

Normenkontrollanträge gegen den ZDF-Staatsvertrag überwiegend erfolgreich

Normenkontrollanträge gegen den ZDF-Staatsvertrag überwiegend erfolgreich
Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) verlangt für die institutionelle Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine durchgehende Orientierung am Grundsatz der Vielfaltsicherung und eine konsequente Begrenzung des Anteils staatlicher und staatsnaher Mitglieder in den Aufsichtsgremien. Dies hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts mit heute verkündetem Urteil auf Antrag der Regierung von Rheinland-Pfalz und des Hamburger Senats entschieden. Der ZDF-Staatsvertrag genügt diesem Maßstab nur teilweise. Entgegen der derzeitigen Rechtslage ist der Anteil staatlicher und staatsnaher Personen im Fernseh- und im Verwaltungsrat auf ein Drittel zu begrenzen. Vertreterinnen und Vertreter der Exekutive dürfen auf die Auswahl der staatsfernen Mitglieder keinen bestimmenden Einfluss haben; auch sind Inkompatibilitätsregelungen zu schaffen, die ihre Staatsferne in persönlicher Hinsicht gewährleisten. Die persönliche Unabhängigkeit bei der Aufgabenwahrnehmung ist dadurch zu sichern, dass die Gremienmitglieder weisungsfrei gestellt werden und nur aus wichtigem Grund abberufen werden dürfen. Zudem muss ein Mindestmaß an Transparenz über die Arbeit der Aufsichtsgremien hergestellt werden. Die Länder sind verpflichtet, bis spätestens zum 30. Juni 2015 eine verfassungsgemäße Neuregelung zu treffen.

Sachverhalt und Verfahrensgang: Das Zweite Deutsche Fernsehen beruht auf dem ZDF-Staatsvertrag (im Folgenden auch: ZDF-StV), der durch Zustimmungsakte der Länder in Kraft gesetzt wurde. Neben dem Intendanten, der als zentrales Organ die Geschäfte der Anstalt leitet und die konkrete Programmverantwortung trägt, richtet der ZDF-Staatsvertrag mit dem Fernsehrat und dem Verwaltungsrat zwei interne Aufsichtsgremien ein. Mit ihrem abstrakten Normenkontrollantrag wenden sich die Regierung des Landes Rheinland-Pfalz und der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg gegen einen ihrer Ansicht nach übermäßigen Einfluss des Staates im Fernseh- und Verwaltungsrat. Wesentliche Erwägungen des Senats: Die zulässigen Anträge sind im Wesentlichen begründet.

a) Der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltene Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zielt auf eine Ordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk möglichst breit und vollständig Ausdruck findet. Die Ausgestaltung dieser Ordnung ist Aufgabe des Gesetzgebers, der dabei einen weiten Gestaltungsspielraum hat.

b) Die Anforderungen an die institutionelle Ausgestaltung der Rundfunkanstalten sind von Verfassungs wegen am Ziel der Vielfaltsicherung auszurichten. Sie stehen in enger Wechselwirkung mit der Grundentscheidung des Gesetzgebers für eine duale Rundfunkordnung. In dieser Ordnung hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann. Sein Auftrag beschränkt sich nicht auf eine Mindestversorgung oder auf ein Ausfüllen von Lücken und Nischen, die von privaten Anbietern nicht abgedeckt werden, sondern erfasst die gesamte Breite des klassischen Rundfunkauftrags.

c) Die Zusammensetzung der Kollegialorgane muss darauf ausgerichtet sein, Personen mit möglichst vielfältigen Perspektiven und Erfahrungshorizonten aus allen Bereichen des Gemeinwesens zu erfassen. Dabei hat der Gesetzgeber insbesondere darauf zu achten, dass nicht vorrangig amtliche und sonstige Perspektiven und Sichtweisen, die für die staatlich-politische Willensbildung maßgeblich sind, abgebildet werden. Neben großen, das öffentliche Leben bestimmenden Verbänden müssen untereinander wechselnd auch kleinere Gruppierungen, die nicht ohne weiteres Medienzugang haben, und auch nicht kohärent organisierte Perspektiven abgebildet werden. Die Bestellung von Mitgliedern unter Anknüpfung an verschiedene gesellschaftliche Gruppen setzt diese nicht als Vertreter ihrer jeweiligen spezifischen Interessen ein. Die Aufsichtsgremien sind vielmehr Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit. Vielfaltsicherung meint nicht die Abschirmung einer dem Staat gegenübergestellten, eigenen gesellschaftlichen Sphäre. Der Gesetzgeber ist daher nicht gehindert, auch Vertreterinnen und Vertretern aus dem staatlichen Bereich einen Anteil einzuräumen. Angesichts des übergreifenden Ziels der Vielfaltsicherung ist auch innerhalb der staatlichen Mitglieder auf die Berücksichtigung möglichst vielfältiger Perspektiven Bedacht zu nehmen.

