

Die Neuausrichtung des ZDF-Staatsvertrages

Adamski, Heiner

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Adamski, H. (2015). Die Neuausrichtung des ZDF-Staatsvertrages. *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 64(1), 111-119. <https://doi.org/10.3224/gwp.v64i1.18263>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Die Neuausrichtung des ZDF-Staatsvertrages

Das Bundesverfassungsgericht fordert Vielfaltsicherung und Staatsferne

Heiner Adamski

I. Demokratie und Kommunikation

Demokratie ist auch und vielleicht sogar wesentlich Kommunikation. Sie ist nur in Freiheit möglich. Bürgerinnen und Bürger müssen sich frei informieren und frei ihre Meinungen bilden und äußern können. Voraussetzungen dafür sind ein breites Angebot an Informationen und vielfältige Möglichkeiten der Vermittlung und Aneignung von Wissen. Ohne Wissen können ja keine beachtenswerten Meinungen gebildet werden. Meinungen ohne Wissen sind hölzerne Eisen und auf dem Gebiet der politischen Willensbildung sogar „gefährliche Eisen“. Das Volk – vom dem in einer Demokratie alle Staatsgewalt ausgeht – muss deshalb einen rechtlich garantierten (am besten einen durch Grundrechte und damit durch Abwehrrechte gegen den Staat gesicherten) Anspruch auf Bereitstellung und Aneignung von Informationen sowie der Äußerung von Meinungen bis hin zur Ausübung der Staatsgewalt durch Wahlen und Abstimmungen haben. Anders gesagt: Es muss Kommunikationsrechte oder noch besser Kommunikationsgrundrechte geben.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es angesichts der überragenden Bedeutung von Rundfunk und Fernsehen für Gesellschaft und Politik und damit für die demokratische Ordnung eine vom Staat geprägte und gewährleistete Rundfunkordnung. Sie soll eine verfassungsrechtlich gebotene „unerlässliche Grundversorgung“ mit Informationen für die Meinungs- und Willensbildung durch öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehanstalten sichern. Daneben gibt es private Anbieter mit niedrigeren Anforderungen. Die Anfänge dieser Rundfunkordnung reichen in die Zeit der Besatzungszonen. Nach dem Missbrauch des Rundfunks in der NS-Zeit zu verbrecherischer Propaganda und der Verbreitung von Lügen haben die alliierten (westlichen) Siegermäch-



Heiner Adamski

Sozialwissenschaftler mit den Arbeitsschwerpunkten Bildung und Recht, Staatsformen und Rechtsbewusstsein in Deutschland

te schon in den Besetzungszonen die Einrichtung von Rundfunkanstalten auch mit dem Ziel einer Umerziehung (Reeducation) und dem Aufbau der Demokratie gefördert. Aus diesen Anfängen sind dann die in der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) verbundenen Rundfunk- und Fernsehanstalten der Länder entstanden.

Dazu sichert das Grundgesetz in Artikel 5 diese Freiheiten:

- (1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.
- (2) Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.
- (3) Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.

Aber: Es gilt auch hier der Satz „Wissen ist Macht“. Der Zugang zum Wissen und seine Vermittlung über Rundfunk und Fernsehen ist auch eine Machtfrage. Deshalb war und ist die konkrete Bedeutung des Artikels 5 GG für die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten immer wieder Gegenstand verfassungsrechtlicher Auseinandersetzungen. Dabei ging es um den Einfluss des Staates (konkret: der Regierungen) auf die Besetzung von Gremien der Anstalten und die Personalpolitik und dann auf die Programmgestaltungen und die Berichterstattungen. Einen „Höhepunkt“ dieser Versuche gab es kurz vor dem Ende der Amtszeit des ersten deutschen Bundeskanzlers Konrad Adenauer. Er wollte angesichts der damaligen eher regierungskritischen ARD-Anstalten mit dem Ziel einer regierungsfreundlichen Berichterstattung auf Bundesebene praktisch ein Deutsches Staatsfernsehen etablieren. Er ist damit vor dem Bundesverfassungsgericht gescheitert. Das Gericht hat nämlich eine Bundeszuständigkeit für Rundfunk und Fernsehen verneint. Auf diesem Hintergrund ist dann die von Ländern getragene öffentlich-rechtliche Anstalt Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF) – mittlerweile eine der größten Fernsehanstalten in Europa – mit dem Hauptsitz in Rheinland-Pfalz (Mainz) entstanden.

