



EMR – Das aktuelle Stichwort

Rundfunkregulierung – staatsfern, parteienfern, weiter nicht modern?

Zur Entscheidung des BVerfG in Sachen ZDF-Staatsvertrag vom 25.03.2014

I. Die Ausgangslage

Der Erste (Grundrechte-)Senat des Bundesverfassungsgerichts hatte über zwei identische Anträge der Landesregierung von Rheinland-Pfalz und des Hamburger Senats zur Zusammensetzung und zum Verfahren der Gremien des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) zu entscheiden.

Das ZDF gründet auf einem – durch Zustimmungsakte der jeweiligen Parlamente in Kraft gesetzten – Staatsvertrag der sechzehn Länder. Neben dem Intendanten, der die Geschäfte des ZDF leitet und die eigentliche Programmverantwortung trägt, weist die Organstruktur dieser Rundfunkanstalt zwei interne Aufsichtsgremien auf: den Fernsehrat und den Verwaltungsrat.

Der Fernsehrat erlässt nach dem ZDF-Staatsvertrag Programmrichtlinien, überwacht und berät den Intendanten in Programmfragen und entscheidet abschließend über den Haushaltsplan der Anstalt. Zudem wählt der Fernsehrat den Intendanten, wofür ein Quorum von 3/5 seiner Mitglieder erforderlich ist.

Der Verwaltungsrat überwacht die Tätigkeit des Intendanten im Hinblick auf die Geschäftsführung. Er beschließt über den Dienstvertrag mit dem Intendanten sowie über den vom Intendanten aufgestellten Haushaltsplan, vorbehaltlich der abschließenden Entscheidung des Fernsehrates. Verschiedene vermögensrelevante Geschäfte des Intendanten bedürfen der Zustimmung durch den Verwaltungsrat. Ebenso bedarf die Bestellung der Direktoren, die der Intendant in die Leitung beruft, seines Einvernehmens, wofür ein Quorum von 3/5 seiner Mitglieder erforderlich ist.

Die Antragsteller im Normenkontrollverfahren machten im Wesentlichen geltend, dass der Fernseh- und der Verwaltungsrat des ZDF einen zu großen Anteil von Staatsvertretern und staatsnahen Personen aufweise, was gegen das in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Gebot der Staatsferne des Rundfunks verstoße.

Demgegenüber wurde im Verfahren vom ZDF und einzelnen Ländern geltend gemacht, dass man die Vertreter des Staates nicht schematisch zusammenrechnen dürfe. Die föderale sowie parteipolitische Pluralität der Besetzung führe dazu, dass der Einfluss der Staatsvertreter vielen Brechungen unterliege. Im Ergebnis sei infolge dieser Brechung eine einseitige Beeinflussung ausgeschlossen.

In der mündlichen Verhandlung am 5. November 2013 standen in tatsächlicher Hinsicht nicht zuletzt der Ablauf der Gremiensitzungen, deren Öffentlichkeit und Transparenz sowie Gruppenverhalten und Blockbildungen bei Abstimmungen im Zentrum des Interesses des Senats. Auf besonderes rechtliches Interesse stießen die Schutzziele des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, insbesondere Vielfalt und Staatsferne, und hieraus folgende organisatorische Konsequenzen sowie verfahrensmäßige Sicherungen der Staatsferne trotz Staatsbeteiligung.

II. Die Entscheidung

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner heutigen Entscheidung über die Normenkontrollanträge gegen den ZDF-Staatsvertrag zentrale Regelungen der derzeitigen Organisation des ZDF als mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar eingestuft und den Ländern eine verfassungsgemäße Neuregelung nach Maßgabe der Gründe seiner Entscheidung bis spätestens zum 30. Juni 2015 aufgegeben.

Im Einzelnen:

Verfassungswidrig sind in Bezug auf den ZDF-Fernsehrat aus Sicht des BVerfG:

