

Professor Dr. Karl-E. Hain

Direktor des Instituts für Medienrecht und Kommunikationsrecht der Universität zu Köln

Direktor des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln

**Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses und des
Ausschusses für Kultur und Medien des Landtags Nordrhein-
Westfalen am 19.11.2015 zum Siebzehnten
Rundfunkänderungsstaatsvertrag**

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/3197**

A05, A12

Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Der 17. RÄndStV dient wesentlich der Anpassung des ZDF-StV an die in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25.03.2014¹ formulierten Vorgaben zur Wahrung einer hinreichenden Staatsferne.

Mit seiner Entscheidung zum ZDF-StV hat das Bundesverfassungsgericht zum ersten Mal in der langen Geschichte seiner Judikate zur Rundfunkfreiheit das Prinzip der Staatsferne im Sinne einer funktionsadäquaten Distanz des Staates zum Rundfunk näher expliziert.

Zutreffend stellt das Gericht die Staats- und Gruppenferne in einen funktionalen Zusammenhang zum Vielfaltsgebot, wenn es ausführt: „Zusammenfassend verlangt das Gebot der Staatsferne damit eine Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die – orientiert an dem Ziel der Vielfaltsicherung und zugleich zur Verhinderung der politischen Instrumentalisierung des Rundfunks – staatsfernen Mitgliedern in den Aufsichtsgremien einen bestimmenden Einfluss einräumt und die eventuelle Mitwirkung staatlicher und staatsnaher Mitglieder begrenzt.“ Staatsferne ist

¹ BVerfGE 136, 9 ff; im Folgenden zit. nach Rdnrn.

eben – wie i.Ü. auch Gruppenferne – eine Bedingung der Möglichkeit für inhaltliche Vielfalt².

II. Zur Wahrung der einzelnen verfassungsgerichtlichen Vorgaben

Im Folgenden werden die wesentlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aufgezeigt und der ZDF-StV n.F. an diesen Vorgaben gemessen.

1. Die 1/3-Obergrenze und das Verbot, Entscheidungen seitens der Staatsbank durchzusetzen oder zu blockieren

In concreto hat sich das Gericht auf eine 1/3-Obergrenze für den Staats-/staatsnahen Anteil in Gremien und deren Ausschüssen³ festgelegt⁴. Die staatlichen und staatsnahen – d.h., von den politischen Parteien entsandten⁵ – Mitglieder dürfen nicht in der Lage sein, Entscheidungen allein durchzusetzen oder zu blockieren⁶.

Zur Staatsbank rechnet das Gericht Mitglieder einer Regierung, Abgeordnete, politische Beamte, Wahlbeamte in Leitungsfunktion wie insbesondere Bürgermeister oder Landräte sowie andere Personen, die als Vertreter der Kommunen in die Aufsichtsgremien bestellt werden. Demgegenüber seien 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 anzusehen⁷.

Hinsichtlich des Fernsehrates wahrt § 21 Abs. 1 ZDF-StV n.F. die Drittelgrenze (20/60). Deren Einhaltung ist auch für die Ausschüsse zwingend vorgeschrieben (§ 22 Abs. 2 Satz 3 ZDF-StV n.F.).

Im Fernsehrat ist die einseitige Durchsetzung der Staatsbank im Hinblick auf mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen zu treffende Entscheidungen (Regelfall

² So bereits *Hain*, in: Becker/Weber (Hrsg.), Funktionsauftrag, Finanzierung und Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 2012, S. 23 (25).

³ BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 56.

⁴ BVerfGE 136, 9 (39), Rdnr. 51, 55.

⁵ BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 61.

⁶ BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 53.