d) Die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss zugleich dem Gebot der Staatsferne genügen, das das Gebot der Vielfaltsicherung konkretisiert. Danach hat der Staat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zwar zu organisieren und dessen Auftrag durch eigene Anstalten zu erfüllen, muss dabei aber Sorge tragen, dass die Gestaltung des Programms und dessen konkrete Inhalte nicht in die allgemeine staatliche Aufgabenwahrnehmung eingebunden werden. Die Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind daher so auszuformen, dass eine Beeinflussung der Berichterstattung durch staatliche und staatsnahe politische Akteure zur Durchsetzung eigener Interessen oder bestimmter, insbesondere parteipolitischer Agenden wirksam verhindert wird. Schon die Zusammensetzung der Gremien muss die Möglichkeit einer derartigen Instrumentalisierung wirksam ausschließen.

2. Insofern leiten sich von Verfassungs wegen folgende begrenzende Maßgaben ab:

a) Der Anteil staatlicher und staatsnaher Mitglieder darf ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht übersteigen. Nur wenn die Aufsichtsgremien eine breite Vielfalt der Strömungen des Gemeinwesens widerspiegeln und ein bestimmender Einfluss staatlicher und staatsnaher Mitglieder wirksam ausgeschlossen ist, genügt ihre Ausgestaltung den Anforderungen der Vielfaltsicherung und dem Gebot der Staatsferne. Dabei ist auch die Prägekraft staatlicher und dabei insbesondere parteipolitisch gegliederter Kommunikationsstrukturen zu berücksichtigen, wie sie zurzeit in den "Freundeskreisen" zum Ausdruck kommt. Damit die staatlichen und staatsnahen Mitglieder über derartige informelle Gremien, deren Arbeit als solche unmittelbar kaum geregelt werden kann, auch tatsächlich keinen übermäßigen Einfluss erhalten, ist ihr Anteil konsequent zu begrenzen. Hinreichend ausgeschlossen ist ein bestimmender Einfluss nur dann, wenn jedem staatlichen und staatsnahen Mitglied mindestens zwei staatsferne Mitglieder gegenüberstehen, das heißt ihr Anteil ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht übersteigt. Soweit sich diese Gremien zur Vorbereitung der Arbeit in Ausschüsse gliedern, kann für deren Zusammensetzung nichts anderes gelten.

b) Wer im Sinne dieser Anteilsbegrenzung als staatliches und staatsnahes Mitglied zu gelten hat, bestimmt sich nach einer funktionalen Betrachtungsweise. Maßgeblich ist hierfür, ob es sich um eine Person handelt, die staatlich-politische Entscheidungsmacht innehat oder im Wettbewerb um ein hierauf gerichtetes öffentliches Amt oder Mandat steht und insoweit in besonderer Weise auf die Zustimmung einer breiteren Öffentlichkeit verwiesen ist. Diese Betrachtungsweise schließt neben Regierungsmitgliedern, Abgeordneten, politischen Beamten auch Wahlbeamte in Leitungsfunktionen oder Mitglieder politischer Parteien mit herausgehobener Verantwortung ein. 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.

