

## Tabea Rößner

Mitglied des Deutschen Bundestages

Tabea Rößner, MdB • Platz der Republik 1 • 11011 Berlin

An  
Staatskanzlei Rheinland-Pfalz  
- Abteilung 4 -  
Postfach 3880  
55028 Mainz

Per E-Mail an: [medienreferat@stk.rlp.de](mailto:medienreferat@stk.rlp.de)

Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Telefon 030 227 – 71697  
Fax 030 227 – 76296  
E-Mail: [tabea.roessner@bundestag.de](mailto:tabea.roessner@bundestag.de)

### Wahlkreis

Frauenlobstr. 59-61  
55118 Mainz  
Telefon 06131-8924395  
E-Mail: [tabea.roessner@wk.bundestag.de](mailto:tabea.roessner@wk.bundestag.de)

Trippstadter Str. 25  
67663 Kaiserslautern  
Telefon: +49 631-31090226  
Fax: +49 631-31090227  
[kaiserslautern@tabea-roessner.de](mailto:kaiserslautern@tabea-roessner.de)

Berlin, 25.02.2015

### **Stellungnahme der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Entwurf zur Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum ZDF-Staatsvertrag - Schreiben Ihrer Abteilung 4 vom 29.1.2015**

Sehr geehrte Frau Dr. Aernecke,

die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bedankt sich für die Gelegenheit, zum Entwurf zur Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum ZDF-Staatsvertrag Stellung zu nehmen. Zu dem Entwurf ist Folgendes zu bemerken:

#### **1. Allgemeines**

Grundsätzlich fällt an dem Entwurf auf, dass er zwar die meisten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gerade noch erfüllt, es aber nach wie vor kritische Punkte gibt (siehe unten 2 bis 10). Die eigentliche rundfunkpolitische Zielstellung, die aus dem Urteil folgt, wird jedoch verfehlt. Diese Zielstellung ist es aus hiesiger Sicht, das ZDF von einem übermäßigen Staatseinfluss zu befreien. Die Besetzung der Gremien sollte so ausgestaltet werden, dass sie „Personen mit möglichst vielfältigen Perspektiven und Erfahrungshorizonten aus allen Bereichen des Gemeinwesens zusammenführen“ (BVerfG, 1 BvF 1/11 Rz. 39). Nicht Ziel der Reform kann es

hingegen sein, dass die Steuerung des ZDF durch zwei große politische Lager unter zentraler Anleitung durch Staatskanzleien, die diesen Lagern jeweils zugeordnet sind, fort dauert.

Der Entwurf zeichnet sich dadurch aus, dass die grundsätzliche Maßgabe des Gerichts nicht wirklich beherzigt wurde, sondern die Ministerpräsidenten stattdessen versucht haben, möglichst viel von der alten, eingefahrenen Praxis „zu retten.“ Rechtspolitisch wäre es sinnvoll, sich bei der Umsetzung an der Position des Richters Paulus zu orientieren, um die Ziele, die auch die Mehrheitsmeinung des Bundesverfassungsgerichts verfolgt, zu erreichen. Dieser Leitlinie folgt die nachfolgende Stellungnahme.

