

Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

In dem Normenkontrollverfahren
- 1 BvF 1/11 -

aus Anlass des Antrags gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76ff
BVerfGG der Regierung des Landes Rheinland-Pfalz

wegen der verfassungsrechtlichen Prüfung, ob

- a) Art. 1 § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland und zu dem Vertrag zum Europäischen Fernsehkanal vom 19. November 1991
(GBl BW S. 745)
- b) der Zustimmungsbekchluss des Bayerischen Landtages zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 12. Dezember 1991
(Bayerischer Landtag, Drucks. 12/4324, 1)
- c) § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 und zu Artikel 36 des Einigungsvertrages vom 19. Dezember 1991
(GVBl S. 309)
- d) § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 6. Dezember 1991
(GVBl I S. 580)
- e) Art. 1 § 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland und zu dem Vertrag zum Europäischen Fernsehkanal vom 17. September 1991
(GBl S. 273)

- f) Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 16. Dezember 1991
(GVBl S. 425)

- g) Art. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 13. Dezember 1991
(GVBl S. 367)

- h) § 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 5. Dezember 1991
(GVBl M-V S. 494)

- i) Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 26. November 1991
(GVBl S. 311)

- j) der Zustimmungsbeschluss des Landtages Nordrhein-Westfalen zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 14. November 1991
(Plenarprotokoll 11/43, 5110 (D); GV NW S. 408)

- k) § 1 des Landesgesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 10. Dezember 1991
(GVBl S. 369)

- l) Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 1279 über die Zustimmung zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 29. Oktober 1991
(ABl S. 1290)

- m) Art. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 19. Dezember 1991
(SächsGVBl S. 425)

- n) Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 12. Dezember 1991
(GVBl LSA S. 478)

- o) Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland und zur Änderung des Landesrundfunkgesetzes vom 12. Dezember 1991
(GVOBl Schl.-H. S. 596)

- p) § 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 18. Dezember 1991 (GVBl S. 635)

unvereinbar mit dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) ist, soweit die vorgenannten Gesetze und Beschlüsse die Zustimmung und den Normanwendungsbefehl zu

§ 20, § 21 Abs. 1 lit. a) - c), g) - r), Abs. 3 Satz 1 und 2, Abs. 4; Abs. 6, Abs. 8 Satz 2, Abs. 10 Satz 2, § 22 Abs. 1, § 23 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, Abs. 3, Abs. 4, § 24 Abs. 1, Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 21 Abs. 10 Satz 2 analog, § 25 Abs. 2, § 26 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 3 Satz 1, § 27 Abs. 2, § 28 des ZDF-Staatsvertrages (Art. 3 des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 <GVBl S. 383>) enthalten,

nimmt der Deutsche Gewerkschaftsbund auf die Anfrage des Bundesverfassungsgerichts vom 02.03.2011, uns zugegangen am 15.03.2011, wie folgt Stellung:

I. Sachverhalt

Antrag der Regierung des Landes Rheinland-Pfalz (Antragstellerin)

Mit dem vorliegenden Antrag auf abstrakte Normenkontrolle hinsichtlich der Zustimmungsgesetze und -beschlüsse der Länder zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland, soweit diese Gesetze und Beschlüsse sich auf bestimmte Normen des ZDF-Staatsvertrages beziehen, begehrt die Regierung des Landes Rheinland-Pfalz vom Bundesverfassungsgericht, die angegriffenen Normen für mit dem Grundgesetz unvereinbar zu erklären. Zur Begründung ihres Begehrens führt die Antragstellerin einen Verstoß gegen die Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) wegen einer Verfehlung des Gebotes funktionsadäquater Staats- und Gruppenferne zum Rundfunk im Hinblick auf den Fernsehrat und den Verwaltungsrat des ZDF an. Die Antragstellerin nimmt zur Beurteilung der Wahrung bzw. Verfehlung dieses Gebotes eine umfassende Gesamtbewertung aller Staats-/ Gruppeneinfluss begründender wie begrenzender Faktoren vor. Sie führt aus, dass es auf den Grad der Programmnähe der verschiedenen Gremienaufgaben, die Mehrheitserfordernisse bzgl. bestimmter Entscheidungen sowie den Anteil der Staats-/ Gruppenvertreter in den Gremien und den Einfluss insbesondere des Staates auf die Benennung von Vertretern gesellschaftlicher Gruppen ankomme.

Vor der Einleitung des Normenkontrollverfahrens hatten die Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz we-

gen der Verfehlung hinreichender Staats- und Gruppenferne durch den ZDF-Staatsvertrag der Rundfunkkommission der Länder Vorschläge zur Änderung dieses Staatsvertrages unterbreitet. In einer länderoffenen Arbeitsgruppe sollten Lösungsvorschläge für eine mögliche Veränderung der Vorschriften über die Besetzung und das Verfahren des Fernsehrates und des Verwaltungsrates des ZDF vorgelegt werden. Die von der Arbeitsgruppe erstellten Vorschläge erwiesen sich auf der Sitzung des Regierungsausschusses der Länder im März 2010 als nicht konsensfähig, so dass sich die Antragstellerin zur Einleitung dieses Normenkontrollverfahrens zur Klärung der aufgeworfenen Fragen veranlasst gesehen hat.

Um Wiederholungen zu vermeiden, nehmen wir insbesondere zur Darstellung der Begründetheit des Antrags durch die Antragstellerin (Abschnitt B der Antragschrift) sowie zu ihrem Fazit (Abschnitt C der Antragschrift), dass die angegriffenen Zustimmungsgesetze und -beschlüsse der Länder, soweit sie sich auf die im Antrag näher bezeichneten Vorschriften des ZDF-Staatsvertrages beziehen, gegen den aus der Rundfreiheit abgeleiteten Grundsatz „funktionsadäquater“ Staatsferne zum Rundfunk verstoßen, auf die Antragschrift vom 03.01.2011 Bezug.

II. Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) unterstützt den Antrag des Landes Rheinland-Pfalz auf abstrakte Normenkontrolle nach Maßgabe der Antragschrift ihres Prozessbevollmächtigten Prof. Dr. Karl-E. Hain vom 03.01.2011 und stimmt ihm in der Zielsetzung, im Ergebnis und in weiten Teilen der Begründung (soweit in dieser Stellungnahme nicht abweichend ausgeführt) zu. Auch der DGB ist der Auffassung, dass die von der Antragstellerin angegriffenen Zustimmungsgesetze und -beschlüsse der Länder, soweit sie sich auf die im Antrag bezeichneten Vorschriften des ZDF-Staatsvertrages im Zusammenhang mit der Besetzung und den Aufgaben des ZDF-Verwaltungsrates sowie des ZDF-F Fernsehates beziehen, mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sind. Sie verstoßen gegen den aus der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleiteten Grundsatz der Staatsfreiheit aufgrund einer überproportionalen Dominanz von Staats- und Parteivertretern in den ZDF-Gremien. Dieses Problem hatte der DGB bereits am 27.11.2009 im Rahmen einer – im Anhang beigefügten – Pressemitteilung aufgezeigt. Anlass dieser Pressemitteilung war die Entscheidung des ZDF-Verwaltungsrates vom 27.11.2009, den Vertrag des (damaligen) ZDF-Chefredakteurs Nikolaus Brender nicht zu verlängern, was als ein massiver Angriff auf die Unabhängigkeit und Staatsferne der größten öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalt Europas bewertet wurde. Dieses Ergebnis politischer Einflussnahme im ZDF-Verwaltungsrat war durch das

ZDF-Verwaltungsratsmitglied Roland Koch, seinerzeit Ministerpräsident des Landes Hessen, öffentlich angekündigt worden.

1. Besetzung der ZDF-Kontrollgremien im Lichte der Rechtsprechung des BVerfG

Der DGB ist der Auffassung, dass es im Hinblick auf das vorliegende Antragsverfahren nicht lediglich einer Überprüfung der Zusammensetzung des ZDF-Verwaltungsrates bedarf, sondern eine grundsätzliche Überprüfung der Besetzung und i.V.m. den Aufgaben sowohl des ZDF-Verwaltungsrates, als auch des ZDF-Fernsehrates im Hinblick auf den Grundsatz der Staatsfreiheit geboten ist. In verschiedenen Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht die Sicherstellung der Staatsferne als ausschlaggebende Bedingung für die Darbietung von Rundfunk- und Fernsehveranstaltungen hervorgehoben. In seinem ersten Rundfunkurteil vom 28.02.1961 (Az. 2 BvG 1/60, 2 BvG 2/60) hatte das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass Art. 5 GG ausschließe, dass der Staat unmittelbar oder mittelbar eine Anstalt oder Gesellschaft beherrscht, die Rundfunksendungen veranstaltet. Dem Zweck der Verwirklichung und Aufrechterhaltung der in Art. 5 GG gewährleisteten Freiheit des Rundfunks dienlich sei das Prinzip, nach dem die bestehenden Rundfunkanstalten der Länder aufgebaut seien: Für die Veranstaltung von Rundfunksendungen werde durch Gesetz eine juristische Person des öffentlichen Rechts geschaffen, **die dem staatlichen Einfluss entzogen** oder höchstens einer beschränkten staatlichen Rechtsaufsicht unterworfen sei; ihre kollegialen Organe seien faktisch im angemessenen Verhältnis aus Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen zusammengesetzt, was die Kontrolle der Rundfunkanstalten und ihrer Programme durch diese Rundfunkgremien ermögliche. Unter diesem Gesichtspunkt hat das Bundesverfassungsgericht in seinem dritten Rundfunkurteil vom 16.06.1981 (Az. 1 BvL 89/78) Bestimmungen, die das Gesetz über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland für private Rundfunksendungen in deutscher Sprache getroffen hatte, für nichtig erklärt. Die Kontrolle des Rundfunks durch die sogenannten gesellschaftlich relevanten Gruppen, für die sich der Gesetzgeber entschieden habe, diene der Wahrung des Allgemeininteresses an einem Rundfunkwesen (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 25.08.1998, Az. 1 BvR 2487/94, sowie BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 07.11.1995, Az. 1 BvR 209/93). Zweck der Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und Einflussnahme sowie der Gewährleistung des Freiheitsrechtes aus Art. 5 Abs. 1 GG ist die freie und umfassende Meinungsbildung im Rahmen einer positiven Ordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und dass auf diese Weise umfassende Information geboten wird. Um dies zu erreichen, seien materielle,

organisatorische und Verfahrensregelungen erforderlich, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und deshalb geeignet seien, zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisten wolle (BVerfG vom 16.06.1981, Az. 1 BvL 89/78).

