sind gem. Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 7 WRV der Evangelischen und Katholischen Kirche gleichgestellt. Die Gleichbehandlung ist mithin verfassungs-

45 BeckOK GG/Germann, 46. Ed. 15.2.2021, GG Art. 4 Rn. 12 f.; Jarass/Pieroth, 16. Auflage 2020, GG Art. 4 Rn. 7.

46 Dreier/Morlok, 3. Auflage 2013, GG Art. 4 Rn. 108 ff.; Jarass/Pieroth, 16. Auflage 2020, GG Art. 4 Rn. 19 f.; Maunz/Dürig/Di Fabio, 92. EL August 2020, GG Art. 4 Rn. 53.

47 BVerfG, Kammerbeschluss vom 25. August 1998 – 1 BvR 2487/94 –, Rn. 11, juris.

48 BVerfG, Kammerbeschluss vom 25. August 1998 – 1 BvR 2487/94 –, Rn. 11, juris.

49 BVerfG, Kammerbeschluss vom 25. August 1998 – 1 BvR 2487/94 –, Rn. 11, juris.

50 BVerfG, Kammerbeschluss vom 25. August 1998 – 1 BvR 2487/94 –, Rn. 11, juris m. w. N.

rechtlich verankert. Dadurch, dass ihre Vertreter bei der Besetzung der Rundfunkräte kaum Berücksichtigung finden, werden Weltanschauungsgemeinschaften gegenüber den Kirchen ungleich behandelt. Dies dürfte aufgrund des verfassungsrechtlichen Gleichstellungsgebots auch nicht durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein. Mit Blick auf die gesellschaftliche Relevanz sind insbesondere keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht ersichtlich, dass eine ungleiche Behandlung gerechtfertigt wäre.

Zwar weisen die Evangelische Kirche und die Katholische Kirche mit insgesamt knapp 45 Millionen Mitgliedern (Stand 2017)⁵¹ und einem Bevölkerungsanteil von 52,1 Prozent⁵² deutlich höhere Mitgliederzahlen auf als die Weltanschauungsgemeinschaften. Nach eigenen Angaben verzeichnet etwa der Humanistische Verband Deutschlands derzeit bundesweit mehr als 25.000 Mitglieder,⁵³ sodass auch hier gesellschaftliche Relevanz erkennbar ist.

Das Bundesverfassungsgericht hält weder die schiere Größe der zu repräsentierenden Gruppe noch den Organisationsgrad für ausschlaggebend, wenn es um den Anspruch um einen Sitz im Rundfunkrat geht. In seinem Rundfunkurteil aus dem Jahre 2014 heißt es hierzu:

„Die Zusammensetzung der Kollegialorgane muss darauf ausgerichtet sein, Personen mit möglichst vielfältigen Perspektiven und Erfahrungshorizonten aus allen Bereichen des Gemeinwesens zusammenzuführen. Dabei hat der Gesetzgeber insbesondere darauf Bedacht zu nehmen, dass nicht vorrangig amtliche und sonstige Perspektiven und Sichtweisen, die für die staatlich-politische Willensbildung maßgeblich sind, abgebildet werden, sondern maßgeblich ein breites Band von Sichtweisen vielfältiger gesellschaftlicher Kräfte zum Tragen kommt (vgl. für die Programminhalte: BVerfGE 83, 238 <333 f.>). Er hat dafür zu sorgen, dass bei der Bestellung der Mitglieder dieser Gremien möglichst unterschiedliche Gruppen und dabei neben großen, das öffentliche Leben bestimmenden Verbänden untereinander wechselnd auch kleinere Gruppierungen, die nicht ohne weiteres Medienzugang haben, Berücksichtigung finden und auch nicht kohärent organisierte Perspektiven abgebildet werden. Die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat sich so auch hinsichtlich der Zusammensetzung der Gremien an dem Auftrag auszurichten, Vielfalt über die Programmdiversifizierung des privaten Angebots hinaus zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 60, 53 <66>; 83, 238 <334>).“⁵⁴

Folgt man diesen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, wonach weder die Größe gesellschaftlicher Gruppierung noch ihr Organisationsgrad, sondern ihre Unterschiedlichkeit für die

51 Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 2019, S. 73, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Jahrbuch/statistisches-jahrbuch-2019-dl.pdf;jsessionid=28B308814B53CCAB8FCBA1C01E20F0E9.live732?_blob=publicationFile.

52 Bundeszentrale für politische Bildung, Zahlen und Fakten. Die soziale Situation in Deutschland. Katholische und Evangelische Kirchen, 10. August 2020. Abrufbar unter: <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61565/kirche>.

53 Humanistischer Verband Deutschlands. Abrufbar unter: <https://humanistisch.de/hvd-bundesverband>.

54 BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11 –, BVerfGE 136 – juris.BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, Absatz –Nr. 39.