⁷ BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 57 ff.

gemäß § 22 Abs. 1 Satz 2 ZDF-StV n.F.) kaum möglich, selbst wenn bei voller Anwesenheit der Staatsbank nicht alle staatsfernen Mitglieder anwesend sind (20 staatsferne Mitglieder dürften fehlen.). Eine besondere Sicherung gegen Staatsdominanz ist im Hinblick auf die Wahl der Vorsitzenden und Stellvertreter des Fernseh Rates und seiner Ausschüsse etabliert worden: Gemäß § 22 Abs. 2 Satz 3, 4 ZDF-StV n.F. darf insoweit der an der Wahl beteiligte Anteil der Staats-/staatsnahen Vertreter nicht mehr als ein Drittel betragen (s.a. § 25 Abs. 1 Satz 4 ZDF-StV n.F. bezüglich des Verwaltungsrats). Die Bildung einer Sperrminorität im Hinblick auf mit $\frac{3}{5}$ der gesetzlichen Mitglieder zu treffenden Entscheidungen (Wahl von acht Mitgliedern des Rundfunkrats in den Verwaltungsrat gemäß § 24 Abs. 1 lit. b) ZDF-StV n.F., Wahl des Intendanten gemäß § 26 Abs. 1 Satz 2 ZDF-StV n.F.) ist ausgeschlossen. Positiv zu vermerken ist i.Ü., dass der Stichtscheid des Vorsitzenden gemäß § 22 Abs. 1 Satz 3 ZDF-StV a.F. gefallen ist, obwohl das Bundesverfassungsgericht diese Problematik nicht aufgegriffen hat. Der Stichtscheid führte, falls der Vorsitzende des Fernseh Rates zu den staatlichen oder staatsnahen Mitgliedern gehört, zu einer staatlichen Dominanz.

Auch im Verwaltungsrat wird die $\frac{1}{3}$ -Obergrenze gewahrt (§ 24 Abs. 1 ZDF-StV n.F.; $\frac{4}{12}$). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Vertreter der Staatsbank im Rundfunkrat nicht in den Verwaltungsrat wählbar sind (§ 24 Abs. 1 lit. b), 2. Hs. ZDF-StV n.F.). Die Einhaltung der $\frac{1}{3}$ -Obergrenze ist für die Ausschüsse des Verwaltungsrats zwingen vorgeschrieben (§ 25 Abs. 1 Satz 3 ZDF-StV n.F.).

Im Verwaltungsrat ist die einseitige Durchsetzung der Staatsbank im Hinblick auf mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen zu treffende Entscheidungen (Regel-fall gemäß § 25 Abs. 2 Satz 2 ZDF-StV n.F.) kaum möglich, selbst wenn bei voller Anwesenheit der Staatsbank nicht alle staatsfernen Mitglieder anwesend sind (4 staatsferne Mitglieder dürften fehlen.). Die Bildung einer Sperrminorität im Hinblick auf mit $\frac{7}{12}$ der gesetzlichen Mitglieder zu treffenden Entscheidungen (§ 25 Abs. 2 Satz 3 ZDF-StV n.F.) ist ausgeschlossen.

2. Die Berücksichtigung von Brechungen und kleinerer politischer Strömungen

Bezüglich der Staats-/staatsnahen Mitglieder mahnt das Gericht die Berücksichtigung parteipolitischer und sonstiger Brechungen wie gerade auch die Berücksichtigung kleinerer politischer Strömungen an⁸.

Die Staatsbank ist föderal und ebenenmäßig sowie auch parteipolitisch gebrochen. Allerdings begünstigt die Entsendung der Ländervertreter durch die Exekutiven (§ 21 Abs. 1 Satz 1 lit. a) ZDF-StV n.F. die starke Berücksichtigung von Regierungsparteivertretern. Demgegenüber enthält der Entwurf keine Vorkehrungen zur Berücksichtigung gerade auch kleinerer politischer Strömungen. Dies erscheint indes angesichts des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers noch hinnehmbar.

3. Kein bestimmender Einfluss staatlicher und/oder staatsnaher Akteure auf die Auswahl staatsferner Mitglieder

Was die Gruppe der staatsfernen Mitglieder anbelangt, dürfen staatliche und staatsnahe Akteure keinen bestimmenden Einfluss auf die Auswahl dieser Mitglieder haben⁹.

Dies ist hinsichtlich der Mitglieder des Rundfunkrates gemäß § 21 Abs. 1 Satz 1 lit. c) – p) gewährleistet, da insoweit die im StVE benannten Verbände ihre Vertreter selbst entsenden (§ 21 Abs. 3 Satz 1 ZDF-StV n.F.). Im Hinblick auf die neue q-Gruppe besteht zwar ein größerer Spielraum der einzelnen Länder auf die Auswahl der Verbände und Organisationen, die allerdings ebenfalls ihre Vertreter selbst entsenden (§ 21 Abs. 3 Satz 2 ZDF-StV n.F.). Damit dürften die verfassungsrechtlichen Vorgaben noch eingehalten sein.