Zutreffend weist die Antragstellerin in ihrer Antragschrift daher darauf hin, dass diese Konzeption der Rundfunkfreiheit als einer „dienenden Freiheit“ vorwiegend objektiv-rechtlich und funktional orientiert sei (S. 13). Demgemäß kann der Rundfunk seine Funktion für die freie Meinungsbildung nur erfüllen, wenn er zum einen organisatorisch und finanziell unabhängig von staatlicher Einflussnahme ist und zum anderen weder dem Staat noch einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird. Hiermit wird – auch dies ist der Antragstellerin zuzugeben – deutlich, dass eine dysfunktionale Vermachtung des Rundfunks präventiv zu verhindern ist, denn Vermachtungen beeinträchtigen die Tauglichkeit des Rundfunks zur Erfüllung der ihm zgedachten publizistischen Funktion für den freiheitlichen Prozess der Meinungsbildung.

Demgegenüber ist es mit einer funktionsgerechten Rundfunkordnung unvereinbar, wenn nach politischer Einflussnahme, wie diese beispielsweise durch den damaligen Ministerpräsidenten Koch sogar noch in öffentlicher Art und Weise angekündigt und „zelebriert“ worden ist, sodann der ZDF-Verwaltungsrat aufgrund fehlender Staatsferne entscheidet, den Vertrag des Chefredakteurs Nikolaus Brender nicht zu verlängern, obwohl der Intendant des Senders, Markus Schächter, im Rahmen des Kompetenzgefüges Brender für eine weitere Amtsperiode vorgeschlagen hatte. Gleichsam wird vor dem Hintergrund des Einvernehmenerfordernisses des § 27 Abs. 2 ZDF-StV durch diesen Ablauf unmittelbar deutlich, wie stark die Mitwirkungsrechte des ZDF-Verwaltungsrates in Bezug auf die Personalauswahl und – mittelbar – auf die vom Intendanten und den von ihm weisungsabhängigen Organwaltern (etwa Chefredakteur) in programmrelevanten Fragen ist. Diese Einflussnahme des damaligen Ministerpräsidenten Koch, die durch den von der Antragstellerin beschriebenen dysfunktionalen Staats- und Parteieneinfluss wegen u. a. eines zu hohen Anteils an Staats- und Parteienvertretern und einer erheblichen Einwirkung der Exekutivspitzen der Länder auf die Berufung von Mitgliedern ermöglicht und flankiert wurde (vgl. Antragschrift S. 37 ff., 46, 47), stellt einen Verstoß gegen das rundfunkverfassungsrechtliche Gebot funktionsadäquater Staatsferne dar. Nach Auffassung des DGB ist das aus dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit abgeleitete Staatsferne-Gebot in eklatanter Weise verletzt, wenn nach Maßgabe der jetzigen Zusammensetzung des ZDF-Verwaltungsrates die insbesondere dem „Staat“ zuzurechnenden Ministerpräsidenten der Länder sowie des Vertreters der Bundesregierung über die Benennung eines Chefredakteurs in einer ARD-Rundfunkanstalt entscheiden können.

2. Disproportionale Einflussnahme von Staats- und Parteienvertretern in den ZDF-Kontrollgremien

Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes ergibt sich aus einer Überprüfung der Zusammensetzung sowohl des ZDF-Fernsehrates als auch des ZDF-Verwaltungsrates, dass das verfassungsrechtliche Gebot der Staatsferne nicht eingehalten wird. In beiden Rundfunkgremien besteht nach diesseitiger Auffassung ein so hoher Anteil an Staats- und Parteienvertretern, dass diese dominierend auf die Aufgaben der Gremien Einfluss nehmen können. Diese dominierende Position der Staatsseite im ZDF-Verwaltungsrat ermöglichte am 27.11.2009 eine politisch motivierte Einflussnahme auf die Ablehnung der Vertragsverlängerung von ZDF-Chefredakteur Nikolaus Brenner vor dem Hintergrund einer Berufung des Chefredakteurs durch den Intendanten gemäß § 27 Abs. 2 lit. b) ZDF-StV lediglich im Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat und der Zustimmungspflichtigkeit des Verwaltungsrats zum Abschluss von Anstellungsverträgen mit leitenden Angestellten gemäß § 28 Nr. 6 ZDF-StV. Neben Personalentscheidungen betrifft diese Einflussnahme auch programmrelevante Aufgaben dieser Gremien. Während die dem Verwaltungsrat zugewiesene Überwachung des Intendanten diesem Gremium mittelbaren Einfluss auf das Programm des ZDF ermöglicht, ist der Fernsehrat für die Programmaufsicht zuständig und trifft selber programmrelevante Entscheidungen. Gemeinsam nehmen diese Gremien insgesamt die Kontrolle der Anstalt hinsichtlich Programmgestaltung und Wirtschaftlichkeit wahr.

Nach Maßgabe des ZDF-Staatsvertrages werden in diese Gremien die Vertreterinnen und Vertreter der sogenannten „gesellschaftlich relevanten Gruppen“ entsandt. Als Spitzen- und Dachorganisation der deutschen Gewerkschaften entsendet auch der Deutsche Gewerkschaftsbund gemäß (§ 21 Abs. 1 lit. g) ZDF-StV) einen Vertreter in den Fernsehrat. Darüber hinaus nehmen – spezifisch für die Interessen der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich sowie der Journalistinnen und Journalisten – zwei Vertreter der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di (als Nachfolgeorganisation der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft gemäß § 21 Abs. 1 lit. g) und als Nachfolgeorganisation der IG Medien, Druck und Papier gemäß § 21 Abs. 1 lit. j) ZDF-StV) die Interessenvertretung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dieser Branchen im ZDF-Fernsehrat wahr.