- der derzeitige Anteil der unmittelbar als staatliche und staatsnahe Personen bestellten Mitglieder des Fernsehrats,¹ soweit er die aus Sicht des BVerfG verfassungsrechtlich erlaubte Grenze von einem Drittel übersteigt. Nach den Maßstäben des BVerfG zählen zu diesem Personenkreis aktuell die 16 Vertreter der Länder, die drei Vertreter des Bundes, die zwölf Vertreter der politischen Parteien und die drei Vertreter der Kommunen.
- die Vetoposition dieser staatlichen und staatsnahen Mitglieder bei der Wahl² und einer etwaigen Entlassung³ des Intendanten des ZDF sowie bei der Wahl von acht der vierzehn Mitglieder des ZDF-Verwaltungsrates.⁴
- die Berufung der in § 21 Abs. 1 Buchst. r) ZDF-StV genannten Mitglieder aus verschiedenen, nur zusammengefasst und allgemein umschriebenen Berufsbereichen des Gemeinwesens, die derzeit gemäß § 21 Abs. 4, 6 ZDF-StV ohne weitere Maßgaben von den Ministerpräsidenten ausgewählt werden können.⁵
- das Fehlen von hinreichenden Inkompatibilitätsregelungen für die staatsfernen Mitglieder, die für diese sicherstellen, dass nicht nur (wie schon bisher⁶) keine

¹ Vgl. § 21 Abs. 1 Buchst. a), b), c) und l) ZDF-StV sowie BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, Absatz-Nr. 86

² Vgl. § 26 Abs. 1 Satz 2 ZDF-StV

³ Vgl. § 26 Abs. 3 ZDF-StV

⁴ Vgl. § 24 Abs. 1 Buchst. b) ZDF-StV sowie zum Ganzen BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, Absatz-Nr. 87

⁵ Vgl. § 24 Abs. 1 Buchst. b) ZDF-StV sowie zum Ganzen BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, Absatz-Nr. 90 f.

⁶ Vgl. § 21 Abs. 8 Satz 2 ZDF-StV

weiteren Mitglieder von Regierungen, sondern auch Parlamentarier, politische Beamte, Wahlbeamte in Leitungsfunktionen oder Mitglieder politischer Parteien mit herausgehobener Verantwortung als Mitglieder des ZDF-Fernsehrats bestellt werden können.⁷

- das Fehlen einer hinreichenden Absicherung der Eigenständigkeit sämtlicher Mitglieder des ZDF-Fernsehrates: Die Abberufung der Vertreter der Bundesländer, des Bundes, der Parteien und der Religionsgemeinschaften im ZDF-Fernsehrat soll zukünftig nur noch aus wichtigem Grund zulässig sein.⁸

Lediglich bei verfassungskonformer Auslegung grundrechtskonform sind die Mitwirkungsbefugnisse der Ministerpräsidenten nach § 21 Abs. 3, 6 ZDF-StV, wonach die gemäß § 21 Abs. 1 Buchst. g) bis q) ZDF-StV zu bestellenden Mitglieder auf der Grundlage eines Dreivorschlags der in diesen Vorschriften bestimmten Gruppen und Organisationen möglichst einmütig von den Ministerpräsidenten zu berufen sind. Diese Vorschriften müssen zukünftig – in Übereinstimmung mit der derzeitigen Praxis – so ausgelegt werden, dass die Ministerpräsidenten grundsätzlich an die entsprechenden Vorschlagslisten gebunden sind und ein Abweichen nur bei Vorliegen besonderer rechtlicher Gründe möglich ist.⁹

Verfassungswidrig sind in Bezug auf den ZDF-Verwaltungsrat aus Sicht des BVerfG ferner:

- der derzeitige Anteil der unmittelbar als staatliche und staatsnahe Personen bestellten Mitglieder des Verwaltungsrats,¹⁰ soweit er die aus Sicht des BVerfG verfassungsrechtlich erlaubte Grenze von einem Drittel übersteigt.
- die Sperrminorität dieser staatlichen und staatsnahen Mitglieder bei Entscheidungen, die dem Quorum des § 25 Abs. 2 Satz 3 ZDF-StV unterliegen,¹¹
- das Fehlen von hinreichenden Inkompatibilitätsregelungen auch für die staatsfernen Mitglieder des ZDF-Verwaltungsrates,¹²
- das Fehlen einer hinreichenden Absicherung der Eigenständigkeit sämtlicher Mitglieder des ZDF-Verwaltungsrates.¹³

Zu den in Bezug auf die beiden Aufsichtsorgane des ZDF bei der nunmehr anstehenden Novelle des ZDF-Staatsvertrages abzuarbeitenden Aufgaben zählt neben der Beseitigung der dargestellten verfassungswidrigen Zustände auch

⁷ Vgl. § 24 Abs. 1 Buchst. b) ZDF-StV sowie zum Ganzen BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, Absatz-Nr. 92

⁸ Vgl. § 24 Abs. 1 Buchst. b) ZDF-StV sowie zum Ganzen BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, Absatz-Nr. 93 f.

