

Mozartstraße 4-10 D-53115 Bonn - Postfach 13 64 D-53003 Bonn

Bundesverfassungsgericht
1. Senat
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

Bonn, den 28. Juni 2011

Unser Zeichen: 17 11 298

LHR/wl/298bverfg_28.06.11

Sekretariat RAe Lehr/Dr. Mensching:
Telefon +49 228 72625-117
Telefax +49 228 72625-99
Frau Neunkirchen-Schmitt/Frau Welter
E-Mail: neunkirchen-schmitt@redeker.de

Bonn

PROF. DR. KONRAD REDEKER
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. KURT SCHÖN (1928–1986)
PROF. DR. HANS DAHS
DR. KLAUS D. BECKER*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
ULRICH KELLER
Fachanwalt für Arbeitsrecht
ULRIKE BÖRGER*
Fachanwältin für Familienrecht
DR. FRIEDWALD LÜBBERT*
DR. KAY ARTUR PAPE*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. CHRISTIAN D. BRACHER*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. ANDREAS FRIESER*
Fachanwalt für Erbrecht
PROF. DR. BURKHARD MESSERSCHMIDT*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
MARTIN REUTER*
DR. JÜRGEN LÜDERS*
Fachanwalt für Steuerrecht
GERNOT LEHR*
PROF. THOMAS THIERAU*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
DIETER MERKENS*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
DR. KLAUS WALPERT*
DR. HEIKE GLAHS*
AXEL GROEGER*
Fachanwalt für Arbeitsrecht
DR. RONALD REICHERT*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
ANDREAS OKONEK*
DR. KLAUS KÖPP, M.C.L.
STEFAN TYSER
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
PROF. DR. HEIKO LESCH*
WOLFGANG KREYSING
DR. JAKOB WULFF*
PROF. DR. WOLFGANG ROTH, LL.M.*
DR. MICHAEL WINKELMÜLLER*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
PROF. DR. BERND MÜSSIG*
BARTHOLOMÄUS AENGENVOORT
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
DR. ALEXANDER SCHINK
DR. MATTHIAS GANSKE
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
MARCO RIETDORF
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. ANNE BUSSENIUS
DR. CHRISTIAN MENSCHING, LL.M.
DR. MARKUS DIERKSMEIER, LL.M.
DR. CHRISTINE OSTERLOH-KONRAD
PHILIPP HUMMEL
DR. LARS KLEIN
ALEXANDER LEIDIG
NINA LINDER
DR. SUSANNE SADTLER
DR. FRANK MEYER, LL.M.
DR. UDO SÖNS
DR. LUTZ NEPOMUCK
CHRISTOPH SCHMIDT

IMKE SCHNEIDER
DR. SEBASTIAN FUHRMANN
DR. JÖRGEN RUBEL, LL.M.
TOBIAS WÜRKERT, LL.M.
BASTIAN WILKE
CHRISTIAN ZEISSLER

PROF. DR. HANS D. JARASS, LL.M.
Professor an der Universität Münster
Of Counsel

Berlin

DR. DIETER SELLNER
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. PETER-ANDREAS BRAND*
PROF. DR. OLAF REIDT*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
ULRICH BIRNKRAUT*
HARTMUT SCHEIDMANN*
DR. STEPHAN GERSTNER*
DR. ULRICH KARPENSTEIN*
DR. TOBIAS MASING*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
PROF. DR. ANDREA VERSTEYL*
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
DR. FRANK FELLEBERG, LL.M.
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. GERNOT SCHILLER
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. HORST VON HOLLEBEN
DR. ANDREAS ROSENFELD*
SABINE WILDFEUER
Fachanwältin für gewerblichen Rechtsschutz
DR. GERO ZIEGENHORN
CHRISTIAN JOHANN
DR. PETER KERSENDT
KARSTEN WEIGELT, LL.M.
JOHANNES BOSSELMANN
DOMENIK HENNING WENDT, LL.M.

Brüssel

DR. ANDREAS ROSENFELD*
DR. STEPHAN GERSTNER*
DR. ULRICH KARPENSTEIN*
DR. HORST VON HOLLEBEN
DR. SIMONE LÜNENBÜRGER
DR. INGO LIEBACH, LL.M.
DR. JAN IMGRUND, LL.M.

Leipzig

DR. THOMAS STICKLER*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
HANS WOLFRAM KESSLER
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
IRINA KIRSTIN FESKE
RENÉ TOBIAS MEYER

London

DR. PETER-ANDREAS BRAND*
SABINE WILDFEUER
Fachanwältin für gewerblichen Rechtsschutz

* Mitglied der Partnerschaftsgesellschaft

In dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung
von Vorschriften des ZDF-Staatsvertrages

- 1 BvF 1/11 -

nehmen wir zur Antragschrift der Antragstellerin im Auftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens Stellung. Die Ausführungen gliedern sich wie folgt:

Bonn Mozartstraße 4-10 D-53115 Bonn Tel. +49 228 72625-0 Fax +49 228 72625-99 E-Mail: bonn@redeker.de	Berlin Leipziger Platz 3 D-10117 Berlin Tel. +49 30 885665-0 Fax +49 30 885665-99 E-Mail: berlin@redeker.de	Brüssel 172, Avenue de Cortenbergh B-1000 Brüssel Telefon: +32 2 74003-20 Telefax: +32 2 74003-29 E-Mail: bruessel@redeker.de	Leipzig Mozartstraße 10 D-04107 Leipzig Tel. +49 341 21378-0 Fax +49 341 21378-30 E-Mail: leipzig@redeker.de	London 265 Strand GB-London WC2R 1BH Tel. +44 20 740486-41 Fax +44 20 743003-06 E-Mail: london@redeker.de
--	--	--	---	--

Rechtsform: Partnerschaftsgesellschaft Sitz Bonn AG Essen PR 1947 Ust-ID: DE 122128379
Deutsche Bank Bonn BLZ 380 700 59 Kto. 0 360 990 • Sparkasse KölnBonn BLZ 370 501 98 Kto. 8 383

I. Einführung	4
II. Homogene Interessenlage und einheitliche Willensbildung als Voraussetzung für einen staatsdominanten Einfluss - Der Ist-Zustand in den ZDF-Gremien	7
1. Das Gebot der Staatsferne - materiell-rechtliche und operative Anforderungen	7
a) Zielsetzung des Gebots der Staatsferne	7
b) Materiell-rechtlicher Funktionsauftrag des Gebots der Staatsferne	8
c) Funktionelle Zuordnung am Maßstab des Gebots der Staatsferne	9
d) Fallgruppen der durch homogene Interessen bewirkten (staatlichen/parteilpolitischen) Gefährdungen der Staatsferne	10
2. Interessenausrichtung der Industrie- und Handelskammern	12
3. Interessenausrichtung des Zentralverbands des Deutschen Handwerks	12
4. Interessenausrichtung der Universitäten/Wissenschaft	13
5. Interessenausrichtung der kommunalen Spitzenverbände	13
a) Deutscher Städtetag	14
b) Deutscher Städte- und Gemeindebund	15
c) Deutscher Landkreistag	15
6. Interessenausrichtung weiterer Verbände und Organisationen	15
7. Interessenausrichtung aufgrund Berufung durch die Ministerpräsidenten?	16
8. Interessenausrichtung im Falle der Vertreter nach § 21 Abs. 1 lit. r ZDF-StV?	17
9. Rollenverständnis der ZDF-Gremienmitglieder	17
III. Verbesserung der Staatsferne bei der Bestellung der Fernsehratsmitglieder	18
IV. Institutionelle und föderale Brechung des Staatseinflusses	19
1. Ausgangslage: Keine gesetzlich angelegte Gefahr monolithischer Entscheidungsfindung	19
2. Einwand der Antragstellerin: Der Präventionsgedanke	21
a) Erste Fallgruppe: Entscheidungen des Fernsehrats nach § 22 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 20 Abs. 1 und 2 ZDF-StV	22
b) Zweite Fallgruppe: Entscheidungen nach §§ 26 Abs. 1 und 27 Abs. 2 ZDF-StV	23
c) Schlussfolgerungen	24
3. Die Machtbrechung – Korrektiv gegen homogenes Einflussinteresse und einheitliche Willensbildung	25
4. Kompromisszwang als Ausdruck der Machtbrechung	28

5.	Brechung des homogenen Einflussinteresses und der einheitlichen Willensbildung im ZDF-Fernsehrat und ZDF-Verwaltungsrat	29
6.	Verfassungsgerichtliche Kontrolldichte für gesetzgeberische Gefahreinschätzung	31
V.	Verfahrensrechtliche Sicherung der Staatsferne	32
1.	Bedeutung des Grundrechtsschutzes durch Verfahren	32
2.	Bedeutung des prozeduralen Sicherungen für die Staatsferne des Rundfunks	33
3.	Prozedurale Sicherungen gegen die Herausbildung bestimmenden Einflusses	34
VI.	Zusammenfassung	37

I. Einführung

- (1) Der vorliegende Normenkontrollantrag der Antragstellerin bietet die Möglichkeit, die aus dem Gebot der funktionsadäquaten Staatsferne abgeleiteten organisationsrechtlichen Anforderungen an den Rundfunk erneut zu konkretisieren. Das in der Antragschrift dargelegte verfassungsrechtliche Grundverständnis des Gebots der Staatsferne des Rundfunks verdient in jeder Hinsicht Zustimmung. Wegen seiner Stellung als Medium und Faktor der freien Meinungs- und Wertebildung in der Gesellschaft ist die Staatsferne des Rundfunks von elementarer Bedeutung. Das Grundverständnis einer funktionierenden Staats- und Parteienferne des Rundfunks ist zuletzt durch die Gebührenentscheidung des erkennenden Senats vom 11.09.2007 sowie durch die Entscheidung zur Beteiligung der Parteien an privaten Rundfunkunternehmen vom 12.3.2008 aktualisiert worden.

BVerfGE 119, 181 (220 ff.); 121, 30 (50 ff.);

Der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt der Antragstellerin wird nachdrücklich unterstützt.

- (2) Weiter ist richtig, die binnenpluralen Aufsichtsstrukturen des öffentlich-rechtlich und privat veranstalteten Rundfunks am Maßstab dieses wichtigen verfassungsrechtlichen Gebots zu prüfen. Hierzu bedarf es einer Gesamtbewertung und – gewichtung möglicher Gefahrenlagen für den staatsfreien Prozess der Rundfunkveranstaltung, um eine Vermachtung des Rundfunks – bereits im Vorfeld – zu verhindern. Zugleich kann nur eine solche Gesamtbetrachtung die hier gestellte Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der binnenpluralen Aufsichtsstruktur des ZDF beantworten.
- (3) Die Antragschrift beantwortet diese Frage – auf der Grundlage einer zutreffend beschriebenen verfassungsrechtlichen Ausgangslage – jedoch teilweise verkürzt und ohne hinreichende Differenzierungen. Dabei vernachlässigt sie mitunter die gebotene verfassungskonforme Auslegung und Anwendung der im Streit stehenden Normen.
- (4) Diese Stellungnahme soll nicht als eine grundsätzliche Kritik der Antragschrift missverstanden werden; das Anliegen besteht darin, einen konstruktiven und praxisbasierten Beitrag zu der angestoßenen verfassungsrechtlichen Debatte über die hinreichende organisatorische Absicherung der Staatsferne des ZDF zu leisten. Dabei sollten singuläre kritikwürdige Sachverhalte nicht zum Anlass genommen werden, über verfassungs-

rechtlich möglicherweise gebotene Korrekturen im Sinne einer Feinjustierung des Aufsichtssystems hinauszugehen. Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen stehen vier zentrale Aspekte:

- (5) **Erstens:** Die Antragsbegründung legt den Schwerpunkt auf die quantitativen Verhältnisse in den ZDF-Gremien Fernsehrat und Verwaltungsrat. Dabei werden alle Vertreter, die von einer öffentlich-rechtlich verfassten Institution entsendet werden, dem „Staat“ als Machteinheit oder Machtbank zugeordnet. Hier ist keine pauschale zahlenmäßige Betrachtung, sondern jeweils eine differenzierende Detailbetrachtung erforderlich. Der Staat stellt keine abstrakte oder juristische Größe als Kommunikator im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung dar. Vielmehr besteht der Staat aus einer Vielzahl von Einrichtungen und Organisationen. Soweit diese Einrichtungen und Organisationen als gesellschaftlich relevante Kommunikatoren agieren und so mit dem Schutzbereich der Rundfunkfreiheit in Berührung kommen, ist im Einzelfall zu prüfen, in welcher Weise sie als selbstständige Einwirkungsinstanzen auftreten. Hierbei ist insbesondere auf die jeweiligen institutionellen Interessen und mögliche organisatorische Querverbindungen abzustellen.