Berufung in den Rundfunkrat ausschlaggebend sein soll, dann spricht dies auch für eine Beteiligung säkularer Organisationen. Schließlich beläuft sich die Anzahl der Konfessionslosen in Deutschland auf rund 32,3 Mio. Menschen.⁵⁵

Als Lösungsansatz werden Körbe- und Rotationsmodelle vorgeschlagen, bei denen sich Gruppen einen Sitz im Rundfunkrat teilen.⁵⁶ Eine solche Regelung findet sich etwa in § 15 Abs. 4 WDR-Gesetz, wonach der Landtag sieben zusätzliche Mitglieder in den Rundfunkrat berufen kann. Auf einen dieser Plätze haben sich der Humanistische Verband Deutschlands, der Internationale Bund der Konfessionslosen und Atheisten und die Giordano-Bruno-Stiftung gemeinsam erfolgreich beworben.

2.3. Fazit

Es ist nicht auszuschließen, dass es mit dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG kollidiert, wenn Weltanschauungsgemeinschaften bei der Besetzung von Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anders als die Glaubensgemeinschaften weitgehend unberücksichtigt bleiben. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Glaubensgemeinschaften, zu denen die Evangelische bzw. Katholische Kirche zählen, und die Weltanschauungsgemeinschaften nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 7 WRV gleichrangig zu behandeln sind. Letztlich hat sich das Bundesverfassungsgericht aber noch nicht mit der Thematik befasst, sodass eine endgültige Antwort auf die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz nicht abschließend beantwortet werden kann.

3. Weltanschauungsgemeinschaften und Drittsenderecht

3.1. Allgemeines

Ein besonderer Aspekt des deutschen Rundfunksystems sind Verkündigungsformate wie die Übertragung von Gottesdiensten oder Sendeslots für sogenannte Kurzverkündigungen und „Das Wort zum Sonntag“. Hierzu heißt es beispielsweise im WDR-Gesetz: „Den Evangelischen Kirchen, der Katholischen Kirche und den jüdischen Kultusgemeinden sind auf ihren Wunsch angemessene Sendezeiten zur Übertragung gottesdienstlicher Handlungen und Feierlichkeiten sowie sonstiger

55 Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland: <https://fowid.de/meldung/religionszugehoerigkeiten-2019>.

56 Karis, Tim, Koschere Kochshows, muslimische Rundfunkräte und das Wort zum Sonntag. Religion und Medienregulierung in Deutschland und den Niederlanden, in: Gerster, Daniel/van Melis, Viola/Willems, Ulrich (Hrsg.), Religionspolitik heute. Probleme und Perspektiven in Deutschland, 2018, S. 271.

religiöser Sendungen einzuräumen.⁵⁷ Darin spiegelt sich das deutsche Kooperationsmodell von Staat und Kirche wider.⁵⁸

Drittsenderechte sind für die Kirchen eine bedeutende Möglichkeit, ihre Botschaften über den Rundfunk publik zu machen, indem sie nicht nur Objekt der Berichterstattung sind, sondern unmittelbar und in eigenen Sendungen ihrem Öffentlichkeitsauftrag nachkommen können.⁵⁹ Mithilfe der von den Rundfunkanstalten zur Verfügung gestellten Infrastruktur und Sendezeit nehmen die Religionsgemeinschaften ihren Verkündigungsauftrag im Radio und Fernsehen wahr. Diese Verkündigungssendungen liegen allein in der Verantwortung der Religionsgemeinschaften und zeichnen sich dadurch aus, dass sie von der Verantwortung des jeweiligen Rundfunkveranstalters nicht erfasst sind.⁶⁰

Bei dieser Form von „Rahmen- und Fensterstrukturen“ gibt der Sender die „Rahmenstruktur“ vor, indem er Bemessungs-, Verteilungs- und Platzierungsentscheidungen trifft, wohingegen die Kirchen und Religionsgemeinschaften den Rahmen selbst füllen und mit dem Publikum unmittelbar ohne journalistisch-mediale Vermittlung kommunizieren können.⁶¹ Sinn des kirchlichen Drittsenderechts ist es, Glaubensverkündungen und kirchliche Stellungnahmen ohne die Einschaltung von Redaktionen oder Journalisten unmittelbar zu senden.⁶² Die Verpflichtung des Rundfunkveranstalters beschränkt sich auf die Einräumung angemessener Sendezeit. Der Rundfunkveranstalter ist auch nicht verpflichtet, die berechtigten Religionsgemeinschaften bei der Herstellung des Sendematerials oder bei Live-Übertragungen zu unterstützen.⁶³ Den Rundfunkveranstaltern steht die Erstattung der Selbstkosten zu, tatsächlich werden die Kosten für die Übertragung von Gottesdiensten aber regelmäßig von den Sendern und nicht von den Kirchen übernommen.⁶⁴

57 § 8 Abs. 3 des Gesetzes über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ (WDR-Gesetz) in der Fassung vom 03.04.2020 [in Kraft getreten am 17.04.2020].