II. Staatsverträge und Staatseinfluss in den Gremien

Rechtsgrundlagen der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten sind Staatsverträge bzw. Rundfunkstaatsverträge. Die Verträge heißen so, weil die Länder der Bundesrepublik Deutschland nach dem Grundgesetz eine eigene Staatsqualität haben: sie haben eigene Landesverfassungen, Landesparlamente und Landesregierungen und auch eine eigene Gerichtsbarkeit – und in dieser Staatseigenschaft haben sie Staatsverträge geschlossen.

Der ZDF-Staatsvertrag (ZDF-StV) ist ein solcher Vertrag. Anstaltsinterne Auseinandersetzungen in Personalfragen mit politischen und parteipolitischen Implikationen (es ging um die Besetzung der Position eines Chefredakteurs und Kritik aus Reihen der CDU an einem Amtsinhaber) haben dazu geführt, dass zwei Bundesländer (Rheinland-Pfalz und Hamburg) beim Bundesverfassungsgericht ein abstraktes Normenkontrollverfahren zu diesem Vertrag beantragt haben. Die Anträge betreffen die Frage, ob Vorschriften über die Zusammensetzung und Beschlussfassung der ZDF-Or-

gane Fernsehrat und Verwaltungsrat einen übermäßig großen staatlichen Einfluss auf diese öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt ermöglichen. Die Kläger behaupten das; sie meinen, dass die Regelungen zum Fernsehrat und zum Verwaltungsrat des ZDF nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Nach ihrer Ansicht gewährt der ZDF-Staatsvertrag der Politik zu viel Einfluss in den Aufsichtsgremien des Senders. Der Grundsatz der Staatsfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit die Rundfunkfreiheit insgesamt würden verletzt.

Die Aufgaben der beiden Organe sind im ZDF-StV so beschrieben: Der Fernsehrat hat nach § 20 u.a. die Aufgabe, für die Sendungen des ZDF Richtlinien aufzustellen und den Intendanten in Programmfragen zu beraten. Er überwacht die Einhaltung der Richtlinien und diverser im Staatsvertrag aufgestellten Grundsätze. Ferner beschließt er über den vom Verwaltungsrat vorzulegenden Entwurf der Satzung, genehmigt den Haushaltsplan, den Jahresabschluss und die Entlastung des Intendanten auf Vorschlag des Verwaltungsrates. Der Verwaltungsrat beschließt nach § 23 über den Dienstvertrag mit dem Intendanten. Der Vorsitzende des Verwaltungsrates vertritt das ZDF beim Abschluss des Dienstvertrages und zum Abschluss sonstiger Rechtsgeschäfte mit dem Intendanten sowie bei Rechtsstreitigkeiten zwischen dem ZDF und dem Intendanten. Er überwacht ferner die Tätigkeit des Intendanten und legt dem Fernsehrat den Entwurf der Satzung des ZDF vor. Er hat das Recht, Änderungen der Satzung vorzuschlagen. Er beschließt auch über den vom Intendanten entworfenen Haushaltsplan und den Jahresabschluss (der dem Fernsehrat gemäß § 20 zur Genehmigung zuzuleiten ist).