Neben zahlreichen – meist einzelnen Vertretern aus – weiteren Verbänden und Institutionen sind die Vertreter aus den Landesregierungen (16), der Bundesregierung (3) und den Parteien (12) mit insgesamt 31 Mitgliedern des 77-köpfigen Fernsehrates vertreten, was nach der Errechnung der Antragstellerin einen Staats-/ Parteienanteil in Höhe von 40,26 % (rein nominell) aus-

macht (S. 39). Unter weiterer Berücksichtigung der drei Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und des Vertreters des DIHK erreicht die Anzahl der der Staats- und Parteienseite zuzurechnenden Vertreter 35, mithin einen Anteil von 45,45%. Ungeachtet dieses rechnerisch bereits nahe an der absoluten Mehrheit (39 Stimmen) liegenden Anteils der Staats- und Parteienvertreter, die für diese Mehrheit lediglich noch vier Vertreter der (sonstigen) gesellschaftlichen Gruppen/Bereiche auf ihre Seite ziehen müssten, sind nach Auffassung des DGB v.a. die „flankierenden“ Regeln zur Beschlussfähigkeit und den jeweiligen Mehrheitserfordernissen (*rechtlich*: Anwesenheit der Hälfte aller Gremienmitglieder ausreichend, Beschlussfassung i.d.R. mit einfacher Mehrheit; *tatsächlich*: relativ geringe Gesamtanwesenheit bei hoher Staatsvertreteranwesenheit; i.d.R. Stimmentscheid des Vorsitzenden des Fernsehrates bei Abstimmungspatt) für die regelmäßige Zielerreichung der relativen Mehrheit der Staats- und Parteienvertreter besorgniserregend.

Hinzu kommt, dass nur 31 Stimmen ausreichen, um bei einheitlichem Vorgehen eine Sperrminorität zu bilden in den so überaus wichtigen (auch programmrelevanten) Fragen der

- Wahl des Intendanten (§ 26 Abs. 1 ZDF-StV);
- Beschlussfassung über die Entlassung des Intendanten durch den Verwaltungsrat (§ 26 Abs. 3 ZDF-StV) sowie
- Wahl von acht Mitgliedern des Verwaltungsrates (§ 24 Abs. 1 lit. b) ZDF-StV).

Dieses Quorum für eine Sperrminorität ist daher bei gleichgerichtetem Verhalten durch die Vertreter der Landesregierung, der Bundesregierung und der Parteien (auch im Wege eines gegenseitig begünstigenden Kompromisses) bereits erreicht, ohne dass es auf weitere staatliche Funktionäre unter den Vertretern der sonstigen Gruppen/Bereiche ankäme. Damit wäre es - schon rechnerisch - in jedem Fall möglich, dass die einheitlich agierenden Staats- und Parteienvertreter die Entscheidungen der Vertreter aus den sonstigen Gruppen/Bereichen blockieren könnten.

Dieser überproportionale und dysfunktionale Staatseinfluss wirkt sich auf der Grundlage des § 24 Abs. 1 lit. b) ZDF-StV auf die Wahl der Mitglieder des ZDF-Verwaltungsrats aus, wodurch sich die Gefahr einer zusätzlichen Erhöhung des staatlichen Einflusses im Verwaltungsrat ergibt. Denn die Mitglieder des ZDF-Fernsehrates, der in dieser Zusammensetzung nach gewerkschaftlicher Auffassung dem Staatsfernegebot nicht gerecht wird, wählt wiederum acht Mitglieder des Verwaltungsrates (s.o.), womit sich die Einschränkung der verfassungsrechtlichen Rundfunkfreiheit nicht nur fortsetzt, sondern potenziert: Denn neben der „Staatsseite“ im insgesamt 14-köpfigen Verwaltungsrat mit den Ländervertretern (5) und dem Bundesvertreter (1), die bereits einen Anteil an Staatsvertretern von 42,86% ausmachen und damit wiederum bei einheitlichem Stimmverhalten eine Sperrminorität bilden können, wirkt

sich die Wahl der weiteren acht Mitglieder des Verwaltungsrats durch den nicht staatsfernen Fernsehrat i.S. einer Erhöhung des Anteils von durch Staat und Parteien beeinflussbaren Mitgliedern aus. Daher verwundert es nicht, wenn sich derzeit unter den acht „weiteren“ Mitgliedern mehrere (ehemalige) Staats- und Parteienfunktionsträger, nämlich u.a. zwei Staatssekretäre a.D., eine Staatsministerin a.D. und ein Landrat a.D., befinden, so dass das Maß des Staatseinflusses „im Geiste“ mehr als 50% beträgt: Zwar unterfallen diese vom Fernsehrat gewählten ehemaligen Mitglieder einer Regierung oder gesetzgebenden Körperschaft nicht der „Inkompatibilitätsregelung“ des § 24 Abs. 1 lit b) 2. Hs. ZDF-StV, jedoch tragen sie tatsächlich in der Praxis und nach der Lebenserfahrung als Ex-Angehörige des Staatsapparates zu einer Stärkung des Staats- und Parteieneinflusses bei. Hinzu kommen die diesen Staatseinfluss strukturell unterstützenden Regeln zur Beschlussfähigkeit und zu den jeweiligen Mehrheitserfordernissen, wie vorstehend beim ZDF-Fernsehrat bereits dargelegt.

