

27. Februar 2015

**Stellungnahme**  
**des Deutschen Journalisten-Verbandes e. V.**  
**zum Entwurf des Siebzehnten Staatsvertrags zur Änderung rund-**  
**funkrechtlicher Staatsverträge (Siebzehnter Rundfunkänderungs-**  
**staatsvertrag (ZDF-Staatsvertrag) nach dem Stand vom: 28.01.2015**

**A. Einleitung**

Der DJV begrüßt, dass die Länder beabsichtigen, den ZDF-Staatsvertrag nach dem Urteil des BVerfG vom 25. März 2014 zeitgerecht umzusetzen. Daher kann er nachvollziehen, dass für die Anhörung ein schriftliches Verfahren gewählt wurde. Er bemängelt aber, dass die veröffentlichten Änderungsvorschläge nicht mit einer Begründung versehen wurden, bzw. diese nicht öffentlich gemacht wurde.

Das BVerfG hat geurteilt, dass die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG am Gebot der Vielfaltsicherung auszurichten ist. Danach sind Personen mit möglichst unterschiedlichen Perspektiven und Erfahrungshorizonten aus allen Bereichen des Gemeinwesens einzubeziehen. Das bedeutet, dass der Gesetzgeber dafür zu sorgen hat, 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 Berücksichtigung finden und auch nicht kohärent organisierte Perspektiven abgebildet werden. Ferner kann der Gesetzgeber aber auch zur Vielfaltsicherung neben Mitgliedern, die von gesellschaftlichen Gruppen entsandt werden, auch Angehörige der verschiedenen staatlichen Ebenen einbeziehen.

## DJV-Stellungnahme zum Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss staatsfern organisiert sein. Das folgt aus dem Gebot der Vielfaltssicherung. Wegen des Gebots der Staatsferne ist der Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Aufsichtsgremien konsequent zu begrenzen. Das bedeutet:

- darf der Anteil der staatlichen und staatsnahen Mitglieder insgesamt ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht übersteigen,
- auch für die weiteren Mitglieder ist die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konsequent staatsfern auszugestalten,
- Vertreter der Exekutive dürfen auf die Auswahl der staatsfernen Mitglieder keinen bestimmenden Einfluss haben und schließlich,
- der Gesetzgeber hat für Mitglieder der Aufsichtsgremien Inkompatibilitätsregelungen zu schaffen, die ihre Staatsferne in persönlicher Hinsicht gewährleisten.<sup>1</sup>

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des Staatsvertrags des ZDF setzt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts nur unvollkommen, zögerlich und am Mindestmaß orientiert um. Einige Vorschläge lassen den Verdacht aufkommen, dass nicht einmal der vom BVerfG aufgestellte Grundsatz, dass der Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten konsequent zu begrenzen ist, den Anforderungen des Gerichts entsprechend umgesetzt werden soll.

### **B. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts**

Das Bundesverfassungsgericht hat im Einzelnen zur Besetzung der Gremien des ZDF ausgeführt:

#### **1. Begrenzung der Rechte staatsnaher Vertreter**

##### **a) Majorität und Vetorechte:**

**Rdn 53:** Mit dem Gebot der Staatsferne nicht vereinbar sind zunächst Regelungen, die die staatlichen und staatsnahen Mitglieder in die Lage versetzen, als Gesamtheit

---

<sup>1</sup> Vgl. Leitsätze des BVerfG, [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de)

DJV-Stellungnahme zum Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag

Entscheidungen allein durchzusetzen oder zu blockieren. Ungeachtet aller Brechungen der verschiedenen Interessen muss insoweit schon die Möglichkeit eines solchen Zusammenwirkens ausgeschlossen werden.

#### b) Drittelregelung:

**Rdn 51:** Der Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist konsequent zu begrenzen. Ihr Anteil darf ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht übersteigen.

**Rdn 55:** „Hinreichend ausgeschlossen ist ein bestimmender Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in diesem Sinne (Anm.: der Vielfaltssicherung) nur dann, wenn jedem staatlichen und staatsnahen Mitglied mindestens zwei staatsferne Mitglieder gegenüberstehen und somit der Anteil der staatlichen und staatsnahen Mitglieder ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht übersteigt<sup>2</sup>. Dies gilt für beide Aufsichtsgremien gleichermaßen, da jedes von ihnen weitreichende Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung der Berichterstattung hat. Dem Fernseh- oder Rundfunkrat kommen diese aufgrund seiner unmittelbar programmbezogenen Kontrollfunktion, dem Verwaltungsrat aufgrund seiner Mitbestimmungsbefugnisse bei der Besetzung Programm bestimmender Führungspersonen und seiner Haushaltskompetenzen zu<sup>3</sup>.