Zu einem dritten Organ – dem Intendanten – bestimmt der ZDF-StV: Der Intendant vertritt das ZDF nach § 27 gerichtlich und außergerichtlich. Er ist für die gesamten Geschäfte des ZDF einschließlich der Gestaltung der Programme verantwortlich. Er beruft im Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat den Programmdirektor, den Chefredakteur und den Verwaltungsdirektor. Gewählt wird er nach § 26 vom Fernsehrat (und der Verwaltungsrat kann ihn mit Zustimmung des Fernsehrates entlassen).

Das interessante und wichtige Problem des Staatseinflusses in den Organen Fernsehrat und Verwaltungsrat wird durch die im ZDF-StV geregelte Besetzung dieser Organe erkennbar. Dazu lohnt der genaue Blick in die beiden folgenden Paragraphen:

§ 21 ZDF-StV (Zusammensetzung des Fernsehrates)

- (1) Der Fernsehrat besteht aus siebenundsiebzig Mitgliedern, nämlich
 - a) je einem Vertreter der vertragsschließenden Länder, der von der zuständigen Landesregierung entsandt wird,
 - b) drei Vertretern des Bundes, die von der Bundesregierung entsandt werden,
 - c) zwölf Vertretern der Parteien entsprechend ihrem Stärkeverhältnis im Bundestag, die von ihrem Parteivorstand entsandt werden,
 - d) zwei von der Evangelischen Kirche in Deutschland entsandten Vertretern, e) zwei von der Katholischen Kirche entsandten Vertretern, f) einem vom Zentralrat der Juden in Deutschland entsandten Vertreter,
 - g) je einem Vertreter des Deutschen Gewerkschaftsbundes, von ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft e.V. und des Deutschen Beamtenbundes,
 - h) zwei Vertretern der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, einem Vertreter des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, einem Vertreter des Zentralausschusses der Deutschen Landwirtschaft und einem Vertreter des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks,
 - i) zwei Vertretern des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger,

