

Bundesverfassungsgericht
- Erster Senat -
Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

GEWERKSCHAFT
DER JOURNALISTINNEN
UND JOURNALISTEN

**DEUTSCHER
JOURNALISTEN-
VERBAND** 

PRESSEHAUS 2107
SCHIFFBAUERDAMM 40
10117 BERLIN
TELEFON 0 30-72 62 79 20
TELEFAX 0 30-726 27 92 13
E-MAIL: DJV@DJV.DE
INTERNET: WWW.DJV.DE

23. Juni 2011
Az: 27.300

**Stellungnahme
des Deutschen Journalisten-Verbandes e. V.
zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle der
Regierung des Landes Rheinland-Pfalz
- 1 BvF 1/11 -**

Dem Deutschen Journalisten-Verband (DJV) wurde mit Schreiben des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 2011 gemäß § 27 BVerfGG Gelegenheit zur Äußerung zur o. a. abstrakten Normenkontrolle des Landes Rheinland-Pfalz gegeben. In seiner nachfolgenden Stellungnahme beleuchtet der DJV zunächst die Aufgaben der Kontrollorgane des ZDF, dem Fernsehrat und dem Verwaltungsrat (A). Er stellt sodann die derzeitige tatsächliche Zusammensetzung der genannten Organe dar und zeigt Querverbindungen auf (B). Im dritten Teil der Stellungnahme nimmt der DJV sodann Stellung zur Frage der Begründetheit des vom Land Rheinland-Pfalz gestellten Antrags (C).

A - Aufgaben der Kontrollorgane

I. Fernsehrat des ZDF

Der Fernsehrat ist in der Hierarchie der Organe des ZDF dasjenige, welches schon nach seiner Zusammensetzung prädestiniert ist, die Interessen der Allgemeinheit in der Anstalt des öffentlichen Rechts ZDF zu vertreten¹. Er ist das oberste Organ des ZDF in dem Sinn, dass er die Öffentlichkeit repräsentiert und wesentlich die Rundfunkfreiheit zu garantieren hat².

1 Fuhr, ZDF-Staatsvertrag, S. 261, 1985

2 Fuhr, aaO, S. 265

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

1. Richtlinienkompetenz

Nach § 20 Abs. 1 des ZDF-Staatsvertrags³ hat der Fernsehrat zunächst die Aufgabe, für die Sendungen des ZDF Richtlinien aufzustellen. Diese Aufgabe wird als wichtigstes und wirksamstes Instrument des Fernsehrates für seine Mitwirkung an der Programmgestaltung bezeichnet⁴. Mit der Zuweisung dieser Kompetenzen an den ZDF-F Fernsehrat kommt seine Macht zum Ausdruck, die für das Programm und seine Gestaltung unmittelbar Verantwortlichen dergestalt anzuleiten und zu kontrollieren, dass sie die verfassungsmäßigen Vorgaben und die zur Ausgestaltung notwendigen Gesetze der Rundfunkfreiheit beachten⁵. In der Richtlinienkompetenz ebenso wie in der Beratungskompetenz manifestiert sich die Effektivität des Einflusses des Fernsehrates und damit des Einflusses der Interessen der Allgemeinheit, die die Fernsehratsmitglieder als Vertreter der entsendenden gesellschaftlichen Gruppen wahrzunehmen haben⁶.

Auch wenn Richtlinien nicht dazu bestimmt oder gar geeignet sein dürfen, die Zuständigkeit des letztlich programmverantwortlichen Intendanten in Frage zu stellen, sind sie doch schon wegen Ihres generellen Charakters eine wesentliche Leitlinie für die Programmgestaltung und für den Intendanten verbindlich. Sie beschränken in diesem Sinn die Programmverantwortlichkeit und -gestaltungsfreiheit des Intendanten. Die Richtlinienkompetenz bedeutet jedoch nicht, dass der ZDF-F Fernsehrat konkrete Weisungen im Einzelfall erteilen dürfte. Die Kompetenz, Richtlinien für die Sendungen des ZDF aufzustellen, bedeutet nicht mehr und nicht weniger, als dass der Fernsehrat einen vom Intendanten zu beachtenden Rahmen für das Programm des ZDF setzen darf⁷.

Die derzeitigen Richtlinien für die Sendungen des ZDF bestehen in der Fassung vom 19.03.2004 (vgl. www.zdf.de/unternehmen). Sie enthalten neben Hinweisen auf die einzuhaltenden gesetzlichen und staatsvertraglichen Vorschriften grundsätzliche Regelungen zum Ziel des Programms (vgl. I (3), zu den Voraussetzungen der Berichterstattung (I (4 und 5) sowie zu einer Vielzahl von Anforderungen an die Programme des

3 vom 31.08.1991 in der Fassung des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags, in Kraft seit 01.06.2009

4 Fuhr, aaO, S. 266

5 vgl. BVerfGE 12, 205 (262) 1. Rundfunkurteil

6 vgl. Dörr, K&R 2009, 555 (557)

7 Fuhr, aaO, S. 267

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

ZDF (II bis VII). Daneben enthalten Sie zusätzliche Anforderungen an die Medien- und Onlinedienste des ZDF (VIII und IX).

Betrachtet man die Einzelheiten der Anforderungen an das Programm, die in den Richtlinien für die Sendungen des ZDF niedergelegt sind, unterstreicht dieser Detailreichtum den Einfluss des ZDF-Fernsehrates auf die Programmgestaltung des ZDF. Dieser Einfluss wird auch in weiteren Richtlinien des ZDF-Fernsehrates deutlich, so z. B. in den Richtlinien für Werbung, Sponsoring, Gewinnspiele und Produktionshilfe, in den Richtlinien für den Jugendschutz.

Nach § 20 Abs. 3 Satz 2 des StV bedarf die Beteiligung des ZDF an Programmvorhaben nach § 11 b des Rundfunkstaatsvertrages der Zustimmung des Fernsehrates. Das Verfahren ist in den Richtlinien für die Genehmigung von Telemedien des ZDF festgelegt. Danach geht einer evtl. Zustimmung voraus ein so genannter Drei-Stufen-Test, der Ausdruck der Richtlinienkompetenz des Fernsehrates ist⁸. Gerade auch durch die Verantwortlichkeit des Fernsehrates für den Drei-Stufen-Test vor der Einführung neuer Telemedienangebote des ZDF wird seine programmverantwortliche Stellung und Aufgabe deutlich, weil mit dieser Aufgabe eine wesentliche Weichenstellung hin zu neuen Angeboten oder der Veränderung bestehender Angebote verbunden ist.

2. Beratungskompetenz

Neben der „Richtlinienkompetenz“ des ZDF-Fernsehrates besteht seine weitere Aufgabe nach § 20 Abs. 1 S. 1 des ZDF-Staatsvertrags darin, den Intendanten bei der Programmgestaltung zu beraten. Dieses Beratungsrecht geht über die Richtlinienkompetenz einerseits hinaus, weil der Fernsehrat nach diesem Recht auch die Möglichkeit hat, in Einzelfällen der Programmgestaltung bis hin zu einzelnen Beiträgen dem Intendanten seine Auffassung dazu mitzuteilen und Ratschläge zu erteilen. Auf der anderen Seite ist das Beratungsrecht ein gegenüber der Richtlinienkompetenz schwächeres Recht, weil verbindliche Regelungen für den Intendanten damit nicht verbunden sind. Dieser kann den Ratschlägen folgen oder auch nicht. Der Intendant kann jedoch dieses Recht nicht unterlaufen. Bereits der Wortlaut des § 20 Abs. 1 S. 1 des ZDF-Staatsvertrags⁹ macht deutlich, dass den Fernsehrat eine Pflicht zur Beratung trifft. Er hat damit aber auch einen Anspruch auf Beratung. Zugleich hat der Fernsehrat den

⁸ I 1 der Richtlinie für die Genehmigung von Telemedienangeboten

⁹ „der Fernsehrat hat die Aufgabe ... zu beraten“

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

daraus abzuleitenden Anspruch, die für die Beratung notwendigen Unterlagen und Auskünfte rechtzeitig vom Intendanten zu erhalten.