#### c) Ausschüsse

**Rdn 56:** Soweit sich diese Gremien zur Vorbereitung der Arbeit in Ausschüsse gliedern, kann für deren Zusammensetzung nichts anderes gelten. Die Entscheidungen von Fernsehrat und Verwaltungsrat werden in den sehr viel kleineren Ausschüssen maßgeblich vorgeprägt. Vor diesem Hintergrund drohten allein an die Gesamtgremien gerichtete Besetzungsmaßgaben weitgehend wirkungslos zu bleiben. Daher ist auch bei der Besetzung der Ausschüsse auf der Grundlage der Geschäftsordnung

---

<sup>2</sup> vgl. in diesem Sinne auch Art. 111a Abs. 2 Satz 3 der Verfassung des Freistaates Bayern; OVG Lüneburg, Urteil vom 29. August 1978 - II A 196/76 -, DÖV 1979, S. 170 f.; Wilhelmi, Verfassungsrechtliche Probleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den neuen Bundesländern, 1995, S. 207

<sup>3</sup> vgl. Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rundfunkstaatsvertrag, Bd. II, Vor § 11 RStV, Rn. 65; Hahn, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 191

DJV-Stellungnahme zum Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag

dafür Sorge zu tragen, dass sich eine Begrenzung des Anteils der staatlichen und staatsnahen Mitglieder auf ein Drittel in den Gremien auch in diesen widerspiegelt.

#### **d) Vorsitz**

**Rdn 56:** Auch bei der Bestimmung der Vorsitzenden der Gremien und Ausschüsse, die nach geltender Rechtslage beim Fernsehrat des ZDF zugleich einen wesentlichen Teil des mit einer Notkompetenz ausgestatteten erweiterten Präsidiums bilden, ist bei Gesamtsicht dem Gebot der Staatsferne Rechnung zu tragen und auf eine hinreichend plurale Besetzung Bedacht zu nehmen.

#### **e) Auswahl der staatsnahen Vertreter**

**Rdn 62:** Es reicht demnach nicht, die Zahl dieser Personen auf einen bestimmten Anteil zu beschränken. Vielmehr müssen die auf diesen Anteil entfallenden Mitglieder zugleich den Anforderungen der Vielfaltsicherung entsprechend bestimmt werden. Hierzu gehört insbesondere, dass die verschiedenen politischen Strömungen auch im Sinne parteipolitischer Brechungen möglichst vielfältig Abbildung finden. Dabei kann der unterschiedlichen Bedeutung der verschiedenen Strömungen Rechnung getragen werden. Dem Grundsatz der Vielfaltsicherung entspricht es jedoch, dass gerade auch kleinere politische Strömungen einbezogen werden. Gleichfalls hat der Gesetzgeber darauf zu achten, dass möglichst vielfältig weitere perspektivische Brechungen - etwa föderaler oder funktionaler Art - berücksichtigt werden<sup>4</sup>. Schließlich ist der Gesetzgeber auch hier ebenso wie die entsendende Exekutive an den Gleichstellungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gebunden.

#### **f) Einfluss auf die Auswahl staatsferner Vertreter:**

**Rdn 66:** Regierungsmitglieder und sonstige Vertreterinnen und Vertreter der Exekutive dürfen auf die Auswahl und Bestellung der staatsfernen Mitglieder keinen bestimmenden Einfluss haben.

---

<sup>4</sup> zum Kriterium der Brechungen vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 16. Februar 1989 - Vf. 8-VII/87 -, NJW 1990, S. 311, 313; ThürVerfGH, Urteil vom 19. Juni 1998 - 10/96 -, juris, Rn. 90 ff.; Fuhr, ZDF-Staatsvertrag, 2. Aufl. 1985, § 14 II 2 a, S. 280 f.; Jarass, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, 1981, S. 50; Kewenig, Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, 1978, S. 42 ff.

DJV-Stellungnahme zum Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag

**Rdn 67:** Wenn die Auswahl staatsferner Personen maßgeblich in der Hand der Regierungen läge, wäre die Gefahr, dass die Kräftefelder des Wettbewerbs um Amt und Mandat auf die Auswahl überwirken, groß und könnten Anreize erwachsen, amtliche und politische Perspektiven durch die Auswahl entsprechender Gruppenvertreter zu verstärken. (...) Eine ihnen frei anheim gestellte oder nur durch allgemein auf Lebensbereiche abstellende Regelungen angeleitete Auswahl der Personen, die als staatsferne Mitglieder in den Gremien mitwirken, ist deshalb mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht vereinbar (vgl. Schuster, Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung, 1990, S. 149). Ebenso sind substantielle Auswahlfreiräume von Regierungsmitgliedern oder sonstigen Vertreterinnen und Vertretern der Exekutive bei der Bestellung von Mitgliedern nach Vorschlägen gesellschaftlicher Gruppierungen ausgeschlossen.