58 Rauch, Raphael, Mix aus Information, Musik und Ritus, Jüdische Radiosendungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, *Communicatio Socialis* 46 (2013) Nr. 2, S. 147.

59 Hacker, Wolfgang, Die Kirche im pluralistischen Rundfunk, 2001.

60 Renck, Ludwig, Bekenntnisverfassungsrecht und kirchliches Drittsendungsrecht, *NVwZ* 2000, S. 869.

61 Stock, Martin, Islam im Rundfunk – wie eigentlich? Auf dem Weg zu muslimischer kommunikativer Präsenz in deutschen Rundfunkprogrammen, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 226, 2007, S. 3.

62 Renck, Ludwig, Bekenntnisverfassungsrecht und kirchliches Drittsendungsrecht, *NVwZ* 2000, S. 869.

63 Nüßing in: Spindler/Schuster, *Recht der elektronischen Medien*, 4. Aufl. 2019, RStV § 42, Sendezeiten für Dritte, Rn. 3.

64 BeckOK, *InfoMedienR*, Cornils, 31. Ed. 1.2.2021, MStV § 68 Rn. 9.

Verkündigungssendungen der evangelischen und katholischen Kirche sind die Übertragung von Gottesdiensten und darüber hinaus im Deutschlandfunk die „Morgenandacht“, „Am Sonntagmorgen“ oder das „Wort zum Tage“. Die Deutsche Welle strahlt die Kirchensendung „Glaubenssachen“ aus, die ARD „Das Wort zum Sonntag“ und RTL „Bibelclips“.

Neben diesen klassischen Verkündigungsformaten der Kirchen gibt es weitere redaktionell von den Rundfunkanstalten verantwortete Sendungen zu kirchlichen und religiösen Themen wie beispielsweise vom Deutschlandfunk „Tag für Tag - Aus Religion und Gesellschaft“, vom ZDF „sonntags“ oder von den ARD-Landesrundfunkanstalten „Echtes Leben“. Weitere Sendungen der Landesrundfunkanstalten wie SWR 2 „Glauben“, Bayern 2 „Positionen“, NDR-Kultur „Glaubenssachen“ oder WDR „Lebenszeichen“ umfassen ein breiteres Themenspektrum aus Religion, Soziales und Kultur, bei dem allerdings auch dezidiert christliche und kirchliche Themen behandelt werden. Das Verhältnis dieser zumeist von einschlägigen Fachredaktionen für Religion und Kirche betreuten Sendungen zu den Drittsenderechten gilt als ambivalent, zumindest wird die Existenz dieser Sendungen aber als im Sinne der Kirchen gesehen.⁶⁵

Der Anspruch auf Sendezeit wird den Evangelischen Kirchen, der Katholischen Kirche und den jüdischen Kultusgemeinden in der Regel gesetzlich oder auf der Grundlage von Staatsverträgen eingeräumt. Für den WDR, MDR oder SR sind die Regelungen zu den Drittsenderechten ausschließlich auf die Evangelische und Katholische Kirche sowie die jüdischen Gemeinden beschränkt, wohingegen beim Deutschlandradio, NDR, SWR oder ZDF zusätzlich auch die Möglichkeit besteht, dass andere Religionsgemeinschaften Sendezeit beantragen können, soweit sie über den Körperschaftsstatus verfügen.⁶⁶

Noch offener sind die Regelungen im RBB-Staatsvertrag, wonach kein Körperschaftsstatus vorausgesetzt wird. § 8 Abs. 3 RBB-Gesetz lautet:

„Den Kirchen und anderen für die Bevölkerung im Sendegebiet bedeutsamen Religionsgemeinschaften sind auf ihren Wunsch angemessene Sendezeiten zur Übertragung gottesdienstlicher Handlungen und Feierlichkeiten sowie sonstiger religiöser Sendungen einzuräumen.“⁶⁷

65 Karis, Tim, Koschere Kochshows, muslimische Rundfunkräte und das Wort zum Sonntag. Religion und Medienregulierung in Deutschland und den Niederlanden, in: Gerster, Daniel/van Melis, Viola/Willems, Ulrich (Hrsg.), Religionspolitik heute. Probleme und Perspektiven in Deutschland, 2018, S. 272.

66 Karis, Tim, Koschere Kochshows, muslimische Rundfunkräte und das Wort zum Sonntag. Religion und Medienregulierung in Deutschland und den Niederlanden, in: Gerster, Daniel/van Melis, Viola/Willems, Ulrich (Hrsg.), Religionspolitik heute. Probleme und Perspektiven in Deutschland, 2018, S. 273 f.