Auch die Wahl von acht Mitgliedern des Verwaltungsrates durch den hinreichend staatsfernen Rundfunkrat (§ 24 Abs. 1 lit. b) ZDF-StV n.F.) ist letztlich nicht als zu staatsnah zu beanstanden. Bezüglich der acht vom Fernsehrat zu wählenden Mitglieder des Verwaltungsrats (vgl. § 24 Abs. 1 lit. b) ZDF-StV-E) gelten die Inkompatibilitätsvorschriften des § 19a Abs. 3 ZDF-StV-E.

⁸ BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 62.

⁹ BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 64, 66.

4. Vielfältige, willkürfreie Zusammensetzung der staatsfernen Vertreter, auch unter Berücksichtigung von Art. 3 Abs. 2 GG

Im Hinblick auf die als staatsfern entsandten Mitglieder ist die Zusammensetzung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls konsequent staatsfern und orientiert am Gebot der Vielfaltssicherung auszugestalten. Die einschlägigen Regelungen müssen den aktuellen verschiedenartigen gesellschaftlichen Strömungen und Kräften Rechnung tragen und auf die Repräsentanz großer Vielfalt ausgerichtet sein. Das Ziel besteht darin, dass die Mitglieder möglichst verschiedenartige Sichtweisen, Erfahrungen und Wirklichkeitsdeutungen einbringen können und damit ein facettenreiches Bild des Gemeinwesens ergeben. Dabei billigt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber wiederum einen weiten Gestaltungsspielraum zu. Maßgeblich (im Sinne von justiziabel) sei allein, dass die gewählte Zusammensetzung erkennbar auf Vielfaltssicherung angelegt und dabei geeignet sei, die Rundfunkfreiheit zu wahren, dass sie willkürfrei sowie unter Beachtung weiterer grundgesetzlicher Vorgaben wie derjenigen des Art. 3 Abs. 2 GG erfolge¹⁰.

Die Zusammensetzung der staatsfernen Vertreter im Fernsehrat gemäß § 21 Abs. 1 ZDF-StV n.F. ist erkennbar auf Vielfaltssicherung angelegt und geeignet, die Rundfunkfreiheit zu wahren. Es sind verschiedenste gesellschaftliche Bereiche mit ihren jeweiligen Sichtweisen vertreten. Eine Willkür hinsichtlich der (nicht) berücksichtigten Gruppen ist nicht erkennbar. Ob die Repräsentanz der im Fernsehrat vertretenen Organisationen mit ihrer (aktuellen) gesellschaftlichen Bedeutung übereinstimmt, ist weithin eine Frage der politischen Bewertung. Die Beachtung des Art. 3 Abs. 2 GG ist durch § 21 Abs. 4 ZDF-StV n.F. gesichert.

Die Kontrolltätigkeit des Verwaltungsrats bezieht sich nicht auf das Programm und dessen Vielfalt, sondern vorrangig auf wirtschaftliche, finanzielle und technische Fragen¹¹. Daher gilt das Prinzip pluraler Repräsentanz für die Verwaltungsräte allenfalls eingeschränkt und ist gewahrt, falls der überwiegende Anteil der Sitze von einem hinreichend pluralistisch besetzten Rundfunk- bzw. beim ZDF Fernsehrat besetzt wird¹². Dies ist gemäß den §§ 21 Abs. 1, 24 Abs. 1 lit. a), b) ZDF-StV n.F. der

¹⁰ BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 69 ff.

¹¹ Hesse, Rundfunkrecht, 3. Aufl., 2003, 4. Kap., Rdnr. 97; Gersdorf, Grundzüge des Rundfunkrechts, 2003, Rdnr. 342; Hahn, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 75.

¹² C. Hahn, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl., 2012, Anhang zu §§ 11e, f RStV, Rdnr. 26.

Fall. Dem Anliegen des Art. 3 Abs. 2 GG dient § 22 Abs. 5 ZDF-StV n.F. Es handelt sich lediglich um eine Soll-Vorschrift. Angesichts der Wahl als Bestimmungsmodus für die vom Fernsehrat entsandten Mitglieder des Verwaltungsrats und des gesetzgeberischen Spielraums halte ich diese Regelung für noch verfassungsgemäß.