#### g) Wer ist staatsnah?

**Rdn 59 und 61:** Zu den staatsnahen Personen gehören all diejenigen, die mit einem allgemeinen Mandat in einem öffentlichen Amt politische Verantwortung tragen, soweit sie ein Interesse an der Instrumentalisierung des Rundfunks für ihre Zwecke der Machtgewinnung oder des Machterhalts haben können. Dies sind: Mitglieder einer Regierung, Abgeordnete, politische Beamtinnen und Beamte und Wahlbeamte in Leitungsfunktion wie insbesondere Bürgermeister oder Landräte. Entsprechendes gilt auch für andere Personen, die als Vertreter der Kommunen in die Aufsichtsgremien bestellt werden. Die anteilmäßig zu begrenzende Gruppe der staatlichen und staatsnahen Mitglieder schließt auch Personen ein, die von politischen Parteien in die Aufsichtsgremien entsandt werden.

**Rdn 60:** Demgegenüber sind Personen, die von Hochschulen, aus der Richterschaft oder aus der funktionalen Selbstverwaltung wie etwa den Industrie- und Handelskammern in die Aufsichtsgremien entsandt werden, nicht als staatliche oder staatsnahe Mitglieder in diesem Sinne anzusehen. Zwar handelt es sich hierbei um Personen in staatlichen Ämtern, jedoch handeln sie im Rahmen spezifisch begrenzter Aufgaben, genießen dabei zum Teil sogar eine besonders abgeschirmte Rechtsstellung und stehen typischerweise nicht in staatlich-politischen Entscheidungszusammenhängen, die vom Wettbewerb um Amt und Mandat geprägt sind.

DJV-Stellungnahme zum Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag

## 2. Auswahl staatsferne Vertreter

### a) Grundsatz

**Rdn 68:** Die Regelungen zur Auswahl und Bestellung der staatsfernen Mitglieder müssen sich an dem Ziel der Vielfaltsicherung ausrichten.

**Rdn 69:** Die institutionelle Ausgestaltung muss darauf abzielen, dass die Mitglieder möglichst verschiedenartige Sichtweisen, Erfahrungen und Wirklichkeitsdeutungen in den Rundfunkanstalten einbringen können und damit ein facettenreiches Bild des Gemeinwesens ergeben.

### b) Auswahl

**Rdn 72:** (Einer) Dominanz von Mehrheitsperspektiven sowie einer Versteinerung der Zusammensetzung der Rundfunkgremien (ist) entgegenzuwirken.

**Rdn 74:** So kann er (Anm: der Gesetzgeber) nicht nur eine formalisierte regelmäßige Prüfpflicht zur Aktualität der Zusammensetzung des Rundfunkrats vorsehen, sondern beispielsweise auch für einige Sitze der Aufsichtsgremien eine Bewerbung interessierter Verbände ermöglichen und deren Bestimmung - abgesichert etwa durch qualifizierte Abstimmungsquoten - für jede Wahlperiode neu in die Hände der Parlamente legen. Auch steht es dem Gesetzgeber frei, ganz andere Lösungsansätze zu entwickeln. Die Verfassung gibt insoweit bestimmte Regelungen nicht vor. Geboten ist lediglich, dass der Gesetzgeber hinsichtlich der Bestimmung der entsendeberechtigten Verbände oder sonstiger Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft eine Form der Dynamisierung vorsieht und einer Versteinerung der Gremien vielfaltsichernd entgegenwirkt.

### c) Inkompatibilitätsregelungen

**Rdn 76:** Der Gesetzgeber hat deshalb sicherzustellen, dass die als staatsferne Mitglieder in die Aufsichtsgremien berufenen Personen auch persönlich in einer hinreichenden Distanz zu staatlich-politischen Entscheidungszusammenhängen stehen. Allein die Tatsache, dass eine Person von einer gesellschaftlichen Gruppierung entsandt worden ist, bewahrt nicht hinreichend davor, dass sie durch ihre persönliche Einbindung im Übrigen nicht doch als staatsnaher politischer Akteur handelt. (...) Es ist sogar möglich, dass entsendeberechtigte Gruppen sich von einer solchen Vernet-

DJV-Stellungnahme zum Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag

zung Vorteile versprechen. Indes ist es Anliegen des Gebots der staatsfernen Ausgestaltung des Rundfunks, solche Vernetzungen gerade zu begrenzen. Entsprechendes gilt für Personen, die durch Wahl aus einem anderen Rundfunkgremium - etwa aus dem Rundfunk- oder Fernsehrat in den Verwaltungsrat - berufen werden. Insoweit macht es auch keinen Unterschied, welchem der Gremien die staatsfernen Mitglieder angehören.

**Rdn 77:** In Entsprechung zu der Bestimmung der Personen, die als staatliche Mitglieder anzusehen sind<sup>5</sup>, sind durch Inkompatibilitätsregelungen zunächst solche Personen von der Bestellung als staatsferne Mitglieder der Rundfunkanstalten auszuschließen, die Mitglieder von Regierungen, Parlamentarier, politische Beamte oder Wahlbeamte in Leitungsfunktionen sind.

**Rdn 78:** Unter die Inkompatibilitätsregelungen müssen aber auch solche Personen fallen, die in herausgehobener Funktion für eine politische Partei Verantwortung tragen.

