

Gutachten
zur Zusammensetzung des ZDF-Fernsehrates
mit Vertretern von Glaubensgemeinschaften

A. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses hat auf Grund einer entsprechenden Bitte der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Erstellung eines Gutachtens zur Zusammensetzung des ZDF-Fernsehrates mit Vertretern von Glaubensgemeinschaften beauftragt. Im Einzelnen sollen folgende Fragen erörtert werden:

1. Ist die in § 21 („Zusammensetzung des Fernsehrates“) geplante Neuregelung der Sitzvergabe an Glaubensgemeinschaften im ZDF-Staatsvertrag mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere Artikel 3 Abs. 3 S. 1 GG und sonstigem höherrangigen Recht vereinbar, insbesondere im Hinblick auf
 - a) die Aufteilung in feste Sitze für Vertreter der Evangelischen Kirche in Deutschland (§ 21 Abs. 1 d) n. F.), der Katholischen Kirche in Deutschland (§ 21 Abs. 1 e) n. F.) und des Zentralrats der Juden in Deutschland (§ 21 Abs. 1 f) n. F.) einerseits und die Entsendung von einem Vertreter aus dem Bereich „Muslime“ aus dem Land Niedersachsen (§ 21 Abs. 1 q) ii) n.F.) andererseits;
 - b) die ungleiche Anzahl der Sitze für die Vertreter der einzelnen Glaubensgemeinschaften (Evangelische und Katholische Kirche jeweils zwei Vertreter, Zentralrat der Juden und Muslime jeweils ein Vertreter)?

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Bearbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

2. Welche ggf. neuen Anforderungen an die Auswahl der Vertreter der Glaubensgemeinschaften ergeben sich durch die Formulierung „Vertreter der“ bzw. „Vertreter aus dem Bereich...“ gegenüber der bisherigen Wendung „entsandte Vertreter“?

B. Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Die Modalitäten der Zusammensetzung des ZDF-Fernsehrates regeln sich derzeit nach dem ZDF-Staatsvertrag (ZDF-StV) vom 31. August 1991¹, der zuletzt durch den Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 15. bis 21. Dezember 2010² geändert wurde. Die für diesen Gutachtenauftrag maßgebliche Vorschrift des § 21 ZDF-StV lautet wie folgt:

„§ 21 Zusammensetzung des Fernsehrates

(1) Der Fernsehrat besteht aus siebenundsiebzig Mitgliedern, nämlich

- a) je einem Vertreter der vertragsschließenden Länder, der von der zuständigen Landesregierung entsandt wird,
- b) drei Vertretern des Bundes, die von der Bundesregierung entsandt werden,
- c) zwölf Vertretern der Parteien entsprechend ihrem Stärkeverhältnis im Bundestag, die von ihrem Parteivorstand entsandt werden,
- d) zwei von der Evangelischen Kirche in Deutschland entsandten Vertretern,
- e) zwei von der Katholischen Kirche in Deutschland entsandten Vertretern,
- f) einem vom Zentralrat der Juden in Deutschland entsandten Vertreter,
- g) (...) bis k) (...),
- l) je einem Vertreter des Deutschen Städtetages, des deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Deutschen Landkreistages,
- m) (...) bis q) (...),
- r) 16 Vertretern aus den Bereichen des Erziehungs- und Bildungswesens, der Wissenschaft, der Kunst, der Kultur, der Filmwirtschaft, der Freien Berufe, der Familienarbeit, des Kinderschutzes, der Jugendarbeit, des Verbraucherschutzes und des Tierschutzes.

(2) (...)

(3) Die unter Absatz 1 Buchst. g) bis q) aufgeführten Vertreter werden auf Vorschlag der dort bezeichneten Verbände und Organisationen durch die Ministerpräsidenten berufen. Die Verbände und Organisationen haben in ihre Vorschläge die dreifache Zahl der auf sie entfallenden Vertreter

¹ Ratifiziert in Berlin durch Gesetz vom 19. Dezember 1991 (GVBl. S. 309).

² Ratifiziert in Berlin durch Gesetz vom 20. Mai 2011 (GVBl. S. 211).

aufzunehmen. Der Vorsitzende der Ministerpräsidentenkonferenz bestimmt, bis zu welchem Zeitpunkt die Vorschlagsliste einzureichen ist.

(4) Die unter Absatz 1 Buchst. r) aufgeführten Vertreter werden von den Ministerpräsidenten aus den Angehörigen der dort aufgeführten Bereiche berufen.

(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.

(6) Die Ministerpräsidenten werden sich bemühen, die Berufungen nach Absatz 3 und 4 möglichst einmütig vorzunehmen.

(7) bis (9) (...)