c) Die Anforderungen an die Vielfaltsicherung gelten zum einen für die Auswahl der staatlichen und staatsnahen Mitglieder. Hierzu gehört insbesondere, dass die verschiedenen politischen Strömungen und auch weitere perspektivische Brechungen etwa föderaler oder funktionaler Art - möglichst vielfältig Abbildung finden. Zudem ist der Gleichstellungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG zu beachten. Insgesamt verfügt der Gesetzgeber über einen weiten Gestaltungsspielraum. Das Bundesverfassungsgericht prüft lediglich, ob die Ausgestaltung am Maßstab der Vielfaltsicherung orientiert ist und bei realitätsgerechter Betrachtung zu einem vertretbaren Ergebnis führt.

d) Zum anderen müssen sich auch die Regelungen zur Auswahl und Bestellung der staatsfernen Mitglieder am Ziel der Vielfaltsicherung ausrichten. Um das Gebot der Staatsferne nicht zu konterkarieren, dürfen Regierungsmitglieder und sonstige hochrangige Vertreter der Exekutive insoweit keinen bestimmenden Einfluss haben. Soweit die Auswahl von Mitgliedern bestimmten gesellschaftlichen Gruppen überantwortet wird, darf deren Vorschlag allenfalls in Ausnahmefällen bei Vorliegen besonderer rechtlicher Gründe zurückgewiesen werden. Einer Dominanz von Mehrheitsperspektiven sowie einer Versteinerung der Zusammensetzung der Rundfunkgremien hat der Gesetzgeber entgegenzuwirken. Er verfügt hierbei über eine weite, verfassungsrechtlich nicht im Einzelnen vorgezeichnete Spanne von Regelungsmöglichkeiten. Angesichts der praktischen Notwendigkeit, die Sitzzahl in den Gremien begrenzt zu halten, besteht die Gefahr, dass das Benennungsrecht in der Regel jeweils auf den größten und bestetablierten Verband zuläuft. Dies führt zu dem strukturellen Risiko, dass für die jeweiligen Bereiche nur die konventionellen Mehrheitsperspektiven der durchsetzungstärksten Verbände Berücksichtigung finden und kleinere Verbände mit anderen Sichtweisen kaum zum Zuge kommen können. Sofern die benennungsberechtigten Gruppen abschließend durch Gesetz festgelegt werden, droht überdies eine Versteinerung der Zusammensetzung der Gremien. Der Gesetzgeber hat dem wirksam entgegenzuwirken.

e) Von der Bestellung als staatsferne Mitglieder sind solche Personen auszuschließen, die Mitglieder von Regierungen, Parlamentarier, politische Beamte oder Wahlbeamte in Leitungsfunktionen sind. Unter die Inkompatibilitätsregelungen müssen aber auch solche Personen fallen, die in herausgehobener Funktion für eine politische Partei Verantwortung tragen. Sie sind unweigerlich in staatlich-politische Entscheidungszusammenhänge