67 Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 25. Juni 2002 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 (BerlinGVBl. Nr. 34 vom 11.12.2013, S 634; Brandenburg GVBl. Nr. 41 vom 9.12.2013).

3.2. Drittsenderecht für Weltanschauungsgemeinschaften im Bayerischen Rundfunkgesetz

Im Vergleich zu den genannten Regelungen verleiht § 4 Abs. 2 Nr. 3 Bayerisches Rundfunkgesetz ein Drittsenderecht nicht nur Religionsgemeinschaften, sondern zusätzlich auch Weltanschauungsgemeinschaften:

„Den Vertretern der anerkannten Religionsgemeinschaften sind auf ihren Wunsch angemessene Sendezeiten einzuräumen. Das Gleiche gilt für Körperschaften des öffentlichen Rechts gem. Art. 143 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung.“⁶⁸

In Art. 143 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern heißt es:

„Kirchen und anerkannte Religionsgemeinschaften bleiben Körperschaften des öffentlichen Rechts, soweit sie es bisher waren. Anderen anerkannten Religionsgemeinschaften sowie solchen weltanschaulichen Gemeinschaften, deren Bestrebungen den allgemein geltenden Gesetzen nicht widersprechen, sind nach einer Bestandszeit von fünf Jahren auf Antrag die gleichen Rechte zu gewähren.“⁶⁹

Diesbezüglich wird im Hörfunk auf Bayern 2 die Sendung „Positionen“ ausgestrahlt, die verschiedene Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften sonntags von 6:30 bis 7:00 Uhr Sendezeit zur Verfügung stellt. Abwechselnd übernehmen die Gestaltung der Sendung Adventisten, Baptisten, freie evangelische Gemeinden, Methodisten und Altkatholiken, die Christliche Wissenschaft, der Bund für Geistesfreiheit, der Humanistische Verband, Jehovas Zeugen und die Neuapostolische Kirche.⁷⁰

Der Bayerische Gerichtshof lehnte in seinem Urteil vom 29. Januar 2007 die Forderung des Humanistischen Verbandes, häufiger und auf einem günstigeren Sendeplatz zu Wort kommen zu können, mit der Begründung ab, dass sich die Einräumung „angemessener“ Sendezeiten nach der gesellschaftlichen Bedeutung einzelner Vereinigungen zu bemessen habe und dabei der aktuelle Mitgliederbestand die vorrangige Bezugsgröße darstelle.⁷¹

68 Gesetz 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 (BayGVBl. 2003, S.782 ff.), geändert durch § 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 2006 (BayGVBl. 2006, S.1008 ff.), durch § 1 des Gesetzes vom 10. Dezember 2007 (BayGVBl. 2007, S.903 ff.), durch § 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2008 (BayGVBl. 2008 S.975ff.), durch § 1 des Gesetzes vom 2. April 2009 (BayGVBl. 2009, S. 50), durch § 1 des Gesetzes vom 8. Dezember 2009 (BayGVBl. 2009, S. 609 f.) durch § 1 des Gesetzes vom 25. Oktober 2011 (BayGVBl. 2011, Nr. 21, S. 530) durch § 2 des Gesetzes vom 27.11.2012 (BayGVBl. 2012, Nr. 22, S. 581), durch § 1 des Gesetzes vom 22.07.2014 (BayGVBl. 2014, S. 286) durch § 1 des Gesetzes vom 20.12.2016 (BayGVBl 2016, Nr. 20 S.427) sowie zuletzt durch Art. 39b (17) des Gesetzes vom 15.05.2018 (BayGVBl. 2018, S. 252ff.).

69 Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), die zuletzt durch Gesetze vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642) geändert worden ist.

70 Bayerischer Rundfunk: <https://www.br.de/radio/bayern2/sendungen/positionen/positionen108.html>.

71 ZUM-RD 2007, 217, Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 29. Januar 2007 – 7 BV 06.764.

Wie viel Sendezeit im Sinne des Art. 4 Abs. 2 Nr. 3 Bayerisches Rundfunkgesetz „angemessen“ ist, bestimmt sich nach Auffassung des Gerichts danach, welche gesellschaftliche Bedeutung der einzelnen Gemeinschaft bei objektiver Betrachtung zukommt.⁷² Diese Bedeutung lasse sich nur mit Hilfe formaler und wertneutraler Kriterien und nicht im umfassenden Sinne ermitteln, da es Hoheitsträgern aufgrund ihrer Neutralitätspflicht generell verwehrt sei, religiöse oder weltanschauliche Positionen inhaltlich zu bewerten. Als maßgebende Bezugsgröße für die quantitative Bestimmung der Sendezeiten komme demzufolge vorrangig der aktuelle Mitgliederbestand in Betracht, der auch für die Verleihung des Körperschaftsstatus konstitutive Bedeutung besitze.