(10) Die Amtszeit der Mitglieder des Fernsehrates beträgt vier Jahre. Die unter Absatz 1 Buchst. a) bis f) genannten Mitglieder können von den entsendungsberechtigten Stellen abberufen werden. Scheidet ein Mitglied aus, so ist nach den für die Berufung des ausgeschiedenen Mitglieds geltenden Vorschriften ein Nachfolger für den Rest der Amtszeit zu berufen.

Durch Urteil vom 25. März 2014³ mit Gesetzeskraft hat das Bundesverfassungsgericht auf den Normenkontrollantrag der Regierung des Landes Rheinland-Pfalz und des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg⁴ u. a. entschieden, dass § 21 Abs. 1, 4 und 10 Satz 2 ZDF-StV mit der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG u. a. insoweit unvereinbar ist, als der Anteil der unmittelbar als staatliche und staatsnahe Personen (vgl. § 21 Abs. 1 Buchst. a, b, c und 1 ZDF-StV) bestellten Mitglieder des Fernsehrates die verfassungsrechtlich erlaubte Grenze von einem Drittel übersteigt.⁵ Mit Blick auf fehlende Regelungen zu Inkompatibilitäten, zur persönlichen Absicherung der Mitglieder sowie zur Transparenz hat das Bundesverfassungsgericht § 21 Abs. 1 ZDF-StV jedoch insgesamt für verfassungswidrig erklärt, also auch die von den Antragstellern nicht angegriffene Regelung des § 21 Abs. 1 Buchst. d bis f ZDF-StV⁶, die die Entsendung der Vertreter der beiden christlichen Kirchen sowie des Zentralrats der Juden in Deutschland zum Gegenstand hat.

³ BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 – = DVBl 2014, 649; JZ 2014, 560 und NVwZ 2014, 867.

⁴ NVwZ 2014, 867 (868).

⁵ BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 –, juris Rn. 90.

⁶ BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 –, juris Rn. 108.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Länder verpflichtet, bis spätestens zum 30. Juni 2015 eine verfassungsgemäße Neuregelung nach Maßgabe der Gründe zu treffen. Bis zu einer Neuregelung dürfen die Regelungen des ZDF-Staatsvertrages, auch soweit sie verfassungswidrig sind, weiter angewendet werden.⁷

Als Konsequenz aus dem Urteil haben sich die Regierungschefs der 16 Bundesländer auf einen Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag geeinigt, dessen Entwurf mit Stand vom 26.03.2015⁸ (im Folgenden: E-17.RÄStV) diesem Gutachtenauftrag zugrunde liegt. Die wesentlichen in diesem Zusammenhang interessierenden Änderungen zu dem derzeit geltenden ZDF-Staatsvertrag bestehen in der Verringerung der Anzahl der Mitglieder des Fernsehrates von bisher 77 auf 60 Mitglieder sowie in der Neuregelung u. a. der Zusammensetzung des ZDF-Fernsehrates. Dabei geht es sowohl um eine Reduzierung des Anteils der staatlichen oder dem Staat zuzurechnenden Vertreter auf ein Drittel als auch allgemein um Regelungen, die der Vielfaltssicherung in den Gremien dienen, so z. B. um die Aufnahme eines Vertreters aus dem Bereich ‚Muslime‘ aus dem Land Niedersachsen (§ 21 Abs. 1 Buchst. q Doppelbuchst. ii E-17.RÄStV).

Die für den Gutachtenauftrag relevante Norm des § 21 E-17.RÄStV lautet in konsolidierter Fassung wie folgt (**Änderungen** zu dem derzeit geltenden ZDF-Staatsvertrag sind **fett markiert**):

„§ 21 Zusammensetzung des Fernsehrates

(1) Der Fernsehrat besteht aus **sechzig** Mitgliedern, nämlich

- a) (...) bis c) (...),
- d) zwei **Vertretern der** Evangelischen Kirche in Deutschland,
- e) zwei **Vertretern der** Katholischen Kirche in Deutschland,
- f) einem **Vertreter des** Zentralrates der Juden in Deutschland,
- g) (...) bis p) (...),
- q) 16 Vertretern aus folgenden den Ländern zugeordneten Bereichen:**
 - aa) (...) bis hh) (...),**
 - ii) einem Vertreter aus dem Bereich ‚Muslime‘ aus dem Land Niedersachsen,**
 - jj) (...) bis pp) (...).**

Die näheren Einzelheiten zur Entsendung der Vertreter nach Satz 1 Buchst. q) werden durch Landesgesetz geregelt.

⁷ BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 –, juris Tenor Nr. 4.