**Rdn 79:** Wann eine solche Mitwirkung in herausgehobener Verantwortung in einer politischen Partei gegeben ist, bedarf der näheren Ausgestaltung durch den Gesetzgeber. Denkbar wäre etwa, auf Ämter oberhalb der Kreis- oder Bezirksebene abzustellen. Auch im Übrigen obliegt die Ausgestaltung der Inkompatibilitätsregelungen dem Gesetzgeber. Zu deren Verstärkung kann er für politische Amtsträger auch an die Statuierung von Karenzzeiten denken, nach deren Ablauf diese erst als staatsferne Mitglieder in die Rundfunkanstalten bestellt werden können.

### 3. Persönliche Rechtsstellung aller Mitglieder

**Rdn 81:** Die Gewährleistung einer freien Berichterstattung gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG setzt eine hinreichende persönliche Freiheit und Unabhängigkeit der Verantwortlichen bei der Aufgabenwahrnehmung voraus. Hierfür ist erforderlich, dass die Mitglieder hinsichtlich ihrer Aufgabenwahrnehmung in den Rundfunkanstalten

---

<sup>5</sup> siehe oben 1g

DJV-Stellungnahme zum Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag

weisungsfrei gestellt werden<sup>6</sup> und nur aus wichtigem Grund abberufen werden dürfen.

#### 4. Transparenzgebot

**Rdn 82:** Der Gesetzgeber hat Regelungen zu schaffen, die für die Arbeit der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks jedenfalls ein Mindestmaß an Transparenz gewährleisten.

**Rdn 85:** Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, dafür Sorge zu tragen, dass in den Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Rundfunkaufsicht und den Vertraulichkeitserfordernissen einer sachangemessenen Gremienarbeit hergestellt wird. Insbesondere liegt es in seiner Entscheidung, ob für die Arbeit der Gremien der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit gelten soll. Geboten sind allein Regeln, die ein Mindestmaß an Transparenz gewährleisten. Hierzu gehört jedoch, dass die Organisationsstrukturen, die Zusammensetzung der Gremien und Ausschüsse sowie die anstehenden Tagesordnungen ohne weiteres in Erfahrung gebracht werden können und dass zumindest dem Grundsatz nach die Sitzungsprotokolle zeitnah zugänglich sind oder sonst die Öffentlichkeit über Gegenstand und Ergebnisse der Beratungen in substantieller Weise unterrichtet wird.

**Rdn 86:** Die Grundsatzentscheidungen zum Umfang der Transparenz hat der Gesetzgeber als wesentliche Elemente der institutionellen Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch förmliches Gesetz selbst zu treffen. Die nähere Konkretisierung kann demgegenüber untergesetzlichen Bestimmungen überlassen bleiben.

#### C. Zu den einzelnen Vorschlägen des Änderungsstaatsvertrages

Diesen und weiteren Anforderungen des BVerfG wird der Entwurf nicht in allen Punkten gerecht. Im Einzelnen:

---

<sup>6</sup> vgl. auch BVerfGE 60, 53 (66); 83, 238 (332 f., 335); Hesse, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2003, 4. Kap. Rn. 82, S. 160

DJV-Stellungnahme zum Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag

1. Das ZDF soll zukünftig Fernsehprogramme veranstalten und nach Maßgabe dieses Staatsvertrages und des Rundfunkstaatsvertrages Telemedien anbieten. Warum die Verpflichtung entfallen soll, auch die Fernsehprogramme an den staatsvertraglichen Regelungen auszurichten, wird nicht begründet, der gewählte Wortlaut „veranstaltet Fernsehprogramme und bietet Telemedien nach Maßgabe ... an“, deutet aber auf die vermutete inhaltlichen Änderung hin.
2. Der DJV begrüßt, dass der ZDF-StV nunmehr auch das Angebot von Telemedien vorsieht. Er wirft aber die Frage auf, ob die Änderung des StV nicht auch dazu genutzt werden sollte, klarzustellen, dass jedenfalls journalistische Angebote länger als sieben Tage, nämlich entsprechend den journalistischen Erfordernissen, vorgehalten werden dürfen.
3. Unklar bleibt auch, warum die vom ZDF angebotenen Telemedien nicht wie die Programme des ZDF, den Anforderungen unterliegen sollen, das Geschehen in den einzelnen Ländern und die kulturelle Vielfalt Deutschlands angemessen darzustellen bzw. die Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland zu fördern sowie der gesamtgesellschaftlichen Integration in Frieden und Freiheit und der Verständigung unter den Völkern zu dienen und auf ein diskriminierungsfreies Miteinander hinzuwirken.
4. In § 6 ZDF-StV heißt es derzeit, dass die Berichterstattung umfassend, wahrheitsgetreu und sachlich sein soll. Herkunft und Inhalt der zur Veröffentlichung bestimmten Berichte sind sorgfältig zu prüfen. Nachrichten und Kommentare sind zu trennen; Kommentare sind als persönliche Stellungnahme zu kennzeichnen. Zukünftig soll in § 6 geregelt sein, dass die „Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages zu Berichterstattung, Informationssendungen und Meinungsumfragen“ Anwendung finden. Ob damit derselbe Regelungsgehalt intendiert ist oder weitere, wenn ja, welche Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrages einbezogen werden sollen, ist nicht ersichtlich.
5. In § 19a Abs. 3 soll unter Nummern 4 und 5 geregelt werden, dass Beamte, die jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können, sowie leitende Vertreter kommunaler Spitzenverbände nicht Mitglied im Fernsehrat oder dem Verwaltungsrat sein dürfen. Dieser Regelungsvorschlag entspricht dem Mehr-