Werden über die Bestimmungen zum ZDF-Fernsehrat die verfassungswidrigen Grundlagen für den Verstoß gegen das Gebot der Staatsferne gelegt, wirkt sich die Dominanz des Staats-/Parteieneinflusses im ZDF-Verwaltungsrat u.a. aus auf die diesem Gremium zukommenden Aufgaben:

- Überwachung der Tätigkeit des Intendanten (§ 23 Abs. 2 ZDF-StV);
- Beschlussfassung über den Dienstvertrag mit dem Intendanten (§ 23 Abs. 1 Satz 1 ZDF-StV);
- Beschlussfassung über den vom Intendanten entworfenen Haushaltsplan und Jahresabschluss (§ 23 Abs. 4 ZDF-StV) (zur Genehmigung durch den Fernsehrat);
- Mitwirkungsrechte bei der Personalauswahl in Bezug auf den Intendanten und weitere Positionen mit Leitungsfunktion, wie die Entlassung des Intendanten (mit Zustimmung des Fernsehrates; § 26 Abs. 3 Satz 1 ZDF-StV), und das Einvernehmenserfordernis des Intendanten mit dem Verwaltungsrat bei der **Berufung** des Programmdirektors, **des Chefredakteurs**, des Verwaltungsdirektors und des Vertreters des Intendanten.

Daraus ergibt sich aufgabenbereichsbezogen, dass die Entscheidungen des ZDF-Verwaltungsrats auf der Grundlage einer gegen das Gebot der Staatsferne verstoßenden Besetzung wegen eines zu hohen Staats- und Parteieneinflusses getroffen werden.

3. Schlussfolgerung aus der Dominanz der Staatsvertreter in den ZDF-Kontrollgremien

Da es sich bei den Vertretern aus Bund und Ländern um Mitglieder der Exekutive im Fernsehrat handelt, stellt sich die Frage, ob ihr diesbezüglicher Einfluss auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit dem verfassungsrechtlichen Ge-

bot der Staatsferne schon vom Grundsatz her zu vereinbaren ist. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 28.02.1961 ausgeführt hat, dass Art. 5 GG nicht hindert, dass auch Vertretern des Staates in den Organen des „neutralisierten“ Trägers der Veranstaltungen ein angemessener Anteil eingeräumt wird, sollte angesichts der stattgefundenen Vermachung des Rundfunks überdacht werden, ob Angehörigen der Exekutive zukünftig überhaupt noch eine Vertretung in den Rundfunkgremien und damit den Kontrollinstanzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eingeräumt werden sollte.

Der DGB teilt die Auffassung der Antragstellerin, dass das Argument „föderalistischer“ Brechungen zur Rechtfertigung hoher Staatseinflüsse in den Gremien öffentlich rechtlicher Rundfunkanstalten nichts beizutragen vermag (S. 44). Er ist gleichsam der Auffassung, dass den Gefahren für die Wahrung der verfassungsmäßig vorausgesetzten Staats-/ Gruppenferne **präventiv** entgegengetreten werden muss, wenn die Möglichkeit einheitlichen Agierens der Staatsseite besteht und sie bei vereintem Handeln eine „sperminoritätstfähige“ oder gar dominierende Position erlangen kann (S. 33 ff., 35). Gerade in Personalangelegenheiten – wie der diesem Verfahren als Anlass zugrunde liegenden Ablehnung der Vertragsverlängerung von ZDF-Chefredakteur Brenner durch die Mehrheit im ZDF-Verwaltungsrat – sind divergierende Interessen und mithin „Brechungen“ auf staatlicher Seite weniger zu erwarten, als ein einheitliches Agieren der Regierungs- und (mit ihnen durch gemeinsame politische Interessen verbundenen) Parteienvertreter.

4. Berufungsrecht der Ministerpräsidenten der Länder gegenüber Verbands- und Organisationsvertretern als Ausdruck staatlicher Kontrolle

Neben der Problematik eines überproportionalen Gewichts und Einflusses der Staats- und Parteienvertreter gegenüber den anderen gesellschaftlichen Gruppen besteht die weitere Problematik bei der Besetzung des ZDF-Fernsehrates in den massiven staatlichen Einflüssen auf die Berufung der Mitglieder dieser Gruppen durch die Ministerpräsidenten der Länder. Während die in § 21 Abs. 1 lit. g)-q) ZDF-StV aufgeführten Vertreter/innen auf Vorschlag der dort bezeichneten Verbände und Organisationen berufen werden, erfolgt eine Berufung der in § 21 Abs. 1 lit. r) aufgeführten Vertreter/innen aus den Angehörigen der dort aufgeführten Bereiche (ohne Vorschlagsrecht bestimmter Verbände und Organisationen). In beiden Fallgruppen obliegt die Entscheidung über die zu berufende Person den Ministerpräsidenten, da nach den genannten Bestimmungen des ZDF-Staatsvertrages nicht einmal für die dort namentlich bezeichneten Verbände und Organisationen die unmittelbare Entsendung ausgewählter Vertreter in dieses Kontrollgremium vorgesehen ist. Auch wenn dem Vorschlag des Deutschen Gewerk-

schaftsbundes – als einem in § 21 Abs. 1 lit. g) des ZDF-Staatsvertrages bezeichneten Verbandes – bislang in Übereinstimmung mit der anschließend vorgenommenen Berufung durch die Ministerpräsidenten gefolgt wurde, darf diese beanstandungsfreie Praxis nicht darüber hinwegtäuschen, dass es nach der normativ geltenden Regelung den Ministerpräsidenten jederzeit möglich ist, „unangenehm“ Kandidaten der vorschlagenden Verbände und Organisationen die Berufung zu verweigern und stattdessen eine oder einen von dieser Institution nicht priorisierten Kandidatin oder Kandidaten auszuwählen, zumal die Verbände und Organisationen in ihren Vorschlägen die dreifache Zahl der auf sie entfallenden Vertreter aufzunehmen haben (§ 21 Abs. 3 ZDF-StV). Der DGB hält diese nicht unerhebliche Einwirkung von Exekutivorganen auf die Auswahl von Vertreter/innen gesellschaftlicher Gruppen und Bereiche für unvereinbar mit dem Gebot der Staatsferne und spricht sich daher für ein unmittelbares Auswahl- und Entsendungsrecht von Vertretern/innen der „gesellschaftlich relevanten Gruppen“ aus. Bei dieser Auswahl sollte allerdings die Einhaltung des Bundesgleichstellungsgesetzes (zwecks Geschlechtergleichheit) beachtet werden, wozu sich der DGB verpflichtet.