3. Überwachungsaufgabe

Neben der Richtlinienkompetenz und dem Beratungsrecht hat der Fernsehrat nach § 20 Abs. 1 S. 2 ZDF-Staatsvertrag die Aufgabe, die Einhaltung der von ihm aufgestellten Richtlinien sowie die in den § 5, 6, 8 bis 11 und 15 des Staatsvertrags aufgestellten Grundsätze zu überwachen. Die Stellung des ZDF-Fernsehrats als für das Programm und seine Gestaltung wesentlich mitverantwortliches Organ wird ebenfalls durch diese ihm zugewiesene Funktion der Überwachung beleuchtet. Dies wird unmittelbar ersichtlich bei der Überwachung der Einhaltung der für die Sendungen des ZDF aufgestellten Richtlinien. Indem dem ZDF-Fernsehrat auch das Recht der Überwachung zur Einhaltung der von ihm selbst aufgestellten Richtlinien zugeordnet ist, kann der Fernsehrat gewissermaßen eine legislative und (beschränkte) exekutive Funktion¹⁰ ausüben. Bei alledem ist selbstverständlich zu beachten, dass die Programmverantwortung durch den Intendanten wahrgenommen wird und dieser dem Fernsehrat auch nicht hierarchisch untergeordnet ist¹¹. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass der ZDF-Fernsehrat mit der Zuweisung dieser Funktion weiteren deutlichen Einfluss auf die Programmgestaltung des ZDF erlangt. Der ZDF-Fernsehrat wird damit nicht zum Neben-Intendanten. Vergleichbar der Überwachungsfunktion, die der Personalrat gegenüber der Dienststelle hinsichtlich der Einhaltung von Tarifverträgen, Gesetzen etc. nach § 68 Abs. 1 BPersVG ausübt, erschöpft sich die Überwachungsfunktion des Fernsehrats in einer Rechtmäßigkeitskontrolle, hier des Programms. Notfalls kann der Fernsehrat aber insoweit seine damit verbundenen Rechte gerichtlich durchsetzen.

4. Satzungsrecht

Der ZDF-Fernsehrat hat darüber hinaus das Recht, den Inhalt der Satzung des ZDF mitzubestimmen und diese in Kraft zu setzen. Nach § 20 Abs. 2 beschließt er über die Satzung, deren Entwurf vom Verwaltungsrat vorzulegen ist. Bei vom Fernsehrat beabsichtigten Satzungsänderungen muss allerdings der Verwaltungsrat vom Fernsehrat zuvor gehört werden. Die Satzung selbst hat überwiegend keinen unmittelbaren Bezug

¹⁰ der Vergleich hinkt selbstverständlich, macht aber das Zusammenwirken der beiden Befugnisse deutlich

¹¹ vgl. Fuhr, aaO, S. 271

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

zur Programmgestaltung im engeren Sinne. Sie enthält kaum programmrelevante Detailregelungen, wie sie z.B. in den Richtlinien für Sendungen des ZDF niedergelegt sind. Sie regelt vielmehr die innere Ordnung des ZDF. Jedoch wirken sich auch Satzungsregelungen auf die Programmgestaltung des ZDF aus. Dies gilt z. B. für die Errichtung und Aufhebung von Studios (§ 2)¹², in der Beschreibung der Aufgaben des ZDF (§ 3), die Beteiligung an Programmvorhaben nach dem Rundfunkstaatsvertrag (§ 5 Abs. 6) und schließlich auch für die Behandlung von Programmbeschwerden (§ 21).

5. Genehmigung des Haushaltsplans

Erhebliche Auswirkung auf die Programmgestaltung hat ebenfalls das nach § 20 Abs. 3 ZDF-Staatsvertrag bestehende Recht des Fernsehrats, den Haushaltsplan zu genehmigen. Zwar ist der ZDF-Fernsehrat bereits begrifflich durch die „Genehmigung“ darauf beschränkt, einem bereits abgeschlossenen Akt, in diesem Fall den Haushaltsplan, nachträglich zuzustimmen. Der Haushaltsplan selbst wird nach § 23 Abs. 4 des ZDF-Staatsvertrags vom Verwaltungsrat beschlossen. Auch kann der ZDF-Fernsehrat auf der Grundlage von § 20 Abs. 3 des ZDF-Staatsvertrags nur dem Plan insgesamt zustimmen oder ihn insgesamt ablehnen¹³. Mit dieser Befugnis ist der Fernsehrat jedoch in der Lage, erheblich auf die Programmgestaltung einzuwirken. Ohne die Zustimmung des Fernsehrats würde der Haushaltsplan keine Rechtswirkung entfalten. Seine Zustimmung wird demgemäß nur zu erlangen sein, wenn die Vorstellungen des Fernsehrats über die Programmgestaltung des ZDFs ihren Niederschlag im Haushaltsplan finden.

6. Recht zur Wahl

Schließlich wirkt sich die Programmgestaltungsmitwirkung des Fernsehrats insbesondere auch in seinem nach § 26 Abs. 1 ZDF-Staatsvertrag eingeräumten Recht aus, den Intendanten zu wählen. Die Gesamtverantwortung für die Programme des ZDF liegt nach § 27 Abs. 1 ZDF-Staatsvertrag beim Intendanten. Diese Verantwortung umfasst grundsätzlich jede programmliche, organisatorische, personelle und finanzielle Entscheidung. Mit der Wahl eines Intendanten hat der ZDF-Fernsehrat daher eine weitere

¹² ZDF-Satzung in der Fassung vom 11.12.2009

¹³ Fuhr, aaO, S. 273

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

wesentliche Möglichkeit, seinen Vorstellungen über die Programmgestaltung entsprechende Weichen zu stellen. Dabei ist zu beachten, dass der Fernsehrat einen Intendanten nur mit einer Mehrheit von drei Fünfteln der gesetzlichen Mitglieder wählen kann, vgl. § 26 Abs. 1 Satz 2 ZDF-StV.

Schließlich hat der Fernsehrat das Recht, nach § 24 Abs.1 lit. b) ZDF-StV acht Mitglieder des Verwaltungsrats zu wählen. Die hier notwendige Mehrheit für die Wahl ist ebenfalls eine Mehrheit von drei Fünfteln der gesetzlichen Mitglieder des Fernsehrats. Die so gewählten Verwaltungsratsmitglieder dürfen weder einer Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft angehören. Wählbar sind insoweit auch die Mitglieder des Fernsehrates.

II. ZDF-Verwaltungsrat

Das ZDF hat nach § 19 des Staatsvertrags drei Organe. Dem Intendanten obliegt die Gesamtverantwortung für das Programm, die Programmbezogenheit der Zuständigkeit des Fernsehrats ist oben ausführlich dargelegt worden. Demgegenüber hat der ZDF-Verwaltungsrat nach der Aufgabenbeschreibung in § 23 des Staatsvertrags insoweit scheinbar nur rudimentäre, Einfluss auf das Programm kaum nehmende Aufsichtsfunktionen. Diese Sichtweise würde allerdings weder einzelnen Befugnissen des Verwaltungsrat noch der faktischen Stellung dieses Kollegialorgans gerecht. Die § 20, 23, 27 und 28 des ZDF-Staatsvertrags sind vielmehr derart aufeinander abgestimmt, dass gegenseitige Mitwirkungs- und Überwachungsbefugnisse¹⁴ ein sinnvolles Zusammenarbeiten zur Aufgabenerfüllung des ZDF sicherstellen. Damit wird aber zugleich auch deutlich, dass die einzelnen Organe nicht nur die ihnen spezifisch zugewiesenen Kompetenzen ausüben dürfen, sondern jedes Organ einen wesentlichen Einfluss auf die Programmgestaltung hat. Das gilt auch für den ZDF-Verwaltungsrat.