- j) je einem Vertreter des Deutschen Journalistenverbandes e.V. und der ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft e.V. – aus dem Fachbereich für Medien,
 - k) vier Vertretern der Freien Wohlfahrtsverbände, und zwar je einem des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland, des Deutschen Caritasverbandes e.V., des Deutschen Roten Kreuzes und des Hauptausschusses der Deutschen Arbeiterwohlfahrt e.V.,
 - l) je einem Vertreter des Deutschen Städtetages, des deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Deutschen Landkreistages,
 - m) einem Vertreter des Deutschen Olympischen Sportbundes,
 - n) einem Vertreter der Europaunion Deutschland e.V.,
 - o) je einem Vertreter des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. und des Naturschutzbundes Deutschland,
 - p) einem Vertreter des Bundes der Vertriebenen,
 - q) einem Vertreter der Vereinigung der Opfer des Stalinismus,
 - r) 16 Vertretern aus den Bereichen des Erziehungs- und Bildungswesens, der Wissenschaft, der Kunst, der Kultur, der Filmwirtschaft, der Freien Berufe, der Familienarbeit, des Kinderschutzes, der Jugendarbeit, des Verbraucherschutzes und des Tiereschutzes.
- (2) Mitglieder des Personalrats nehmen an den Sitzungen des Fernsehrates teil und können zu Fragen, die nicht den Programmbereich betreffen, gehört werden.
 - (3) Die unter Absatz 1 Buchst. g) bis q) aufgeführten Vertreter werden auf Vorschlag der dort bezeichneten Verbände und Organisationen durch die Ministerpräsidenten berufen. Die Verbände und Organisationen haben in ihre Vorschläge die dreifache Zahl der auf sie entfallenden Vertreter aufzunehmen. Der Vorsitzende der Ministerpräsidentenkonferenz bestimmt, bis zu welchem Zeitpunkt die Vorschlagsliste einzureichen ist.
 - (4) Die unter Absatz 1 Buchst. r) aufgeführten Vertreter werden von den Ministerpräsidenten aus den Angehörigen der dort aufgeführten Bereiche berufen.
 - (5) Bei den Entscheidungen nach Absatz 3 sollen Frauen angemessen berücksichtigt werden. Soweit dem Fernsehrat mindestens zwei Vertreter einer Organisation oder eines Verbandes angehören, soll jeweils auch eine Frau in den Fernsehrat berufen werden. Sätze 1 und 2 gelten für die Entsendung von Vertretern nach Absatz 1 Buchst. b) und c) entsprechend.
 - (6) Die Ministerpräsidenten werden sich bemühen, die Berufungen nach Absatz 3 und 4 möglichst einmütig vorzunehmen.
 - (7) Die Berufenen haben dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz binnen 14 Tagen nach Zugang der Mitteilung über die Berufung zu erklären, ob sie die Berufung annehmen. Die Amtszeit der Mitglieder des Fernsehrates beginnt mit dessen erstem Zusammentritt.
 - (8) Solange und soweit von dem Entsendungs- und Vorschlagsrecht kein Gebrauch gemacht wird, verringert sich die Zahl der Mitglieder entsprechend. Die unter Absatz 1 Buchst. c) bis r) aufgeführten Vertreter dürfen nicht Mitglieder einer Landesregierung oder der Bundesregierung sein.
 - (9) Die Mitglieder des Fernsehrates sind an Weisungen nicht gebunden. Sie dürfen weder für die Anstalt noch für eine andere Rundfunkanstalt oder einen Zusammenschluss von Rundfunkanstalten, eine Landesmedienanstalt oder einen privaten Veranstalter gegen Entgelt tätig sein. Dies gilt nicht für eine gelegentliche Tätigkeit, die die Unabhängigkeit des Mitglieds nicht berührt. Die Mitglieder des Fernsehrates dürfen keine wirtschaftlichen oder sonstigen Interessen haben, die geeignet sind, die Erfüllung ihrer Aufgaben als Mitglieder des Fernsehrates zu gefährden. Tritt eine Interessenkollision ein, so scheidet das Mitglied aus dem Fernsehrat aus. Im Zweifel stellt der Fernsehrat fest, ob eine Interessenkollision vorliegt.
 - (10) Die Amtszeit der Mitglieder des Fernsehrates beträgt vier Jahre. Die unter Absatz 1 Buchst. a) bis f) genannten Mitglieder können von den entsendungsberechtigten Stellen aberufen werden. Scheidet ein Mitglied aus, so ist nach den für die Berufung des ausgeschiedenen Mitglieds geltenden Vorschriften ein Nachfolger für den Rest der Amtszeit zu berufen.

§ 24 ZDF-StV (Zusammensetzung des Verwaltungsrates)

- (1) Der Verwaltungsrat besteht aus vierzehn Mitgliedern, nämlich
 - a) fünf Vertretern der Länder, darunter einem Vertreter des Sitzlandes des ZDF, die von den Ministerpräsidenten gemeinsam berufen werden; die Ministerpräsidenten werden sich bemühen, die Berufungen einmütig vorzunehmen;
 - b) acht weiteren Mitgliedern, die vom Fernsehrat mit einer Mehrheit von drei Fünfteln seiner gesetzlichen Mitglieder gewählt werden; diese dürfen weder einer Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft angehören; wählbar sind auch die Mitglieder des Fernsehrates;
 - c) einem Vertreter des Bundes, der von der Bundesregierung berufen wird.
- (2) Mitglieder des Fernsehrates scheiden mit ihrer Berufung oder der Annahme ihrer Wahl in den Verwaltungsrat aus dem Fernsehrat aus.
- (3) Die Amtszeit der Mitglieder beträgt fünf Jahre. § 21 Absatz 10 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.
- (4) Solange und soweit von dem Recht der Entsendung kein Gebrauch gemacht wird, verringert sich die Zahl der Mitglieder entsprechend.
- (5) § 21 Abs. 9 gilt für die Mitglieder des Verwaltungsrates entsprechend.

