

Thomas Heinicke

„Mainz bleibt Mainz“? Das ZDF und die Causa Brender

Auch knapp ein Jahr nach der maßgeblich vom ehemaligen hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch betriebenen Absetzung des ehemaligen ZDF-Chefredakteurs Nikolaus Brender stehen Antworten auf die drängenden Fragen zum Einfluss von Staat und Politik auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk noch aus. Der Gang nach Karlsruhe ist vollmundig angekündigt, aber bislang noch nicht getan. Es ist Zeit für eine Zwischenbilanz. Dieser Beitrag zeichnet die Absetzung Brenders mit Blick auf die verfassungsrechtliche Wertentscheidung für einen pluralen, staatsfernen Rundfunk nach.

A. Einleitung

Personalentscheidungen innerhalb der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten werden gewöhnlich hinter verschlossenen Türen getroffen. Allenfalls spektakuläre Fälle, wie die Entlassung der Nachrichtensprecherin Eva Herman, dringen in die Öffentlichkeit und beschäftigen für eine kurze Zeit die Boulevardpresse. Die Diskussion um die Vertragsverlängerung des ehemaligen ZDF-Chefredakteurs Nikolaus Brender wurde demgegenüber von Beginn an öffentlich geführt und hat ein gewaltiges medienpolitisches Echo produziert, das weit über die Person Brenders hinausreicht. Die Fakten sind schnell berichtet. Nikolaus Brender, der seit 2000 Chefredakteur des ZDF war, musste sich 2009 der Wiederwahl im ZDF-Verwaltungsrat stellen. Dessen stellvertretender Vorsitzender, der ehemalige hessische Ministerpräsident Roland Koch, ließ in einem Interview im Februar 2009 die Republik wissen, dass eine Vertragsverlängerung für Brender nicht in Frage käme.¹ Koch machte Brender für das Absinken des Marktanteils des ZDF in der Informationssparte verantwortlich. Demgegenüber wollen Kommentatoren insbesondere die politische Missliebigkeit Brenders als Beweggrund ausgemacht haben, denn Brender galt in konservativen Kreisen als zu kritisch und unabhängig. Mit seinem Versuch der Stimmungsmache trat Koch eine Welle der Empörung los. Zahlreiche Stimmen aus Politik, Wissenschaft und Presse ergriffen Partei für Brender und verbatene sich den politischen Eingriff in die Autonomie der Sendeanstalt. Den Protesten zum Trotz verfehlte Brender Ende November 2009 die notwendige Stimmenmehrheit im Verwaltungsrat und verließ Ende März 2010 lautstark die Bühne des ZDF.

B. Zwischen Politik und Selbstverwaltung – Staatsferne in Mainz

In der Causa Brender lässt weniger die konkrete Sachentscheidung als deren Umfeld aufhorchen. Es drängt sich die Frage nach dem Umfang und der Begrenzung des politischen Einflusses auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland auf. Hierbei liefert die Causa Brender genügend Sprengstoff, um

1 FAZ vom 24.2.2009.

mit der liebgewordenen Mär von der Staatsfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland aufzuräumen,² denn sie offenbart fundamentale Strukturfehler. Einerseits gewährleistet Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG die Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk. Hieraus lässt sich das grundsätzliche Verbot für den Staat ableiten, selbst als Rundfunkveranstalter aufzutreten,³ die Auslagerung des Rundfunks in Sendeanstalten soll vielmehr gerade die gebotene Distanz zum Staat zum Ausdruck bringen.⁴ Andererseits ist die Rundfunkfreiheit keine natürliche Freiheit, sondern ist auf die Ausgestaltung durch den Gesetzgeber angewiesen. Und die Ausgestaltungskompetenz hat der Gesetzgeber genutzt, um durch die Hintertür die Rundfunkfreiheit auszuhöhlen, indem er eine vom Bundesverfassungsgericht bislang hingenommene „angemessene Beteiligung“⁵ von Staat und Politik an den Anstalten gesichert hat. Wie frei aber ist der Rundfunk, wenn Staat und Politik bei allen Entscheidungen mit am Tisch sitzen und das System von innen wie außen lenken und beeinflussen können? Bereits in seiner Geburtsstunde ist das ZDF in aller Deutlichkeit an dem Spagat zwischen Staatsferne und Beteiligung gescheitert und lieferte den Anlass für die erste Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Gegenstand dieser Entscheidung war die von der Regierung Adenauer im Alleingang errichtete und vom Bund kontrollierte Deutschland Fernsehen GmbH. Diese sollte in privater Rechtsform ein zweites deutsches Fernsehprogramm als Alternative zu der als zu regierungskritisch empfundenen ARD senden. Das von den Ländern angegriffene Bundesverfassungsgericht stellte in seiner Entscheidung zunächst die Verfassungswidrigkeit der Gründung der GmbH unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten fest. Weitergehend formulierte das Gericht aber auch inhaltliche Schranken der Ausgestaltungsfreiheit und verpflichtete den Landesgesetzgeber, dafür Sorge zu tragen, dass „dieses moderne Instrument der Meinungsbildung weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird.“⁶ In mittlerweile dreizehn Rundfunkentscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber zahlreiche Vorgaben ins Stammbuch geschrieben. Er hat die Rahmenbedingungen für ein freiheitliches Rundfunksystem zu schaffen und zu unterhalten, in dem die freie und öffentliche Meinungsbildung durch den Rundfunk gewährleistet wird.⁷ Hierbei muss er organisatorisch sicherstellen, „dass alle in Betracht kommenden Kräfte Einfluss haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können“,⁸ und verhindern, dass der Rundfunk dem Staat oder einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird.⁹