⁸ Der Entwurf mit Stand vom 26.03.2015 ist mit dem im Gutachtenauftrag erwähnten Entwurf mit Stand vom 28.01.2015 – jedenfalls in den hier relevanten Vorschriften – inhaltsgleich.

(2) (...)

(3) Die Verbände und Organisationen nach Absatz 1 Buchst. c) bis p) entsenden die Vertreter. Die Vertreter nach Absatz 1 Buchst. q) werden von den aufgrund von Landesgesetz zu bestimmenden Verbänden und Organisationen entsandt. Solange und soweit von dem Entsendungsrecht kein Gebrauch gemacht wird, verringert sich die Zahl der Mitglieder entsprechend.

(4) Bei der Entsendung der Mitglieder sind Frauen und Männer angemessen zu berücksichtigen. Sofern ein neues Mitglied entsandt wird, muss einem männlichen Mitglied eine Frau und einem weiblichen Mitglied ein Mann nachfolgen. Sofern eine Organisation oder ein Verband zwei Vertreter entsendet, sind je eine Frau und ein Mann zu entsenden.

(5) (...) bis (7) (...).

Ob die Zusammensetzung des Fernsehrates hinsichtlich der hier in Rede stehenden Mitglieder auch bezüglich der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Regelungen zu Inkompatibilitäten, zur persönlichen Absicherung der Mitglieder sowie zur Transparenz den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens.

II. Frage 1 a)

1. Ist die in § 21 („Zusammensetzung des Fernsehrates“) geplante Neuregelung der Sitzvergabe an Glaubensgemeinschaften im ZDF-Staatsvertrag mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere Artikel 3 Abs. 3 S. 1 GG und sonstigem höherrangigen Recht vereinbar, insbesondere im Hinblick auf

a) die Aufteilung in feste Sitze für Vertreter der Evangelischen Kirche in Deutschland (§ 21 Abs. 1 d) n. F.), der Katholischen Kirche in Deutschland (§ 21 Abs. 1 e) n. F.) und des Zentralrats der Juden in Deutschland (§ 21 Abs. 1 f) n. F.) einerseits und die Entsendung von einem Vertreter aus dem Bereich „Muslime“ aus dem Land Niedersachsen (§ 21 Abs. 1 q) ii) n.F.) andererseits?

1. Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt. GG (Rundfunkfreiheit)?

Frage 1. a) betrifft nicht die Anzahl, sondern das Entsendungsverfahren von Vertretern der beiden christlichen Kirchen sowie des Zentralrates der Juden in Deutschland einerseits und aus dem Bereich „Muslime“ andererseits. Nach § 21 Abs. 1 Buchst. d bis f in Verbindung mit Abs. 3 Satz 1 E-17. RÄndStV werden die Vertreter der

christlichen Kirchen und des Zentralrates der Juden in Deutschland aufgrund der Regelung im Staatsvertrag ohne weitere Zwischenschritte von den genannten Verbänden bzw. Organisationen entsandt. Der Bereich ‚Muslime‘ ist davon abweichend dem Land Niedersachsen zugeordnet. Bei den den Ländern zugewiesenen Bereichen werden die entsendungsberechtigten Verbände bzw. Organisationen durch Landesgesetz bestimmt (§ 21 Abs. 1 Buchst. q Doppelbuchst. ii in Verbindung mit Abs. 3 Satz 2 E-17.RÄndStV).

Das Verfahren zur Entsendung dieser Mitglieder des Fernsehrates könnte die institutionelle Ausgestaltung der Rundfunkanstalten betreffen, die nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG an dem Ziel der Vielfaltsicherung auszurichten ist.⁹ Als Ausfluss der Vielfaltsicherung ist die Organisation des öffentlichen Rundfunks zudem auf die Wahrung einer hinreichenden Staatsferne verpflichtet.¹⁰

Die Vielfaltsicherung kann allenfalls durch Nichtberücksichtigung bestimmter gesellschaftlich relevanter Gruppen berührt sein, nicht aber durch die Art und Weise der Entsendung, d. h. durch das Entsendungsverfahren an sich. Denn alle Mitglieder des Fernsehrates haben – unabhängig von dem Verfahren ihrer Entsendung – die gleichen Rechte und Pflichten (vgl. §§ 20 bis 22 ZDF-StV¹¹). Es gibt keine Fernsehratmitglieder „zweiter Klasse“. Folglich ist die Rundfunkfreiheit durch das Entsendungsverfahren unter dem Aspekt der Vielfaltsicherung nicht berührt.