III. Auszug aus einer Stellungnahme der Kanzlei Redeker Sellner Dahs

Die (renommierte) Kanzlei Redeker Sellner Dahs hat dem Bundesverfassungsgericht im Auftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens in dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung von Vorschriften des ZDF-Staatsvertrages eine Stellungnahme zur Antragschrift der Antragstellerin vorgelegt. Die dort vertretenen Positionen werden so zusammengefasst:

„Von der quantitativen Zusammensetzung des ZDF-Fernsehates und des ZDF-Verwaltungsrates gehen kausal keine Gefährdungslagen für die Staatsferne des ZDF aus. Derartige Gefährdungslagen können auf zwei Ebenen entstehen: Einerseits auf der Ebene der Auswahl- und Entsendungsakte der Gremienmitglieder; andererseits auf den verfahrensrechtlichen Ebenen der Quorenentscheidungen mit Blockademöglichkeiten für eine starke Minderheit sowie der Vorkehrungen vor grundrechtswidrigen Eingriffen in Organkompetenzen durch Schaffung von Transparenz- und Begründungspflichten sowie von Justiziabilität. Auf der Grundlage verfassungsrechtlich gebotener Anpassungen und Ergänzungen sind die mit der Antragschrift angegriffenen Normen des ZDF-Staatsvertrages verfassungsgemäß. Die Entscheidung der Landesgesetzgeber, aufgrund der Besonderheit einer 16-Länderanstalt einen quantitativ relativ hohen Anteil von staatlich/parteilpolitisch bestimmten Vertretern in die Gremien des ZDF aufzunehmen, ist unter Berücksichtigung des zugleich installierten Systems einer institutionellen und föderalen Machtbrechung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Dies gilt im Übrigen nicht nur für die hier streitbefangene Zusammensetzung der Gremien des ZDF, sondern z. B. auch für die Entscheidungsorgane KEK und KJM der privaten Rundfunkaufsicht.

Das ZDF kann auf einen 50jährigen Erfolgsweg unabhängiger und kritischer Berichterstattung und Programmgestaltung zurückblicken. Eine hohe Sachbezogenheit und Effizienz der Gremienarbeit hat hierzu maßgeblich beigetragen. Die hohe Integrationskraft des Fernsehates und des Verwaltungsrats, verbunden mit einer hohen Streit- und Konsensbildungskultur, wäre gefährdet, wenn es zu sinnentleerten quantitativen Veränderungen käme. Den aus einem singulären Anlass deutlich gewordenen Gefährdungen von Entscheidungsprozessen würde durch quantitative Veränderungen der Zusammensetzung des Fernsehates nicht entgegengewirkt werden, da sich parteipolitisch geprägte Mehrheiten auch bei veränderten quantitativen Zusammensetzungen bilden können. Weitaus wirksamer im Sinne der verfassungsrechtlichen

Zielsetzung aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wäre es, die mit dieser Stellungnahme zur Diskussion gestellten und verfassungsrechtlich gebotenen Änderungen des ZDF-Staatsvertrages vorzunehmen.“

IV. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2014

(1 BvF 1/11 – 1 BvF 4/11)

Das Bundesverfassungsgericht hat „für Recht erkannt“:

1. Die Zustimmungsgesetze und Zustimmungsbeschlüsse der Länder zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 sind, soweit sie § 21 Absatz 1, Absatz 4, Absatz 10 Satz 2, § 24 Absatz 1, Absatz 3 Satz 2 Alternative 1 ZDF-Staatsvertrag als Artikel 3 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 in der Fassung des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags vom 15./17./21. Dezember 2010 in Landesrecht überführen, mit Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar.
2. Soweit sie § 21 Absatz 8 Satz 2, § 22 Absatz 1, § 25 Absatz 2, § 26 Absatz 1 Satz 2, Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 ZDF-Staatsvertrag als Artikel 3 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 in der Fassung des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags vom 15./17./21. Dezember 2010 in Landesrecht überführen, sind sie mit dem Grundgesetz vereinbar.
3. Soweit sie § 21 Absatz 3 Satz 1 und 2, Absatz 6 ZDF-Staatsvertrag als Artikel 3 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 in der Fassung des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags vom 15./17./21. Dezember 2010 in Landesrecht überführen, sind sie nach Maßgabe der Gründe dieser Entscheidung mit dem Grundgesetz vereinbar.
4. Soweit die vorgenannten Gesetze und Beschlüsse mit dem Grundgesetz unvereinbar sind, sind die Länder verpflichtet, bis spätestens zum 30. Juni 2015 eine verfassungsgemäße Neuregelung nach Maßgabe der Gründe zu treffen. Bis zu einer Neuregelung dürfen sie auch insoweit weiter angewendet werden.

In den Leitsätzen zum Urteil heißt es:

1. Die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG am Gebot der Vielfaltsicherung auszurichten. Danach sind Personen mit möglichst unterschiedlichen Perspektiven und Erfahrungshorizonten aus allen Bereichen des Gemeinwesens einzubeziehen. a) Der Gesetzgeber hat dafür zu sorgen, dass bei der Bestellung der Mitglieder dieser Gremien möglichst unterschiedliche Gruppen und dabei neben großen, das öffentliche Leben bestimmenden Verbänden untereinander wechselnd auch kleinere Gruppierungen Berücksichtigung finden und auch nicht kohärent organisierte Perspektiven abgebildet werden. b) Zur Vielfaltsicherung kann der Gesetzgeber neben Mitgliedern, die von gesellschaftlichen Gruppen entsandt werden, auch Angehörige der verschiedenen staatlichen Ebenen einbeziehen.
2. Die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss als Ausdruck des Gebots der Vielfaltsicherung dem Gebot der Staatsferne genügen. Danach ist der Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Aufsichtsgremien konsequent zu begrenzen. a) Der Anteil der staatlichen und staatsnahen Mitglieder darf insgesamt ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht

übersteigen. b) 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; der Gesetzgeber hat für sie Inkompatibilitätsregelungen zu schaffen, die ihre Staatsferne in persönlicher Hinsicht gewährleisten.

V. Umsetzung des Urteils

Im Juni 2014 haben die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder u.a. über den ZDF-Staatsvertrag beraten. Dabei haben sie sich auf eine erste Grundsatzentscheidung verständigt: Die Anzahl der Sitze im ZDF-Fernsehrat soll auf 60 Sitze sowie im Verwaltungsrat auf zwölf Sitze reduziert werden. In einer Erklärung heißt es: „Unter Beachtung der Drittlevorgabe des Bundesverfassungsgerichts haben wir dann zukünftig im Fernsehrat nur noch maximal 20 anstatt bisher 34 staatliche und staatsnahe Vertreterinnen und Vertreter. Im Verwaltungsrat sind es dann nur noch vier statt bisher sechs. Auf dieser Basis werden wir nun die weiteren Gespräche zur Novellierung des ZDF-Staatsvertrags fortsetzen.“

Im Dezember 2014 veröffentlichte dann die Staatskanzlei Rheinland-Pfalz eine Presseerklärung zur Umsetzung:

„Ich freue mich darüber, dass wir nun mit dem Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder die konkrete Gremienbesetzung des ZDF-Fernsehrates beschlossen und damit den Kern des Bundesverfassungsgerichtsurteils umgesetzt haben. Der Fernsehrat wird mit seinen nunmehr 60 Mitgliedern funktionsfähig ausgestaltet“, sagte die Vorsitzende der Rundfunkkommission der Länder, Ministerpräsidentin Malu Dreyer. Gleichzeitig wurde der Verwaltungsrat auf 12 Mitglieder verkleinert. Die ausgewählten Verbände und Institutionen im Fernsehrat spiegeln in besonderer Weise unsere Gesellschaft wider und bieten Gewähr für eine plurale und angemessene Zusammensetzung. So sind die etablierten Gruppen in den Gremien plural und angemessen gewichtet“, erläuterte Ministerpräsidentin Malu Dreyer den gefassten Beschluss.