DJV-Stellungnahme zum Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag

heitsvotum des BVerfG<sup>7</sup>, das Minderheitsvotum geht jedoch darüber hinaus und rät dazu, sämtlichen Vertretern der Exekutive die Mitgliedschaft in einem der Gremien zu versagen. Diesem Votum schließt sich der DJV an, weil es nicht ersichtlich ist, warum Vertretern der Exekutive durch die Mitgliedschaft in einem der Gremien Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung der Berichterstattung eröffnet werden sollten<sup>8</sup>. Es sei daran erinnert, dass dem Fernseh- oder Rundfunkrat aufgrund seiner unmittelbar programmbezogenen Kontrollfunktion, dem Verwaltungsrat aufgrund seiner Mitbestimmungsbefugnisse bei der Besetzung programmbestimmender Führungspersonen und seiner Haushaltskompetenzen solche Funktionen zukommen.

6. Nach § 19a Abs. 3 Nummer 6 sollen nur Mitglieder im Vorstand einer Partei nach § 2 Abs. 1 Satz 1 des Parteiengesetzes auf Bundes- oder Landesebene von der Mitgliedschaft in den Gremien des ZDF ausgeschlossen werden. Demgegenüber hält das BVerfG alle Vertreter der politischen Parteien für staatsnah, die „in herausgehobener Funktion für eine politische Partei Verantwortung tragen“<sup>9</sup>, wobei es davon ausgeht, dass das alle Personen sind, die „Ämter oberhalb der Kreis- oder Bezirksebene“<sup>10</sup> wahrnehmen. Nach Meinung des DJV sollte der ZDF-StV diese Regelung im Interesse der Sicherung der Staatsferne entsprechend umsetzen.

---

<sup>7</sup> Rdn. 59 und 61 des Urteils

<sup>8</sup> Rdn. 123 des Urteils: „Die Zusammensetzung der Räte muss an dem Ziel orientiert sein, die Möglichkeit einer politischen Instrumentalisierung weitestgehend auszuschließen. Eine Einbindung staatlicher oder staatsnaher Vertreter ist nur insoweit zulässig, als sie für die Gewährleistung einer vielfältigen Zusammensetzung dieser Organe zwingend erforderlich ist. Es ist solchen Vertretern der Vorzug zu geben, bei denen die Gefahr der politischen Instrumentalisierung gering ist. Die Einbindung von Regierungsvertretern erscheint vor diesem Hintergrund nicht erforderlich, da eine Beteiligung der Vertreter von Parlamenten und Parteien die Einbindung verschiedener politischer Blickwinkel in gleicher Weise verwirklichen kann. Bei ihnen ist die Gefahr einer politischen Instrumentalisierung geringer, da sie nicht unmittelbar in die Entscheidungen auf Regierungsebene eingebunden sind, sondern als Abgeordnete und Mitwirkende bei der politischen Willensbildung selbst einen der Regierung gegenüber unabhängigen Verfassungsauftrag wahrnehmen (vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG). Hingegen werden Regierungsmitglieder - ihrer Unabhängigkeit als Mitglied der Kontrollorgane zum Trotz - stets versucht sein, Einflussmöglichkeiten zur Durchsetzung der jeweiligen Regierungspolitik zu nutzen. Konsequenterweise müssen sie vollständig von der Mitgliedschaft in Fernseh- und Verwaltungsrat ausgeschlossen sein.“