## **2. Beibehaltung des Staatseinflusses zu Lasten der staatsnahen Gruppierungen**

Gerade die Umsetzung der Mindestvorgabe zur Reduzierung des Staatseinflusses in den Gremien macht dies deutlich. Nahe gelegen hätte hier, die unmittelbaren Vertreter des Staates (Ministerpräsidenten etc.; Vertretung des Bundes ist ohnehin aus Sicht der Fraktion systemwidrig) aus den Gremien zu entfernen und die entsprechenden Sitze plural den nur staatsnahen – und damit auch in der Gesellschaft wurzelnden – Parteien und Abgeordneten zuzuordnen. Der Entwurf tut das Gegenteil. Anstatt den Einfluss der Regierungsvertreter zurückzudrängen, wurde auf Kosten der Parteienvertreter und Abgeordneten der Einfluss der Regierungsvertreter zementiert. Überdies enthält der Entwurf in § 19a Abs. 3 nunmehr zwar umfassende Unvereinbarkeitsregelungen für staatliche und staatsnahe Mitglieder des Fernseh- und Verwaltungsrates. Soweit § 19a Abs. 3 Satz 2 Durchbrechungen zulässt, sichern diese Regelungen – abgesehen von der Sonderregelung in § 21 Abs. 1 lit c für die Vertretung der Spitzenverbände der Gebietskörperschaften – Durchbrechungen allein zu Gunsten von Vertretern der Bundesregierung (§ 21 Abs. 1 lit. b) oder der Landesregierungen (§§ 21 Abs. 1 lit. a, 24 Abs. 1 lit. a). Entsprechende Durchbrechungen enthält der Entwurf dagegen nicht für Abgeordnete oder Vorstände von Parteien. Das Verfassungsgericht hat zwar in seiner Entscheidung im Hinblick auf die von ihm konkret geforderten Veränderungen der Gremienbesetzungen keine Unterscheidung zwischen staatsnahen und staatlichen Mitgliedern gemacht und nur pauschal gefordert, dass deren Anteil an den Gremien insgesamt ein Drittel nicht übersteigen darf. Dass aber nun die Regierungsvertreter einen Entwurf vorlegen, in dem sie die Vorgaben zur Reduzierung des Staatseinflusses dadurch zu erfüllen suchen, dass sie den staatsnahen Bereich aus Parteien und gewählten Volksvertreterinnen und Volksvertreter gänzlich unberücksichtigt lassen bzw. ausschließen, um dadurch die den Regierungsvertreterinnen und Regierungsvertretern vorbehaltenen Gremienposten möglichst weitgehend zu erhalten, ließe sich – überspitzt – als Teil einer klientelistischen Politik in den Gremien des ZDF kennzeichnen. Genau das war – auch nach der Mehrheitsmeinung des Gerichts – nicht Ziel.

### 3. Vielfältige Perspektiven innerhalb der staatlichen Mitglieder

Gerade da der Entwurf nicht der hier unter 2. genannten Linie folgt, wären zusätzliche Sicherungen erforderlich, die er nicht einhält. Denn er berücksichtigt nicht, dass das Bundesverfassungsgericht (a.a.O., Rz.42) auch hier eine pluralistische Besetzung gefordert hat:

„Angesichts des übergreifenden Ziels der Vielfaltsicherung ist dabei auch innerhalb der staatlichen Mitglieder auf die Berücksichtigung möglichst vielfältiger Perspektiven Bedacht zu nehmen.“

Und in Randziffer 62 des Urteils heißt es noch einmal sehr deutlich:

„Es reicht danach nicht, die Zahl dieser Personen auf einen bestimmten Anteil zu beschränken. Vielmehr müssen die auf diesen Anteil entfallenden Mitglieder zugleich den Anforderungen der Vielfaltsicherung entsprechend bestimmt werden. Hierzu gehört insbesondere, dass die verschiedenen politischen Strömungen auch im Sinne parteipolitischer Brechungen möglichst vielfältig Abbildung finden. Dabei kann der unterschiedlichen Bedeutung der verschiedenen Strömungen Rechnung getragen werden. Dem Grundsatz der Vielfaltsicherung entspricht es jedoch, dass gerade auch kleinere politische Strömungen einbezogen werden. Gleichfalls hat der Gesetzgeber darauf zu achten, dass möglichst vielfältig weitere perspektivische Brechungen - etwa föderaler oder funktionaler Art - berücksichtigt werden.“

Gerade die Regelung zur Entsendung der Ländervertreter in den Verwaltungsrat (§ 24 Abs. 1 lit a) enthält eine vollständig unzureichende Vielfaltsicherung. Denn in der politischen Realität der Republik kommen die Ministerpräsidenten in der Regel aus einer der beiden größeren politischen Parteilager (SPD und CDU/CSU). Durch das Zugriffsrecht der Regierungschefs ist nicht gewährleistet, dass auch die kleinen Koalitionspartner, die nur im Ausnahmefall auch mal einen Regierungschef stellen, hier berücksichtigt werden. Dies bedeutet mithin sogar in der Regel einen überproportionalen Zugriff der jeweiligen Parteilager. Es wäre daher ein Mechanismus zu erwägen, der diesen Einfluss brechen kann. Eine denkbare Lösungsmöglichkeit könnte es sein, eine Wahl durch den Bundesrat mit Zwei-Drittel-Mehrheit vorzusehen, die wegen der Regelung in Artikel 52 GG (Enthaltung bedeutet faktisch nein) zu einer Brechung des politischen Einflusses führen könnte. Diese Regelung entspräche derjenigen bei der Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts durch den Bundesrat.