In der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder wurde beschlossen, dass im Bereich der staatlichen Vertreter ein Sitz für die Vertreter des Bundes und ein Sitz für die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände entfallen. Dabei sollen die kommunalen Spitzenverbände weiterhin mit zwei Sitzen vertreten sein. Im Bereich der Bundesverbände mussten aufgrund der Verkleinerung der Gremienstruktur ebenfalls Sitze entfallen. „Wir haben uns im Länderkreis darauf verständigt, dass in paritätischer Weise ein Sitz für den Vertreter der Arbeitnehmerschaft durch den ver.di Vertreter – Fachbereich Medien und ein Sitz für den Vertreter der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände entfallen soll. Zudem wird der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger weiterhin mit einem Vertreter im Fernsehrat vertreten sein. Um eine föderale Brechung der Interessensbereiche und der unmittelbar entsendenden Verbände zu gewährleisten, haben die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder weiterhin beschlossen, dass auf die 16 Länder jeweils ein Interessensbereich im Staatsvertrag zugeschrieben wird. Welche Verbände oder Institutionen innerhalb dieser Interessengruppen ein Mitglied in den Fernsehrat entsenden dürfen, muss noch festgelegt werden.“

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben mit ihrem Beschluss zugleich die Rundfunkkommission beauftragt, die notwendigen Anhörungen durchzuführen, so dass in Ansehung der vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Frist ein Staatsvertrag von den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder unterzeichnet werden kann.“

VI. Kommentar

Das Bundesverfassungsgericht hat die Regelungen über die Besetzung des Fernsehrates und des Verwaltungsrates des ZDF im ZDF-Staatsvertrag zum größten Teil für verfassungswidrig erklärt. Außerdem hat es konkrete Vorgaben für die neuen Regelungen gegeben. Künftig dürfen statt bisher etwa 44 Prozent höchstens ein Drittel der Mitglieder der beiden Organe aus dem staatlichen oder politischen Bereich kommen. Dabei dürfen Mitglieder von Regierungen und hochrangige Mitglieder der Exekutive – anders als zur Zeit – gar nicht mehr vertreten sein. Das ist ein Bruch mit der gegenwärtigen Praxis der vielfachen Mitgliedschaften von Ministern und Staatssekretären. Außerdem macht das Bundesverfassungsgericht noch diese Vorgabe: Mitglieder des Fernsehrates und des Verwaltungsrates müssen vom Gesetzgeber weisungsfrei gestellt werden. Als verfassungswidrig wurde auch das Verfahren zur Besetzung der Gremien verworfen. Nach den bisherigen Bestimmungen konnten Verbände Vorschläge zu ihrer Vertretung im Fernsehrat machen. Die Ministerpräsidenten haben aus diesen Vorschlägen zukünftige Fernsehratsmitglieder ausgewählt. Damit lag die letzte Entscheidung bei der Exekutive. Hier stellt sich die Frage, ob dabei wirklich unabhängige und staatsferne Personen ausgewählt werden.