So bereits Jarass, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, 1981, Seite 37 f.

- (6) Konkret stellt sich die Frage, ob von einer verfassungsrechtlich unzulässigen Staatsdominanz auszugehen ist. Dabei kommt es darauf an, welchen Grad an Homogenität die staatliche Seite als Teilnehmer am öffentlichen Kommunikationsprozess erreicht. Strukturell divergierende Interessenlagen verschiedener Akteure mindern eine solche Homogenität. Derartige Brechungen ergeben sich insbesondere durch die Beteiligung der jeweiligen Opposition. Auch föderale Brechungen mindern die Homogenität.

Hain, Grenzen der Zentralisierung von Zulassungs- und Aufsichtsentscheidungen im föderalen Rundfunksystem, Rechtsgutachten im Auftrag der Niedersächsischen Landesmedienanstalt, 2009, S.43 (im Folgenden: Grenzen der Zentralisierung)

- (7) **Zweitens:** Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bewertung des ZDF-Staatsvertrages müssen die Bedeutung machtausgleichender Gegengewichte wie Entscheidungsstärke durch Sachverstand, Bestimmtheit der materiell-rechtlichen Kontrollnormen und Inkompatibilitätsvorschriften berücksichtigt werden. Zur Optimierung dieser Gegengewichte könnte der Gesetzgeber die entsendungsberechtigten Stellen mit eigenem Ent-

sendungsrecht ohne die Notwendigkeit eines Bestätigungsaktes durch staatliche Stellen ausstatten. Derartige Optimierungsperspektiven dürfen nicht vernachlässigt werden.

- (8) **Drittens:** Die etwas verkürzte Sichtweise, die der Antragschrift zugrunde liegt, führt zu einer Unterbewertung der Brechung eines möglichen Staats- oder Parteieneinflusses. Diese Brechung ist jedoch erheblich. Sie stellt eine Konsequenz des Umstandes dar, dass die Interessenausrichtungen und Aufträge der Vertreter des Staates und der Parteien in den Aufsichtsgremien sehr unterschiedlich sind und voneinander abweichen.
- (9) **Viertens:** Die Antragstellerin konzentriert sich auf die quantitative Zusammensetzung der Gremien. Ebenso muss aber berücksichtigt werden, dass das materiell-rechtliche Ziel einer funktionsadäquaten Staatsferne insbesondere der verfahrensrechtlichen Absicherung bedarf. Unter materiell-rechtlicher Heranziehung der Verpflichtung aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, den offenen Kommunikationsprozess zu fördern und die daraus resultierenden Verpflichtungen wahrzunehmen, ist eine solche verfahrensrechtliche Absicherung – zumindest bei verfassungskonformer Auslegung des ZDF-Staatsvertrages – bereits vorhanden. Sie findet ihren Ausdruck unter anderem in dem Grundsatz der Organtreue.

So auch Hain/Ferreau, Rechtliche Bindungen des ZDF-
Verwaltungsrats?, K & R 2009, 692, 695

- (10) Das anhängige Normenkontrollverfahren bietet die Möglichkeit, die Staats- und Gruppenferne durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts organisationsrechtlich zu stärken. Die Gefahr einer (parteilpolitischen) Vermachtung der Gremienaufsicht durch informelle Interessenkoordinationen besteht unabhängig von der Frage, wie hoch der zahlenmäßige Anteil der Vertreter öffentlich-rechtlicher Institutionen im jeweiligen Aufsichtsgremium ist. Dieser Gefahr einer verfassungswidrigen Staats- oder Gruppendominanz im Wege einer (informellen) Interessenkoordination kann verfahrensrechtlich durch Begründungspflichten entgegengewirkt werden, die zugleich ein höheres Maß an Erörterung und Transparenz des Entscheidungsprozesses gewährleisten. Etwaige, so feststellbare Grenzüberschreitungen wären justiziabel. Diese (bereits im ZDF-Staatsvertrag angelegten) verfahrensrechtlichen Absicherungen könnten – *de lege ferenda* – optimiert werden.

II. Homogene Interessenlage und einheitliche Willensbildung als Voraussetzung für einen staatsdominanten Einfluss - Der Ist-Zustand in den ZDF-Gremien

- (11) Als quantitativen Ausgangspunkt ihrer Argumentation rechnet die Antragsschrift neben den Vertretern der unmittelbaren Staatsverwaltung jeden weiteren Vertreter der Staatsseite zu, der von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts entsendet wird. Hierbei stützt sich die Antragstellerin insbesondere auf die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes vom 16.02.1989 und die Ausführungen im 6. Rundfunkurteil vom 05.02.1991.

Antragsschrift, S. 23 mit Hinweis auf BayVerfGH, NJW 1990, 311 (313) und BVerfGE 83, 238 (330)

- (12) Beide Gerichte teilen diesen quantitativen Ansatz jedoch nicht.

In der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes wird zwar erörtert, ob etwa der Präsident des Hofes, die Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände, der Universitäten und Hochschulen, der Handwerkskammern sowie der Industrie- und Handelskammern der Staatsbank in Rundfunk-Aufsichtsgremien zuzurechnen seien. Im Ergebnis wird dies jedoch verneint. Auch das Bundesverfassungsgericht erörtert die Beteiligung von Vertretern der Kreistage oder der Räte der kreisfreien Städte in der Veranstaltergemeinschaft des lokalen Hörfunks in Nordrhein-Westfalen und verneint eine Verletzung des Grundsatzes der Staatsfreiheit des Rundfunks. Dabei setzt sich das Bundesverfassungsgericht gerade nicht mit der hier relevanten Frage auseinander, ob jeder Vertreter öffentlicher Interessen rundfunkverfassungsrechtlich einer einheitlichen Staatsbank zuzurechnen sei. Insoweit ist der argumentative Ausgangspunkt der Antragsschrift zu hinterfragen.

1. Das Gebot der Staatsferne - materiell-rechtliche und operative Anforderungen

a) Zielsetzung des Gebots der Staatsferne

- (13) Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks hat keinen formalisierten Selbstzweck. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG findet in der Abwehr jeglicher staatlicher Kontrolle der Berichterstattung sein wesentliches Anwendungsfeld.

BVerfGE 121, 30 (52); 90, 60 (88); 57, 295 (320)

- (14) Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks bezieht sich nicht nur auf die manifesten Gefahren unmittelbarer Lenkung oder Maßregelung des Rundfunks; weitergehend sollen auch mittelbare und subtile Einflussnahmen des Staates verhindert werden.

BVerfGE 121, 30 (53)

- (15) Einigkeit besteht, dass sich die Garantie der Rundfunkfreiheit gegenüber dem Staat nicht in dem Beherrschungsverbot erschöpft. Die Gefahr jeder politischer Instrumentalisierung des Rundfunks soll ausgeschlossen werden.

BVerfGE 90, 60 (88)

- (16) Das Bundesverfassungsgericht hat zutreffend konstatiert, dass nicht nur bei der Regierung, sondern auch bei den im Parlament vertretenen Parteien eine Neigung zur Instrumentalisierung des Rundfunks bestehen könne.

BVerfGE 90, 60 (89)

- (17) Die Verhinderung einer dominanten parteipolitischen Einflussnahme auf den Rundfunkprozess ist damit eine Kernfunktion des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

b) Materiell-rechtlicher Funktionsauftrag des Gebots der Staatsferne

- (18) Der Rundfunk kann dieser Vermittlungsaufgabe nicht gerecht werden, wenn er von einzelnen gesellschaftlich relevanten Kommunikatoren abhängig ist. Damit erweist sich das Gebot der Staatsferne als Schutz sowohl für die mediale als auch für die faktorielle Leistung des Rundfunks. In diesem Sinne ist das Gebot der Staatsferne funktional zu interpretieren. Dies bedeutet: Für die Bewertung des Staatseinflusses in Aufsichtsgremien wie dem ZDF-Fernsehrat oder dem ZDF-Verwaltungsrat kommt es maßgeblich auf das tatsächliche Einfluss- und Steuerungspotential der Staatsseite an. Jegliche Einflussnahme mit dem Ziel der Ausrichtung der Berichterstattung auf die Interessen der staatlichen Machtinhaber soll vermieden werden. Diese materielle Kernfunktion einer Stärkung kritischer Berichterstattung soll eine interessenidentische Einflussnahme auf das Programm abwehren. Eine Instrumentalisierung des Rundfunks als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung durch Schaffung von Wohlverhalten, vorausseilendem Gehorsam oder opportunistischer Berichterstattung soll verhindert werden.
- (19) Die Gefahr einer solchen Einflussnahme setzt aber ein konkretes homogenes Einflussinteresse und die Erwartung einer einheitlichen Willensbildung im Hinblick auf die Pro-

grammgestaltung voraus. Man kann von einer staatlichen Einflussgefahr nur dann ausgehen, wenn der Staat mit einem einheitlichen Willen auftritt. Allein der Umstand, dass in Einzelfällen potentielle Interessenidentitäten zwischen staatlichen (und anderen) Vertretern auftreten können, begründet noch keine Gefahr einer staatlich dominierten Einflussnahme auf den Rundfunk als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungs- und Wertebildung. Derartige Interessenidentitäten können auch zwischen ausschließlich nichtstaatlichen Gremienvertretern auftreten.

c) Funktionelle Zuordnung am Maßstab des Gebots der Staatsferne

- (20) Diese verfassungsrechtliche Zielsetzung, die politische Instrumentalisierung des Rundfunks zu verhindern, schlägt sich in der funktionellen Zuordnung einzelner Vertreter in den Rundfunkgremien zur staatlichen Seite nieder. Im Rahmen der notwendigen „wertenden Gesamtbeurteilung aller relevanten Aspekte“

so auch Hain, Grenzen der Zentralisierung, S. 77

können Gremienmitglieder aufgrund einer institutionellen oder sonstigen strukturellen Verklammerung „dem“ Staat zugerechnet werden. Unter dem Begriff des Staates ist - entsprechend der historisch begründeten Herleitung des Staatsfernegebots - der Staat als politische Institution zu verstehen, von dessen homogener Willensbildung eine besondere Gefahr ausgeht, wenn sie sich in Gremienentscheidungen der Rundfunkanstalten fortsetzt und so den Freiheitsbereich der Anstalten einschränkt. Ein relevanter Einfluss „des“ Staates besteht erst, wenn auf der Staatsseite die individuellen Stimmen der Gremienmitglieder gebündelt werden und in ihrer Gesamtheit als homogener Stimmenblock die Gefahr unzulässiger staatlicher Einflussnahme begründen. Dem Staat sollten deshalb nur Gremienmitglieder zuzurechnen sein, bei denen eine einheitliche, als staatlich zu interpretierende Willensbildung strukturell angelegt ist. Maßstab für die Zuordnung von Gremienvertretern zur Staatsbank ist die Frage, ob die strukturell angelegte Gefahrenlage eines einheitlichen und geschlossenen Auftritts besteht.