1. Überwachungsaufgabe

Der ZDF-Verwaltungsrat hat nicht das Recht, bei der Wahl des Intendanten mitzuwirken, insoweit also Weichen zur Programmgestaltung zu stellen. Ihm obliegt nach § 23 Abs. 1 nur die Aufgabe, den Dienstvertrag mit dem Intendanten abzuschließen. Seinem Vorsitzenden obliegt es zudem, bestimmte Vertretungsbefugnisse gegenüber dem

14 Fuhr, aaO, S. 301f

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

Intendanten auszuüben. Er kann nach § 26 Abs. 3 ZDF-StV auch den Intendanten entlassen, allerdings nur dann, wenn der Fernsehrat einen entsprechenden Beschluss mit der Mehrheit von drei Fünftel seiner gesetzlichen Mitglieder gefasst hat.

Jedoch ist dem ZDF-Verwaltungsrat nach § 23 Abs. 2 StV die Aufgabe zugewiesen, die Tätigkeit des Intendanten zu überwachen. Da wesentliche programmbezogene Überwachungsfunktionen dem Fernsehrat zugewiesen sind (vgl. oben S. 4), verbleibt dem Verwaltungsrat hinsichtlich seiner Überwachungsaufgabe zunächst die Möglichkeit, die in der Gesamtverantwortung des Intendanten inkludierten Aufgabenbereiche Verwaltung und Finanzen sowie Produktion und Technik zu kontrollieren. Da diese Aufgabenbereiche ihrerseits aber der Aufgabenerfüllung des ZDF wesentlich dienen, nämlich Fernsehprogramme zu veranstalten, kann der Verwaltungsrat bei der Kontrolle der Überwachung der Tätigkeit des Intendanten mindestens mittelbar erheblich auf die Programmgestaltung Einfluss nehmen.

2. Satzungsrecht

Die Möglichkeit der Einflussnahme des ZDF-Verwaltungsrats auf die Programmgestaltung wird verstärkt durch sein nach § 23 Abs. 3 ZDF-Staatsvertrag verbrieftes Recht, den Entwurf der Satzung des ZDF vorzulegen und Änderungen der Satzung vorzuschlagen. Die Auswirkungen von Satzungsregelungen auf die Programmgestaltung wurden oben (S. 4) beschrieben.

3. Etatrecht

Noch deutlicher tritt der Einfluss des Verwaltungsrats auf die Programmgestaltung durch § 23 Abs. 4 ZDF-Staatsvertrag zutage. Dem Verwaltungsrat obliegt die Aufgabe, über den vom Intendanten entworfenen Haushaltsplan zu beschließen. Anders als der Fernsehrat, der lediglich den Haushaltsplan im Ganzen genehmigen oder nicht genehmigen kann, beinhaltet das Recht, Beschluss über den Haushaltsplan zu fassen, auch die Möglichkeit, einzelne Haushaltspositionen durchzusetzen, sie zu ändern oder gar zu verwerfen. Mit diesem Recht ist dem Verwaltungsrat die Möglichkeit eröffnet, ganz unmittelbar und in erheblicher Weise Einfluss auf die Programmgestaltung des ZDF zu nehmen. Zwar hat der Verwaltungsrat dabei die Programmgestaltungs-kompetenz des Intendanten zu beachten, das schließt es jedoch nicht aus, z.B. die Ausgaben für einen Programmbereich zu stärken und für andere Programmbereiche weniger Fi-

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

nanzmittel vorzusehen¹⁵. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag zu Recht darauf hingewiesen, dass über Entscheidungen zur Finanzausstattung auf indirekte Weise Einfluss auf die Art der Programmgestaltung und sogar auf den Inhalt einzelner Programme genommen werden kann, weil Programmentscheidungen finanzielle Voraussetzungen und Finanzentscheidungen programmliche Konsequenzen haben¹⁶. Mit dem Recht des Beschlusses über den Entwurf des Haushaltsplans des ZDF hat der ZDF-Verwaltungsrat demgemäß erheblichen Einfluss auf die Programmgestaltung.

4. Berufungsbeteiligungsrecht

Dieser programmliche Einfluss des Verwaltungsrats wird auch verstärkt durch die Regelung in § 27 Abs. 2 des ZDF-Staatsvertrags. Danach kann der Intendant nur im Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat den Programmdirektor, den Chefredakteur und den Verwaltungsdirektor und seinen Stellvertreter aus deren Mitte berufen. Die Programmgestaltenden Funktionen des Programmdirektors und des Chefredakteurs liegen auf der Hand, sie sind in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich unmittelbare Leiter der Redaktionen des ZDF. Mindestens mittelbar wirkt aber auch der Verwaltungsdirektor an der Programmgestaltung dadurch mit, dass ihm die Hauptabteilung Personal mit dem Personalmarketing und der Personalentwicklung sowie der Auswahl der Führungskräfte ebenso zugewiesen ist, wie das gesamte Programmarchiv.

Schließlich wird der Einfluss des ZDF-Verwaltungsrats auf die Programmgestaltung auch in seinen nach § 28 ZDF-Staatsvertrag bestehenden Zustimmungsrechten zum Abschluss von Anstellungsverträgen mit außertariflichen Angestellten deutlich. In § 19 Abs. 2 der ZDF-Satzung ist ausfüllend festgelegt, dass der Abschluss von Anstellungsverträgen mit allen Direktoren und Hauptabteilungsleitern sowie Leitern entsprechender Einrichtungen der Zustimmung des Verwaltungsrats bedarf. Dieses Zustimmungsrecht betrifft auch alle Leiter von Hauptredaktionen (z. B.: Aktuelles, Neue Medien, Zeitgeschichte, Reportage, Spielfilm, Fernsehspiel, Kinder- und Jugend, Kultur und Wissenschaft usw.).

¹⁵ Fuhr, aaO, S. 305

¹⁶ vgl. BVerfGE 90, 60 (102); 119, 181 (220f)

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

Sowohl der ZDF-Fernsehrat wie auch der ZDF-Verwaltungsrat können nach den ihnen zugewiesenen Aufgaben und auf der Grundlage der Gegenseitigkeit ihrer (Kontroll-) Befugnisse erheblichen Einfluss auf die Programmgestaltung des ZDF nehmen.

B – Die Zusammensetzung der Kontrollgremien und Querverbindungen

I. Fernsehrat

Der Fernsehrat besteht aus 77 Mitgliedern, die unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen vertreten (www.zdf.de/unternehmen). Die Mitglieder sollen die Interessen der Allgemeinheit binnenpluralistisch im ZDF vertreten.

Dem Fernsehrat gehören nach § 21 Abs. 1 lit a - f ZDF-StV je ein Vertreter der 16 Bundesländer, 3 Vertreter des Bundes, 12 Vertreter der Parteien, 2 Vertreter der evangelischen Kirche in Deutschland, 2 Vertreter der katholischen Kirche in Deutschland und 1 Vertreter des Zentralrats der Juden in Deutschland an.