Insgesamt erhalte der Humanistische Verband (ca. 4.000 bis 5.000 Mitglieder in Bayern) im Laufe eines Jahres die Gelegenheit zu acht oder neun viertelstündigen Beiträgen (Gesamtdauer 120 oder 135 Minuten).⁷³ Für die Katholische Kirche und die evangelisch-lutherische Landeskirche (landesweit 7,89 bzw. 2,76 Millionen Mitglieder) würden sich demgegenüber ca. 1.770 bzw. ca. 1520 Sendeminuten im Jahr ergeben. Den Israelitischen Kultusgemeinden in Bayern (ca. 18.000 Mitglieder) werde eigene Sendezeit in einem jährlichen Umfang von ca. 780 Sendeminuten eingeräumt.

Der Umfang des Drittsendungsrechts hänge nicht davon ab, inwieweit sich die Mitglieder einer Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft mit ihrer Organisation tatsächlich identifizierten und ob die propagierten Grundvorstellungen auch außerhalb der eigenen Mitgliedschaft Unterstützung fänden.⁷⁴ Für solche ohnehin kaum quantifizierbaren Akzeptanzkriterien biete das Gesetz keinerlei Anhaltspunkte; es mache die Vergabe der Sendezeiten erkennbar allein vom rechtlichen Organisationsgrad einer Vereinigung abhängig und nicht von deren geistigem Einfluss. Die korporierten Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften würden auch nicht kraft ihrer staatlichen Anerkennung zu Repräsentanten oder Sachwalter all jener nicht-organisierten Bürger, die sich zu den gleichen Glaubens- oder Wertvorstellungen bekennen.

Eine ähnliche Sendung wie „Positionen“ auf Bayern 2 bietet auch der Hörfunk NDR Info, der sonntags zwischen 7.15 und 7.30 Uhr Sendungen von Religionsgemeinschaften ausstrahlt. Vierteljährlich beteiligt sich an diesem Format auch der Humanistische Verband Deutschlands Niedersachsen mit seiner Sendung "Freiheit und Verantwortung".⁷⁵

72 ZUM-RD 2007, 217, 222.

73 ZUM-RD 2007, 217 f.

74 ZUM-RD 2007, 217, 222.

75 Norddeutscher Rundfunk, NDR Info: <https://www.ndr.de/nachrichten/info/sendungen/Religionsgemeinschaften-Freiheit-und-Verantwortung.religionsgemeinschaften107.html>.

3.3. Verfassungsrechtlicher Hintergrund

Die Grundlage der Drittsenderechte ist nicht ausdrücklich im Grundgesetz geregelt. Die rechtliche Grundlage findet sich in § 68 Abs. 1 Hs. 1 Medienstaatsvertrag (MStV)⁷⁶, in weiteren Rundfunk- und Medienstaatsverträgen der Länder sowie in den Landesrundfunkgesetzen.

3.3.1. Vereinbarkeit mit der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG)

Die verfassungsrechtliche Einordnung der Rechte auf Ausstrahlung von Drittsendungen ist umstritten. Von Seiten der Evangelischen Kirche wird eine kirchliche Mitwirkung in Hörfunk und Fernsehen als verfassungsrechtlich verankert angesehen.⁷⁷ Das Grundgesetz garantiere in Art. 5 Abs. 1 S. 2 die Rundfunkfreiheit und die Verfassungsrichter verpflichteten den Gesetzgeber durch ihre kontinuierliche Rechtsprechung auf einen verfassungsgemäßen rundfunkpolitischen Ordnungsrahmen. Die Drittsenderechte beruhen auf der Rundfunkfreiheit und dem Grundrecht der Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 GG. Damit werde den Kirchen von Verfassung wegen die öffentliche Bezeugung der christlichen Botschaft garantiert.

Vertreter der Katholischen Kirche betonen ebenfalls, es sei der inzwischen auch gesetzlich und staatsvertraglich geregelten Einsicht der Gründungsväter der Bundesrepublik zu verdanken, dass die sozialintegrative Wirkung von Glaubensbotschaften – gleichsam zum sittlich-religiösen Fundament der christlich-abendländischen Gesellschaft gehörend – als Bestandteil der Vielfalt des öffentlich-rechtlichen Programmangebotes angesehen werde.⁷⁸ Die durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG vorgegebene Medienregulierung zielt auf die Sicherstellung einer möglichst hohen Meinungsvielfalt ab. Dieses Ziel werde durch strukturelle und inhaltliche Vorgaben verfolgt, darunter die Gewährung von Kurzberichterstattungsrechten.⁷⁹ Hierzu zähle auch die Verpflichtung der Rundfunkveranstalter, der Katholischen Kirche, den Evangelischen Kirchen und den Jüdischen Gemeinden angemessene Sendezeiten zur Übertragung religiöser Sendungen einzuräumen.