Auch die Regelung zu den Vertretern der Landesregierungen beim Fernsehrat (§ 21 Abs. 1 lit. a) wird den o.g. Anforderungen des Urteils nicht gerecht. Sie enthält keine hinreichende Sicherung, dass auch Vertreterinnen und Vertreter kleinerer Koalitionspartner zum Zuge kommen. Dies hängt vielmehr allein davon ab, ob in der jeweiligen Landesregierung das Ressortprinzip oder das Kollegialprinzip gilt. Nach der Regelung ist es zumindest denkbar und in der politischen Wirklichkeit in Deutschland nicht auszuschließen, dass sogar fast alle Regierungsvertreterinnen und Regierungsvertreter der Länder einer Partei angehören. Auch hiergegen sollten Vorkehrungen z.B. in Form von Höchstquoten erwogen werden.

#### 4. Klärungsbedarf bei den kommunalen Spitzenverbänden

Der Entwurf von § 21 Absatz 1 lit c macht selbst deutlich, dass hier noch keine abschließende Klärung stattgefunden hat, wie die zwei Vertreterinnen oder Vertreter der kommunalen Spitzenverbände für den Fernsehrat bestimmt werden. Da dies Auswirkungen auf die Staatsquote und deren zulässige Höchstgrenze im Fernsehrat haben kann, muss hier im Staatsvertrag selbst eine eindeutige und unmissverständliche Regelung getroffen werden.

#### 5. Hauptamtliche kommunale Wahlbeamte

Es ist nicht nachvollziehbar warum der Entwurf in § 19a Abs. 3 Nr. 3 lediglich die hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten ausschließt und nicht auch die nicht-hauptamtlichen. Das Bundesverfassungsgericht nimmt eine solche Differenzierung nicht vor (a.a.O., Rz. 77). Im Gegenteil, das Gericht betont, dass neben den Wahlbeamten in Leitungsfunktion auch „andere Personen, die als Vertreter der Kommunen in die Aufsichtsgremien bestellt werden“ an „staatlich-politische[r] Entscheidungsmacht“ teilhaben (a.a.O., Rz. 59). Dass in Randziffer 59 des Urteils die Gruppe „Wahlbeamte in Leitungsfunktion wie insbesondere Bürgermeister oder Landräte“ ausdrücklich als kritisch benannt ist, lässt nicht den Umkehrschluss zu, anderes sei unbedenklich.

#### 6. Gruppen und Verbände

Sowohl in struktureller Hinsicht wie auch bei Frage, wer aus dem Verbändebereich Berücksichtigung findet, bedürfen die Regelungen noch der Überarbeitung.

##### *a) Zuordnung der Gruppen*

Das Gebot des Gerichts, einer Versteinerung der Gremien entgegenzuwirken und die Strukturen so auszugestalten, dass sie neue gesellschaftliche Entwicklungen aufnehmen können, wird nicht hinreichend umgesetzt. Der Entwurf lässt insoweit eine Reihe gesellschaftlicher Gruppen, die bisher vertreten waren, weiterhin unmittelbar im Fernsehrat zu. Für andere – insbesondere bisher nicht vertretene – gesellschaftliche Kräfte wird hingegen ein gesondertes Verfahren (dazu b) vorgesehen. Hierbei ist es nicht nachvollziehbar, warum Vereinigungen, die aufgrund ihrer historischen Themenstellung in ihrer gesellschaftlichen Bedeutung klar zeitgebunden sind wie die Vertriebenenverbände und die „Vereinigung der Opfer des Stalinismus e.V.“, nicht in § 21 Abs. 1 lit. q inhaltlich verortet werden, da diese Regelung offensichtlich eine höhere Flexibilität haben soll, um gesellschaftliche Entwicklungen aufzunehmen.