Auf Vorschlag der jeweiligen Verbände und Organisationen werden nach § 21 Abs. 1 lit g - q i.V.m. Abs. 3 ZDF-StV von den Ministerpräsidenten weitere 25 Vertreter berufen. Schließlich werden auf der Grundlage von § 21 Abs. 1 lit. r i.V.m. Abs. 4 ZDF-StV von den Ministerpräsidenten der Länder weitere 16 Mitglieder des Fernsehrats aus verschiedenen Bereichen des öffentlichen Lebens benannt.

Die unter § 21 Absatz 1 Buchst. c) bis r) aufgeführten Vertreter dürfen nicht Mitglieder einer Landesregierung oder der Bundesregierung sein.

Von den 77 Mitgliedern des Fernsehrates gehören derzeit dreizehn Mitglieder dem Deutschen Bundestag an, fünf Mitglieder sind ehemalige Bundestagsabgeordnete. Drei aktive Mitglieder des Europäischen Parlaments sind im Fernsehrat vertreten und ein ehemaliges Mitglied des Europäischen Parlaments, das zugleich auch Bundesvorsitzender einer u.a im Deutschen Bundestag vertretenen Partei ist. Drei ehemalige Bundesminister sind Mitglied im Fernsehrat. Landtagen gehören sieben Mitglieder an, zwei gehörten Landtagen an. Fünf aktive Stadträte oder Kreistagsabgeordnete sind ebenso vertreten, wie dieselbe Anzahl ehemaliger Gemeinderäte. Drei aktive Landesminister sind im Fernsehrat ebenso tätig, wie ein ehemaliger Landesminister. Elf größten Teils hochrangige Beamte (z.B. Staatssekretäre) arbeiten im Fernsehrat mit, ebenso

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

drei Vertreter von kommunalen Spitzenverbänden und zwei aktive Generalsekretäre von u.a im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien¹⁷.

II. ZDF-Verwaltungsrat

Nach § 24 Abs. 1 ZDF-StV besteht der Verwaltungsrat aus vierzehn Mitgliedern, nämlich aus fünf Vertretern der Länder, dies sind fünf Ministerpräsidenten von Bundesländern, davon vier zugleich Landtagsabgeordnete.

Acht weitere Mitglieder werden vom Fernsehrat mit einer Mehrheit von drei Fünfteln seiner gesetzlichen Mitglieder gewählt. Unter diesen sind eine erst 2005 aus dem Landtag ausgeschiedene ehemalige Landesministerin, sowie zwei weitere ehemalige Landtagsabgeordnete und des Weiteren ehemalige Spitzenbeamte.

Ein weiteres Mitglied ist Vertreter des Bundes, der von der Bundesregierung berufen wird. Der Vertreter des Bundes ist Mitglied des Bundestages und Staatsminister.

Die vom Fernsehrat zu wählenden Mitglieder dürfen weder einer Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft angehören dürfen. Wählbar sind auch die Mitglieder des Fernsehrates selbst.

C – Begründetheit des Antrags

I. Unterstützung des Antrags

Der Antragsteller begehrt vom Bundesverfassungsgericht, dass die von ihm angegriffenen und im Antrag auf Seite 2 und 3 aufgeführten Normen für mit dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG unvereinbar erklärt werden. Der Antragsteller begründet diesen Antrag damit, die von ihm angegriffenen Normen verstießen gegen den aus der Rundfunkfreiheit abgeleiteten und für eine freiheitliche Medienordnung essentiellen Grundsatz funktionsadäquater Staatsferne zum Rundfunk.

¹⁷ Doppelnennungen sind herbei möglich, weil eine erhebliche Anzahl der Fernsehratsmitglieder mehrere Ämter und Funktionen gleichzeitig oder nacheinander ausüben.

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

Die angegriffenen Normen seien deswegen mit der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nicht vereinbar.

Der DJV stimmt dem Antragsteller hinsichtlich des Umfangs seines Angriffs gegen Normen des ZDF-Staatsvertrages und im Ergebnis seiner Argumentation zu und unterstützt den Antrag.

1. Historischer Abriss

Von Beginn des Rundfunks an, waren beide Teile dieses Mediums, zunächst der Hörfunk, später auch das Fernsehen, dem Begehren staatlicher Stellen nach umfassender staatlicher Kontrolle ausgesetzt¹⁸. Die zunächst privatrechtlich organisierten Rundfunkgesellschaften bedurften für die Benutzung von Postsendern der Genehmigung. Diese wurde abhängig gemacht von zu erfüllenden Bedingungen. Auf dieser Grundlage wurde eine Reichsrundfunk GmbH am 15.05.1925 gegründet, die maßgeblich durch die Deutsche Reichspost gesteuert wurde. Die Reichspost ihrerseits war eine staatliche Einrichtung. Die Reichsrundfunk GmbH hielt ihrerseits die Mehrheit der Geschäftsanteile der Regionalrundfunkgesellschaften, die sie gegründet hatten. Außer personellem Einfluss sicherten sich staatliche Stellen umfangreichen Einfluss auf die Programmgestaltung. So durfte z. B. im Rundfunk nur Nachrichtenmaterial verwendet werden, das von einer mehrheitlich in der Hand des Reichsinnenministeriums befindlichen Nachrichtenagentur geliefert wurde. Staatlichen Überwachungsausschüssen und Kulturbeiräten wurden z. B. Mitgliedschaften in Aufsichtsräten eingeräumt. Diese Mitglieder wurden vom Reich und den Ländern bestimmt. 1932 lagen 49 % der Geschäftsanteile der Reichsrundfunkgesellschaft bei den Ländern, 51 % bei der Deutschen Reichspost. An den Regionalrundfunkgesellschaften hielten die Länder 49 % und die Reichsrundfunkgesellschaft 51 %. Die politischen Überwachungsausschüsse wurden durch von den Landesregierungen ernannte Staatskommissare ersetzt. Zu ihren Befugnissen gehörte es, Sendungen zu verhindern, Programmänderungen zu veranlassen oder die Abberufung von Mitarbeitern zu betreiben bei formal bestehender Verantwortlichkeit des Intendanten für die Programmgestaltung¹⁹.

Zwischen 1933 und 1945 war der Rundfunk rein staatliche Angelegenheit und Propagandainstrument des Nationalsozialismus. Organisatorisch war der Rundfunk ab dem

18 vgl. Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht § 4 Rz. 9, 2. Auflage

19 zum Ganzen Herrmann/Lausen, aaO, Rz. 9 und 13, BVerfGE 12, 205 (208ff)

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

30.06.1933 dem Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda zugeordnet²⁰. Die publizistische Funktion des Rundfunks war auf die nationalsozialistische Propaganda ausgerichtet. Aus Sicht des Propagandaministers war auf den Rundfunk hundertprozentig Verlass²¹.

Nach 1945 wurde – angestoßen auch durch die westlichen Alliierten, z. B. durch den Befehl der amerikanischen Militärregierung vom 21.11.1947²² – auf Grund der insbesondere in den Jahren 1933 – 1945 gemachten Erfahrungen die Organisationsform von Anstalten des öffentlichen Rechts gewählt. Um die gewünschte Unabhängigkeit vom Staat wirksam zu erreichen, wurde vorgesehen, die Rundfunkanstalten von staatlicher Fachaufsicht freizustellen, mit Selbstverwaltungsrecht auszustatten und auch wirtschaftlich möglichst selbständig zu organisieren²³.

Das Bundesverfassungsgericht nahm in seinem ersten Rundfunkurteil die historische Erfahrung und die Weichenstellung nach 1945 auf und befand, dass Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verlangt, dass der Rundfunk weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird²⁴. Es urteilte, dass sich die dafür notwendigen Bedingungen nur durch Gesetz herstellen ließen, die Ausgestaltung des Rundfunks also den Erlass solcher Gesetze erfordere²⁵.