Das Gebot der Staatsferne ist in diesem Zusammenhang ebenfalls nicht berührt. Denn das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 25. März 2014 die staatlichen und staatsnahen Fernsehratmitglieder ausdrücklich benannt. Dazu gehören alle, die im allgemeinen Mandat in einem öffentlichen Amt politische Verantwortung tragen. Dies sind Mitglieder einer Regierung, Abgeordnete und politische Beamte sowie Wahlbeamte wie Bürgermeister oder Landräte.¹² Ferner gehören dazu die Vertreter politischer Parteien¹³, nicht aber der Kirchen bzw. religiösen Einrichtungen.

⁹ BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 –, juris Rn. 35 mit Hinw. auf BVerfGE 57, 295 [320, 325]; 73, 118 [152 f.]; 121, 30 [51].

¹⁰ BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 –, juris Rn. 33.

¹¹ ZDF-Staatsvertrag (ZDF-StV) vom 31. August 1991 (in Berlin ratifiziert durch Gesetz vom 19. Dezember 1991 [GVBl. S. 309], zuletzt geändert durch Art. 4 des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 15. Dezember 2010 (in Berlin ratifiziert durch Gesetz vom 20. Mai 2011 [GVBl. S. 211])).

¹² BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 –, juris Rn. 59.

¹³ BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 –, juris Rn. 61.

Durch die hier in Rede stehenden Entsendungsverfahren von Vertretern religiöser Einrichtungen kann das Gebot der Staatsferne folglich nur betroffen sein, sofern Regierungsmitglieder und sonstige Vertreter der Exekutive bestimmenden Einfluss auf die Bestellung der hier in Rede stehenden Fernsehratsmitglieder haben.¹⁴ Nach § 21 Abs. 1 Buchst. q Doppelbuchst. ii in Verbindung mit Abs. 3 Satz 2 E-17.RÄndStV werden die dort genannten Fernsehratsmitglieder von Verbänden und Organisationen entsandt, die zuvor durch Landesgesetz bestimmt werden. Durch dieses Verfahren wird die bisher geltende und vom Bundesverfassungsgericht beanstandete Regelung aufgehoben, wonach die sechzehn Vertreter aus den in § 21 Abs. 1 Buchst. r ZDF-StV genannten Bereichen von den Ministerpräsidenten der Länder berufen werden (§ 21 Abs. 4 ZDF-StV). Ein Einfluss der Exekutive auf die Entsendung des Vertreters aus dem Bereich „Muslime“ ist daher nicht gegeben. Hinsichtlich der Entsendung der Vertreter der beiden christlichen Kirchen sowie des Zentralrates der Juden in Deutschland scheidet ein solcher Einfluss bereits nach dem geltenden ZDF-Staatsvertrag aus, weil deren Vertreter ohne weitere Zwischenschritte von diesen Einrichtungen entsandt werden (§ 21 Abs. 1 Buchst. d bis f ZDF-StV). Diese Regelung wird in § 21 Abs. 1 Buchst. d bis f in Verbindung mit Abs. 3 Satz 1 E-17.RÄndStV beibehalten.¹⁵ Die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist daher bezüglich der hier in Rede stehenden Fernsehratsmitglieder auch unter dem Aspekt der Staatsferne nicht berührt.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber (d. h. hier die Länder als Vertragspartner des Staatsvertrages) für das „Wie“ der verfassungsrechtlich gebotenen Vielfaltsicherung nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen weiten Gestaltungsspielraum hat.¹⁶ Sofern die Zusammensetzung der Kollegialorgane darauf ausgerichtet ist, „Personen mit möglichst vielfältigen Perspektiven und Erfahrungshorizonten aus allen Bereichen des Gemeinwesens zusammenzuführen“¹⁷ und die weiteren verfassungsrechtlichen Vorgaben – wie u. a. das Gebot der Staatsferne und die Geschlechterparität (vgl. § 21 Abs. 4 E-17.RÄStV) – beachtet werden, besteht eine weitgehende Gestaltungsfreiheit. Das Bundesverfassungsgericht prüft lediglich, ob die Ausgestaltung am Maßstab der Vielfaltsicherung orientiert ist und hierauf bezogen bei realitätsgerechter Betrachtung zu einem vertretbaren Ergebnis führt.¹⁸ Wenn der

¹⁴ Vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 –, juris Rn. 66 f.

¹⁵ Vgl. dazu auch die Ausführungen unter IV. Frage 2.

¹⁶ BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 –, juris Rn. 34 mit Hinw. auf BVerfGE 12, 205 [262 f.]; 119, 181 [214]; 121, 30 [50].

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 –, juris Rn. 39.

¹⁸ Vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 –, juris Rn. 63 mit Hinw. auf BVerfGE 83, 238 [334 f.].

Gesetzgeber aber bereits bei der Auswahl der im Fernsehrat zu berücksichtigenden gesellschaftlichen Gruppen einen derart weiten Spielraum hat, so muss dies erst recht auch für die Regelung des Entsendungsverfahrens gelten.