So auch bei BayVerfGH NJW 1980, 311 (313)

- (21) Bereits im Rahmen dieser Zuordnung zur Staatsseite ist die Schutzfunktion des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einzubeziehen. Die Rundfunkfreiheit ist funktional auf Meinungs- und auch auf die Informationsfreiheit der Bürger und Rundfunkteilnehmer ausgerichtet.

Damit dient der verfassungsrechtliche Schutzbereich auch dem gesellschaftlichen Sich-Äußern-Können des Bürgers.

Jarass, a.a.O, S. 27

- (22) Der Rundfunk bildet als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungs- und Wertebildung die Plattform, auf der - als Medium - der öffentliche Diskurs stattfindet. Zugleich nimmt er an diesem Diskurs - als Faktor - in publizistisch eigenständiger Weise teil. Vor dem Hintergrund der Ausrichtung der Rundfunkfreiheit auf die Meinungs- und Informationsfreiheit sind die in den Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vertretenen gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppen die Repräsentanten der gesellschaftlich relevanten Kommunikatoren.

Vgl. Jarass, a.a.O., S. 27

- (23) Dem Rundfunk kommt insoweit auch die Funktion einer „kommunikativen Kompensation“ zu, indem er Äußerungen bzw. Werte von Gruppen transportiert, die im gesellschaftlichen Kommunikationsprozess unterprivilegiert sind, und sich zugleich mit Äußerungen/Werthaltungen von Gruppen mit wirksamen Instrumenten der Öffentlichkeitsarbeit kritisch auseinandersetzt.

d) Fallgruppen der durch homogene Interessen bewirkten (staatlichen/parteipolitischen) Gefährdungen der Staatsferne

- (24) Ein homogenes Einflussinteresse auf das Programm ist für die jeweilige Regierung und die sie tragenden Mehrheitsfraktionen im Sinne einer „Gubernative als kritische Einwirkungsinstanz“ zu bejahen.

Jarass, a.a.O, S. 39 ff.

- (25) Die Gefahr der politischen Instrumentalisierung des Rundfunks durch die Regierung und die sie tragenden Mehrheitsfraktionen ist auf die politischen Parteien zu erweitern, die die Mehrheitsfraktionen stellen. Zwar sind Parteien nicht dem Staat zuzuordnen und auch im Rundfunkbereich nicht mit dem Staat gleichzusetzen. Dennoch weisen sie - verglichen mit anderen gesellschaftlichen Kräften - eine besondere Staatsnähe auf. Parteien sind ihrem Wesen nach auf die Erlangung staatlicher Macht ausgerichtet und üben entscheidenden Einfluss auf die Besetzung der obersten Staatsämter aus.

BVerfGE 121, 30, 53 f.

- (26) Das homogene Einflussinteresse einer Regierung, der sie tragenden Mehrheitsfraktionen und der die Parlamentsmehrheit stellenden Parteien kann unter dem Blickwinkel der Staatsfreiheit eine grundrechtliche Gefahrenlage bewirken.
- (27) Die hier entscheidende Frage ist, ob die Zusammensetzung des ZDF-Fernsehrates und des ZDF-Verwaltungsrates als die Aufsichtsgremien einer Mehrländeranstalt diese Gefahrenlage verwirklicht. Die Gremienmitglieder, die nach § 21 Abs. 1 lit. a und b ZDF-StV von dem Bund oder den Ländern entsandt werden, sind aufgrund ihrer organisationsrechtlichen Einbindung grundsätzlich auf eine homogene Einflussnahme und eine einheitliche Willensbildung ausgerichtet. Bei ihnen ist von einer konkreten aufgabenbedingten oder institutionsbedingten Interessenübereinstimmung auszugehen. Sie sind deshalb der Staatsseite zuzurechnen.
- (28) Auch die nach § 21 Abs. 1 lit. c ZDF-StV entsandten zwölf Vertreter der Parteien sind aufgrund der spezifischen verfassungsrechtlich abgesicherten Vermittlungsfunktion von Parteien zwischen Staat und Gesellschaft und der dadurch begründeten besonderen Einwirkung der Parteien in den Bereich der Staatlichkeit unter rundfunkverfassungsrechtlichen Kriterien der Staatsseite zuzuordnen.

BVerfGE 121, 30 (91 ff.); 90, 60 (89 f.)

- (29) Die hier vorgenommenen quantitativen Zurechnungen geben noch keine Auskunft über die tatsächliche Gefahr eines dominanten homogenen staatlichen Einflusses.
- (30) Eine quantitative Zurechnung aller übrigen Gremienvertreter mit öffentlich-rechtlicher Herkunft ist jedoch nicht gerechtfertigt. Die jeweiligen organisatorischen Querverbindungen sind zu gering, die Interessenlagen zu unterschiedlich, um z.B. für Vertreter der Industrie- und Handelskammer, des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks, der kommunalen Spitzenverbände und der Universitäten eine homogene Einflussnahme oder einheitliche Willensbildung untereinander oder mit den von der Gubernative entsandten Gremienmitgliedern anzunehmen.

Im Einzelnen:

2. Interessenausrichtung der Industrie- und Handelskammern

(31) Die von der Antragstellerin vorgenommene Gleichsetzung aller öffentlich-rechtlich verankerten Funktionsträger zu einer interessensidentischen Staatsbank hält einer genaueren Analyse nicht stand.

(32) Nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) haben die Industrie- und Handelskammern die Aufgabe,

„das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und daher die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen; Dabei obliegt es ihnen insbesondere, durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen und zu beraten sowie für Wahrung von Anstand und Sitte des ehrbaren Kaufmanns zu wirken.“

(33) Diese gesetzlich angelegte Wahrnehmung und Förderung von Partikularinteressen schließt eine Interessenidentität mit der staatlichen Seite auf Bund- und Länderebene strukturell aus; jedenfalls macht sie in der zutreffenden und vertretbaren Sachverhaltseinschätzung des Gesetzgebers eine solche Interessenidentität in hohem Maße unwahrscheinlich.

(34) Mehr oder weniger große Übereinstimmungen von Interessen genügen nicht. Es liegt in der Natur der Sache, dass relevante gesellschaftliche Gruppen und Vertreter des Staates (und der politischen Parteien) in Einzelfragen gleicher Auffassung sind und es darüber hinaus möglicherweise eine Schnittmenge gleicher Grundüberzeugungen gibt. Es entspricht der politischen Wirklichkeit, dass es nicht nur Querverbindungen zwischen den verschiedenen staatlichen Akteuren gibt, sondern auch zwischen staatlichen und nicht staatlichen Akteuren.

3. Interessenausrichtung des Zentralverbands des Deutschen Handwerks

(35) Die spezifische Aufgabenstellung der Handwerkskammern ist in § 91 Handwerksordnung (HwO) geregelt. Nach § 91 Abs. 1 Nr. 1 HwO ist es insbesondere die Aufgabe der Handwerkskammer,

„die Interessen des Handwerks zu fördern und für einen gerechten Ausgleich der Interessen des Handwerks und ihrer Organisationen zu sorgen.“

(36) Nach § 91 Abs. 1 Nr. 2 HwO haben die Handwerkskammern die Aufgabe,

„die Behörden in der Förderung des Handwerks durch Anregungen, Vorschläge und durch Erstattung von Gutachten zu unterstützen und regelmäßig Berichte über die Verhältnisse des Handwerks zu erstatten.“

(37) Auch diese normative Aufgabenstellung der Handwerkskammern, die Partikularinteressen des Handwerks wahrzunehmen und in den gesellschaftlichen und politischen Willensbildungsprozess einzubringen, zeigt, dass von einer gubernativen Interessenidentität mit Bundes- oder Landesregierungen oder sonstigen staatlichen Entscheidungsprozessen grundsätzlich nicht ausgegangen werden kann. Dies schließt es aus, Vertreter der Handwerkskammern unter dem Blickwinkel der Schutzfunktion des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG dem Staat zuzurechnen.

4. Interessenausrichtung der Universitäten/Wissenschaft

(38) Die These der Antragstellerin, Vertreter der Universitäten und Wissenschaft in den Gremien der staatlichen Seite zuzurechnen, ist mit dem grundrechtlich geschützten Status der Wissenschaftsfreiheit als Abwehrrecht gegenüber dem Staat und als institutionelle Garantie aus Art. 5 Abs. 3 GG nicht vereinbar. Allein der Umstand, dass Universitäten und Lehrinrichtungen auch gesetzlich begründete Verwaltungstätigkeit ausüben, führt nicht zu einer identischen Interessenausrichtung mit allen übrigen staatlichen Stellen. Die Gefahr einer medienverfassungsrechtlich relevanten Blockbildung universitärer Vertreter mit sonstigen staatlichen Vertretern ist mangels einer normativ angelegten Interessenidentität nicht gegeben. Dies gilt umso mehr, als dass sich der Wissenschaftler gegenüber dem Staat auf die Wissenschaftsfreiheit berufen kann.

Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, 5. Auflage
2005, Art. 5 RdNr. 409; BVerwGE 102, 304 (309)

5. Interessenausrichtung der kommunalen Spitzenverbände

(39) Es steht außer Frage, dass die Kommunalverwaltung dem Bereich der Staatsverwaltung zuzuordnen ist. Gleichwohl ist im Rahmen der notwendigen Gesamtbewertung unter der Perspektive des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu fragen, ob zwischen der Gubernative und der

Kommunalverwaltung Interessenidentität und damit eine die Zurechnung zur Staatsseite begründende Homogenität gegeben ist. Im Rahmen der begrifflichen und organisationsrechtlichen Zuordnung ist strukturell den unterschiedlichen Interessenlagen staatlicher Akteure Rechnung zu tragen.

So im Ansatz auch Hain, Grenzen der Zentralisierung, S. 143, Ziff. 20

- (40) Bei Gremienvertretern, die von den kommunalen Spitzenverbänden entsandt werden, zeigt sich die – in Art. 28 Abs. 2 GG normativ angelegte – Interessendisparität sehr deutlich. Es wird der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nicht gerecht, wenn die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände unter der Perspektive einer Einflussnahme auf den Rundfunk den staatlichen Vertretern von Bund und Ländern zugerechnet werden.
- (41) Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat zutreffend darauf hingewiesen, dass der verfassungsrechtliche Schutz der kommunalen Selbstverwaltung insbesondere dem Schutz der spezifischen Kommunalinteressen dient. Diese Interessen verlaufen keineswegs stets parallel zu denjenigen der übrigen Ebenen des Bundesstaates, sondern widersprechen diesen sogar häufig. Wegen der regelmäßigen und häufigen strukturellen Divergenz zwischen Kommunalinteressen einerseits und den Interessen des Bundes und der Länder andererseits ist die Gefahr sehr gering, dass sich die Gemeinderepräsentanten an einer programm-manipulativen Einflussnahme der Staatsseite im Rahmen eines abgestimmten Verhaltens beteiligen würden.

ThürVerfGH, ZUM-RD 1998, 394 (403)

a) Deutscher Städtetag

- (42) Der Deutsche Städtetag definiert eine seiner zentralen Aufgabenstellungen wie folgt:

„Der Deutsche Städtetag vertritt aktiv die kommunale Selbstverwaltung. Er nimmt die Interessen der Städte gegenüber Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat, Europäische Union und zahlreichen Organisationen wahr.“

Dies belegt die Interessenvertretung gerade gegenüber und in Abgrenzung von der Gubernative.