<sup>9</sup> Rdn. 78 des Urteils

<sup>10</sup> Rdn. 79 des Urteils

DJV-Stellungnahme zum Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag

7. In § 19a Abs. 5 soll geregelt werden, dass Personen, deren Mitgliedschaft in den Gremien des ZDF aus funktionellen Gründen nach § 19a Absätze 3 und 4 ausgeschlossen ist, frühestens nach 18 Monaten nach dem Ausscheiden aus einer der dort genannten Funktion als Mitglied in den Fernsehrat oder Verwaltungsrat entsandt oder gewählt werden können. Auch wenn das BVerfG betont hat, dass dem Gesetzgeber die Ausgestaltung der Inkompatibilitätsregelungen obliegt und er dabei einen weiten Gestaltungsspielraum, solange er seine Regelungen erkennbar auf die Verwirklichung der Vielfaltsicherung anlegt, die Rundfunkfreiheit wahrt und sie willkürfrei sowie unter Beachtung weiterer Vorgaben des Grundgesetzes wie derjenigen des Art. 3 Abs. 2 GG gestaltet<sup>11</sup>, erscheint eine derart kurze Frist zwischen der Beendigung des inkompatiblen Amtes und der Entsendung in das Gremium des ZDF als wenig effektiv. Die Statuierung von Karenzzeiten soll nach der Auffassung des BVerfG dazu dienen, dass Personen, die für die Mitgliedschaft in einem der Gremien des ZDF in Aussicht genommen werden, auch persönlich in einer hinreichenden Distanz zu staatlich-politischen Entscheidungszusammenhängen stehen und Vernetzungen aus diesen Entscheidungszusammenhängen möglichst vermieden werden, denn es sei ein „Anliegen des Gebots der staatsfernen Ausgestaltung des Rundfunks, solche Vernetzungen gerade zu begrenzen.“<sup>12</sup> Unter diesem Gesichtspunkt ist eine Karenzzeit von mindestens 60 Monaten eher angemessen, 18 Monate sind hingegen deutlich zu kurz.
8. Nach § 19a Abs. 6 Satz 3 soll das jeweilige Organ Fernsehrat oder Verwaltungsrat die Feststellung über die Abberufung aus wichtigem Grund treffen, wobei die Abberufung aber entsprechend der Entscheidung des BVerfG der entsendungsberechtigten Stelle obliegt. Der Vorschlag ist insoweit widersprüchlich bzw. wird nicht klar, welchen Regelungsgehalt die Feststellung durch das Organ gegenüber der Abberufung durch die entsendungsberechtigte Stelle haben soll.
9. Nach § 21 Abs. 1 Buchstabe a) und b) sollen weiterhin je ein(e) Vertreter(in) der vertragsschließenden Länder, sowie drei Vertreter(innen) des Bundes, in den Fernsehrat von der jeweils zuständigen Regierung entsandt werden. Die Reg-

---

<sup>11</sup> Rdn. 63, 71, 74 und 79 des Urteils

<sup>12</sup> Rdn.76 des Urteils

## DJV-Stellungnahme zum Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag

lung sieht nicht zwingend vor, dass es sich bei diesen (Vertreter(innen) um Mitglieder der Exekutive handeln muss, andererseits belässt sie die Auswahl- und Entsendungsentscheidung aber der Exekutive. Für diese Anordnung gibt es keine nachvollziehbare Begründung. Das Urteil des BVerfG legt vielmehr nahe, dass diese Entscheidung gerade nicht durch die Exekutive erfolgen sollte, denn substantielle Auswahlräume von Regierungsmitgliedern oder sonstigen Vertreterinnen und Vertretern der Exekutive auch hinsichtlich der Bestellung von staatsnahen oder staatlichen Mitgliedern sind wegen der Notwendigkeit der konsequenten Begrenzung des staatlichen Einflusses auf die Zusammensetzung der Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der damit verbundenen möglichen Auswirkung auf deren Arbeit<sup>13</sup> bedenklich. Der DJV hat sich wie dargelegt insoweit den Ausführungen des Minderheitsvotums angeschlossen<sup>14</sup> und plädiert daher dafür, keine Exekutivvertreter(innen) in die Gremien des ZDF zu entsenden. Das bedeutet, dass etwa Parlamentarier oder Parteienvertreter als staatliche oder staatsnahe Personen durchaus nach § 21 Abs. 1 Buchstaben a) und b) entsandt werden können. Die Auswahl- und Entsendungsentscheidung sollte allerdings den jeweiligen Parlamenten zugewiesen werden.

10. § 21 Abs. 1 Buchstabe c soll wie folgt gefasst werden: „...c) einem Vertreter des Landkreistages und einem Vertreter des Deutschen Städtetages und des deutschen Städte- und Gemeindebundes“. Danach werden drei Vertreter kommunaler Spitzenverbände dem Fernsehrat angehören. Zusammen mit den staatsnahen Vertretern nach den Buchstaben a) und b) des § 21 Abs. 1 erreichen diese insgesamt daher eine Personenstärke von 21 und überschreiten bei einer vorgesehenen Gesamtgröße des Fernsehrats von 60 Personen damit die Vorgabe des BVerfG. Danach ist ein bestimmender Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder im Sinne der Vielfaltssicherung nur dann hinreichend ausgeschlossen, wenn jedem staatlichen und staatsnahen Mitglied mindestens zwei staatsferne Mitglieder gegenüberstehen und somit der Anteil der staatlichen und staatsnahen Mitglieder ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht übersteigt.<sup>15</sup> Zwar ist an dem entsprechenden Gesetzesvorschlag der „Hinweis“ angebracht: „[Hinweis: Rotation oder Verständigung auf

---

<sup>13</sup> Vgl. Rdn. 67 und 123 des Urteils

<sup>14</sup> Vgl. oben Nr. 7 und Fn. 8

<sup>15</sup> Rdn. 55 des Urteils

DJV-Stellungnahme zum Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag

einen Vertreter]“, im Wortlaut der Norm kommt dieser Hinweis jedoch nicht zum Ausdruck. Mangels einer Begründung kann auch nicht überprüft werden, ob und ggf. welchen Rechtscharakter der Hinweis haben soll. Sollte der vorliegende Text nicht geändert werden, wäre daher von einer weiterhin mit Art 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht vereinbaren Zusammensetzung des Fernsehrates auszugehen.