2. Rundfunkfreiheit

Die Rundfunkfreiheit ist eine dienende Freiheit²⁶. Die Institution Rundfunk als solche ist freiheitlich schon deswegen zu organisieren, weil es insbesondere auch um Entscheidungen darüber geht, was nicht gesendet werden soll, was die Rundfunkteilneh-

20 Reichsgesetzblatt 1933, I, S. 449

21 vgl. Herrmann/Lausen, aaO, Rz. 19

22 Peter Dahl: Radio. Sozialgeschichte des Rundfunks für Sender und Empfänger, 1983, S. 212: „Es ist die grundlegende Politik der US-Militärregierung, dass die Kontrolle über die Mittel der öffentlichen Meinung, wie Presse und Rundfunk, verteilt und von der Beherrschung durch die Regierung freigehalten werden müssen.“

23 vgl. Herrmann/Lausen, aaO, Rz. 28

24 BVerfGE 12, 205 (262)

25 BVerfGE 12, 205 (263)

26 BVerfGE 87, 181 (197)

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

mer nicht zu interessieren braucht und was ggf. ohne schädigenden Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung vernachlässigt werden kann²⁷. Die Beispiele, die das Bundesverfassungsgericht für die Mitwirkung des Rundfunks an der öffentlichen Meinungsbildung aufzeigt²⁸, machen deutlich, dass die Rundfunkfreiheit nicht auf bloße Berichterstattung oder die Vermittlung politischer Meinungen beschränkt ist, sondern jede Form der Vermittlung von Informationen und Meinung umfasst²⁹.

Jeder Einfluss, der geeignet ist, den Rundfunk als Instrument für außerpublizistische Zwecke einzusetzen, ist mit der Rundfunkfreiheit unvereinbar³⁰. Dies gilt insbesondere für den Kern der Rundfunkfreiheit, die Programmfreiheit³¹. Programmfreiheit meint dabei, dass die Auswahl der Inhalte und die Gestaltung des Programms Sache des Rundfunks ist und sich an publizistischen Kriterien auszurichten hat³². Da der ZDF-Fernsehrat und der ZDF-Verwaltungsrat als Selbstverwaltungsorgane des ZDF Teil dieses Rundfunks sind, ist – auf den ersten Blick – die Programmfreiheit und damit die Rundfunkfreiheit nicht berührt. Diese Organe sind Teil des Rundfunks. Teil des Rundfunks waren allerdings – wie oben S. 11 dargestellt – auch die (politisch motivierten) Überwachungsausschüsse und Kulturbeiräte in den Regionalgesellschaften des Reichsrundfunks, die unzweifelhaft die Aufgabe hatten, den Rundfunk politisch zu kontrollieren und damit zu außerpublizistischen Zwecken in Dienst zu nehmen³³. Demgemäß können auch dem Rundfunk immanente und eigentlich zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit geschaffene Kontrollorgane bei falscher Zusammensetzung, fehlenden Inkompatibilitätsregelungen und entsprechenden Befugnissen einen die Rundfunkfreiheit gefährdenden Einfluss ausüben. Fraglich ist daher, was es heißt, dass der Rund-

27 BVerfGE 12, 205 (260)

28 BVerfGE, 12, 205, aaO: „Diese Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung beschränkt sich keineswegs auf die Nachrichtensendungen, politischen Kommentare, Sendereihen über politische Probleme der Gegenwart, Vergangenheit oder Zukunft; Meinungsbildung geschieht ebenso in Hörspielen, musikalischen Darbietungen, Übertragungen kabarettistischer Programme bis hinein in die szenische Gestaltung einer Darbietung.“

29 BVerfGE 57, 295 (319)

30 BVerfGE 90, 60 (87); 87, 181 (201)

31 BVerfGE 90, aaO; 59, 231 (258); 87aaO)

32 BVerfGE 90, 60 (87)

33 Schriftsatz des BMI v. 31. 10. 1960, Anlage I, S. 3, zitiert nach: Der Fernsehstreit vor dem BVerfG, Bd. I, S. 124, 1964

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

funk weder unmittelbar noch mittelbar den Einflussnahmen Dritter, insbesondere des Staates, ausgesetzt werden darf³⁴.

Für den privaten Rundfunk hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass staatlichen Genehmigungsbehörden bei der Zulassung privater Rundfunkveranstalter keine Handlungs- oder Wertungsspielräume eingeräumt werden dürfen, die es ermöglichen, dass sachfremde Erwägungen Einfluss auf die Entscheidungen gewinnen. Jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks soll ausgeschlossen sein. Zum einen ist dem Staat damit untersagt, eine Rundfunkanstalt oder Rundfunkgesellschaft unmittelbar oder mittelbar zu beherrschen. Zum Weiteren ist der Rundfunk deswegen auch davor geschützt, dass sich der Staat durch subtilere Mittel indirekter Einwirkung Einfluss auf das Programm verschafft oder Druck auf die im Rundfunk Tätigen ausüben kann³⁵.

3. Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit

Die Ausgestaltung der das Ziel der Rundfunkfreiheit verfolgenden Ordnung ist Angelegenheit des Gesetzgebers, der im Rahmen der Gesetzgebungsbefugnis einen nicht durch Art. 5 Abs. 1 GG vorgegebenen Spielraum hat, soweit das Wie der Ausgestaltung in Frage steht und unter der Voraussetzung, dass die freie, umfassende und wahrheitsgemäße Meinungsbildung gewährleistet bleibt und Beeinträchtigungen oder Fehlentwicklungen durch die Gesetzgebung vermieden werden. Dabei hat der Gesetzgeber insbesondere sicherzustellen, dass der Rundfunk u. a. nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird³⁶.

Die Ausgestaltungsfreiheit des Gesetzgebers findet danach dort seine Grenze, wo die notwendigen gesetzlichen Vorkehrungen den bestimmenden Einfluss einer oder einzelner gesellschaftlicher Gruppen auf den Rundfunk nicht mehr verhindern können oder ihn nur ungenügend eindämmen. Das gilt auch und gerade für die staatliche Einflussnahme.

Da die Rundfunkfreiheit zu ihrem Schutz gesetzlich ausgestaltet werden muss, also materielle, organisatorische und prozedurale Regelungen vom Gesetzgeber zur Verfü-

34 BVerfGE 73, 118 (183; 90, 60 (87))

35 BVerfGE 90, 60 (88); 73, 118 (183; 83, 238 (323))

36 BVerfGE 57, 295 (921f)

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

gung zu stellen sind, die die Rundfunkfreiheit fördern, sind Staat und Rundfunk nicht absolut getrennt. Staatsfreiheit meint daher nicht die vollständige Freiheit des Rundfunks von jeglicher staatlicher Berührung; es geht vielmehr darum, eine weitgehende Staatsferne für die Aufgabenerfüllung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks anzustreben³⁷.

Bereits das Verbot, eine Anstalt unmittelbar oder mittelbar zu beherrschen, die Rundfunksendungen veranstaltet, hindert den Staat daran, durch prozedurale oder andere gesetzliche Regelungen ein Entscheidungsübergewicht zu erlangen³⁸. Der Gesetzgeber ist damit nicht daran gehindert, überhaupt staatliche Vertreter in Organe von Rundfunkanstalten zu entsenden bzw. dieses durch gesetzliche Regelungen zu ermöglichen. Ausdrücklich weist das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers ist, darüber zu entscheiden, wie die Kontrollgremien einer Rundfunkanstalt gebildet werden und wer im Einzelnen zu den gesellschaftlich relevanten Gruppen gehört³⁹. Der Regelungsgehalt von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG erschöpft sich nach den Worten des Bundesverfassungsgerichts darin, dass die vom Gesetzgeber festgelegte Zusammensetzung der Gremien geeignet sein muss, die Rundfunkfreiheit zu wahren. Innerhalb dieser Grenzen werde der Gesetzgeber in seiner Entscheidung durch die Rundfunkfreiheit nicht weiter beschränkt⁴⁰.