Ein Verstoß gegen die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt. GG kann daher unter keinem Gesichtspunkt festgestellt werden.

2. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG (Spezieller Gleichheitssatz)?

Die Vorschrift enthält ein grundsätzliches Verbot, Regelungen an die aufgeführten Merkmale anzuknüpfen. Zu diesen Merkmalen zählt auch der Glaube und die religiösen Anschauungen. Grundsätzlich sind nur natürliche Personen Träger des Grundrechts. Juristische Personen und Personenvereinigungen können jedoch bei Diskriminierungen wegen des Glaubens oder religiöser Anschauungen Grundrechtsträger sein.¹⁹

Da sich die Muslime in Deutschland überwiegend in religiösen Dachverbänden nach dem deutschen Vereinsrecht zusammengeschlossen haben, wird hier davon ausgegangen, dass es sich auch bei der nach § 21 Abs. 1 Buchst. q Doppelbuchst. ii in Verbindung mit Abs. 3 Satz 2 E-17.RÄndStV durch Landesgesetz zu bestimmenden Einrichtung um einen grundrechtsfähigen Verband bzw. um eine grundrechtsfähige Organisation im Sinne von Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG handeln wird.

Dieser – noch zu bestimmenden – Einrichtung muss durch das in § 21 Abs. 1 Buchst. q Doppelbuchst. ii in Verbindung mit Abs. 3 Satz 2 E-17.RÄndStV geregelte Verfahren ein (relativer) „Nachteil“ zugefügt werden. Dazu gelten zunächst die gleichen Überlegungen wie bei Art. 3 Abs. 1 GG, d. h. der Nachteil setzt die Beeinträchtigung eines rechtlich geschützten Interesses voraus.²⁰ Die Beeinträchtigung eines beliebigen Interesses ist ausreichend; es genügen auch ideelle oder emotionale Nachteile.²¹

¹⁹ Vgl. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, Kommentar, 13. Auflage 2014, Art. 3 Rn. 117 mit w. Nachw.; *Osterloh/Nußberger*, in: *Sachs*, Grundgesetz, Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 3 Rn. 238; *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Band 1, Art. 3 Rn. 374. Nach *Dürig*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Kommentar, 72. Lieferung Juli 2014, Art. 3 Abs. 3 Rn. 167, sind freiwillige Assoziationen (juristische Personen des Privatrechts), deren Zusammenschluss und Tätigkeit „wegen“ der Merkmale des Art. 3 Abs. 3 GG erfolgt, Grundrechtsinhaber des Rechts aus Art. 3 Abs. 3 GG, dürfen deswegen also nicht unterschiedlich behandelt werden.

²⁰ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, Kommentar, 13. Auflage 2014, Art. 3 Rn. 130 i. V. m. Rn. 11.

²¹ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, Kommentar, 13. Auflage 2014, Art. 3 Rn. 130 mit Hinw. auf BVerfG-K, NJW 04, 1095.

Ein solcher Nachteil, der hier allein aus dem Vergleich mit dem Entsendungsverfahren der Vertreter der beiden christlichen Kirchen und des Zentralrates der Juden in Deutschland ermittelt werden kann, ist nicht ersichtlich. Bei der Zuordnung des Bereiches „Muslime“ an das Land Niedersachsen handelt es sich um eine reine Verfahrensfrage, die vermutlich aus dem Änderungsbedarf in Bezug auf Größe und Zusammensetzung des Fernsehrates resultiert, der sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2014 ergeben hat²²; eine Beeinträchtigung oder gar Benachteiligung dieses Bereichs gegenüber den beiden christlichen Kirchen und dem Zentralrat der Juden in Deutschland ist damit weder ideell noch emotional verbunden. Die Zuordnung zu einer „Länderbank“ hat keine geringere Wertigkeit als die Entsendung nach § 21 Abs. 1 Buchst. d bis f in Verbindung mit Abs. 3 Satz 1 E-17.RÄndStV. Das ergibt sich bereits daraus, dass alle Mitglieder des Fernsehrates gleichberechtigt sind.

Für den Fall, dass – entgegen der hier vertretenen Auffassung – gleichwohl ein ideeller bzw. emotionaler Nachteil bejaht wird, ist zu berücksichtigen, dass das ZDF gemeinsam mit den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und dem Deutschlandradio den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland bildet. Es ist nicht sachwidrig, die föderale Verfassungsstruktur in Deutschland bei der Entsendung der ZDF-Fernsehratmitglieder durch Bildung einer „Länderbank“ zu berücksichtigen. Der Bereich „Muslime“ lässt sich – wie hier geschehen – nachvollziehbar als eigener kultureller Lebensbereich auffassen und unter diesem Gesichtspunkt einem Bundesland zuordnen.