- (43) Das Falblatt über den Deutschen Städtetag wird als

Anlage ZDF 2

überreicht.

b) Deutscher Städte- und Gemeindebund

- (44) Auch an der Aufgabe spezifischer Interessenwahrnehmung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes bestehen keine Zweifel. Als eine Hauptaufgabe definiert der Deutsche Städte- und Gemeindebund die

„Kommunale Interessenvertretung: Kontinuierliche Kontaktpflege zu den Verantwortlichen in Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat, Europäischer Union und anderen Organisationen; gezielte Einbindung kommunalpolitischer Stellungnahme in politische Entscheidungsfindungsprozesse und Beschlussvorlagen der Ausschüsse sowie effizientes Mitwirken in den bundesstaatlichen Beratungsorganen, dem Konjunkturrat sowie dem Finanzierungsrat“

Anlage ZDF 3

c) Deutscher Landkreistag

- (45) Der Deutsche Landkreistag sieht seine zentrale Aufgabe darin,

„die den Landkreisen grundgesetzlich verbürgte Garantie der kommunalen Selbstverwaltung zu fördern, den Erfahrungsaustausch unter den Landkreisen zu pflegen und die gemeinsamen Belange der kommunalen Körperschaften gegenüber Staat und Öffentlichkeit zur Geltung zu bringen.“

- (46) Die entsprechende Selbstdarstellung des Deutschen Landkreistages und die zugrundeliegende Satzung werden als

Anlagen ZDF 4 und ZDF 5

überreicht.

6. Interessenausrichtung weiterer Verbände und Organisationen

- (47) Im Vorgriff auf die sich abzeichnende Diskussion, ob „mindestens 50 von 77 Vertretern im Fernsehrat der staatlichen Sphäre zuzurechnen“ seien

So die medienpolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen Tabea Rößner, FAZ vom 04.06.2011, S. 40,

sei bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass für andere entsendenden Organisationen oder Verbände keine Gefahr der Interessenidentität mit der Staatsseite allein deshalb unterstellt werden darf, weil sie in irgendeiner Weise staatlich angebunden oder staatlich finanziert sind. Dies gilt beispielsweise für den Vertreter des Deutschen Olympischen Sportbundes, den Vertreter des Bundes der Vertriebenen, den Vertreter der Vereinigung der Opfer des Stalinismus oder den Vertretern der Evangelischen Kirche, der Katholischen Kirche und des Zentralrats der Juden in Deutschland.

7. Interessenausrichtung aufgrund Berufung durch die Ministerpräsidenten?

- (48) Nach § 21 Abs. 3 Satz 1 ZDF-StV werden die nach § 21 Abs. 1 lit. g bis q ZDF-StV von den dort genannten Verbänden und Organisationen vorgeschlagenen Vertreter durch die Ministerpräsidenten berufen. In diesem Zusammenhang ist die Frage zu erörtern, ob der bloße Benennungsakt auf Vorschlag der entsendenden Organisationen und Institutionen zu einer Interessensankopplung an den Staat führen könnte. Hiergegen spricht, dass die Auswahl der Vertreter ausschließlich bei den entsendenden Institutionen und Organisationen liegt. Den Ministerpräsidenten steht kein Abberufungsrecht zu. Dies stärkt zusätzlich die Unabhängigkeit der Gremienvertreter.
- (49) Die Gefahr einer sanktionierenden Einflussnahme könnte allerdings daraus abgeleitet werden, dass die Ministerpräsidenten nach § 21 Abs. 3 Satz 1 ZDF-StV - insbesondere im Falle der Wiederberufung - die Möglichkeit haben, einem Vorschlag der entsendenden Institutionen und Organisationen nicht zu folgen. Wenngleich nur ein Fall der Zurückweisung eines Vorschlages (im Hinblick auf eine zu niedrige Frauenquote) bekannt ist, könnte in dem (Wieder-) Berufungsrecht durch die Ministerpräsidenten die Gefahr einer Interessensbindung gesehen werden. Ob sich diese abstrakte Gefahrenlage aufdrängt, so dass einer verfassungskonformen Anpassung des § 21 Abs. 3 Satz 1 ZDF-StV im Sinne einer Bindung der Ministerpräsidenten an den Vorschlag der Verbände und Organisationen geboten ist, bedarf der Überprüfung. Eine mögliche Fortentwicklung der Regelungen über die Berufung von Gremienmitgliedern kann berücksichtigen, dass der ZDF-Staatsvertrag bislang keine Qualifikationsanforderungen festgelegt hat, die z.B. besondere Kenntnisse im Medienbereich an die auszuwählenden Personen stellt. Für den Fall, dass an dem Prüfungs- und Berufungsrecht der Ministerpräsidenten festgehal-

ten werden soll, könnte eine gesetzliche Klarstellung in Betracht gezogen werden, dass Vorschläge nicht aus programmbezogenen Gründen, sondern nur aus Gründen zurückgewiesen werden dürfen, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben.

8. Interessenausrichtung im Falle der Vertreter nach § 21 Abs. 1 lit. r ZDF-StV?

- (50) In besonderer Deutlichkeit stellt sich die Frage nach der Vermeidung einer einheitlichen Interessenausrichtung mit der staatlichen Seite hinsichtlich der in § 21 Abs. 1 lit. r ZDF-StV genannten 16 Vertreter verschiedener Berufsgruppen. Diese 16 Vertreter werden nicht von den entsendenden unabhängigen Stellen vorgeschlagen, sondern unmittelbar von den Ministerpräsidenten ausgewählt und berufen. Die Gefahr, dass der von den Ministerpräsidenten determinierte Bestimmungsakt nach § 21 Abs. 4 ZDF-StV zu einer Interessenshomogenität mit der Gubernative führen könnte, sollte kritisch reflektiert werden. Eine Änderung des Auswahlverfahren - etwa durch Einführung eines Bestimmungsrechts für die entsendungsberechtigten Organisationen und Verbände, an das die Ministerpräsidenten gebunden sind - würde den Zielvorgaben der staatsfernen Organisation des Rundfunks aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG näher kommen.

9. Rollenverständnis der ZDF-Gremienmitglieder

- (51) Nach §§ 21 Abs. 9 Satz 1, 24 Abs. 5 ZDF-StV sind die Gremienvertreter an keine Weisungen gebunden. Dies verdeutlicht den Grundgedanken, dass die Personen, die in die Aufsichtsgremien entsandt werden, dort gerade keine partikularen Interessen zur Geltung bringen sollen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat deutlich gemacht, dass Gremienvertreter trotz ihrer Verpflichtung zum Allgemeinwohl Partikularinteressen vertreten. Vor dem Hintergrund der jeweiligen Herkunft der Mitglieder in Aufsichtsgremien kommt das Bundesverfassungsgericht aber zu dem zutreffenden Ergebnis, dass das Verhalten in den Rundfunkräten zumindest teilweise interessenbestimmt bleiben werde.

BVerfGE 83, 238 (334 f.)

- (52) Diese Analyse wird durch eine aufschlussreiche Untersuchung über Strategieanpassungsprozesse im ZDF bestätigt. *Meier* hat in 13 Fallstudien Entscheidungsprozesse im ZDF analysiert. Jede dieser Fallstudien enthält eine Analyse der jeweiligen Entscheidungsprozesse im Fernsehrat. *Meier* kommt in der empirischen Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die Mitglieder des Fernsehrats teilweise als „Anwalt der Interessen der

Entsendungsgruppen“, teilweise als „Vertreter des Gebührenzahlers“, aber auch als „Interessenvertreter parteipolitischer Überzeugungen“ tätig werden. Die Studie verdeutlicht einerseits, dass von einer dominanten parteipolitischen/staatlichen Entscheidungsfindung nicht ausgegangen werden kann, andererseits aber das Verhalten auch von der unterschiedlichen Herkunft der Fernsehratsmitglieder und dem daraus resultierenden Vorverständnis mitgeprägt ist.

Henk Erik Meier, Strategieanpassungsprozess im öffentlich-rechtlichen Fernsehen, 2003, S. 227 ff., insbesondere S. 249 ff., 261 ff., 293 ff., 307 ff., 318 ff., 335 ff., 345 ff., 360 ff., 372 ff., 380 ff., 389 ff., 413 ff., 433 ff., Zusammenfassung S. 451 ff.

- (53) Dieses Ergebnis ist insofern folgerichtig, als sich regelmäßig Mitglieder in Gremien - auch in Gremien der Privatwirtschaft wie in Aufsichtsräten - vor allem für solche Sachgebiete und -fragen interessieren, in denen ihr Tätigkeitsschwerpunkt bzw. der Tätigkeitsschwerpunkt der sie entsendenden Institutionen liegt.
- (54) Vor diesem Hintergrund des rechtlichen Status und des jeweiligen Selbstverständnisses von Gremienvertretern sowie der empirischen Befunde ist im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bewertung davon auszugehen, dass neben dem Allgemeininteresse auch die jeweiligen Interessenlage der entsendenden Verbände und Organisationen das Entscheidungsverhalten der Mitglieder des Fernsehrats (mit-)bestimmen. Diese vielfältigen Determinanten verbieten es, die Vertreter aller öffentlich-rechtlichen Verbände und Organisationen der Staatsseite in den Gremien zuzurechnen.

III. Verbesserung der Staatsferne bei der Bestellung der Fernsehratsmitglieder

- (55) Die soeben vorgenommene Ist-Analyse, ob die Gremien-Vertreter des ZDF einem staatsdominanten Einfluss unterliegen, führt zu der Überlegung, wie die gesetzlich angelegte Staats- und Parteienunabhängigkeit der nach § 21 Abs. 1 lit r und g bis q ZDF-StV entsandten Vertreter durch eine Änderung des Bestimmungsaktes gestärkt werden könnte.
- (56) Nach § 21 Abs. 1 lit. g bis q ZDF-StV verfügen die dort genannten gesellschaftlichen Gruppen über ein Vorschlagsrecht. Die in § 21 Abs. 3 Satz 1 ZDF-StV vorgesehene Berufung durch die Ministerpräsidenten als formaler Bestätigungsakt sollte entfallen.

- (57) Die in § 21 Abs. 1 lit. r ZDF-StV genannten gesellschaftlichen Bereiche sollten durch die Benennung konkreter Institutionen mit eigenem Entsendungsrecht ersetzt werden, um einen mittelbaren staatlichen Einfluss auszuschließen.