### b) Verfahren der Vielfaltsicherung

Der Entwurf erscheint gerade an dieser Stelle noch nicht richtig ausgereift:

- Zum einen ist es wenig überzeugend, bestimmte inhaltliche Bereiche einem Bundesland zuzuordnen. Das Anliegen, eine Regelung zu schaffen, bei der nicht nur bundesweit organisierte Interessen und Gruppen zum Zuge kommen, ist zwar durchaus begrüßenswert. Die Zuordnung von bestimmten Bereichen/Themen zu einem bestimmten Bundesland hat aber etwas Willkürliches. Denkbar wäre nach dem Entwurf etwa, dass als Vertreter der Minderheitensprachen regelmäßig Dänen oder Friesen (Schleswig-Holstein) in das Gremium gelangen; nie aber Sorben. Es widerspricht jedenfalls jeder Erfahrung, dass die Länder nicht vornehmlich Verbände aus „ihren“ Ländern berücksichtigen werden. Möglicherweise ist dies überdies sogar zwingend durch den Entwurf vorgesehen („Vertreter ... aus dem Land“).
- Zum anderen sind im Entwurf selbst keinerlei Vorgaben gemacht, wie die Landesregelungen das Vergabeverfahren für die jeweiligen Bereiche ausgestalten sollen. Es wäre aber sachgerecht, hier der Landesgesetzgebung zumindest minimale Standards vorzugeben.

Es erscheint daher insgesamt angezeigt, dass der Entwurf für das Verfahren nach § 21 Abs. 1 lit. q klarere Vorgaben macht und auch ein formelles Verfahren vorsieht. Sollte es bei der festen Zuordnung von Bereichen zu Bundesländern tatsächlich bleiben, wäre auch in den Blick zu nehmen, ob andere Bundesländer in die Entscheidungsprozesse des zuständigen Landes einbezogen werden. Denkbar wäre aber auch, die Zuständigkeitsbereiche zwischen den Ländern rotieren zu lassen.

### c) „Vergessene“ Gruppen

Nicht hinnehmbar ist es (gerade auch in Hinblick auf das oben unter a) Aufgeführte), dass bestimmte gesellschaftliche Bereiche, die in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben, überhaupt nicht berücksichtigt werden. Zu nennen sind hier insbesondere die Themenfelder:

- Menschenrechte und
- LSBTTIQ (homosexuell, bisexuell, transsexuell, transgender, intersexuell und queer).

Diese Gruppen nicht einzubeziehen, aber anderen Gruppen eine gleichbleibende Platzanzahl zur Verfügung zu stellen, kann insbesondere vor dem Hintergrund der starken Reduzierung der Gremiengröße nicht einleuchten. Die Verkleinerung des Gremiums darf nicht einseitig auf Kosten von einzelnen Gruppen gehen. Im Zweifel sollte hier die derzeit bestehende Größe des Fernsehrates zum Zwecke der Einbeziehung dieser Gruppierungen beibehalten werden. Dass dadurch der Staatseinfluss sinkt, darf gerade angesichts der Logik des Verfassungsurteils kein Hinderungsgrund sein.

*d) Ungleichgewicht zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern*

Unklar bleibt, warum die Gruppen in § 21 Abs.1 Buchstabe g und h weiterhin nicht gleich groß sind.

## **7. Gleichberechtigte Stellung von Muslimen**

Die Stellung der Muslime ist nicht nur hinsichtlich des Gremienzugangs zu überdenken:

*a) Zunächst zum Gremienzugang:*

Auch wenn die Muslime bislang (noch) nicht den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erlangt haben, so spricht nichts dagegen, ihnen als zahlenmäßig bedeutendster religiöser Minderheit bei der Besetzung des Fernsehrates strukturell die gleiche Stellung einzuräumen wie Kirchen oder dem Zentralrat der Juden. Denn in Bezug auf die Aufgabe des Fernsehrates, die in der Vielfaltsicherung liegt, kommt es auf den Rechtsstatus einer Religionsgemeinschaft nicht an. Vielmehr dürfte unbestritten sein, dass die Perspektive von und auf Muslime in der Berichterstattung ein Thema von zunehmender Bedeutung für den Fernsehrat ist und sein wird. Es wäre daher angemessen, Muslime als direkt im Fernsehrat vertretene Gruppen (§ 21 Abs. 1 d- f) zu nennen. Es könnte etwa vorgesehen werden, dass ihr Vertreter aus der deutschen Islamkonferenz gewählt wird.