Nach der hier vertretenen Meinung steckt der öffentlich-rechtliche Rundfunk in einem Dilemma. Es ist unstrittig, dass der Rundfunk einerseits staatsfrei sein muss. Ein Staatsrundfunk resp. ein Staatsfernsehen ist gem. den Rundfunkfreiheitsbestimmungen in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nicht möglich. Der Rundfunk darf vom Staat bzw. Staatsvertretern weder direkt noch indirekt dominiert werden. Eine solche Dominanz würde die wichtige demokratische Funktion objektiver und kritischer Kontrolle von Staat und Politik erschweren und vielleicht unmöglich machen. Es ist schlicht so, dass die Vorstellung von einem Staatsrundfunk mit Vorstellungen von politischer Kommunikation in der Demokratie nicht vereinbar ist und dem Grundgesetz entgegensteht. Andererseits ist es aber auch so: Rundfunkanstalten haben eine große Bedeutung. Sie beeinflussen viele Bereiche des privaten und öffentlichen Lebens und sind deshalb ein Machtfaktor in der Demokratie und der modernen Mediengesellschaft. In ihr gibt es Tendenzen zu einer Entwicklung in Richtung Mediokratie (Medienherrschaft): Demokratie (Volksherrschaft) könnte mehr und mehr durch Mediokratie ersetzt werden. Bei allem Verständnis für den politisch und verfassungsrechtlich gewollten oder vorgesehenen kommunikativen Einfluss der Medien und dem Bekenntnis zur freien Kommunikation als Voraussetzung der Demokratie – die Frage ist auch: Heißt Freiheit der Kommunikation auch Freiheit von Kontrolle des Machtfaktors öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehanstalten? Das kann es ja auch nicht sein. Aber wer soll dann kontrollieren? Kann der Staat – in dem Regierungen nach allen Erfahrungen gern Einfluss haben und behalten wollen – die Staatsferne des Rundfunks kontrollieren?

Zum Dilemma der Kontrollproblematik gehört auch, dass in Verbänden – die ja auch in den Gremien vertreten sein sollen – oft ehemalige Staatsvertreter oder Volksvertreter (vom Minister a.D. bis zum ehemaligen oder aktiven Parlamentarier) vertreten sind und so über Verbände auch wieder ein Staatseinfluss entstehen könnte.

Kritisch kann zum Urteil gesagt werden, dass das Bundesverfassungsgericht vielleicht die Grenzen seiner Zuständigkeit überschreitet. Es sollte die nach Ansicht der Kläger gegebene partielle Verfassungswidrigkeit des ZDF-Staatsvertrags prüfen – und es hat nun über diesen Auftrag hinaus den „Rundfunkpolitikern“ Vorgaben für die Neuausrichtung des ZDF-Staatsvertrages gemacht. Diese Vorgaben werden auch Ein-

fluss auf andere Anstalten haben und die Phantasie der Rundfunkpolitiker evtl. reduzieren.

In der politischen Bildung kann die Frage nach staatlicher Kontrolle in öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten vielleicht verknüpft werden mit der Frage nach der Kontrolle anderer Machtzentren in der Gesellschaft. Da gibt es die Macht der Banken und der unkontrollierten Finanz- und Warenmärkte. Da gibt es die Macht des Rechts und die Macht des Unrechts. Da gibt es die Macht des Geldes – und sie ist ein enormer Faktor in den Gehaltszahlungen bei Spitzenpositionen in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Intendanten- und Direktorensaläre sind oder wirken vielfach astronomisch. Was begründet diese Höhenflüge etwa im Vergleich mit der Besoldung einer Bundeskanzlerin oder eines Lehrers/Hochschullehrers? Sind gigantische Fernseh-Verblödungsprogramme ein Kriterium für Gehaltshöhen? Oder der Programmwachstum bei Mord- und Totschlagfilmen? Oder der Zuwachs sinnloser Musikbeiträge? Oder die Reduzierung der Sendezeiten für politische Magazine? Freilich gibt es auch gute Angebote ... Und es gibt die Macht des „Geistes der Verfassung“, zu der an erster Stelle die Würde des Menschen gehört – und diese Würde kann auch eine Kontrollinstanz sein: Sie kann Maßstab sein für die Beurteilung der Programmangebote des ZDF und anderer Anstalten. Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts kommt der Begriff „Würde des Menschen“ aber nicht vor. Vielleicht ist dieser Maßstab trotzdem und jenseits aller Justiziabilitäten der wichtigste.