⁹ Vgl. BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, Absatz-Nr. 89

¹⁰ Vgl. § 24 Abs. 1 Buchst. a), c) ZDF-StV sowie BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, Absatz-Nr. 98

¹¹ Vgl. BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, Absatz-Nr. 98

¹² Vgl. BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, Absatz-Nr. 99 f.

¹³ Vgl. BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, Absatz-Nr. 101

- die staatsvertragliche Verankerung eines Mindestmaßes an Transparenz der Arbeit von ZDF-Fernseh- und Verwaltungsrat¹⁴ sowie
 - die Sicherstellung, dass die Vielfalt innerhalb der staatlichen und staatsnahen Mitglieder des ZDF-Fernsehrates einerseits und der staatsfernen Mitglieder dieses Gremiums andererseits den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.¹⁵
1. 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.
 2. 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.
 3. 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.
 4. 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.
 5. Soweit die vorgenannten Gesetze und Beschlüsse mit dem Grundgesetz unvereinbar sind, sind die Länder verpflichtet, bis spätestens zum 30. Juni 2015

¹⁴ Vgl BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, Absatz-Nr. 95, 102.

¹⁵ Vgl BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, Absatz-Nr. 96.

eine verfassungsgemäße Neuregelung nach Maßgabe der Gründe zu treffen. Bis zu einer Neuregelung dürfen sie auch insoweit weiter angewendet werden.

III. Einige Schlussfolgerungen

Die Entscheidung des BVerfG mag nur das ZDF unmittelbar betreffen; sie ist indessen weit über diese Anstalt hinaus bedeutsam:

Strukturkonservativ ist die Entscheidung, indem sie betont, dass die Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkordnung zur Sicherung der Rundfunkfreiheit im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch die Entwicklung von Kommunikationstechnologie und Medienmärkten nicht überholt seien. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bleibt damit auch weiterhin eine grundrechtliche Verfassungsnorm, die nicht ausschließlich abwehrrechtlich oder als Bestandteil einer Werteordnung zu verstehen ist.¹⁶

Die spezifische Eigenrationalität des privatwirtschaftlichen Rundfunks zu ergänzen und auszugleichen war, ist und bleibt ein Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dieser beschränkt sich auch weiterhin nicht auf eine Mindestversorgung oder auf ein Ausfüllen von Lücken und Nischen, die von privaten Anbietern nicht abgedeckt werden, sondern erfasst die volle Breite des klassischen Rundfunkauftrags, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information eine kulturelle Verantwortung umfasst.¹⁷

Aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgert das BVerfG, dass die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten am Gebot der Vielfaltsicherung auszurichten ist. Danach sind Personen mit möglichst unterschiedlichen Perspektiven und Erfahrungshorizonten aus allen Bereichen des Gemeinwesens einzubeziehen. 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. Zur Vielfaltsicherung kann der Gesetzgeber neben Mitgliedern, die von gesellschaftlichen Gruppen entsandt werden, auch Angehörige der verschiedenen staatlichen Ebenen einbeziehen.¹⁸ Schon diese Ausführungen zeigen auf, dass nicht nur das ZDF, sondern auch die ARD-Anstalten und das Deutschlandradio hinsichtlich ihrer Organisation einer verfassungsrechtlichen Überprüfung am Maßstab der Entscheidung des BVerfG bedürfen.

¹⁶ Vgl BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, Absatz-Nr. 30.

¹⁷ Vgl BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, Absatz-Nr. 33.

¹⁸ Vgl BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, Absatz-Nr. 34 ff.

Die wiederholte Bezugnahme auf Literatur zur Organisation der Medienanstalten verdeutlicht, dass auch deren Struktur in einer Weise staatsfern auszugestalten ist, die den Vorgaben der Entscheidung des BVerfG genügt.

Schließlich spielt die verfahrensmäßige Absicherung der Vielfaltssicherung, die das BVerfG einfordert, auch bei vielfaltsrelevanten Entscheidungen, die für das duale Rundfunksystem insgesamt bedeutsam sind, wie z.B. Zuordnungsentscheidungen bei Übertragungskapazitäten eine Rolle.

Die ambitionierten Aufgaben, vor denen die deutsche Medienpolitik nunmehr zumindest für den Bereich der staatsvertraglichen ZDF-Organisationsreform steht, dürfte es zusätzlich erschweren, die vielfach geforderte Entwicklung eines zeitgemäßen Medienordnungsrahmens zeitnah zu realisieren.

Dr. Jörg Ukrow

25.03.2014