Sofern der Akt der Berufung bzw. die zu berufende Person aus verfassungsrechtlichen Gründen einer demokratischen Legitimation bedarf, sollte die Berufung der autonom von dem Verband oder der Organisation ausgewählten und vorgeschlagenen Person durch das Parlament, also die Legislative, erfolgen. Nur so ist gleichsam gewährleistet, dass die für die Berufung bzw. Entsendung eines Vertreters im Fernsehrat des ZDF zugrunde liegenden Auswahlkriterien des jeweiligen Verbandes bzw. der jeweiligen Organisation auch zum Tragen kommen und nicht durch eine Berufungsverweigerung durch die Exekutivspitzen der Länder torpediert werden können.

5. Wesentliche Auswahlkriterien des DGB für die Berufung eines Vertreters in den ZDF-Fernsehrat

Der DGB – als eine der in § 21 Abs. 1 lit. g)-q) des ZDF-StV aufgeführten relevanten gesellschaftlichen Gruppen – vertritt als Dachverband seine acht Mitgliedsgewerkschaften mit insgesamt 6,2 Mio. Mitgliedern in 2010 mit seinem medienpolitischen Engagement, auch im ZDF-Fernsehrat, nicht nur die Interessen seiner Mitglieder, sondern auch die Interessen der Allgemeinheit. Seit Juli 2004 nimmt der Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Michael Sommer, die Vertretung des DGB im ZDF-Fernsehrat wahr. Er ist dort auch Mitglied im Programmausschuss Chefredaktion. Michael Sommer ist zudem das im Geschäftsführenden Bundesvorstand des DGB für Medienpolitik zuständige Mitglied und setzt sich seit Jahren intensiv persönlich mit medienpolitischen Themen, insbesondere auch das ZDF betreffend, auseinander (etwa Drei-Stufen-Test für die Genehmigung von Telemedienangeboten, Qualität der Programme, Gebührendebatte, Staatsferne-Diskussion usw.). Seine

Vertretung des DGB im ZDF-Fernsehrat wurde jeweils – wie alle relevanten Gremienbesetzungen – vom Geschäftsführenden Bundesvorstand (GBV) des DGB beschlossen.

Daraus ergibt sich zu den Auswahlkriterien für den Vorschlag zur Berufung eines Vertreters im Fernsehrat des ZDF, dass der DGB zum einen das Kriterium der **Repräsentativität** des Verbandes für wesentlich hält, das der Vorsitzende des Dachverbands der Gewerkschaften erfüllt. Als weiteres – gleich wesentliches – Kriterium für die Vertreter-Auswahl des DGB im ZDF-Fernsehrat wird auf die **fachliche Kompetenz** zur Wahrnehmung dieser Aufgabe abgestellt. Im Rahmen seiner Zuständigkeit für Medienpolitik innerhalb des GBV hat der Vorsitzende des DGB eine Weiterentwicklung der medienpolitischen Positionen befördert und innerhalb des DGB mit den Mitgliedsgewerkschaften koordiniert.

So wurde auf dem 19. Ordentlichen DGB-Bundeskongress Mitte Mai 2010 ein medienpolitischer Antrag verabschiedet, der neben programmatischen Aussagen, etwa zur Stärkung der Länderparlamente in ihrer medienpolitischen Entscheidungskraft und der Stärkung der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie der Landesmedienanstalten durch Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen (wie die Weiterbildung der Gremienmitglieder, einer stärkeren Transparenz der Gremienarbeit sowie einer verbesserten Öffentlichkeitsarbeit), ein klares Bekenntnis zur grundgesetzlich garantierten Rundfunkfreiheit und Staatsferne gegenüber ungerechtfertigter politischer Einflussnahme enthält: „Eine Dominanz durch Mitglieder der Exekutive in einigen Gremien lehnen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften daher strikt ab. Stattdessen ist bei der Besetzung der Gremien auf die breite Vertretung gesellschaftlicher Interessen zu achten. Gleiches gilt für die Besetzung der Gremien im Sinne von Geschlechtergerechtigkeit, die von den entsendenden Organisationen zu beachten ist. **Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften verpflichten sich bei der Auswahl ihrer Gremien-Vertretungen diesem Ziel**“ (Auszug zu Ziffer 3. des auf dem 19. OBK des DGB beschlossenen medienpolitischen Antrags, im weiteren Anhang beige-fügt).

Nach Maßgabe dieses Grundsatzantrages, verpflichten sich der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bei der Auswahl ihrer Gremienvertreter unter anderem dem Ziel, bei der Besetzung der Gremien auf die breite Vertretung gesellschaftlicher Interessen zu achten und dem Missbrauch der Gremien für politische Machtspiele Einhalt zu gebieten. Des Weiteren anerkennen sie in diesem Beschluss, dass die Aufsichtsgremien des Rundfunks die Allgemeinheit vertreten und mithin auch der/die DGB-Vertreter/in im Rahmen dieses Beschlusses, der medienpolitischen Eckpunkte des DGB und seiner Rechtsstel-

lung gemäß den Bestimmungen des ZDF-Staatsvertrags als „Sachwalter der Allgemeinheit“ dem Interesse der Allgemeinheit und nicht (allein) den Interessen seiner Mitglieder verpflichtet ist.