11. In § 21 Abs. 1 Buchstabe q (neu) soll geregelt werden, dass 16 Vertreter(innen) aus im Einzelnen benannten Bereichen jeweils aus einem bestimmten Bundesland in den Fernsehrat entsandt werden sollen, wobei es zum Auswahlverfahren heißt: “Das Nähere wird durch Landesgesetz geregelt.“ Die Regelung lässt völlig offen, nach welchem Verfahren diese Mitglieder in den jeweiligen zuständigen Ländern ausgewählt werden und wer die Auswahl trifft. Lediglich das Entsendungsrecht nach der Auswahl ist nach § 21 Abs. 2 den jeweiligen Verbänden zugeordnet.

Das BVerfG hat geurteilt, dass Regierungsmitglieder und sonstige Vertreterinnen und Vertreter der Exekutive auf die Auswahl und Bestellung der staatsfernen Mitglieder wie nach Buchstabe q (neu) keinen bestimmenden Einfluss haben dürfen<sup>16</sup>. Eine den Regierungen frei anheimgestellte oder nur durch allgemein auf Lebensbereiche abstellende Regelungen angeleitete Auswahl der Personen, die als staatsferne Mitglieder in den Gremien mitwirken, sei deshalb mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht vereinbar, weil die Gefahr groß wäre, dass die Kräftefelder des Wettbewerbs um Amt und Mandat auf die Auswahl wirken und Anreize erwachsen könnten, amtliche und politische Perspektiven durch die Auswahl entsprechender Gruppenvertreter zu verstärken. Deswegen seien auch substantielle Auswahlfreiräume von Regierungsmitgliedern oder sonstigen Vertreterinnen und Vertretern der Exekutive bei der Bestellung von Mitgliedern nach Vorschlägen gesellschaftlicher Gruppierungen ausgeschlossen<sup>17</sup>.

Die vorgesehene Regelung zu § 21 Abs. 1 Buchstabe q lässt diese Rechtsprechung unbeachtet, sie gibt der Landesgesetzgebung keine Vorgaben mit auf dem Weg. Zwar steht es dem Gesetzgeber nach dem Urteil des BVerfG frei, selbst

---

<sup>16</sup> Rdn. 66 des Urteils

<sup>17</sup> Rdn. 67 des Urteils

## DJV-Stellungnahme zum Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag

den Inhalt der gesetzlichen Regelung zu bestimmen, weil die Verfassung insoweit bestimmte Regelungen nicht vorgibt. Verfassungsrechtlich geboten ist nur, dass der Gesetzgeber die Zusammensetzung der Gremien vielfaltsichernd vornimmt<sup>18</sup>. Gerade an diesem Punkt überschreitet der Gesetzgeber aber die vom BVerfG gezogene Linie, denn mit der völlig offenen Formulierung, dass das jeweilige Landesgesetz das Nähere des Auswahlverfahrens bestimmt, wird das Gebot der Vielfaltssicherung nicht umgesetzt. Der DJV ist daher der Meinung, dass in § 21 Abs. 1 q die notwendigen Regelungen den Landesgesetzgebern vorgegeben werden müssen.

12. Nach § 24 Abs. 1 sollen dem Verwaltungsrat zukünftig zwölf Mitglieder angehören, davon vier Vertretern der Länder, die von den Regierungschefs gemeinsam berufen werden sollen. Hinzutreten sollen acht weitere Mitglieder, die vom Fernsehrat mit einer Mehrheit von drei Fünfteln seiner gesetzlichen Mitglieder gewählt werden; wählbar sind auch die Mitglieder des Fernsehrates. Über § 19a Abs. 3 wird ausgeschlossen, dass staatsnahe Vertreter(innen) durch den Fernsehrat in den Verwaltungsrat gewählt werden können. Die Regelung zu § 24 Buchstabe a) sollte nach Auffassung des DJV aus den zu Nr. 7 und Nr. 9 dargelegten Gründen entsprechend dem Vorschlag zu Nr. 9 modifiziert werden. Auch § 24 Abs.1 Buchstabe b) ist wegen des vorgesehenen Quorums im Verhältnis zur Größe des zukünftigen Fernsehrates nicht frei von Bedenken. Das BVerfG hat ausgeführt, dass mit dem Gebot der Staatsferne Regelungen nicht vereinbar sind, die die staatlichen und staatsnahen Mitglieder in die Lage versetzen, als Gesamtheit Entscheidungen allein durchzusetzen oder zu blockieren. Schon die Möglichkeit eines solchen Zusammenwirkens müsse ausgeschlossen sein<sup>19</sup>. Zwar sind die staatsnahen Vertreter(innen) im Fernsehrat bei einer Größe von insgesamt 60 Personen rein rechnerisch nicht in der Lage, Entscheidungen durchzusetzen, bei einem Quorum von 3/5 fehlen ihnen jedoch nach dem vorgeschlagenen Wortlaut des § 21 Abs. 1 Buchstabe c)<sup>20</sup> lediglich fünf Stimmen, um eine Wahl in den Verwaltungsrat nach § 24 Abs. 1 Buchstabe b) zu blockieren. Die Möglichkeit eines Zusammenwirkens zum Nachteil der Staatsferne ist daher in Verbindung mit wenigen anderen Vertreter(innen) im Fernsehrat nicht ausge-