5. Keine Dominanz von Mehrheitsperspektiven, keine Versteinerung der Gremienzusammensetzung

Einer Dominanz von Mehrheitsperspektiven und einer Versteinerung der Gremienzusammensetzung ist entgegenzuwirken¹³.

Es soll eine Begrenzung der Amtszeiten auf drei Amtsperioden eingeführt werden (§ 19a Abs. 2 Satz 2 ZDF-StV n.F.). Zudem sollen die Regelungen zur Zusammensetzung des Fernsehrates jeweils nach Ablauf von zwei Amtsperioden durch die Länder überprüft werden (§ 21 Abs. 7 ZDF-StV n.F.), was bedeutet, dass regelmäßig die Überprüfung jeweils nach Ablauf zweier Amtsperioden zu erfolgen hat. Diese Regelungen erscheinen mir als Ausdruck einer im Rahmen des gesetzgeberischen Spielraums liegenden, vertretbaren Abwägung zwischen dem Aktualitätspetition und dem Erfordernis der Funktionsfähigkeit der Gremien.

6. Inkompatibilitätsvorschriften

Ein Kernstück der Sicherung von Staatsferne im Bereich der Vertreter der Zivilgesellschaft bilden die Inkompatibilitätsvorschriften. Durch sie sind Mitglieder von Regierungen, Parlamentarier, politische Beamte oder Wahlbeamte in Leitungsfunktionen sowie in herausgehobener Funktion – etwa oberhalb der Kreis- oder Bezirksebene – für politische Parteien Verantwortung tragende Personen auszuschließen. Zur Verstärkung der Inkompatibilitätsvorschriften könne für politische Amtsträger auch an die Statuierung von Karenzzeiten gedacht werden, nach deren Ablauf diese erst als staatsferne Mitglieder in die Rundfunkanstalten bestellt werden könnten¹⁴.

Den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wird § 19a Abs. 3 ZDF-StV n.F. grundsätzlich gerecht. Auch wird eine Karenzzeit eingeführt (§ 19a Abs. 5 ZDF-StV

¹³ BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 68, 72 ff.

¹⁴ BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 75 ff.

n.F.). Problematisch könnte allenfalls die Beschränkung auf *hauptamtliche* kommunale Wahlbeamte sein.

7. Absicherung der persönlichen Rechtsstellung

Alle Mitglieder der Gremien müssen weisungsfrei gestellt werden und dürfen nur aus wichtigem Grund abberufbar sein¹⁵.

Diese Vorgaben sind durch § 19a Abs. 1 ZDF-StV n.F. sowie durch die §§ 21 Abs. 6 Satz 3 Nr. 7, 24 Abs. 3 Satz 2 ZDF-StV n.F. eingehalten.

8. Mindestmaß an Transparenz

Schließlich hat der Gesetzgeber für ein Mindestmaß an Transparenz der Gremienarbeit zu sorgen. Dies erfordert nicht notwendigerweise die Statuierung der Sitzungsöffentlichkeit, wohl aber, „dass die Organisationsstrukturen, die Zusammensetzung der Gremien und Ausschüsse sowie die anstehenden Tagesordnungen ohne weiteres in Erfahrung gebracht werden können und dass zumindest dem Grundsatz nach die Sitzungsprotokolle zeitnah zugänglich sind oder sonst die Öffentlichkeit über Gegenstand und Ergebnisse der Beratungen in substantieller Weise unterrichtet wird“¹⁶.

Insoweit sind die Vorgaben durch die §§ 22 Abs. 5 und 6, 25 Abs. 6 Satz 1 i.V.m. 22 Abs. 6 analog ZDF-StV n.F. gewahrt.

9. Fazit

Nach alldem dürfte unter Berücksichtigung der dem Gesetzgeber eingeräumten Gestaltungsspielräume der ZDF-StV n.F. den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Staatsferne entsprechen.

Hachenburg, den 15.11.2016

Universitätsprofessor Dr. Karl-E. Hain

¹⁵ BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 80 f.

¹⁶ BVerfG (Fn. 1), Rdnr. 82 ff.