Der Gesetzgeber, der dem Staat oder einer gesellschaftlichen Gruppe unmittelbaren oder mittelbaren beherrschenden Einfluss auf eine Rundfunkanstalt verschafft oder der staatlichen Organen oder Dritten subtilere Mittel indirekter Einwirkung zur Verfügung stellt, die zur Verfolgung außerpublizistischer Zwecke im Rahmen des Rundfunks zu dienen geeignet sind oder der Regeln für Gremienzusammensetzung wählt, die nicht mehr geeignet sind, die Rundfunkfreiheit zu wahren, liefert den Rundfunk dem Staat oder den entsprechenden gesellschaftlichen Kräften in verfassungswidriger Weise aus.

Es ist die Aufgabe der Kontrollgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten⁴¹. Ihre Aufgabe, insbesondere im antragsgegen-

37 BVerfGE 121, 30 (53); 73, 118 (190)

38 BVerfGE 12, 205 (263)

39 BVerfGE 83, 238 (334)

40 BVerfGE 82, 238 (334)

41 BVerfGE 83, 238 (333, 335)

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

ständlichen Zusammenhang die des ZDF-Fernsehrats, ist es, darauf zu achten und zu dringen, dass die maßgeblich für die Programmgestaltung verantwortlichen Personen das Programm nicht einseitig z. B. an einer Partei, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung ausrichten und alle bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte in Gesamtprogramm angemessen zu Wort kommen⁴². Die Kontrollgremien sind Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit⁴³.

Auch staatliche Stellen der Exekutive, der Legislative und der Judikative verfolgen durchaus Interessen der Allgemeinheit, sie sind z. T. zudem unmittelbar demokratisch legitimiert. Das macht sie jedoch nicht zu – gewissermaßen natürlichen – Interessenvertretern der Allgemeinheit auch im Bereich des Rundfunks. Das Bundesverfassungsgericht hat vielmehr darauf hingewiesen, dass der Staat als Garant einer umfassend zu verstehenden Rundfunkfreiheit zwar unverzichtbar ist, andererseits seine Repräsentanten selber Gefahr laufen, die Rundfunkfreiheit ihren Interessen unterzuordnen⁴⁴, z. B. dadurch, dass bestimmte, mit den Interessen der Allgemeinheit im Sinne der o. a. Beschreibung nicht übereinstimmende medienpolitische Interessen verfolgt werden⁴⁵.

4. Bestimmung des Staatsanteils in Kontrollorganen

Da der Rundfunk staatsfrei im Sinne einer weitgehenden Staatsferne organisiert werden muss und den Gesetzgeber darüber hinaus die Pflicht trifft, eine Zusammensetzung der Gremien zu wählen, die geeignet ist, die Rundfunkfreiheit zu wahren, ist fraglich, welche Teile eines Gremiums der staatlichen Seite zuzurechnen sind (4.1) und wie hoch der Anteil dieser so identifizierten Vertreter am Gesamtgremium sein darf, um einen noch angemessenen Anteil⁴⁶ (4.2) festzustellen.

42 BVerfGE 60, 53 (65f)

43 BVerfGE 83, 238 (333)

44 BVerfGE 90, 60 (88)

45 BVerfGE 119, 181 (220; 90, 60 (93f))

46 BVerfGE 12, 205 (263)

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

4.1 Staatsvertreter

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht nähere Vorgaben, welche Vertreter staatlicher Stellen der staatlichen Seite zuzurechnen sind, nicht gemacht hat, ist es nach Auffassung des DJV⁴⁷ unzweifelhaft, dass dazu Vertreter der Exekutive gehören. Wenn staatlichen Behörden keine Handlungs- und Wertungsspielräume eingeräumt werden dürfen, die es ihnen ermöglichen, sachfremde, insbesondere die Meinungsvielfalt beeinträchtigende Erwägungen bei einer Entscheidung über den Zugang privater Interessenten zum Rundfunk einfließen zu lassen⁴⁸, dann ist es gerechtfertigt, Vertreter der Exekutive dem Staat zuzuordnen.

Nach Auffassung des DJV sind auch Vertreter kommunaler Gebietskörperschaften der staatlichen Seite zuzurechnen. Dies gilt nicht nur deswegen, weil sie als Organmitglieder der jeweiligen Körperschaft exekutive Funktionen ausüben. Nicht selten kommt es zudem auch zu personellen Überschneidungen zwischen Vertretern politischer Parteien, Angehörigen von Parlamenten und Vertretern von Gebietskörperschaften (vgl. oben B, S. 9). In der 6. Rundfunkentscheidung hat das Bundesverfassungsgericht zwar die Beteiligung von Gemeindevertretern an einer Veranstaltergemeinschaft und die kommunale Beteiligung einer Betriebsgesellschaft unter dem Gesichtspunkt der Staatsfreiheit des Rundfunks für unbedenklich gehalten⁴⁹. Jedoch war das der Begrenzung der Sitze in der Veranstaltergemeinschaft bzw. der Tatsache geschuldet, dass die Betriebsgesellschaft von der Gestaltung des Programms ausgeschlossen ist. Grundsätzlich sei die Gemeindequote in der Veranstaltergemeinschaft für den privaten Lokalrundfunk ebenso zu behandeln wie die Staatsquote in den Rundfunkräten⁵⁰.

Da Vertreter kommunaler Gebietskörperschaften der staatlichen Seite zuzurechnen sind, ist es nach Auffassung des DJV auch gerechtfertigt, Vertreter kommunaler Spitzenverbände dieser Seite zuzuordnen. Diese Spitzenverbände bestehen lediglich aus Kommunen, deren Vertreter ihrerseits zur staatlichen Seite zuzurechnen sind. Es ist für den DJV nicht erkennbar, dass in diesem Fall die verbandliche Organisation eine andere Einordnung rechtfertigen könnte.

47 so auch die Antragschrift, S. 23 mit Verweis auf BayVerfGH, NJW 1990, 311 (313); der BayVerfGH führt zudem Vertreter der Judikative, der Gemeindeverbände, von Kammern und Universitäten an.

48 BVerfGE 73, 118 (183)

49 BVerfGE 83, 238 (330)

50 BVerfGE 83, 238 (330)

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

Zur staatlichen Seite sind auch die Vertreter der Legislative zu rechnen, unabhängig davon, ob sie den Regierungsparteien oder den Oppositionsparteien zuzuordnen sind. Zunächst identifiziert das Bundesverfassungsgericht den Einfluss von Mehrheitsparteien bzw. Regierungsparteien als „staatlichen in Erscheinung tretenden“ Einfluss⁵¹. Sodann befindet es im so genannten 4. Rundfunkurteil, dass auch die übrigen im Landtag vertretenen politischen Parteien einen solchen Einfluss haben, weil sich deren Einfluss von dem Einfluss der Mehrheitsparteien kaum unterscheiden lässt⁵².