Eine Verletzung von Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG scheidet somit auch bei Annahme eines Nachteils für die entsendungsberechtigte Einrichtung aus dem Bereich „Muslime“ unter dem Gesichtspunkt einer sachlich gerechtfertigten Differenzierung aus.

3. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG (Allgemeiner Gleichheitssatz)?

Hierzu gelten die Ausführungen oben unter II. 2. entsprechend. Es fehlt bereits an einem Nachteil im Sinne der Vorschrift. Für den Fall, dass ein solcher Nachteil – entgegen der hier vertretenen Auffassung – dennoch vorliegen sollte, ist er durch die weitgehende Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei der Organisation der Rundfunkfreiheit im Rahmen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt. GG sachlich gerechtfertigt.

²² Eine schriftliche Begründung des Entwurfs des Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages liegt bislang nicht vor.

III. Frage 1 b)

1. Ist die in § 21 („Zusammensetzung des Fernsehrates“) geplante Neuregelung der Sitzvergabe an Glaubensgemeinschaften im ZDF-Staatsvertrag mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere Artikel 3 Abs. 3 S. 1 GG und sonstigem höherrangigen Recht vereinbar, insbesondere im Hinblick auf

b) die ungleiche Anzahl der Sitze für die Vertreter der einzelnen Glaubensgemeinschaften (Evangelische und Katholische Kirche jeweils zwei Vertreter, Zentralrat der Juden und Muslime jeweils ein Vertreter)?

1. Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt. GG (Rundfunkfreiheit)?

Frage 1. b) bezieht sich auf die unterschiedliche Anzahl der Vertreter der beiden christlichen Kirchen im ZDF-Fernsehrat (jeweils zwei) auf der einen sowie des Zentralrates der Juden in Deutschland und aus dem Bereich „Muslime“ (jeweils einer) andererseits.

Ein Verstoß gegen die Rundfunkfreiheit läge vor, wenn die unterschiedliche Anzahl der Vertreter von Glaubensgemeinschaften im ZDF-Fernsehrat gegen das aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt. GG folgende Gebot der Vielfaltsicherung verstoßen würde. Ein solcher Verstoß käme aber allenfalls Betracht, wenn eine der genannten Glaubensgemeinschaften bei der Besetzung des ZDF-Fernsehrates gänzlich unberücksichtigt geblieben wäre. Nach dem vorliegenden Entwurf sind der Zentralrat der Juden in Deutschland und der Bereich „Muslime“ jedoch lediglich mit einer Person weniger als jeweils die beiden christlichen Kirchen im ZDF-Fernsehrat vertreten. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich festgestellt, dass die Aufgabe der aus vorwiegend verbandlich organisierten gesellschaftliche Gruppen bestehenden Aufsichtsgremien nicht in der Interessenvertretung oder gar der Verlautbarung der Interessen der jeweiligen Organisation besteht. Die Bestellung von Mitgliedern unter Anknüpfung an verschiedene gesellschaftliche Gruppen setzt diese nicht als Vertreter ihrer jeweiligen spezifischen Interessen ein, sondern dient nur als Mittel, Sachwalter der Allgemeinheit zu gewinnen, die unabhängig von den Staatsorganen sind und Erfahrungen aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen einbringen.²³ Da es sich also gerade nicht um eine Verbandsrepräsentation handelt, kommt es nicht auf die Anzahl der Vertreter der jeweiligen Organisation im Fernsehrat, sondern allein darauf an,

²³ BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 –, juris Rn. 40; BVerfG, Urteil vom 5. Februar 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88 – = BVerfGE 83, 238 [333].

„dass alle bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte, deren Vielfalt durch ein gruppenplural zusammengesetztes Gremium auch bei ausgewogener Besetzung nie vollständig oder repräsentativ abgebildet werden kann, im Gesamtprogramm angemessen zu Wort kommen können, (...).“²⁴

Ein solches „Zu-Wort-kommen-können“ ist auch dann gegeben, wenn der Zentralverband der Juden in Deutschland und der Bereich „Muslime“ jeweils nur mit einem Mitglied vertreten sind.

Im Übrigen hat der Gesetzgeber – wie bereits ausgeführt – eine weitgehende Gestaltungsfreiheit bei der Festlegung der im Fernsehrat vertretenen gesellschaftlich relevanten Gruppen. Dies gilt ausdrücklich auch für die Gewichtung dieser Gruppen.²⁵

Ein Verstoß gegen die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt. GG durch unterschiedliche Gewichtung der im ZDF-F Fernsehrat vertretenen Glaubensgemeinschaften lässt sich daher nicht feststellen.

2. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG (Spezieller Gleichheitssatz)?

Ein Nachteil im Sinne der Vorschrift käme dann in Betracht, wenn die Besetzung des Fernsehrates dergestalt erfolgen müsste, dass alle berücksichtigten gesellschaftlichen Gruppen jeweils mit der selben Anzahl von Personen im Fernsehrat vertreten sind. Wie bereits ausgeführt, ist die Zusammensetzung des Fernsehrates gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt. GG nicht an dem Grundsatz der Verbandsrepräsentation, sondern schwerpunktmäßig an dem Erfordernis der Vielfaltsicherung sowie einer hinreichenden Staatsferne auszurichten. Dabei verfügt der Gesetzgeber über einen weiten Gestaltungsspielraum, der auch die Gewichtung der entsendungsberechtigten Gruppen umfasst.²⁶ Über- und Unterrepräsentationen vergleichbarer Gruppen, die unterhalb der Schwelle grober Verzerrung liegen, lassen sich unter dem Gesichtspunkt der Rundfunkfreiheit nicht beanstanden.²⁷ Nichts anderes kann im Rahmen des Diskriminierungsverbotes nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG gelten, das hier insoweit durch die Rundfunkfreiheit näher ausgestaltet wird.

²⁴ BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 –, juris Rn. 40 mit Hinw. auf BVerfGE 83, 238 [333].

²⁵ BVerfG, Urteil vom 5. Februar 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88 – = BVerfGE 83, 238 [334].

²⁶ BVerfG, Urteil vom 5. Februar 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88 – = BVerfGE 83, 238 [334].

²⁷ BVerfG, Urteil vom 5. Februar 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88 – = BVerfGE 83, 238 [335].

Sieht man – entgegen der hier vertretenen Auffassung – in der zahlenmäßig geringeren Vertretung dennoch einen Nachteil, so kommt als Anknüpfungspunkt für die Differenzierung die Mitgliederzahl der jeweiligen Religionsgemeinschaft in der Bevölkerung in Betracht. Die beiden christlichen Kirchen verfügen in Deutschland über ca. 47 Mio. Angehörige, während die Gesamtzahl der Muslime in Deutschland 4 Mio. und die der Mitglieder Jüdischer Gemeinden 100.000 Personen beträgt.²⁸ Folglich ist nachvollziehbar, dass der Gesetzgeber die christlichen Kirchen auf der einen und den Bereich „Muslime“ sowie den Zentralrat der Juden in Deutschland auf der anderen Seite bei der Besetzung des Fernsehrates unterschiedlich gewichtet. Eine grobe Verzerrung kann bei einer solchen Gewichtung jedenfalls nicht festgestellt werden. Die Anknüpfung an die Anzahl der jeweils in Deutschland lebenden (organisierten) Gläubigen wäre auch sachlich gerechtfertigt, weil die Besetzung des Fernsehrates gerade nicht dem Prinzip der Verbandsrepräsentation folgt, sondern der – hier verwirklichten – Vielfaltsicherung verpflichtet ist.

Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG lässt sich daher ebenfalls nicht feststellen.

3. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG (Allgemeiner Gleichheitssatz)?

Hierzu gelten die Ausführungen oben unter III. 2. entsprechend. Es fehlt bereits an einem Nachteil im Sinne der Vorschrift. Für den Fall, dass ein solcher Nachteil – entgegen der hier vertretenen Auffassung – dennoch vorliegen sollte, ist er durch die weitgehende Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei der Organisation der Rundfunkfreiheit im Rahmen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt. GG sachlich gerechtfertigt.

IV. Frage 2

2. Welche ggf. neuen Anforderungen an die Auswahl der Vertreter der Glaubensgemeinschaften ergeben sich durch die Formulierung „Vertreter der“ bzw. „Vertreter aus dem Bereich...“ gegenüber der bisherigen Wendung „entsandte Vertreter“?

Der Vergleich des Wortlauts von § 21 ZDF-StV in der geltenden Fassung mit § 21 E-17.RÄStV ergibt, dass die in Frage 2 angesprochenen Textunterschiede ausschließlich gesetzssystematisch bedingt sind und keine Änderung des bisherigen Regelungsgehalts bedeuten.

²⁸ Quelle: Religionswissenschaftlicher Medien- und Informationsdienst e. V. (REMID), abrufbar unter http://remid.de/info_zahlen/.

§ 21 Abs. 1 Buchstabe d bis f ZDF-StV in der geltenden Fassung regelt innerhalb des jeweiligen Buchstabens, dass die dort genannten Organisationen ihre Vertreter in den Fernsehrat entsenden.