Nach anderer Auffassung gewährt die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Sendezeiten im öffentlich-rechtlichen oder privaten Rundfunk.⁸⁰ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestehe weder eine Verpflichtung des

76 Medienstaatsvertrag (MStV) vom 23. April 2020 (GVBl. S. 450, 451, BayRS 02-33-S).
Abrufbar unter: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/MStV/true?AspxAutoDetectCookieSupport=1>.

77 Medienportal der Evangelischen Kirche: <https://rundfunk.evangelisch.de/wir-ueber-uns/rechtliche-grundlagen-der-rundfunkarbeit>.

78 Hober, David, Öffentlich-rechtliches Fernsehen, Medienportal der Katholischen Kirche: <https://www.katholisch.de/artikel/243-oeffentlich-rechtliches-fernsehen>.

79 Lehr, Gernot, Medienrecht, Medienportal der Katholischen Kirche: <https://www.katholisch.de/artikel/239-medienrecht>.

80 BeckOK InfoMedienR, Cornils, 31. Ed. 01.02.2021, MStV § 68 Rn. 2;
Beck RundfunkR, Flechsig, 4. Aufl. 2018, RStV § 42 Rn. 1;
Renck, Ludwig, Bekenntnisverfassungsrecht und kirchliches Drittsendungsrecht, NVwZ 2000, S. 868.

Gesetzgebers zur Gewährung von Sendezeit zugunsten der Kirchen noch eine verfassungsunmittelbare Berechtigung.⁸¹ Stattdessen sei die Einräumung eines Anspruchs auf Sendezeit zugunsten bestimmter Dritter ein verfassungsrechtlich als solches nicht gefordertes einfachrechtliches Privileg, das – wenn es gewährt werde – strenge Gleichbehandlungspflichten auslöse.⁸²

Das Recht der Kirchen, inhaltlich selbständig gestaltete Beiträge durch Rundfunkanstalten beziehungsweise über deren zur Verfügung gestellten Sendeeinrichtungen ausstrahlen zu lassen, wird zudem in einem Spannungsverhältnis zur Rundfunkfreiheit gesehen, da Art. 5 Abs. 1 GG verlange, dass der Rundfunk weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert⁸³ werde.⁸⁴

Aufgabe des Rundfunks in einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft ist es, allen Menschen Raum zur öffentlichen Meinungsbildung zu bieten und die Versorgung mit Informationen, Bildung und Unterhaltung zu garantieren.⁸⁵ Vor diesem Hintergrund erscheint es rechtfertigungsbedürftig, dass öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter zu Serviceleistungen für die Kirchen und Religionsgemeinschaften angehalten werden können.⁸⁶ Denn das Recht auf Unterbringung von Sendezeiten im Programm des Rundfunkbetreibers schränkt dessen Programmautonomie als Kern seiner Rundfunkfreiheit ein.⁸⁷

Dieser Eingriff in die Programmautonomie kann jedoch aus Gründen der Informationsfunktion des Rundfunks für die Meinungsbildung und seiner Integrationsfunktion als gerechtfertigt angesehen werden.⁸⁸ Bei der Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen müssen die gesellschaftlichen Kräfte unter Einhaltung der für den Inhalt des Gesamtprogramms vorgegebenen Leitgrundsätze zu Wort kommen können.⁸⁹ Eine gesetzliche Verpflichtung zur Ausstrahlung von Drittsendungen wird insoweit als Faktor der gesellschaftlichen Integration für zulässig und gerechtfertigt gehalten.⁹⁰

81 BVerfGE 47, 198 = NJW 1978, 1043, 1046.

82 BeckOK InfoMedienR, Cornils, 31. Ed. 01.02.2021, MStV § 68 Rn. 2.

83 BVerfG, 1986-11-04, 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118, 152f. und 1981-06-16, 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295, 321.

84 Beck, RundfunkR, Flechsig, 4. Aufl. 2018, RStV § 42 Rn. 3 ff.

85 Hacker, Wolfgang, Die Kirche im pluralistischen Rundfunk, 2001.

86 So auch: Renck, Ludwig, Bekenntnisverfassungsrecht und kirchliches Drittsendungsrecht, NVwZ 2000, S. 869.

87 BeckOK InfoMedienR/Cornils, 31. Ed. 1.2.2021, MStV § 68 Rn. 3.

88 BeckOK InfoMedienR/Cornils, 31. Ed. 1.2.2021, MStV § 68 Rn. 3.

89 BVerfGE 90, 60, 88 (22.02.1994 - 1 BvL 30/88).

90 Beck, RundfunkR, Flechsig, 4. Aufl. 2018, RStV § 42 Rn. 7 f.

3.3.2. Vereinbarkeit mit Glaubensfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG)

Die Religionsfreiheit aus Art. 4 GG ermöglicht den Kirchen unter anderem die öffentliche Bezeugung der christlichen Botschaft. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vollzieht sich das kirchliche Reden und Handeln entsprechend dem bereits in der Bibel übertragenen Auftrag der Kirchen vor allem in der Öffentlichkeit.⁹¹ Die Religionsfreiheit umfasst demnach das Recht, den eigenen Glauben in der Öffentlichkeit zu manifestieren:

„Die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit umfaßt indessen nicht nur die (innere) Freiheit, zu glauben oder nicht zu glauben, sondern auch die äußere Freiheit, den Glauben in der Öffentlichkeit zu manifestieren, zu bekennen und zu verbreiten. Dazu gehört auch das Recht des Einzelnen, sein gesamtes Verhalten an den Lehren des Glaubens auszurichten und seiner inneren Glaubensüberzeugung gemäß zu handeln (BVerfGE 32, 98 [106] - Gesundheitsbeter). In diesem Sinne enthält Art. 4 Abs. 1 und 2 GG nicht nur ein individuelles Abwehrrecht, das dem Staat die Einmischung in den höchstpersönlichen Bereich des Einzelnen verbietet, sondern es gebietet auch in positivem Sinn, Raum für die aktive Betätigung der Glaubensüberzeugung und die Verwirklichung der autonomen Persönlichkeit auf weltanschaulich-religiösem Gebiet zu sichern.“⁹²

Die Glaubensfreiheit gewährleistet insofern neben der inneren Freiheit, religiöse und weltanschauliche Überzeugungen zu bilden und zu haben, die äußere Freiheit, diese Überzeugungen bzw. Entscheidungen zu bekennen und zu verbreiten.⁹³ Aus dieser aktiven Betätigung einen Anspruch auf die Verbreitung der kirchlichen Ansichten im Rundfunk abzuleiten, wird jedoch in Frage gestellt.⁹⁴

Kirchen sind auch Bildungsträger und nehmen am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung teil, wie dies etwa aus Art. 133 Abs. 1 S. 3 Bayerische Verfassung hervorgeht.⁹⁵ Damit die Kirchen diese Funktion wahrnehmen können, argumentieren Befürworter des Drittsenderechts für Kirchen, dass diesen wie anderen meinungsbildenden Gruppen der Zugang zum Rundfunk offenstehen müsse. Zudem unterliege die Kirche der Selbstverpflichtung, dass allen – auch kranken und alten – Menschen, die Möglichkeit eingeräumt werden müsse, an einem Gottesdienst teilnehmen zu können.

91 BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 1968 – 1 BvR 241/66, BVerfGE, 24, 236 – Aktion Rumpelkammer; BVerfG, Beschluss vom 17. Dezember 1975 – 1 BvR 63/68, BVerfGE 41, 29 – Simultanschule. In Matthäus 10, 7 ist übertragen, dass Jesus zu seinen Jüngern sprach: „Geht aber und predigt und sprecht“, siehe dazu: EKD, Das rechte Wort zur rechten Zeit, Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland zum Öffentlichkeitsauftrag der Kirche, 2008.

92 BVerfG, Beschluss vom 17. Dezember 1975 – 1 BvR 63/68, BVerfGE 41, 29 Rn. 100 – Simultanschule.

93 BVerfGE 32, 98, 106 f.; 69, 1, 33 f.

94 BeckOK InfoMedienR/Cornils, 31. Ed. 1.2.2021, MStV § 68 Rn. 3.

95 Bayerische Verfassung vom 2.12.1946 (GVBl. S. 333), Letzte Änderung durch § 1 ÄndG vom 10.12.2003 (GVBl. S. 817) abrufbar unter: <https://www.gesetze-bayern.de/Cotent/Document/BayVerf>.

Dies lasse sich aber praktisch nur durch die Übertragung von Verkündigungssendungen im Rundfunk erreichen.⁹⁶ Andere sehen dagegen in diesem Zusammenhang den Gleichheitsgrundsatz verletzt, wenn nur Christen und nicht auch Anhänger anderer Religionen ebenso behandelt werden.⁹⁷

3.4. Privilegierung der Kirchen als langjährige Tradition

Die Privilegierung der christlichen Kirchen und jüdischen Gemeinden entspricht zwar einer langjährigen Tradition, allerdings befreit dieses Argument nicht davon, diese Sonderstellung im Lichte sich wandelnder gesellschaftlicher Verhältnisse und auch im Hinblick auf die verfassungsrechtlich geforderte religiöse Neutralität des Staates kritisch zu hinterfragen.⁹⁸ Selbst wenn sich ein historisch gewachsenes und stark reguliertes Feld wie die Medienpolitik nicht ohne weiteres umgestalten lässt, sobald Nachholbedarf in Teilbereichen wie bei den religiösen und konfessionslosen Vertretungen erforderlich wird, werfen die starken Veränderungen in den vergangenen Jahrzehnten dennoch die Frage auf, ob eine Vielzahl von Gruppen weiterhin von den Drittsenderechten ausgeschlossen werden kann. Jedenfalls erscheint die Begrenzung des Drittsenderechtes allein auf Kirchen und jüdische Gemeinden mit dem Argument einer hinreichenden institutionellen Verfestigung, Geschlossenheit und Repräsentation nicht mehr zwingend, da diese Voraussetzungen inzwischen auch von anderen Gruppen erfüllt werden. Stattdessen müssten dann auch anderen gesellschaftlich relevanten Gruppen Drittsenderechte in angemessenem Umfang eingeräumt werden.⁹⁹