In der Entscheidung zur Parteibeteiligung an Rundfunkunternehmen betont das Bundesverfassungsgericht darüber hinaus, dass der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks auch im Verhältnis zu den Parteien zu beachten sei. Diese seien zwar dem Staat nicht zuzuordnen; jedoch bestehe eine gewisse Staatsnähe der Parteien. Sie seien nicht Teil des Staates⁵³. Die Parteien wiesen jedoch – verglichen mit anderen gesellschaftlichen Kräften – eine besondere Staatsnähe auf, weil sie auf die Erlangung staatlicher Macht ausgerichtet seien und entscheidenden Einfluss auf die Besetzung oberster Staatsämter ausübten. Die Bildung des Staatswillens beeinflussten die Parteien, indem sie in die staatlichen Institutionen vor allem durch Einflussnahme auf die Beschlussfassung von Parlament und Regierung hineinwirkten. Zudem komme es zu personellen Überschneidungen zwischen politischen Parteien und Staatsorganen⁵⁴.

Nach Meinung des DJV können auch Verbandsvertreter, die gesellschaftliche Gruppen repräsentieren, unter bestimmten Voraussetzungen der staatlichen Seite zugeordnet werden. Dies ist dann möglich, wenn das Auswahlverfahren solcher Vertreter es nahe legt, dass der staatlichen Seite nach den gesetzlichen Regelungen bestimmter Einfluss auf die Wahl oder ggf. auf die Abberufung solcher Verbandsvertreter zukommt. Schließlich gehören nach Meinung des DJV zur staatlichen Seite auch solche Vertreter, die gesellschaftliche Gruppeninteressen vertreten, ohne dass sie verbandlich organisiert wären und die vergleichbar durch den Staat bestimmt, berufen oder abberufen werden können.

51 BVerfGE 73, 118 (165)

52 BVerfGE 73, 118 (165)

53 BVerfGE 121, 30 (53)

54 BVerfGE 121, 30 (54f mit weiteren Nachweisen)

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

4.2 zulässiger Anteil der Staatsvertreter

Hinsichtlich der Frage, welchen Umfang zahlenmäßig der Teil der staatlichen Seite in Kontrollgremien einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt erreichen darf, um noch als „angemessener Anteil“ am jeweiligen Gremium angesehen zu werden, kommt es nach Auffassung des DJV nicht zwingend darauf an, eine absolute Obergrenze festzulegen. In der Antragschrift (S. 29 ff) wird darauf verwiesen, dass die Bandbreite der Meinungen von der Annahme reicht, bereits eine geringe Anzahl von Staatsvertretern in den Kontrollgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sei unzulässig, bis zu der Meinung, der Anteil müsse „deutlich unter 50 %“ liegen⁵⁵, die Vorstellungen über eine mögliche „Staatsquote“ reichen. Überwiegend für sachgerecht gehalten wird wohl ein Drittel dieser Quote⁵⁶. Auf die vom Bundesverfassungsgericht im jeweiligen Zusammenhang erachteten Quoten in Höhe von 19,23 %⁵⁷ bzw. 34,14 bzw. 31,71 %⁵⁸, weist die Antragschrift hin. Art. 111a der bayerischen Verfassung sieht einen Anteil von einem Drittel vor, allerdings nur bezogen auf Vertreter der Staatsregierung und des Landtages⁵⁹.

Nach Meinung des DJV kommt es hinsichtlich der Quote entscheidend darauf an, dass sie geeignet sein muss, die Rundfunkfreiheit zu wahren. Aus Sicht des DJV sind dafür insbesondere zwei Gesichtspunkte wesentlich. Zum einen muss durch die Gesamtanzahl des jeweiligen Gremiums sichergestellt sein, dass dieses seinen Kontrollaufgaben effektiv nachkommen kann. Es kann daher kein Gremium nur zur formalen Einhaltung einer wie auch immer gearteten „Staatsquote“ beliebig ausgebaut werden, damit der Anteil der staatlichen Vertreter nicht überwiegt. Das Kontrollgremium darf keinen solchen Umfang erlangen, dass die Arbeitsfähigkeit des Gremiums selbst oder die anderer Organe in Frage gestellt ist. Andererseits darf durch die Festlegung der Größe das Gremium nicht überfordert und so daran gehindert werden, eine effektive Kontrolle auszuüben.

55 Degenhardt BK GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rz. 773 mit weiteren Nachweisen in Fußnote 694

56 vgl. Degenhardt, aaO; Dörr, KR 2009 (555 (557)); OVG Lüneburg, DÖV 1979, 170f; Thüringischer Verfassungsgerichtshof, LKV 1999, 21 (23)

57 BVerfGE 73, 118 (165)

58 BVerfGE 83, 238 (332)

59 der in Art 11a. bay. Verfassung ebenfalls genannte Senat ist mit Wirkung zum 01.01.2000 abgeschafft worden.

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

Zudem darf die staatliche Seite nach Meinung des DJV keinen Umfang annehmen, der zwar nicht eine durch Mehrheit gekennzeichnete Beherrschung zulässt, wohl aber eine solche, die durch eine Sperrminorität ausgeübt werden kann. Wenn mittels Zustimmungsquoren festgelegt ist, dass bestimmte Beschlüsse nur mit der festgelegten qualifizierten Mehrheit zustande kommen, muss nach diesseitiger Auffassung der „Staatsanteil“ deutlich unter der Stimmenzahl liegen, mit der der jeweilige Beschluss verhindert werden kann.

In seiner zur Zusammensetzung des ZDF-Verwaltungsrates ergangenen Entscheidung hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof im Hinblick auf die Frage der Staatsferne darauf abgestellt, dass der Einfluss der Staatsgewalt im Verwaltungsrat des ZDF „föderalistisch gebrochen“ sei⁶⁰.

Der DJV teilt die Auffassung des Antrag stellenden Landes, dass dieser Gedanke der föderalistischen (ggf. auch parteipolitisch begründeten) Brechung nicht geeignet ist, eine Erhöhung des zulässigen Anteils der Staatsseite zu rechtfertigen (vgl. S. 37). Dagegen spricht bereits die Tatsache, dass der Einfluss der staatlichen Seite nicht dadurch verringert wird, dass (möglicherweise unterschiedliche) Interessen der Länder eine Rolle spielen könnten. Der Gedanke der „föderalistischen“ Brechung setzt sich nicht damit auseinander, dass die Länder im Verhältnis zum Bund wie im Verhältnis untereinander vielfältige Beziehungen unterhalten und pflegen, die geeignet sind, ganz eigene Kompromisse und Positionen auch gemeinsam gegenüber einer Rundfunkanstalt zu schließen bzw. einzunehmen. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Parteivertreter auf der staatlichen Seite. Die Parteien sind in den Ländern wie im Bund untereinander in vielfältiger Weise z. B. durch Koalitionsregierungen, miteinander verbunden. Daher ist es nach Auffassung des DJV nicht nur gerechtfertigt, Oppositionsparteien im Verhältnis zu Mehrheitsparteien einen vergleichbaren „staatlichen“ Einfluss zuzumessen⁶¹. Vergleichbare Einflussphären ergeben sich auch in den Verhältnissen zwischen den Ländern untereinander, dem Bund und den Ländern und den Parteien untereinander. Diese Abhängigkeiten und Einflussnahmen kommen z. B. in den so genannten „Freundeskreisen“ zum Ausdruck, die maßgeblich von Staats- bzw. Parteivertretern gesteuert werden. Die Meinungsbildung in den Kontrollorganen wird durch diese Freundeskreise nach den Mitteilungen von Beobachtern gerade bei wichtigen Fragen und Entscheidungen vorgeprägt. Ein Beispiel dafür waren nach der Be-

60 NJW 1990, 311 (313)

61 vgl. BVerfGE 73, 118 (165)

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

richterstattung vieler Medien die Vorgänge, die letztlich zur Wahl des amtierenden Intendanten geführt haben. Abweichende Meinungen oder Abstimmungen findet man insoweit eher selten. Dabei wird vorgetragen, dass die Vertreter der im Fernsehrat vertretenen gesellschaftlich relevanten Gruppen sich größten Teils einem der parteipolitisch ausgerichteten Lager anschließen (müssen). Dadurch entsteht die Gefahr, dass nicht mehr viele unterschiedliche Meinungen und Interessen in die Entscheidungsfindungen einfließen, sondern eben alles durch die parteipolitische Brille des jeweiligen Lagers gesehen wird. Selbst diejenigen, die nicht dieser Blockbildung folgen (wollen), können an dieser Situation wenig ändern, weil sie durch die großen Blöcke immer überstimmt werden können.