6. Anpassung der Zusammensetzung des ZDF-Fernsehrates nach gesellschaftlicher Gruppenrelevanz

Im Zusammenhang mit dem zuvor konstatierten zu hohen Anteil an Staats- und Parteivertretern sowie einer erheblichen Einwirkung der Exekutivspitzen der Länder auf die Berufung von Mitgliedern im ZDF-Fernsehrat stellt sich die Frage nach der zeitgemäßen Auswahl der „gesellschaftlich relevanten Gruppen“ für eine Entsendung in den ZDF-Fernsehrat sowie dem Erfordernis einer (gesetzlichen) Überarbeitung der derzeitigen Zusammensetzung des Fernsehrates. Dieser spiegelt in weiten Teilen seiner Zusammensetzung ein Spektrum an gesellschaftlichen Kräften und Gruppen wider, das zum Zeitpunkt des ZDF-Staatsvertrags vom 31. August 1991 – mit entsprechender zeitlicher Verzögerung um zehn bis 20 Jahre in Bezug auf die Etablierung und den Bedeutungserhalt dieser Gruppen – als aktuell für die Relevanz dieser Gruppen gelten konnte. Eine Reaktion auf zwischenzeitlich stattgefundenen gesamtgesellschaftliche Entwicklungen oder gruppenspezifische Änderungen, die nach Auffassung des DGB nicht auf Dauer ohne Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien bleiben können, hat es seither nicht gegeben. Tatsächlich haben seit den 1970er und 1980er Jahren jedoch gesellschaftliche Prozesse stattgefunden, die eine Anpassung der Fernsehratzusammensetzung an die gesellschaftlichen Realitäten geboten erscheinen lassen, um der Funktion der Kontrollgremien gerecht zu werden. Denn im Hinblick auf die Funktion der Kontrollgremien, die Rundfunkfreiheit organisatorisch gegen einseitige Indienstnahme durch eine Partei oder Gruppe zu sichern **und alle bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen im Gesamtprogramm angemessen zu Wort kommen zu lassen**, gebietet die Vorschrift des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eine sachgerechte, der **bestehenden Vielfalt** prinzipiell Rechnung tragende Bestimmung und Gewichtung der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte bei der Zusammensetzung der Gremien sowie die Sicherstellung ihres effektiven Einflusses (BVerfG vom 05.02.1991, Az. 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88). Im Zuge der seit den 1970er und 1980er Jahren stattgefundenen Entwicklung Deutschlands zu einer Einwanderungsgesellschaft würde eine heute der bestehenden Vielfalt sachgerecht Rechnung tragende Zusammensetzung der Gremien beispielsweise auch Vertreter von Migrantenvverbänden im ZDF-Fernsehrat vorsehen. Um eine Ausweitung dieses Gremiums unter Aufrechterhaltung seiner pluralen Strukturen und interne Interessenkollisionen um die Vertraulichkeit wettbewerblicher Informationen zu vermeiden, wäre zu prüfen, ob Vertreter aus Institutionen, die in klarer Konkurrenz zum ZDF stehen (etwa der Bundes-

verband Deutscher Zeitungsverleger oder die Filmwirtschaft) weiterhin einen Sitz in dem Fernsehrat dieses Senders einnehmen sollten.

In Bezug auf diese Kritik an der Zusammensetzung des ZDF-Fernsehrats hinsichtlich der heute bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen verkennt der DGB nicht, dass der Gesetzgeber insoweit einen weiten Gestaltungsspielraum genießt. Auch ist sich der DGB der Rechtsprechung des BVerfG bewusst, wonach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einer gesellschaftlich relevanten Gruppe kein subjektives Recht auf Berücksichtigung bei der Zusammensetzung der Kontrollgremien des Rundfunks gewährt. Da diese Gremien lediglich Sachwalter des Allgemeininteresses und nicht die Interessenvertretung der entsendenden Organisationen ist, dient die Anknüpfung bei den verbandlich organisierten Interessen lediglich als Mittel, diesbezügliche Sachwalter der Allgemeinheit zu gewinnen. Dementsprechend erweist sich die einer Gruppe eingeräumte Möglichkeit zur Entsendung eines Mitglieds zumindest auf der Ebene des Verfassungsrechts als bloßer Reflex der objektivrechtlichen Verpflichtung des Gesetzgebers, ein pluralistisches Kontrollgremium zu schaffen, das in seiner Gesamtheit der Gefahr einseitiger Einflussnahme und Programmgestaltung entgegenwirkt (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 07.11.1995, Az. 1 BvR 209/93 m.w.N.). Um jedoch eine grob einseitige Gremienzusammensetzung zu vermeiden, bedarf es nach Auffassung des DGB näherer verfassungsgerichtlicher Vorgaben zur Grenzziehung des diesbezüglichen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers diesseits der Willkürgrenze. Durch entsprechende Vorgaben im Sinne einer verfassungsgemäßen Gruppenbalancierung in den Kontrollgremien des Rundfunks würden diese zugleich eine erhöhte gesellschaftliche Akzeptanz und Legitimität erlangen.

III. Fazit

1.

Mit der Antragstellerin ist der DGB der Auffassung, dass die angegriffenen Zustimmungsgesetze und -beschlüsse der Länder, soweit sie sich auf die im Antrag näher bezeichneten Vorschriften des ZDF-Staatsvertrages beziehen, mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sind. Sie verstoßen gegen den aus der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleiteten und für eine freiheitliche Medienordnung essenziellen Grundsatz funktionsadäquater Staatsferne zum Rundfunk.