IV. Institutionelle und föderale Brechung des Staatseinflusses

1. Ausgangslage: Keine gesetzlich angelegte Gefahr monolithischer Entscheidungsfindung

- (58) Die Darstellung der unterschiedlichen Interessenlagen der einzelnen Gremienmitglieder bzw. der sie entsendenden Verbände und Organisationen führt unter dem Blickwinkel der Staatsferne/Staatsnähe zu deutlichen Abstufungen. Von einer unmittelbaren Staatsnähe kann bei den 19 Mitgliedern ausgegangen werden, die nach § 21 Abs. 1 lit. a und b ZDF-StV von den Landesregierungen und der Bundesregierung entsandt werden. Diesem Kernbereich der Gubernative sind auch die 12 nach § 21 Abs. 1 lit. c ZDF-StV entsandten Parteienvertreter zuzuordnen. In einem etwas weiterem Abstand, aber durchaus mit dem staatlichen Zugriff aus § 21 Abs. 4 ZDF-StV „belastet“, sind die nach § 21 Abs. 1 lit. r ZDF-StV berufenen 16 Vertreter von Berufsgruppen einzuordnen. In großer, eine Zuordnung ausschließender Distanz zu dem Staat bewegen sich die Vertreter anderer öffentlich-rechtlich strukturierter Verbände und Organisationen, deren Tätigkeit von einer spezifischen Interessenwahrnehmung geprägt ist. Dies gilt insbesondere für die Vertreter des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, des Deutschen Handwerks nach § 21 Abs. 1 lit. h ZDF-StV und für die Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände nach § 21 Abs. 1 lit. l ZDF-StV. Am Entferntesten sind die übrigen Vertreter des Fernsehrates einzuordnen.
- (59) Dieser Tatbestand führt zu der Notwendigkeit einer differenzierenden Detailbetrachtung:

„Nun ist der Staat als abstrakte bzw. juristische Größe kein Kommunikator im Prozess sozialer Kommunikation. Er besteht vielmehr aus einer Vielzahl von Einrichtungen und Organisationen, die als Kommunikatoren auftreten. Sie sind denn auch die eigentlichen Adressaten, d.h. Verpflichteten der Rundfunkfreiheit, und zwar konsequenterweise nur dann, soweit sie tatsächlich als gesellschaftlich relevante Kommunikatoren agieren. Dementsprechend ist bei der Beurteilung des Einflusses auf die jeweils als selbständige Kommunikatoren auftretende staatlichen Einrichtungen und Organisationen, auf die Einwirkungsinstanzen abzustellen. ... Woran ist nun zu erkennen, welche Teile des Staates als selbständige Einwirkungsinstanzen zu

betrachten sind? Dafür spielen eine Vielzahl von Faktoren eine Rolle. Großes Gewicht haben die jeweils vorhandenen institutionellen Interessen, weiteres Vorhandensein organisatorischer Querverbindungen, rechtliche Sicherungen der Unabhängigkeit und ähnliches. Im Einzelfall mag die Grenzziehung nicht selten unsicher sein. Doch schadet das nichts.“

Jarass, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, 1981, Seite 37 f.,

- (60) Auch *Hain* vertritt diesen Grundansatz und kommt - in der verfassungsrechtlichen Bewertung, ob die Aufsichtsinstitutionen über den privat veranstalteten Rundfunk mit ausreichender Staatsferne ausgestaltet sind, - zu dem Ergebnis:

„Hinsichtlich der Frage, ob der Staatseinfluss so groß ist, dass von einer verfassungsrechtlich unzulässigen Staatsdominanz auszugehen ist, kommt es auch darauf an, welcher Grad an Homogenität der Staatsseite erreicht wird. Die Homogenität wird etwa durch (strukturell) divergierende Interessenlagen verschiedener staatlicher Akteure gemindert. Brechungen ergeben sich unter anderem durch die Beteiligung der jeweiligen Opposition. Auch föderale Brechungen mindern die Homogenität und damit die Dominanz einer geschlossenen Staatsseite.“

Hain, Grenzen der Zentralisierung, S.43

- (61) Die staatsnahen Gruppen nach § 21 Abs. 1 lit a-c ZDF-StV stellen aufgrund der Besonderheit, dass es sich bei dem ZDF um eine Mehrländeranstalt handelt, keinen interessenidentischen, monolithischen Block dar. Die föderale Vielfalt der Bundesländer steht einer solchen monolithischen Einordnung entgegen. *Jarass* hat dies unter dem Stichwort der „kooperativen Aspekte“ zutreffend zusammengefasst:

„Bei den Rundfunkanstalten, die sich auf mehrere Bundesländer erstrecken, tritt nicht nur *eine* Gubernative in Erscheinung. Regierungen und Landtage der verschiedenen Vertragsländer, gelegentlich auch des Bundes, sind an der staatlichen Einflussnahme auf die Anstalten beteiligt. Lassen sich deren Einwirkung einfach addieren, lassen sie sich zu einer einheitlichen Einwirkungsgröße zusammenfassen? Die Antwort muss negativ ausfallen. Die organisatorischen Querverbindungen sind zu gering, die Interessenlage häufig zu unterschiedlich. Eine getrennte Betrachtung ist nur dort zweifelhaft, wo die beteiligten Gubernativen von der gleichen Partei getragen werden. Die Interessenunterschiede sind dann geringer. Gleichwohl entsteht auch hier keine einheitliche Einwirkungsgröße. Es fehlt

vor allem an ausreichenden organisatorischen Querverbindungen. Die Situation ist ambivalent.“

Jarass, a.a.O., S. 42

- (62) Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das ZDF als Rundfunkanstalt, von allen 16 Bundesländern getragen wird. Diese Besonderheit stellte eine organisationsrechtliche Herausforderung dar. Anders als in Einländer-Rundfunkanstalten oder auch in den Mehrländer-Rundfunkanstalten NDR, SWR, MDR und RBB müssen hier die pluralen Interessen *aller* Länder integriert werden. Diese Besonderheit einer Einbeziehung aller 16 Länder stellt eine sachliche Rechtfertigung für ein besonders strukturierte Aufsichtsgremien dar, denen Vertreter aller 16 Länder angehören werden. Zugleich führt diese Herausforderung zu einer spezifischen, für andere Rundfunkanstalten nicht typischen föderalen und institutionellen Pluralität. Aufgrund dieser Pluralität sind landesbezogene und parteipolitische Gegensätze oder Interessenparitäten vorstrukturiert. Andererseits ist mit einer Interessenhomogenität auf der Staatsbank wegen der landesbezogenen und parteipolitischen Heterogenität nicht zu rechnen. Die Situation einer Machtbrechung ist in einer 16-Länder-Anstalt angelegt.

2. Einwand der Antragstellerin: Der Präventionsgedanke

- (63) Auch die Antragschrift erkennt an, dass in der Praxis der Gremienarbeit Interessen- und Meinungsdivergenzen innerhalb der Gruppe der Staats- und Parteienvertreter auftreten. Jedoch könne das Argument föderalistischer oder sonstiger Brechungen einen erhöhten Staats-/Parteienanteil in den Aufsichtsgremien nicht rechtfertigen, da der präventiver Schutz vor einem zu starken Staatseinfluss grundrechtlich geboten sei. Die Staats-/Parteiendominanz sei bezüglich jeder einzelnen möglichen programmrelevanten Entscheidung zu verhindern. Dies könne durch die „Möglichkeit der Gewichtsverschiebung zwischen den politischen Lagern“ nicht ausgeräumt werden. Wegen des Präventionsgedankens greife das Argument der Machtbrechung nicht.

Antragschrift, S. 34 ff.

- (64) Dieser zentrale Argumentationsschritt ist nur auf der Grundlage einer konkreten und substantiierten Risikobetrachtung im Fall des ZDF belastbar. Eine allgemein-abstrakte Risikobeschreibung ohne wirkliche Anhaltspunkte reicht nicht aus, um die Verletzung des Gebots der Staatsferne zu begründen.

- a) Erste Fallgruppe: Entscheidungen des Fernsehrats nach § 22 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 20 Abs. 1 und 2 ZDF-StV
- (65) In der ersten Fallgruppe entscheidet der Fernsehrat nach § 22 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 20 Abs. 1 und 2 ZDF-StV entscheidet der Fernsehrat über Programmfragen mit einfacher Mehrheit. Dieses Mehrheitsprinzip schließt bereits rechnerisch eine Machtposition der Staatsseite, eine bestimmte Entscheidung gegen den Willen der übrigen Fernsehratsmitglieder durchzusetzen, aus. Die Staats- bzw. Parteienseite wäre selbst dann, wenn sie ohne institutionelle oder föderale Machtbrechung handeln würde, auf die Zustimmung anderer Fernsehratsmitglieder angewiesen. Die in der Antragsschrift herausgestellte bloße Gefahr einer Interessenhomogenität aller staatlich und parteipolitisch bestimmten Vertreter im Fernsehrat kann bereits deshalb nicht zu einer Dominanz der Meinungsfindung führen.
- (66) Soweit sich in Programmentscheidungen nach § 20 Abs. 1 und 2 ZDF-StV Mehrheiten bilden, bewirkt die hier im Streit stehende Staats- bzw. Parteienseite nicht kausale derartige Mehrheiten. Die Gefahr einer staatlichen oder parteipolitischen Beherrschung des Entscheidungsprozesses in Programmfragen nach § 20 Abs. 1 und 2 ZDF-StV ist zahlenmäßig ausgeschlossen. Dies gilt auch für den Fall, dass sogenannte unabhängige Vertreter sich einer parteipolitisch-motivierten Programmentscheidung anschließen sollten. In keinem gruppenplural zusammengesetzten Gremium ist es auszuschließen, dass die staatlich und parteipolitisch ungebundenen Mitglieder ihrer Entscheidung nach parteipolitischen Motiven treffen. Dies gilt umso mehr, als die Entscheidungsfindung in gruppenplural angelegten Gremien auf eine Konsensbildung angelegt ist. Darüber hinaus sprechen gerade Entscheidungen mit großen Mehrheiten gegen parteipolitische/staatliche Entscheidungsmotive. Vielmehr lassen große Mehrheiten auf einen gesellschaftspolitischen Konsens schließen.
- (67) Die - im Einzelnen noch darzustellende - institutionelle und föderale Machtbrechung der staatlich und parteipolitisch bestimmten Seite reduziert die Gefahrenlage eines machtdominanten Einflusses auf Entscheidungen nach § 20 Abs. 1 und 2 ZDF-StV zusätzlich. Die - in der Antragsschrift hervorgehobene - Gefahr, dass die Staats- bzw. Parteienbank eine einzelne programmbezogene Entscheidung dominieren könnte, ist als äußerst unwahrscheinlich zu bewerten. So ist auch kein Fall einer programmbezogenen Entscheidung bekannt, die von der Staatsbank dominiert wurde. Soweit Entscheidungen

mit großen Mehrheiten getroffen wurden, sind sie auf einen Konsens mit anderen unabhängigen Fernsehratsmitgliedern zurückzuführen.

Insoweit liegt keine wirkliche Risikosituation vor.

b) Zweite Fallgruppe: Entscheidungen nach §§ 26 Abs. 1 und 27 Abs. 2 ZDF-StV

- (68) Die zweite Fallgruppe betrifft personelle Entscheidungen des Fernsehrates und des Verwaltungsrates, wie die Wahl des Intendanten nach § 26 Abs. 1 ZDF-StV oder die Erklärung des Einvernehmens mit der Berufung der Direktoren bzw. des Chefredakteurs nach § 27 Abs. 2 ZDF-StV. Für diese und vergleichbare Personalentscheidungen der Gremien gelten nach §§ 25 Abs. 2 Satz 2, 26 Abs. 1 Satz 2 oder 24 Abs. 1 lit. b ZDF-StV 3/5-Quoren.
- (69) Hier ist zu unterscheiden: Für die - kompetenziell dem Fernsehrat zugewiesene – Wahl des Intendanten bzw. seine Abberufung führt das Erfordernis der 3/5- Mehrheit dazu, dass es einen Einigungs- und Kompromisszwang für die im Fernsehrat vertretenen gesellschaftlichen Kommunikatoren gibt. Wegen dieses Einigungs- und Kompromisszwanges kann sich eine starke Minderheit nicht mit ihren Vorstellungen durchsetzen. Sinn der Vorschrift ist, dass der Intendant von einer breiten Mehrheit getragen wird.

Wenngleich die 3/5-Mehrheit für die Erklärung des Einvernehmens mit der Bestellung der sogenannten Staatsvertragsdirektoren nach § 27 Abs. 2 ZDF-StV auf den ersten Blick die gleiche Wirkung haben könnte, sind die Auswirkungen hier ganz anders: Die Auswahl der Direktoren ist kompetenziell dem Organ Intendant zugewiesen. Das Erfordernis der Herstellung des Einvernehmens nach § 27 Abs. 2 ZDF-StV bedeutet eine Kontrollfunktion des Verwaltungsrates gegenüber dem Intendanten. Bei der Ausübung dieser Kontrollfunktion führt das 3/5-Erfordernis zum gegenläufigen Effekt als in den Fällen, in denen es um originäre Gestaltungskompetenzen des betroffenen Organs geht: Bei der Entscheidung des Verwaltungsrates nach § 27 Abs. 2 ZDF-StV kann eine Minderheit die vom Organ Intendant getroffene Entscheidung verhindern. Dieser Effekt tritt vor allem deshalb ein, weil – anders als bei der Intendantenwahl – kein Einigungs- und Kompromisszwang gilt. Dadurch erhalten die Staatsvertreter im Verwaltungsrat oder eine staatlich dominierte Minorität Gelegenheit, Entscheidungen des Intendanten zu blockieren.