5. Anwendung auf die derzeitige Rechtslage

Wie oben (S. 1 bis 9) dargelegt, kann sowohl der ZDF-Fernsehrat wie auch der ZDF-Verwaltungsrat erheblichen Einfluss auf die Programmfreiheit des ZDF nehmen. Dafür sprechen die jeweils zugewiesenen Aufgaben, die gegenseitigen Kontrollmechanismen und schließlich insbesondere auch die Beschlussfassungsregeln für den Fernsehrat (z.B. hinsichtlich der qualifizierten Mehrheit von 3/5 bei der Wahl des Intendanten und seiner Abberufung), und die Zuständigkeit des ZDF-Verwaltungsrates hinsichtlich der Beschlüsse über den Haushaltsplan und dem Jahresabschluss.

Ein beherrschender Einfluss der staatlichen Seite in den Gremien des ZDF ist nicht zulässig.

Zu Recht kommt die Antragsschrift zu dem Ergebnis, dass mit der Zusammensetzung des ZDF-Fernsehrrats nach dem geltenden ZDF-StV (S. 37 ff) und der des ZDF-Verwaltungsrats (S. 47 ff) jeweils gegen den Grundsatz der Staatsferne verstoßen wird.

5.1 Fernsehrrat

Von den insgesamt 77 Mitgliedern des Fernsehrrats sind 31 Mitglieder der staatlichen Seite als Staats- und Parteivertreter zuzurechnen. Bereits diese nach § 21 Abs. 1 lit. a bis c StV berufenen Vertreter sind auf Grund der Regelung des § 26 Abs. 1 S. 2 ZDF-StV in der Lage, die Wahl eines Intendanten zu verhindern, weil dafür mindestens 47 Stimmen notwendig sind.

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

Hinzuzurechnen sind der Staatsseite zudem mindestens die drei Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, nämlich der Vertreter des Deutschen Städtetags, des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Deutschen Landkreistages.

Nach Meinung des DJV sind ebenfalls der staatlichen Seite die 16 Vertreter nach § 21 Abs. 1 lit. r der staatlichen Seite hinzuzurechnen, denn diese Vertreter können nach § 21 Abs. 4 ZDF-StV von den Ministerpräsidenten aus den Angehörigen der dort aufgeführten Bereiche ohne weitere Sicherung berufen werden. Die Ministerpräsidenten können dem entsprechend einen bestimmenden Einfluss auf die Zusammensetzung dieser „Bank“ ausüben. Zudem ist nicht gewährleistet, dass dies nach § 21 Abs. 1 lit. r nicht Vertreter der staatlichen Seite sein dürfen. Inkompatibel ist lediglich eine Mitgliedschaft in einer Landesregierung oder der Bundesregierung. Das führt z.B. dazu, dass unter den derzeit berufenen Mitgliedern nach § 21 Abs. lit r weitere fünf aktive Mitglieder der Legislative berufen sind.

Schließlich sind zwar die nach § 21 Abs. 1 lit. g - q berufenen Vertreter nicht ohne weiteres der Staatsseite zuzurechnen. Zu diesen Vertretern gehört nach § 21 Abs. 1 j auch ein Vertreter des Deutschen Journalisten-Verbandes. Der DJV ist gegenüber der staatlichen Seite vollständig unabhängig, den Vorschlägen des DJV wurde bei der Besetzung stets gefolgt. Gleichwohl ist das in § 21 Abs. 3 S. 1 und 2 niedergelegte Berufungsverfahren unter dem Gesichtspunkt der Staatsferne zu kritisieren, weil nach der gesetzlichen Regelung ein erheblicher Staatseinfluss nicht ausgeschlossen ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass zumindest nach der derzeitigen Besetzung einige der Vertreter der Gruppen nach § 21 Abs. g - q der Staatsseite unmittelbar zuzurechnen sind bzw. zuzurechnen waren. Dies unterstreicht die Annahme in der Antragschrift, dass nach der gesetzlichen Regelung in § 21 Abs. 3 S. 1 und 2 ZDF-StV die Gefahr besteht, dass unter den Vorgeschlagenen den Ministerpräsidenten genehme Kandidaten durch entsprechende Entscheidungen berufen werden (Antragschrift, S. 43).

Insgesamt ist festzuhalten, dass mindestens 44,15 % der Mitglieder des Fernsehrats der staatlichen Seite unmittelbar zuzuordnen sind. Hinzu kommen weitere 6,25 % der Mitglieder, auf deren Berufung die Ministerpräsidenten der Länder bestimmenden Einfluss haben. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass auch durch die Berufsregel des § 21 Abs. 3 S. 1 und 2 ZDF-StV der staatliche Einfluss nochmals gesteigert wird.

Der DJV hält diese durch § 21 Abs. 1 StV bestimmte Zusammensetzung als Verstoß gegen die Staatsferne nicht für vereinbar mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Die gesetzliche

DJV-Stellungnahme zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle

Regelung gibt der staatlichen Seite zumindest die Möglichkeit, Beschlüsse, für die eine qualifizierte Mehrheit benötigt wird, zu verhindern. Die Inkompatibilitätsregelung des § 21 Abs. 8 Satz 2 StV ist nicht geeignet, dem entgegen zu steuern, weil nach ihr auch Vertreter, die der staatlichen Seite zuzurechnen sind, berufen werden dürfen.

5.2 Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat des ZDF besteht aus insgesamt 14 Mitgliedern, wovon 6 Mitglieder unmittelbar der staatlichen Seite zugeordnet werden können. Diese Mitglieder sind in der Lage, Beschlüsse gemäß § 23 Abs. 1 S. 1, Abs. 4, 26 Abs. 3 und 27 Abs. 2 zu blockieren, weil insoweit eine Mehrheit von 3/5 der Stimmen der gesetzlichen Mitglieder (= 9 Mitglieder) erforderlich ist.

Der DJV hält diese durch § 24 Abs. 1 StV bestimmte Zusammensetzung als Verstoß gegen die Staatsferne nicht für vereinbar mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Die gesetzliche Regelung gibt der staatlichen Seite zumindest die Möglichkeit, Beschlüsse, für die eine qualifizierte Mehrheit benötigt wird, zu verhindern. Die Inkompatibilitätsregelung des § 24 Abs. 1 lit b) StV ist nicht geeignet, dem entgegen zu wirken, weil nach ihr auch Vertreter, die der staatlichen Seite zuzurechnen sind, berufen werden dürfen.

5.3 Ergebnis

Nach Meinung des Deutschen Journalisten-Verbandes ist der Antrag der Regierung des Landes Rheinland-Pfalz begründet. Die Zusammensetzung sowohl des ZDF-Fernsehrats wie auch die des ZDF-Verwaltungsrats verstoßen gegen Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. Die insoweit einschlägigen gesetzlichen Regelungen, wie sie in der Antragschrift angegriffen werden, sind nicht geeignet, die Rundfunkfreiheit zu wahren.



Benno H. Pöppelmann

– Justiziar –