*b) Sendezeit für Muslime*

In den Blick zu nehmen ist darüber hinaus auch § 11 Abs. 3. Es ist nicht angemessen, Muslime bei der Gewährung von Sendezeit auszuschließen, weil die nicht den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts haben.

## **8. Frauenanteil in den Gremien**

Im Bundesverfassungsgerichtsurteil heißt es unter A. I. 6.: (5) „Bei den Entscheidungen nach Absatz 3 sollen Frauen angemessen berücksichtigt werden. Soweit dem Fernsehrat mindestens zwei Vertreter einer Organisation oder eines Verbandes angehören, soll jeweils auch eine Frau in den Fernsehrat berufen werden. Sätze 1 und 2 gelten für die Entsendung von Vertretern nach Absatz 1 Buchst. b) und c) entsprechend.“

Die Regelung im Entwurf des ZDF-Staatsvertrages schreibt vor, dass im Falle einer Neubenennung auf einen Mann eine Frau folgen soll. Dabei stellt sich allerdings die Frage, wie sich dies im Falle unterschiedlich langer Amtsperioden gestaltet. Es müsste daher gewährleistet sein, dass die Verteilung von Männern und Frauen auf längere und kürzere Amtsperioden ausgeglichen erfolgt.

### 9. Gaststatus des Personalrats auf Verwaltungsrat ausweiten

Zu begrüßen ist, dass der Gaststatus des Personalrates in § 21 Absatz 2 beibehalten bleibt. Allerdings hat man hier bislang die Möglichkeit vertan, die Regelung auszuweiten. Der Personalrat konnte sich bisher auf eine „mündliche Regelung“ stützen, nach der es den Vertretern des Personalrates ermöglicht wurde, auch beim Verwaltungsrat als Gast dabei sein zu dürfen. Diese Regelung hätte hier nunmehr niedergelegt werden müssen. Gerade auch vor dem Hintergrund, als dass der Verwaltungsrat für den Personalrat eine weitaus höhere Relevanz hat. Eine Ausweitung des Gaststatus auf den Verwaltungsrat ist daher sicherlich zu befürworten.

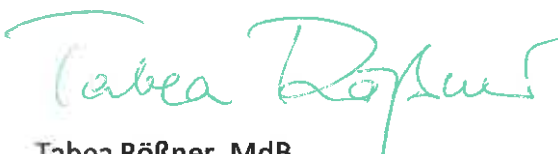
### 10. Gremien-Mitgliedschaft verkürzen

Richtig und wichtig ist das Ziel, einer Versteinerung der Gremien entgegenzuwirken. Der Entwurf will dem durch eine Begrenzung auf drei Amtsperioden in § 13 Absatz 4 nachkommen. Hier könnte der Entwurf ambitionierter sein. Zwar ist es auch sinnvoll, die Mitgliedschaft nicht allzu kurz zu gestalten, um das Gremium arbeitsfähig zu halten. Ständige Wechsel und notwendige Einarbeitungszeiten verhindern eine effektive Gremienarbeit. Dennoch wird dem auch eine Begrenzung auf zwei Amtsperiode (zehn Jahre) noch mehr als gerecht. Dieses kommt den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, einer Versteinerung der Gremien zu verhindern, eher entgegen.

**Fazit:** Aus vorgenannten Gründen sehen wir daher bei dem Entwurf zur Änderung des ZDF-Staatsvertrags insgesamt noch einigen Überarbeitungsbedarf. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu modifizierten Entwürfen wären wir dankbar.

Insgesamt wäre es sinnvoll, eine Regelung zu integrieren, den ZDF-Staatsvertrag zur zweiten Amtsperiode nach Inkrafttreten einer Evaluation zu unterziehen, um gerade bei der Umsetzung zu sehen, ob eventuell Anpassungsbedarf besteht.

Mit freundlichen Grüßen



Tabea Rößner, MdB