(70) Der hier im Einzelfall bestehenden Gefahr einer staatlichen/parteilpolitischen Entscheidungsdominanz würde nicht durch eine Änderung der Zusammensetzung der Gremien, sondern durch eine verfahrensrechtliche Änderung der Quoren wirksam begegnet werden können. Könnte das Einvernehmen mit der Bestellung der Direktoren nur mit – gegebenenfalls qualifizierter – Mehrheit versagt werden, so wäre nur von einer abstrakten und weit entfernten Risikosituation auszugehen.

c) Schlussfolgerungen

(71) Solche abstrakte und weit entfernte Risikosituation sind indes nicht von vorneherein geeignet, einen Verfassungsverstoß zu begründen. Eine theoretische Gefahrenlage muss sich erst im Rahmen einer belastbaren Gefahrenprognose konkretisiert haben, sodass eine Bündelung von Staats- bzw. Parteieninteressen zum Zwecke der Einflussnahme auf Programmangelegenheiten zu besorgen ist. Die Antragsschrift unterliegt der Gefahr, eine theoretische Gefahrenlage als verfassungsrechtlichen Maßstab für die Ausgestaltung der Rundfunkordnung zu verabsolutieren. Der Rundfunkgesetzgeber nimmt jedoch im Rahmen dieser Ausgestaltungsverpflichtung einen weiten Spielraum auch für Differenzierungen, insbesondere nach der Regelungsart und Regelungsdichte, wahr.

BVerfGE 121, 30 (50); 114, 371 (387); 90, 60 (94)

(72) Damit soll der Präventionsgedanke nicht relativiert werden. Es muss bereits Gefahren begegnet werden, da einmal eingetretene Fehlentwicklungen sich - wenn überhaupt - nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig machen lassen.

BVerfGE 121, 30 (52); 57, 295 (323)

(73) Jedoch unterliegt der Präventionsgedanke zwei verfassungsrechtlich gebotenen Einschränkungen:

- Nicht jedes weit entfernte oder geringe Risiko rechtfertigt tief einschneidende Präventionsmaßnahmen.
- Je geringer das Risiko ist, umso eher muss auf ein geeignetes aber weniger einschneidendes Mittel der Risikovermeidung zurückgegriffen werden.

Im Falle einer allenfalls geringen Gefahrenlage für die Einhaltung der Staatsferne ist es geboten, nicht pauschal die Zusammensetzung der Gremien als verfassungswidrig zu

qualifizieren, sondern den Weg der verfassungskonformen Anwendung des geltenden Rechts, allenfalls eine Anpassung - de lege ferenda - zu suchen.

- (74) Der in der Antragschrift herausgehobene Präventionsgedanke ist daher nicht geeignet, das Argument der institutionellen und föderalen Brechung des Staatseinflusses durch den ZDF-Staatsvertrag zu widerlegen. Hierbei ist gerade zu berücksichtigen, dass sich auch unabhängig von der jeweiligen Herkunft der Gremienmitglieder und von der Zahl der Staats-/Parteienvertreter im Einzelfall staatlich parteienorientierte Entscheidungen in den Gremien bilden können, wenn sie von staatsunabhängigen Gremienmitgliedern unterstützt werden. Derartige Entscheidungsergebnisse lassen sich - unabhängig von der konkreten Zusammensetzung des Gremiums - grundsätzlich nicht verhindern.
- (75) Außerdem stellt sich die Frage, ob die Sachverhaltsfeststellung und Prognose der Landesgesetzgeber belastbar sind, dass mit keinen dominierenden homogenen Einflussinteressen des Staates in den ZDF-Gremien zu rechnen sei.

Im Einzelnen:

3. Die Machtbrechung – Korrektiv gegen homogenes Einflussinteresse und einheitliche Willensbildung

- (76) Die Landesrundfunkgesetzgeber haben für das ZDF und für zahlreiche andere - sehr vielfaltssensible - Aufsichtsgremien im Rundfunk die Entscheidung getroffen, unterschiedlich hohe Quoten von Gremienvertretern einzuführen, die dem Staat zuzuordnen sind oder von Staatsvertretern berufen werden. Grundsätzlich obliegt es der Ausgestaltung des Rundfunkgesetzgebers, die Zusammensetzung der Kontrollgremien zu bestimmen.

BVerfGE 83, 238 (334)

- (77) Die relativ hohe - durch den Charakter einer 16-Länder-Anstalt sachlich begründete - Staatsquote in den Gremien des ZDF dient der Unterstützung der übrigen Gremienvertreter durch hohen Sachverstand, hohe Verantwortlichkeiten und Effektivität der Entscheidungsfindung. Dies gilt im Übrigen auch für Aufsichtsgremien im Bereich des privat veranstalteten Rundfunks. Da der Rundfunkgesetzgeber sich bewusst war, dass durch eine erhöhte Anzahl staatlich bestimmter Vertreter eine unzulässige Dominanz und damit ein unzulässiger Einfluss auf die Rundfunkveranstaltung entstehen könnte,

hat er sich für ein System der Machtneutralisierung entschieden. Dieser Grundgedanke einer Machtneutralisierung oder Machtbrechung innerhalb eines Systems stellt eine auf die spezifische Rundfunksituation übertragene Fortentwicklung des Gewaltenteilungsprinzips dar.

- (78) Zu der in § 35 Abs. 5 RStV geregelten Zusammensetzung der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) heißt es:

„Bedenken werden teilweise auch gegen die Besetzung der Kommission vorgebracht, weil sie die Berufung der Sachverständigen durch die Ministerpräsidenten als ein Problem der Staatsnähe ansehen. Nach Absatz 5 Satz 2 werden die Mitglieder nach Satz 1 Nr. 1 der KEK (die Sachverständigen des Rundfunks- und des Wirtschaftsrechts) und zwei Ersatzmitglieder für den Fall der Verhinderung eines dieser Mitglieder von den Ministerpräsidenten der Länder für die Dauer von fünf Jahren einvernehmlich berufen. Dies bedeutet, dass alle Ministerpräsidenten der Berufung jedes Sachverständigenmitglieds der KEK und jedes Ersatzmitglieds zustimmen müssen. Diese Art der Bestellung schließt zumindest die Möglichkeit eines staatlichen Einflusses nicht vollständig aus; daher ist auch ein staatsferneres Verfahren vorstellbar. Eine mögliche staatliche Einflussnahme wird dadurch geschwächt, dass die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit staatsvertraglich zugesichert ist. Zudem relativiert sich die Gefahr einseitiger Einflussnahme, dass stets alle Ministerpräsidenten der Berufung und damit auch der Wiederberufung zustimmen müssen.“

Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rundfunkstaatsvertrag, Lose Blattsammlung Stand 48. Nachlieferung November 2010, § 35 RStV RdNr. 9

- (79) Dies unterstützen *Schuler-Harms* nachdrücklich:

„Das Gebot der Staatsferne wird durch § 35 Abs. 3 Satz 2, wonach die Mitglieder der KEK durch die Ministerpräsidenten bestellt werden, nicht verletzt. Der Grundsatz enthält zwar ein striktes Verbot staatlicher Rundfunkverwaltung und gebietet darüber hinaus eine Rundfunkregulierung, die auch mittelbare staatliche Einflüsse auf die Programmgestaltung, etwa im Rahmen von Konzessions-, Finanzierungs- und Aufsichtsentscheidungen minimiert. Doch ist ein staatlicher ‚Durchgriff‘ der Ministerpräsidenten auf die Programmgestaltung nicht zu befürchten. Mit dem Prinzip der **Einvernehmlichkeit der Berufung** der

Mitglieder wird einseitige staatliche oder politische Einflussnahme föderalistisch ‚gebrochen‘.“

Schuler-Harms in Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Auflage 2008, § 35 RStV RdNr. 22

- (80) Dem schließt sich *Hain* vorbehaltlos an:

„Die staatlichen Einflüsse reduzieren sich damit im Wesentlichen auf den Einfluss der Ministerpräsidenten auf die Berufung der KEK-Mitglieder. Zudem ist dieser Einfluss in der Tat föderal gebrochen, und das erforderliche Einvernehmen erzwingt länderübergreifende Einigkeit, die das Durchschlagen einseitiger Tendenzen auf die Praxis der KEK minimieren dürfte.“

Hain, Grenzen der Zentralisierung, S. 81

- (81) Entsprechendes wird für die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) festgestellt:

„Man wird aber kaum behaupten können, dass die Staatsseite, selbst wenn ihre Argumente im Einzelfall gleichgerichtet sein mögen, diese Prozesse regelmäßig dominieren wird. Es erscheint vielmehr plausibel anzunehmen, dass auch die Direktoren der Landesmedienanstalten ihre Argumente in den Diskussionsprozess einbringen können und durchaus in der Lage sind, sich nicht von gegenläufigen Argumenten ‚dominieren‘ zu lassen. Die föderale Brechung, der immerhin eine gewisse, den Staatseinfluss relativierende Wirkung zu attestieren ist, das für Beschlüsse vorgesehene Quorum sowie das entscheidende Gewicht der Stimme des der Kommission vorsitzenden Präsidenten einer Landesmedienanstalt im Falle der Stimmengleichheit stellen zusammen bereits relativ starke Mechanismen dar, die den Staatseinfluss der in der Tat starken Staatsseite innerhalb der KJM begrenzen.“

Hain, Grenzen der Zentralisierung, 2009, S. 86

- (82) Das zentrale verfassungsrechtliche Prinzip der Staatsferne des Rundfunks ist nicht als ein quantitatives Prinzip, sondern als eine materiell-rechtliche Regulierungsmaxime zu verstehen, um dominanten Staats- und Parteeinfluss zu verhindern. Dabei ist von Relevanz, dass die staatsorganisatorischen Machtzentren in Form der drei Faktoren Regierung, Parlamentsmehrheit und Regierungsparteien (Gubernative) eine besondere Politiknähe aufweisen. Die Machtbrechung innerhalb der staatlichen Vertreter verstärkt sich

auf der Ebene des Föderalismus aufgrund unterschiedlicher sachlicher und parteipolitischer Interessenlagen innerhalb der Bundesländer.

Jarass, a.a.O., S. 40 ff.

- (83) Die Rechtsprechung folgt dieser materiell-rechtlich, an der Zielsetzung des Grundsatzes der Staatsferne orientierten Sichtweise:

„Unter dem Verbot der Verhinderung unzulässiger staatlicher Dominanz kommt es vor allem darauf an, ob bestimmte der Staatsgewalt im weitesten Sinn zuzurechnende Mitglieder eines Kontrollgremiums rechtlich oder faktisch so eng miteinander verbunden oder voneinander abhängig sind, dass sie als geschlossene Gruppe ‚des‘ Staates einen beherrschenden Einfluss ausüben können. ... Eine verfassungswidrige Beherrschung des Kontrollgremiums durch ‚den‘ Staat läge erst vor, wenn dieser so einheitlich und geschlossen auftreten könnte, dass die anderen Gruppen ihm gegenüber unangemessen benachteiligt wären.“

BayVerfGH, NJW 1990, 311 (313)

4. Kompromisszwang als Ausdruck der Machtbrechung

- (84) Die Antragsschrift führt aus, dass eine Dominanz der Staats- und Parteienseite nicht durch den Zwang der verschiedenen politischen Lager zum Kompromiss abgemildert werde. Auch mehrseitig konsentrierte Lösungen seien staats-/parteiendominiert.