---

<sup>18</sup> Rdn. 74 des Urteils

<sup>19</sup> Rdn. 53 des Urteils

<sup>20</sup> Vgl. oben Nr. 10 der Stellungnahme

DJV-Stellungnahme zum Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag

schlossen. Nach Auffassung des DJV sollte daher das Quorum nach § 24 Abs. 1 Buchstabe b) auf die „Mehrheit der Mitglieder des Fernsehrates“, also auf 31 Personen abgesenkt werden. Die vom BVerfG zu Recht für notwendig erachtete Begrenzung des Einflusses der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten<sup>21</sup> würde so deutlich konsequenter umgesetzt.

13. Der Entwurf des 17. Änderungsstaatsvertrags sieht für § 24 nicht vor, wenigstens die bisherige Praxis, drei Vertreter(innen) des Personalrates an der Sitzung des Verwaltungsrates teilnehmen zu lassen, zu sanktionieren. Der DJV vertritt die Meinung, dass zwei Vertreter(innen) des Personalrates des ZDF stimmbe-rechtigt an den Sitzungen teilnehmen können sollten. § 24 ist daher nach Meinung des DJV entsprechend zu ergänzen. Es ist kein Grund ersichtlich, warum dem Personalrat des ZDF dieses Recht vorenthalten werden soll, während es in nicht wenigen für die Rundfunkanstalten der Länder geltenden Gesetzen und Staatsverträgen selbstverständlich vorgesehen ist<sup>22</sup>.
14. In § 25 Abs. 5 soll geregelt werden, dass die Sitzungen des Verwaltungsrates und seiner Ausschüsse „grundsätzlich“ nicht öffentlich stattfinden. Das BVerfG hat zur notwendigen Transparenz der Arbeit der Gremien des ZDF ausgeführt, dass der Gesetzgeber Regelungen zu schaffen hat, die für die Arbeit der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks jedenfalls ein Mindestmaß an Transparenz gewährleisten<sup>23</sup>. Allerdings sei es Aufgabe des Gesetzgebers, dafür Sorge zu tragen, dass in den Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Rundfunkaufsicht und den Vertraulichkeitserfordernissen einer sachangemessenen Gremienarbeit hergestellt wird. Etwa die Entscheidung, ob für die Arbeit der Gremien der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit gelten soll, sei Sache des Gesetzgebers<sup>24</sup>. Der vorliegende Gesetzgebungsentwurf sieht für die Sitzungen des Fernsehrates die Öffentlichkeit außer in bestimmten Fällen vor, während die Sitzun-

<sup>21</sup> Rdn. 51 des Urteils

<sup>22</sup> Vgl. § 11 Abs. 1 HR-Gesetz (zwei von den Beschäftigten zu wählende Mitglieder; § 12 Abs. 1 RB-Gesetz (drei von den Beschäftigten des RB zu Wählende) § 19 Abs. 1 RBB-Staatsvertrag; § 20 Abs. 1 SWR-Staatsvertrag; § 20 Abs. 1 WDR-Gesetz

<sup>23</sup> Rdn. 82 des Urteils

<sup>24</sup> Rdn. 85 des Urteils

DJV-Stellungnahme zum Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag

gen des Verwaltungsrates „grundsätzlich“ nicht öffentlich sein sollen. Warum sich der Gesetzgeber so entschieden hat, ist nicht erkennbar. Der DJV plädiert wegen der Bedeutung der Tätigkeit des Verwaltungsrates für das ZDF und wegen seiner Einflussmöglichkeiten auf die Berichterstattung<sup>25</sup> dafür, auch für Sitzungen des Verwaltungsrates grundsätzlich die Öffentlichkeit zuzulassen. Das gilt insbesondere dann, wenn es um Themen geht, die die Einflussmöglichkeiten des Verwaltungsrates auf die Gestaltung der Berichterstattung besonders zum Ausdruck bringen, wie die Mitbestimmungsbefugnisse bei der Besetzung Programm bestimmender Führungspersonen oder etwa der von ihm zu behandelnden Haushaltsfragen.



Benno H. Pöppelmann  
– Justiziar –

---

<sup>25</sup> Rdn. 55 des Urteils