und den Wettbewerb um Amt und Mandat eingebunden. Im Einzelnen hat der Gesetzgeber bei der Bestimmung der Unvereinbarkeitsregelungen der staatsfernen Mitglieder einen erheblichen Wertungs- und Typisierungsspielraum.
f) Sämtliche Mitglieder der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten müssen hinsichtlich ihrer Aufgabenwahrnehmung in den Rundfunkanstalten weisungsfrei gestellt werden und dürfen nur aus wichtigem Grund abberufen werden. Die nähere Ausgestaltung obliegt dem Gesetzgeber.
g) Der Gesetzgeber hat Regelungen zu schaffen, die für die Arbeit der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks jedenfalls ein Mindestmaß an Transparenz gewährleisten. Welches Maß an Transparenz für eine funktionsgerechte Aufgabenwahrnehmung sachgerecht ist, zeichnet die Verfassung nicht im Einzelnen vor. Zum erforderlichen Mindestmaß gehört es jedoch, dass 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 die Öffentlichkeit über Gegenstand und Ergebnisse der Beratungen auf anderem Weg in substantieller Weise unterrichtet wird.
3. a) Die Regelungen zur Zusammensetzung des Fernsehrats gemäß 21 ZDF-StV verstoßen in verschiedener Hinsicht gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.
Der Anteil der unmittelbar als staatliche und staatsnahe Personen bestellten Mitglieder des Fernsehrats übersteigt die verfassungsrechtlich erlaubte Grenze von einem Drittel. Nach den dargelegten Maßstäben zählen zurzeit hierzu die 16 Vertreter der Länder, die 3 Vertreter des Bundes, die 12 Vertreter der politischen Parteien und die 3 Vertreter der Kommunen. Diese ergeben zusammen einen Anteil von rund 44 % der Mitglieder des Fernsehrats. Bei Entscheidungen, die einer Mehrheit von drei Fünfteln der gesetzlichen Mitglieder erfordern, bedeutet dies zugleich eine Sperrminorität.
21 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 6 ZDF-StV, wonach die gemäß 21 Abs. 1 g bis q ZDF-StV zu bestellenden staatsfernen Mitglieder auf der Grundlage eines Dreivorschlags möglichst einmütig von den Ministerpräsidenten zu berufen sind, unterliegt nur bei verfassungskonformer Auslegung keinen Bedenken. Diese Vorschriften können und müssen in Übereinstimmung mit der derzeitigen Praxis so ausgelegt werden, dass die Ministerpräsidenten grundsätzlich an die entsprechenden Vorschlagslisten der entsendeberechtigten Verbände oder Organisationen gebunden sind und ein Abweichen nur bei Vorliegen besonderer rechtlicher Gründe möglich ist.
Demgegenüber genügt die Berufung der in 21 Abs. 1 r ZDF-StV genannten Mitglieder, die gemäß 21 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 6 ZDF-StV ohne weitere Maßgaben möglichst einmütig von den Ministerpräsidenten ausgewählt werden, nicht den Anforderungen an eine Bestellung von Mitgliedern als staatsferne Mitglieder. Die Auswahlentscheidung liegt derzeit unmittelbar bei der staatlichen Exekutive.
21 Abs. 1 ZDF-StV genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine staatsferne Ausgestaltung auch insoweit nicht, als für die staatsfernen Mitglieder keine hinreichenden Inkompatibilitätsregelungen und für alle Mitglieder keine hinreichende Absicherung ihrer Eigenständigkeit vorgesehen sind. Zudem fehlt es an Regelungen, die für die Arbeit des Fernsehrats ein Mindestmaß an Transparenz vorsehen; die restriktiven Bestimmungen in der Satzung des ZDF und in der Geschäftsordnung des Fernsehrats reichen dafür nicht aus.
b) Die Regelungen zur Zusammensetzung des Verwaltungsrats gemäß 24 ZDF-StV verstoßen aus denselben Gründen gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.
Der Anteil der staatlichen Mitglieder gemäß 24 Abs. 1 a und c ZDF-StV übersteigt mit 6 von insgesamt 14 Mitgliedern die verfassungsrechtliche Obergrenze von einem Drittel. Überdies erlangen die staatlichen Mitglieder für Entscheidungen, die eine Mehrheit von drei Fünfteln der gesetzlichen Mitglieder erfordern, eine Sperrminorität. Nicht verfassungskonform ist die Vorschrift auch insofern, als die gemäß 24 Abs. 1 b ZDF-StV bestellten Mitglieder von einem nicht hinreichend staatsfern zusammengesetzten Fernsehrat gewählt werden und auch für diese keine ausreichenden Inkompatibilitätsregelungen bestehen.
Wie für einen Teil der Fernsehratsmitglieder fehlt es für die Verwaltungsratsmitglieder an einer hinreichenden Absicherung ihrer persönlichen Rechtsstellung. Zudem mangelt es an einer gesetzlichen Bestimmung, die Regelungen zur Transparenz der Arbeit des Verwaltungsrats trifft.
4. Soweit die 21 und 24 ZDF-StV gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßen, ist nur ihre Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz festzustellen, verbunden mit der Anordnung, dass sie bis zu einer Neuregelung übergangsweise weiter angewendet werden dürfen. Die Länder haben eine Neuregelung, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht und die jedenfalls für die nächsten regulären Wahlen der Aufsichtsgremien maßgeblich ist, bis spätestens zum 30. Juni 2015 zu schaffen.
Abweichende Meinung des Richters Paulus:
Dem Urteil kann ich nicht zustimmen, soweit es im staatsfreien oder auch nur "staatsfernen" Zweiten Deutschen Fernsehen die Mitwirkung von Mitgliedern der Exekutive in den Aufsichtsgremien für verfassungsrechtlich zulässig erklärt. Das öffentlich-rechtliche Fernsehen dient nicht der Verbreitung staatlicher Informationen, sondern dem Ausdruck der Vielfalt von Meinungen und der gesellschaftlichen Breite des Sendeangebots. Diesen Grundansatz der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts halte ich in Einklang mit dem Urteil auch weiterhin für richtig. Das Urteil setzt seinen eigenen Ansatz aber nur zum Teil um, obwohl sich seit dem ersten Fernsehurteil herausgestellt hat, dass die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien des Zweiten Deutschen Fernsehens dem Grundsatz der Staatsferne nicht gerecht wird. Die Gremien - und mit ihnen die Anstalten - passen sich der Politik an, nicht die Politik den Aufgaben der Gremien.
Wenn die Aufsichtsgremien von Rundfunk und Fernsehen von denen beherrscht werden, deren Kontrolle sie unter anderem ermöglichen sollen, ist damit eine Beeinträchtigung ihrer Funktion verbunden. Durch die Möglichkeit der Entsendung von Exekutivvertretern definiert das Urteil die Staatsgewalt von einer Bedrohung der Vielfalt zu einem Element eben dieser Vielfaltsgewährleistung um. Meiner Auffassung nach reicht eine Drittelquote, welche staatliche und "staatsnahe" Vertreter umfasst, für die Gewährleistung der Vielfalt im Zweiten Deutschen Fernsehen nicht aus. Vielmehr halte ich eine weitgehende Freiheit der Aufsichtsgremien von Vertretern des Staates für erforderlich, um - nach dem Beispiel der meisten Länderanstalten - die Kontrollorgane des Zweiten Deutschen Fernsehens von staatlichem Einfluss zu emanzipieren. Bei ihnen ist die Gefahr einer politischen Instrumentalisierung höher als bei Mitgliedern von Parlamenten und Parteien, die von der Verfassung als Volksvertreter und Vermittler zwischen dem Staat und den Bürgern vorgesehen sind.
Allenfalls mag es noch angehen, im Sinne einer föderalen "Brechung" die Mitwirkung von Exekutivmitgliedern im Fernsehrat zu einem geringen Maß zuzulassen. Ganz auszuschließen ist aber die Mitgliedschaft der Länderexekutive im Verwaltungsrat. Bei diesem führen die vagen Vorgaben des Urteils für die Pluralität der Staatsvertreter kaum eine wirksame Vielfaltssicherung herbei.

Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe
Deutschland
Telefon: 0721/91010
Telefax: 0721/9101-382
Mail: bverfg@bundesverfassungsgericht.de
URL: <http://www.bundesverfassungsgericht.de>

Pressekontakt

Bundesverfassungsgericht

76131 Karlsruhe

bundesverfassungsgericht.de
bverfg@bundesverfassungsgericht.de

Firmenkontakt

Bundesverfassungsgericht

76131 Karlsruhe

bundesverfassungsgericht.de
bverfg@bundesverfassungsgericht.de

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe wacht über die Einhaltung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Seit seiner Gründung im Jahr 1951 hat das Gericht dazu beigetragen, der freiheitlich-demokratischen Grundordnung Ansehen und Wirkung zu verschaffen. Das gilt vor allem für

die Durchsetzung der Grundrechte. Zur Beachtung des Grundgesetzes sind alle staatlichen Stellen verpflichtet. Kommt es dabei zum Streit, kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden. Seine Entscheidung ist unanfechtbar. An seine Rechtsprechung sind alle übrigen Staatsorgane gebunden. Die Arbeit des Bundesverfassungsgerichts hat auch politische Wirkung. Das wird besonders deutlich, wenn das Gericht ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt. Das Gericht ist aber kein politisches Organ. Sein Maßstab ist allein das Grundgesetz. Fragen der politischen Zweckmäßigkeit dürfen für das Gericht keine Rolle spielen. Es bestimmt nur den verfassungsrechtlichen Rahmen des politischen Entscheidungsspielraums. Die Begrenzung staatlicher Macht ist ein Kennzeichen des Rechtsstaats.