Die Beschränkung des Drittsenderechtes auf die christlichen Kirchen und die jüdischen Gemeinden ist immer wieder Gegenstand von Kritik, mit der die Berechtigung der Kirchen auf Drittsenderechte angezweifelt wird. Kritiker bemängeln, dass den Kirchen ein Drittsenderecht ohne überzeugende Argumente zugesichert werde. Weder der Öffentlichkeitsauftrag noch das kirchliche Selbstverständnis und die Moralwächterfunktion der Kirchen könnten allein zur Zusicherung von Drittsenderechten führen. Das bloße Selbstverständnis könne nicht rechtsbegründend sein, ansonsten hätte jede relevante Gruppe das Recht sich im Rundfunk selbst zu produzieren und Sendezeit einzufordern. Den Sendern käme dann immer weniger eigene Sendezeit zu. Dies sei nur schwer vermittelbar in der heutigen Zeit, da die Kirchen stark an Mitgliedern verlieren und nicht dieselben Regeln gelten können wie zu einer Zeit, in der die Kirchen noch einen größeren Teil der Gesellschaft angesprochen haben.¹⁰⁰

96 Hacker, Wolfgang, Die Kirche im pluralistischen Rundfunk, 2001.

97 Karis, Tim, Koschere Kochshows, muslimische Rundfunkräte und das Wort zum Sonntag, Religion und Medienregulierung in Deutschland und den Niederlanden, in: Gerster, Daniel/van Melis, Viola/Willems, Ulrich (Hrsg.), Religionspolitik heute. Probleme und Perspektiven in Deutschland, 2018, S. 276.

98 BeckOK InfoMedienR/Cornils, 31. Ed. 1.2.2021, MStV § 68 Rn. 6.

99 BeckOK InfoMedienR/Cornils, 31. Ed. 1.2.2021, MStV § 68 Rn. 6.

100 Hacker, Wolfgang, Die Kirche im pluralistischen Rundfunk, 2001.

Indes ist zu berücksichtigen, dass der Schutz der verpflichteten Veranstalter vor einer übermäßigen Inanspruchnahme nicht unbedingt zu einem Ausschluss anderer Berechtigter vom Drittsenderecht führen muss, sondern auch zur Absenkung der jeweils angemessenen Sendezeiten führen kann.¹⁰¹

3.5. Fazit

Das Drittsenderecht der christlichen Kirchen und jüdischen Gemeinden lässt sich zwar nicht unmittelbar aus der Rundfunkfreiheit und Religionsfreiheit herleiten, dennoch ist zu berücksichtigen, dass die Kirchen und jüdischen Gemeinden in einer pluralistischen Gesellschaft einen Platz im Gesamtbereich der Medien haben müssen. Die Kirchen sind wie alle Bekenntnisgemeinschaften auf öffentliches Wirken angewiesen, das die Ausschöpfung von technischen Möglichkeiten erfordert, damit sie eine möglichst breite Zielgruppe erreichen können. Ohne einen Zugang zum Rundfunk wäre die Anerkennung des kirchlichen Öffentlichkeitsauftrags in seiner Bedeutung geschmälert und der effektive Zugang zur Öffentlichkeit stark erschwert.¹⁰²

Die Einräumung eines Anspruchs auf Sendezeit stellt ein verfassungsrechtlich als solches nicht gefordertes einfachrechtliches Privileg dar, das Gleichbehandlungspflichten auch gegenüber anderen Dritten auslöst. Das Drittsenderecht sollte deshalb nicht nur auf die christlichen Kirchen und jüdischen Gemeinden beschränkt bleiben. Stattdessen könnte eine Aufteilung von Drittsendezeiten in Betracht kommen, die sich an wertneutralen Bezugsgrößen wie den Mitgliederzahlen orientiert, um eine für den öffentlichen Diskurs gewinnbringende Vielfalt im Rundfunk zu gewährleisten.

* * * *

101 BeckOK InfoMedienR/Cornils, 31. Ed. 1.2.2021, MStV § 68 Rn. 6.

102 Renck, Ludwig, Das gesetzliche Drittsenderecht der Bekenntnisgemeinschaften, ZUM 2001, S. 104.