2.

Wie die Antragstellerin detailliert dargelegt hat, besteht im ZDF-Fernsehrat ein überproportionaler staatlicher Einfluss wegen eines v. a. hohen Anteils an

– der Staatsseite zuzurechnenden – Staats- und Parteienvertretern, insbesondere aus den entsendenden Landesregierungen sowie der Bundesregierung. Diese Ergebnisse der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung des ZDF-Staatsvertrags kollidieren wiederum mit dem Gebot der Staatsferne und der verfassungsrechtlich garantierten Rundfunkfreiheit.

3.

Angesichts der stattgefundenen Vermachtung des Rundfunks hält es der DGB für geboten, dass Angehörigen der Exekutive zukünftig keine Vertretung in den Rundfunkgremien und damit den Kontrollinstanzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mehr eingeräumt werden sollte. Stattdessen könnten sich diese durch die Parteien aus den jeweiligen Länderparlamenten mitvertreten lassen. Dies würde zugleich die demokratischen Entscheidungsstrukturen stärken, indem die wichtigen medienpolitischen Themen des Senders nicht mehr in den und durch die Staatskanzleien der Länder entschieden würden.

In jedem Fall bedarf es einer verfassungsgerichtlichen Absicherung, dass die Vertreter der Exekutive in den ZDF-Kontrollgremien zusammen mit den durch gemeinsame politische Interessen verbundenen Parteien- und Gruppenvertretern – in Verbindung mit den Regeln zur Beschlussfähigkeit und jeweiligen Mehrheitserfordernissen (§ 22 Abs. 1 ZDF-StV) – keine dominierende Position in diesen Gremien erlangt und somit einem Verstoß gegen das Gebot der Staatsferne präventiv entgegengewirkt wird.

4.

Das derzeitige Berufungsrecht der Ministerpräsidenten gemäß § 21 Abs. 3 Satz 1 und 2 ZDF-StV hinsichtlich einer Auswahl aus einem Dreier-Vorschlag der in § 21 Abs. 1 lit. g)-q) ZDF-StV namentlich aufgeführten Verbände und Organisationen sowie gemäß § 21 Abs. 4 ZDF-StV hinsichtlich der Vertreter der in § 21 Abs. 1 lit. r) ZDF-StV global aufgeführten gesellschaftlichen Bereiche führt zu einer weiteren staatlichen Einwirkung insbesondere auf das autonome Auswahlrecht der gesellschaftlichen Gruppen und Verbände, die nach Auffassung des DGB (auch dann, wenn sie in der Praxis bislang nicht zu Ablehnungen oder Einflussnahmen auf seine Kandidaten geführt hat) gleichsam mit dem Gebot der Staatsferne kollidiert. Daher spricht sich der DGB im Zuge dieser Normenkontrolle für ein unmittelbares Entsendungsrecht – unter Beachtung des Bundesgremiengesetzes - durch Benennung der entsendenden Verbände, Organisationen und Institutionen aus, zumal das Argument „föderalistischer“ Brechungen zur Rechtfertigung hoher Staatseinflüsse nichts beizutragen bzw. das Gewicht zu verzeichnender Staatseinflüsse auch auf Berufungsentscheidungen in der Gesamtwürdigung nicht zu reduzieren vermag. Soweit verfassungsrechtlich geboten, sollte die Berufung der vom Verband

oder der Organisation ausgewählten und vorgeschlagenen Person durch das Parlament (Legislative) erfolgen.

5.

Die Auswahl der Kandidaten für den Vorschlag des DGB-Vertreter (§ 21 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 21 Abs. 1 lit. g) ZDF-StV) für die Berufung im Fernsehrat des ZDF nach Maßgabe der derzeit geltenden Berufungsentscheidung der Ministerpräsidenten (§ 21 Abs. 3 Satz 1 ZDF-StV) erfolgt auf der Grundlage von „Repräsentativität“ und „fachlicher Kompetenz“ als maßgebliche Auswahlkriterien. Diese Auswahlentscheidung für die Berufung einer DGB-Vertretung im ZDF-Fernsehrat beruhte und beruht stets auf einer Beschlussfassung des Geschäftsführenden Bundesvorstands (GBV) des DGB.

6.

Um eine grob einseitige Gremienzusammensetzung insbesondere des ZDF-Fernsehrats zu vermeiden und den Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG im Hinblick auf die Rundfunkfreiheit und dem daraus abgeleiteten Gebot der Staatsferne zu genügen, bedarf es nach Auffassung des DGB näherer verfassungsgerichtlicher Vorgaben zur Bestimmung und Gewichtung der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte bei der Zusammensetzung der Kontrollgremien sowie der Sicherstellung ihres effektiven Einflusses. Dazu ist auch eine Überprüfung des ZDF-Staatsvertrages im Hinblick auf eine zeitgemäße Zusammensetzung des ZDF-Fernsehrates vonnöten, damit dieses Kontrollgremium seiner Funktion gerecht werden kann, die Rundfunkfreiheit organisatorisch zu sichern und alle bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen im Gesamtprogramm angemessen zu Wort kommen zu lassen. Diesem Ziel dient der Antrag zum vorliegenden Normenkontrollverfahren mit dem Begehren, die angegriffenen Normen für nicht mit dem Grundgesetz vereinbar zu erklären.

Helga Nielebock
Leiterin der Abt. Recht

Ralf-Peter Hayen
Referatsleiter Abt. Recht

zwei Anlagen