Antragsschrift, S. 36

- (85) Diese Argumentation überzeugt nicht. Jeder Entscheidungsprozess innerhalb einer plural zusammengesetzten Gruppe kann zu Kompromissen führen. Kompromisse bzw. das Bemühen um Konsenslösungen sind gerade der Ausdruck von Interessenvielfalt. Die vom Gesetzgeber unterstellte und durch empirische Untersuchungen bestätigte Verhinderung eines monolithischen Interessenblocks innerhalb des ZDF-Fernsehrats führt zwangsläufig zu Konsenslösungen. Ein solcher Kompromisszwang besteht unabhängig von der Quantität der dem Staat bzw. den Parteien zuzuordnenden Vertreter in den Aufsichtsgremien des ZDF. Die Annahme der Antragsschrift, dass die Kompromisse von Staats- und Parteienvertretern ausgehandelt und durchgesetzt würden, trifft nicht zu. Etwaige Kompromisse werden von den verschiedenen Akteuren ausgehandelt. Soweit die Staats- und Parteienvertreter hier agieren, handeln sie gerade nicht als einheitlicher

Interessenblock, sondern regelmäßig mit unterschiedlichen Interessenlagen aus den unterschiedlichen Perspektiven der entsendenden Länder oder entsendenden Organisationen. Der Kompromisszwang belegt ein funktionierendes System der Machtbrechung. Gerade weil die Macht gebrochen ist, bedarf es des Kompromisses.

- (86) Mit anderen Worten: Unabhängig von der quantitativen Zusammensetzung des Fernsehrats und des Verwaltungsrats ist es stets denkbar, dass eine von der Gubernative favorisierte Entscheidung eine Mehrheit in den Gremien findet, die im Kompromisswege erzielt wird. Dadurch wird das Argument der Machtbrechung weder in Frage gestellt noch relativiert. Dies wäre nur dann der Fall, wenn es verfahrensrechtlich möglich wäre, dass eine einzelne politische oder gesellschaftliche Gruppierung wichtige programmrelevante Entscheidungen alleine herbeiführen oder blockieren könnte. Nur in einer solchen - durch gesetzliche Quoren möglicherweise entstehenden oder verhinderbaren (§ 27 Abs. 2 ZDF-StV) - Situation könnte die föderale oder institutionelle Machtbrechung an Bedeutung verlieren.

5. Brechung des homogenen Einflussinteresses und der einheitlichen Willensbildung im ZDF-Fernsehrat und ZDF-Verwaltungsrat

- (87) *Degenhart* hat die tatsächliche und rechtliche Situation für die Gremien des ZDF aus Anlass einer Anhörung bei der Antragstellerin am 17.03.2010 zusammengefasst:

„Das Zweite Deutsche Fernsehen ist eine Mehr-Länder-Anstalt. Die ‚Bank‘ der unmittelbar dem Staat zuzurechnenden, weil regierungsseitig entsandten Mitglieder des Fernsehrats setzt sich zusammen aus Vertretern 16 vertragsschließenden Ländern und des Bundes. Im Verwaltungsrat sind dies drei Ländervertreter und ein Vertreter des Bundes. Weder die Ländervertreter unter sich noch in ihrem Verhältnis zum Bund bilden dabei notwendig eine in sich geschlossene Gruppe, um in einem bestimmten Sinn auf den Rundfunk im Rahmen der Kompetenzen der genannten Gremien Einfluss zu nehmen. Insoweit gilt für beide Gremien die Feststellung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes für den Verwaltungsrat des ZDF, der Einfluss der Staatsgewalt auf das Gremium sei ‚föderalistisch gebrochen‘. ...

Dieser gewalthemmende Effekt der föderalen Struktur des Grundgesetzes, wie sie in den Gremien der Mehr-Länder-Anstalt ZDF ihren Niederschlag findet, wird verstärkt durch die unterschiedliche politische Ausrichtung der entsendungsberechtigten Landesregierungen; dazu trägt auch

bei, dass die sich abschwächende Dominanz der traditionellen beiden Volksparteien eine zunehmende Bandbreite politischer Konstellationen auf Bundes- und Länderebene ermöglicht. Der Gesichtspunkt der föderalen Brechung - oder jedenfalls Abschwächung - des Staatseinflusses erlangt erhöhtes Gewicht, wenn die in den fraglichen Rundfunkgremien vertretenen Regierungen von unterschiedlichen Parteien getragen werden.

Dies ist bei der Mehr-Länder-Anstalt typischerweise der Fall. Wenn also bei der Gewichtung des Staatseinflusses auch zwischen Mehrheits- und Minderheits- bzw. Oppositionsparteien differenziert werden kann, unzulässige staatliche Einflusspotentiale vor allem einem Zusammenwirken von Regierungsvertretern und Vertretern der Mehrheitsparteien zugeschrieben werden ... so wird auch insoweit der Staatseinfluss nicht nur föderalistisch, sondern auch parteienstaatlich abgeschwächt, wenn auch nicht ‚gebrochen‘.“

Degenhart, Verfassungsfragen des ZDF-Staatsvertrages: Gremienbesetzung und Staatsferne, Leipzig, 15.03.2010

- (88) Dem Argument der institutionellen und föderalen Brechung möglicher dominanter staatlicher Einflussnahme kann nicht entgegengehalten werden, dass sich innerhalb der Gremienvertreter parteipolitisch geprägte „Freundeskreise“ bilden, durch die tatsächlichen Koordinierungsmöglichkeiten auf den unterschiedlichsten staatlichen Ebenen verstärkt würden.

So P. M. Huber, Die Staatsfreiheit des Rundfunks - Erosion und Neujustierung, in: Festschrift für Bethge, 2009, 497 (509)

- (89) Die Gefahr informell organisierter übergreifender Bünde besteht unabhängig davon, dass die staatlich und parteipolitisch entsandten Gremienvertreter eine quantitativ relativ große Gruppe bilden. Derartige Freundeskreise entstehen und bewegen sich gerade nicht innerhalb der sogenannten Staatsbank, sondern entfalten ihre Wirkungskraft dadurch, dass sie andere Gremienvertreter einbinden, deren Entsendung hier nicht im Streit steht. Mit anderen Worten: Das Phänomen parteilich dominierter Interessenallianzen hängt nicht von der Quantität der staatlich entsandten Gremienvertreter ab.
- (90) Die empirische Untersuchung von *Meier* kommt zu dem Ergebnis, dass die Freundeskreise zu einer Konturierung und Vorbereitung der Diskussion und der Entscheidungs-

findung beitragen. Die Freundeskreise ermöglichen es, den unabhängigen Gremienvertretern in besonderer Weise ihre Sichtweisen einzubringen.

Meier, a.a.O., S. 114

- (91) Diese Erkenntnis stützt die Feststellung, dass die Freundeskreise gerade kein Ergebnis einer durch homogenes Einflussinteresse und einheitliche Willensbildung begründeten staatlichen/parteilpolitischen Dominanz in den ZDF-Gremien sind.
- (92) Die mitunter schwierigen und komplexen personalpolitischen Entscheidungsprozesse, etwa bei der Wahl der Intendanten, belegen die positiven Auswirkungen der institutionellen und föderalen Brechung von möglichen dominierenden Machtzentren in den Gremien. Dies wiederum bestätigt die Sachverhaltsfeststellung und Prognose der Landesrundfunkgesetzgeber, dass die heterogene föderale und institutionelle Zusammensetzung der Gremien gerade nicht zu einer einheitlichen und damit dominanten Staatsseite innerhalb der Gremien führt.

6. Verfassungsgerichtliche Kontrolldichte für gesetzgeberische Gefahreinschätzung

- (93) Dass die Beurteilung der Risiken durch die Landesgesetzgeber keinen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt sind, ergibt sich zudem aus den gebotenen verfassungsgerichtlichen Kontrollmaßstäben von Sachverhalts- und Prognosefeststellungen des Gesetzgebers.

Vgl. hierzu Korinek, Die Tatsachenermittlung im verfassungsgerichtlichen Verfahren, in Stern (Hrsg.), 40 Jahre Grundgesetz, 1990, S. 107 ff.

- (94) Das Bundesverfassungsgericht differenziert bei der Beurteilung von Tatsachenfeststellung und Prognosen des Gesetzgebers zwischen einer bloßen Evidenzkontrolle über eine Vertretbarkeitskontrolle bis zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle. Die unterschiedlichen Kontrolldichten des Bundesverfassungsgerichts und die damit korrespondierende sogenannte „Einschätzungsprärogative“ des Gesetzgebers hängen insbesondere von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereiches, der Möglichkeit, sich ein hinreichendes sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter ab.

BVerfGE 50, 290 (333), Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 7. Aufl. 2007, Rdnr. 532 ff.; Ossenbühl, Die Kontrolle von Tatsachenfeststellung und Prog-

noseentscheidungen durch das Bundesverfassungsgericht, in: Starck (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Band I, S. 484 ff.

- (95) Die intensivierete inhaltliche Kontrolle wendet das Bundesverfassungsgericht insbesondere in Fragen des Schutzes des Lebens und vergleichbarer Rechtsgüter an.

BVerfGE 88, 203 (209 ff., 270 ff.)

- (96) Für den Bereich des Rundfunkrechts nimmt das Bundesverfassungsgericht regelmäßig eine Vertretbarkeitskontrolle für Sachverhaltsfeststellungen und Prognosen des Gesetzgebers vor. Insbesondere im Zusammenhang mit der Überprüfung des nordrhein-westfälischen Zwei-Säulen-Modells für den lokalen Hörfunk legte das Bundesverfassungsgericht die Prognose des Gesetzgebers zugrunde, dass dieses Hörfunkmodell wirtschaftlich und publizistisch Bestand haben würde. Sollte sich die Prognose im Laufe der Zeit als falsch erweisen, so wäre der Gesetzgeber insoweit zur Nachbesserung verpflichtet.

BVerfGE 83, 238 (324 ff., 330)

- (97) Den hier angegriffenen Normen liegt die Analyse und Einschätzung des Gesetzgebers zugrunde, dass durch die föderale und institutionelle Vielfalt der staatlichen Stellen, die Gremienmitglieder entsenden, keine von Interessenidentität getragene Machtdominanz mit dem Ziel der Beeinflussung von Rundfunkprogrammen eintritt. Diese Feststellung hält einer Vertretbarkeitskontrolle in jeder Hinsicht stand, zumal vieles dafür spricht, dass sie auch im Rahmen einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle bestätigt würde.

V. Verfahrensrechtliche Sicherung der Staatsferne

1. Bedeutung des Grundrechtsschutzes durch Verfahren

- (98) Das materiell-rechtliche Verfassungsziel einer funktionierenden Staatsferne des Rundfunks bedarf der verfahrensrechtlichen Absicherung, um effektiv umgesetzt zu werden. Die gerade im Bereich des Schutzes der Rundfunkfreiheit entstehenden Spannungslagen für die Verwirklichung von Grundrechtsverbürgungen sind keineswegs untypisch. *Lerche* hat herausgestellt, dass die „Integrationskraft materieller Grundrechte in der Atmosphäre vielseitiger Ausgleichsnotwendigkeiten“ verblasse und deshalb ausgleichsvorbereitende Verfahren notwendig seien.

Lerche, Vorbereitung grundrechtlichen Ausgleichs durch gesetzgeberisches Verfahren in: Lerche/Schmitt/Gläser/-Schmidt-Assmann, Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie 1984, S. 94 ff.

- (99) *Hesse* hat die zunehmende Bedeutung des Verfahrens für die Verwirklichung der Grundrechte hervorgehoben.

Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage 1995, RdNrn. 939, 358 ff.; vgl. auch Bethge, Grundrechtsverwirklichung und Grundrechtssicherung durch Organisation und Verfahren, NJW 1982, S. 1 ff.

- (100) Gerade die Rundfunkfreiheit bedarf der prozeduralen Grundrechtssicherung. Staatliches Verhalten organisatorischer oder verfahrensmäßiger Art kann die Programmfreiheit stärker gefährden als direkte programmbezogene Anforderungen.

Hoffmann-Riem, Finanzierung und Finanzkontrolle der Landesmedienanstalten, 1993, S. 28

- (101) Bei dem prozeduralen Grundrechtsschutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG handelt es sich nicht um eine zweitrangige Dimension. Die Umsetzung von Verfahrensgarantien in grundrechtsbetroffenen Bereichen zeigt, dass ihr Einsatz zu gerechten, ausgleichenden und insbesondere sachlich zutreffenden Ergebnissen führt. Der große Vorteil einer von Interessenbindungen befreiten Verfahrensgestaltung liegt darin, dass der zu entscheidende Sachverhalt mit größtmöglicher Objektivität und Vollständigkeit aufbereitet wird. Typische interessengebundene Phänomene der Verdrängung oder der selektiven Wahrnehmung von Sachverhalten oder Zielformulierungen werden verhindert.
- (102) Diese grundrechtssichernde Funktion verwirklicht sich in den prozeduralen Begründungserfordernissen. Über Begründungserfordernisse kann bereits im Verfahrensstadium eine falsche Sachverhaltsannahme korrigiert werden. Außerdem sichert die Begründungspflicht die Transparenz der Kriterien, die einer Entscheidung zugrunde gelegt werden. Dies wiederum stärkt die Justiziabilität der Entscheidung.

2. Bedeutung des prozeduralen Sicherungen für die Staatsferne des Rundfunks

- (103) Der Funktionsauftrag des Rundfunks ist unter anderem durch die organisatorische und prozedurale Sicherung der gleichgewichtigen Vielfalt geprägt.

BVerfGE 74, 297 (325 f.); BVerfGE 83, 238 (297 f.);
BVerfGE 87, 181 (199); Hain/Ferreau, K & R 2009, 692
(693)

- (104) Die Rundfunkfreiheit wird zutreffend als ein verfahrensgeprägtes Grundrecht eingeordnet.

Ossenbühl, Festschrift Eichenberger, 1982, S. 183 (184 ff.)

- (105) Prozeduraler Grundrechtsschutz ist gerade im Bereich der Sicherung der Staatsferne geboten, anderenfalls könnte Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG seine materielle Schutzfunktion nicht hinlänglich erfüllen.

BVerfGE 90, 60 (96)

- (106) Vor diesem Hintergrund stellt sich die für das vorliegende Normenkontrollverfahren streitentscheidende Frage, ob etwaigen Fehlentwicklungen mit der Tendenz eines verfassungswidrigen Staatszugriffs auf das ZDF, insbesondere seine Personalpolitik, im Wege der quantitativen Veränderung der Gremienzusammensetzung oder - wirksamer - im Wege der Stärkung von Verfahrensrechten entgegengewirkt werden kann. Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, ist die Stärkung der Verfahrensrechte einer quantitativen Veränderung der Gremienzusammensetzung verfassungsrechtlich vorzuziehen.

3. Prozedurale Sicherungen gegen die Herausbildung bestimmenden Einflusses

- (107) Die Landesrundfunkgesetzgeber haben im Rahmen der Ausgestaltung der Medienordnung für das ZDF Organe eingerichtet und mit bestimmten Aufgaben versehen. Diese Organe sind aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG dem Ziel der Gewährleistung und Realisierung der Rundfunkfreiheit und damit auch der Staatsferne verpflichtet. So korrespondiert mit der legislativen Aufgabenübertragung eine verfassungsrechtliche Pflichtenbindung. Diese Bindungswirkung von Zuständigkeitsbegründungen ist keineswegs unbekannt. Jede Behörde ist rechtlich verpflichtet, die ihr zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen, zugleich aber auch die Grenzen ihres Zuständigkeitsbereiches zu beachten. Die Zuständigkeit bildet Grund und Grenze ihres Handelns.

Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Auflage 2009,
§ 21 RdNr. 52

(108) Im hier zu entscheidenden Fall der Organverpflichtungen des ZDF leiten sich die rechtlichen Maßstäbe unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ab. Die mit dem ZDF-Staatsvertrag eingerichteten Organe Intendant, Fernsehrat und Verwaltungsrat haben Rechte und Verpflichtungen, aus denen sich auch gegenseitige Beschränkungen ergeben.

(109) *Stern/Bethge* stellen für den Verwaltungsrat des ZDF fest, dass

„die an Zweckmäßigkeitskriterien orientierte Mitwirkung der Kollegialorgane kein Freibrief für eine rechtlich unbegrenzte Opportunität sein kann, sondern ihrerseits Einschränkungen aus dem gesamten Anstaltsauftrag unterliegt, die es gestatten, den Begriff der Zweckmäßigkeit als einen Moment ‚pflichtgemäßen und rundfunkpolitischen Beurteilungsermessens‘ zu interpretieren.“

Stern/Bethge, a.a.O., S. 53

(110) Hieraus ist das Prinzip rundfunkanstaltsinterner Organtreu abzuleiten. Die Organtreu verpflichtet die Kollegialorgane, auch bei der Wahrnehmung der Zustimmungs- und Mitwirkungsrechte die spezifischen Belange der Rundfunkfreiheit im Auge zu behalten.

Stern/Bethge, a.a.O., S. 53 f.

(111) Dies begründet eine Verpflichtung zur Organverträglichkeit. Jedes Organ muss seine Aufgabe so wahrnehmen, dass es dem Kompetenz- und Verantwortungsbereich der anderen Organe Rechnung trägt. Dies gilt insbesondere dann, wenn mit der Aufgabenverteilung zugleich eine gesetzgeberische Einfluss- und Machtverteilung zur verfahrensrechtlichen Verhinderung von dominanten Gruppeneinflüssen verbunden ist. Kurz: Kompetenzaufteilungen erhalten dann ein verfassungsrechtlich geschütztes Gewicht, wenn sie der prozeduralen Absicherung von Verfassungsverbürgungen, hier der Absicherung des Grundsatzes der Staatsferne dienen.

(112) Die gesetzliche Kompetenz- und Aufgabenverteilung im ZDF-Staatsvertrag optimiert die Einhaltung der Grundsätze der staatsfernen Entscheidungsfindung. So ist der Verwaltungsrat, der nach § 24 ZDF-StV mit einer größeren Staatsnähe als der Fernsehrat nach § 21 ZDF-StV zusammengesetzt ist, im Wesentlichen nach § 23 ZDF-StV auf wirtschaftliche und rechtliche Aufsichtsfunktionen beschränkt. Die programmliche Aufsicht über das ZDF obliegt ausschließlich dem Fernsehrat.

- (113) Vor dem Hintergrund dieser spezifischen und zugleich beschränkten Aufgabendefinition nach § 23 ZDF-StV ist die Regelung des § 27 Abs. 2 ZDF-StV einzuordnen. Danach bedarf die Berufung des Programmdirektors, des Chefredakteurs und des Verwaltungsdirektors als die zentralen Schlüsselpositionen durch den Intendanten des Einvernehmens mit dem Verwaltungsrat. Da der Verwaltungsrat von den in § 20 Abs. 1 ZDF-StV für den Fernsehrat begründeten programmlichen Aufgaben ausgeschlossen ist, darf er das nach § 27 Abs. 2 ZDF-StV erforderliche Einvernehmen für die personalpolitischen Schlüsselentscheidungen nicht aus programmlichen bzw. programmbezogenen Gründen verweigern. Die Einvernehmenskompetenz des Verwaltungsrats beschränkt sich auf die wirtschaftlichen und rechtlichen Fragestellungen, die in der Aufgabenzuordnung des § 23 ZDF-StV definiert sind. Diese umfassen die rechtliche Gestaltung des Dienstvertrages mit dem Intendanten, die Überwachung des Intendanten, das Satzungsrecht und das Haushaltsrecht. Die Kompetenzen des Verwaltungsrats dürfen

„nicht als Instrument genutzt werden, faktisch eine Programmaufsicht einzuführen.“

Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, 1978, S. 91; vgl. auch Hain/Ferreau K&R 2009, 692, 695

- (114) Dies hat zur Konsequenz, dass programminhaltliche und programm aufsichtliche Kriterien im Rahmen der Einvernehmensentscheidung keine Rolle spielen dürfen. Die programmbezogene Aufsichtsfunktion gegenüber dem Intendanten nimmt ausschließlich der Fernsehrat wahr, der wiederum kein Mitspracherecht bei den personalpolitischen Schlüsselentscheidungen nach § 27 Abs. 2 ZDF-StV hat. So ist der Verwaltungsrat im Rahmen seiner Einvernehmensentscheidung darauf beschränkt, die vorgeschlagene Person daraufhin zu überprüfen, ob sie Gewähr für die gesetzliche Einhaltung des Programmauftrages bietet und im Übrigen die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt.
- (115) Der Gesetzgeber hat mit der, am Kriterium der Staatsferne ausgerichteten Kompetenzaufteilung für das Gremium Fernsehrat, das sich mit den Inhalten des Programm auseinandersetzt, die Mitwirkung an den personalpolitischen Schlüsselentscheidungen des § 27 Abs. 2 ZDF-StV versagt und zugleich die Mitwirkung auf - den zur Programmabstimmung verpflichteten - Verwaltungsrat beschränkt.

- (116) Die gesetzlich gebotene Programmabstinenz des Verwaltungsrats ist folgerichtig, da die Zusammensetzung des Verwaltungsrats eine geringere Pluralität und eine größere Staatsnähe aufweist als die Zusammensetzung des Fernsehrats.
- (117) Aus dieser im ZDF-StV angelegten Kompetenzaufteilung erwachsen verfahrensrechtliche Konsequenzen. Die Einhaltung der Kompetenzbereiche und die Förderung der Kompetenzhoheiten anderer Organe im Sinne der Organtreue müssen überprüfbar sein. Dies führt zu prozeduralen Folgerungen:
- (118) Es bedarf in den Fällen des Zusammenwirkens von Organen bei Versagen des Einvernehmens nach § 27 Abs. 2 ZDF-StV einer Begründung. Eine solche verfahrensrechtliche Begründungspflicht führt zur „rationalisierenden Disziplinierung des Entscheidungsprozesses“, die das Organ dazu bewegt, „die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen seiner Entscheidung sorgfältig zu erwägen und die Entscheidung ausreichend abzusichern.“

Hain/Ferreau, K & R 2009, 692 (695);
Lehr, Verfassungswidriger Staatszugriff?, epd-Medien Nr.
93 vom 25.11.2009, S. 10f.

- (119) Die Begründungspflicht würde zugleich zur Transparenz und Justiziabilität der Entscheidungsfindung beitragen.
- (120) Neben der gesetzlichen Statuierung von Begründungspflichten für abweichende Entscheidungen nach § 27 Abs. 2 ZDF-StV sollte - wie bereits erwähnt - in Erwägung gezogen werden, für die Versagung des Einvernehmens mit der Entscheidung des Intendanten eine – gegebenenfalls qualifizierte – Mehrheit vorzusehen. Auf diese Weise würde die Gefahr des beherrschenden Einflusses einer Minderheit ausgeschlossen, die eine Mehrheit im Verwaltungsrat blockieren könnte.

VI. Zusammenfassung

- (121) Von der quantitativen Zusammensetzung des ZDF-Fernsehrates 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.

- (122) 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 Fernsehrats 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 Fernsehrates 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.

(G. Lehr)
Rechtsanwalt

Verteiler:
Gericht 20-fach