In § 21 E-17.RÄndStV wurde hingegen in Absatz 3 Satz 1 eine Regelung aufgenommen, wonach die Verbände und Organisationen nach Absatz 1 Buchst. c bis p die Vertreter entsenden. Zu diesen Organisationen zählen auch die beiden christlichen Kirchen und der Zentralrat der Juden in Deutschland (Absatz 1 Buchst. d bis f). Die bisherige Regelung der Entsendung in den jeweiligen Buchstaben wird durch den neuen Absatz 3 Satz 1 überflüssig. Die Neufassung bedeutet somit keine Änderung der geltenden Rechtslage, wonach die Religionsgemeinschaften ihre Vertreter entsenden.

C. Zusammenfassung der Ergebnisse

Zu Frage 1 a) und b):

Weder die Entsendungsverfahren noch die unterschiedliche Anzahl der für die einzelnen Glaubensgemeinschaften im Fernsehrat vertretenen Mitglieder verstoßen gegen das Grundgesetz. Die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt. GG, der spezielle Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG sowie der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG sind nicht verletzt.

Die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt. GG, die allein dem Gebot der Vielfaltsicherung und einer hinreichenden Staatsferne verpflichtet ist, ist durch die unterschiedlichen Entsendungsverfahren für den Vertreter aus dem Bereich „Muslime“ auf der einen und die Vertreter der weiteren im Fernsehrat berücksichtigten Religionsgemeinschaften nicht betroffen, weil alle Fernsehratmitglieder gleichberechtigt sind. Daher ist es unerheblich, ob die Vertreter der jeweiligen Glaubensgemeinschaft unmittelbar aufgrund der Regelungen im ZDF-Staatsvertrag oder aufgrund einer landesgesetzlichen Regelung in den Fernsehrat entsandt werden. Aus diesem Grund ist auch weder der spezielle Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, noch der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG verletzt. Im Übrigen hat der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit einen weiten Gestaltungsspielraum. Dies muss dann auch für die Regelung des Entsendungsverfahrens gelten. Durch § 21 Abs. 1 und 3 E-17.RÄndStV ist zudem sichergestellt, dass die Exekutive – wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert – keinen bestimmenden Einfluss auf die Bestellung der hier in Rede stehenden Fernsehratmitglieder hat.

Hinsichtlich der unterschiedlichen Anzahl von Vertretern einzelner Glaubensgemeinschaften im Fernsehrat ist mit dem Bundesverfassungsgericht davon auszugehen, dass nach der Funktion des Fernsehrates die Vertreter der dort berücksichtigten Organisationen nicht ihre jeweilige Organisation, sondern die Interessen der Allgemeinheit repräsentieren. Die Rundfunkfreiheit verlangt daher nicht, dass alle im Fernsehrat berücksichtigten Verbände und Organisationen gleichstark vertreten sind; es reicht aus, dass alle bedeutsamen gesellschaftlichen Kräfte angemessen zu Wort kommen können. Im Übrigen hat der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Vielfaltsicherung auch hinsichtlich der Gewichtung der vertretenen Gruppen einen weiten Gestaltungsspielraum. Dies muss dann auch mit Blick auf den speziellen und den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 3

Satz 1 und Abs. 1 GG gelten, die insoweit von dem Gestaltungsspielraum bei der Rundfunkfreiheit geprägt werden.

Geht man – entgegen der hier vertretenen Auffassung – bei der Prüfung des speziellen und allgemeinen Gleichheitssatzes von einem Nachteil für die mit nur einem Sitz vertretenen Glaubensgemeinschaften gegenüber den mit je zwei Sitzen vertretenen beiden christlichen Glaubensgemeinschaften aus, so kommt als sachlicher Grund für eine nachvollziehbare Differenzierung die unterschiedliche zahlenmäßige Stärke der in den jeweiligen Religionsgemeinschaften organisierten Gläubigen in Betracht. Dabei handelt es sich auch um ein zulässiges Kriterium, weil die Zusammensetzung des Fernsehrats nicht an die Verbandsrepräsentation sondern an das Interesse der Allgemeinheit anknüpft.

Art. 3 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 1 GG ist damit auch bei Annahme eines Nachteils nicht verletzt.

Zu Frage 2:

Auch nach § 21 Abs. 1 Buchst. d bis f in Verbindung mit Abs. 3 Satz 1 E-17. RÄndStV ist sichergestellt, dass die in Abs. 1 Buchst. d bis f dieser Vorschrift genannten Religionsgemeinschaften – so wie bisher – ihre Vertreter entsenden. Die Abweichung vom Wortlaut des geltenden § 21 Abs. 1 Buchst. d bis f ZDF-StV ist ausschließlich gesetzssystematisch bedingt und bedeutet keine Änderung der bisherigen Regelung.

(Keßler)