I. Die Zusammensetzung des Verwaltungsrates

Die Realität beim ZDF sieht anders aus. Politik und Staat haben großen Einfluss auf die Geschicke der Sendeanstalt. Dies lässt sich bereits aus dem ZDF-Staatsvertrag ablesen. So besteht der Verwaltungsrat, der nach § 27 Abs. 2 ZDF-StV sein Einvernehmen für die Einstellung des ZDF-Chefredakteurs erteilen muss, aus 14 Mitgliedern. Von diesen 14 Mitgliedern werden fünf von den Regierungen

2 So auch Degenhart, K&R 2010, 8 (9).

3 BVerfGE 83, 238 (330).

4 Schneider-Freytmuth, ZUM 2000, 564 (566).

5 BVerfGE 12, 205 (263).

6 BVerfGE 12, 205 (260).

7 BVerfGE 57, 295 (319 f.).

8 BVerfGE 12, 205 (260 f.).

9 BVerfGE 12, 205 (260).

der Bundesländer entsandt, ein sechster von der Bundesregierung.¹⁰ Diese sechs Mitglieder lassen sich unmittelbar dem staatlichen Raum zuordnen. Die übrigen acht Vertreter werden vom Fernsehrat benannt. Zwar sieht der Staatsvertrag vor, dass diese acht Mitglieder nicht einer gesetzgebenden Körperschaft oder Regierung angehören dürfen,¹¹ weitere Einschränkungen enthält der Vertrag jedoch nicht. Es ist gängige Praxis beim ZDF, dass die acht formal staatsfernen Mitglieder des Verwaltungsrates aus dem Umfeld der sog. „Freundeskreise“ berufen werden. In den „Freundeskreisen“ gruppieren sich, aufgeteilt nach Regierung und Opposition, politisch gleichgesinnte Mitglieder der Kontrollgremien.¹² Die politische Polarisierung beim ZDF gilt als besonders stark ausgeprägt.¹³ Dies trifft insbesondere auf den Fernsehrat zu, dem Repräsentanten zahlreicher gesellschaftlicher Gruppierungen angehören.¹⁴ Als würde das Abstecken von politischen Lagern allein nicht schon dem Gedanken der breiten Repräsentation zuwider laufen, existiert weitergehend ein regelrechter Verteilschlüssel für strategische Positionen innerhalb der Sendeanstalten, der am Proporz der großen Parteien ausgerichtet ist. Diese Blockbildung findet sich auch im Verwaltungsrat. Das konservative Lager steht mit neun Stimmen dem sozialdemokratischen Lager mit fünf Stimmen gegenüber. Mit 7:7 Stimmen wurde denn auch das für die Erteilung des Einvernehmens notwendige Quorum der 3/5-Mehrheit verfehlt. Der verfassungsrechtlichen Vorgabe der Staatsferne des Rundfunks wird eine solche Zusammensetzung nicht gerecht. Die dogmatische Unterscheidung zwischen staatlichen und staatsfernen Mitgliedern in den Kontrollgremien verliert vor dem Hintergrund der politischen Überschneidung und der Parteiränke weitgehend an Bedeutung. Wenn die acht formal staatsfernen Mitglieder des Verwaltungsrates sich faktisch aus dem Umfeld der „Freundeskreise“ rekrutieren und als deren verlängerter Arm fungieren, können bei materieller Betrachtung letztlich alle Mitglieder zur staatlichen Sphäre hinzugerechnet werden. Das Bundesverfassungsgericht brachte dies auf den Punkt und betonte, dass „die Neigung zur Instrumentalisierung des Rundfunks nicht nur bei der Regierung, sondern auch bei den im Parlament vertretenen Parteien bestehen kann“, und ordnete beide Bereiche letztlich der staatlichen Sphäre zu.¹⁵ Damit verstößt schon die Besetzung des Verwaltungsrates gegen das Gebot der Staatsferne.¹⁶

II. Politische Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung

Angesichts der weitgehenden Dominanz von Staat und Politik in den Aufsichtsgremien des ZDF kann sich niemand wundern, dass politischer Einfluss auf Personalentscheidungen genommen wird. Erstaunlich ist im Fall Brender allenfalls die Dreistigkeit und das bewusste Suchen der Öffentlichkeit, mit der Koch als Rädelführer die Abwahl Brender vorbereitete.

Die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts scheint bislang auf diese Art von Bedrohung der Rundfunkfreiheit seitens der Politik noch nicht recht vorbereitet und fürchtet vor allem den Zugriff des Gesetzgebers. Dieser wurde gewarnt, seinen Ausgestaltungsvorbehalt nicht dazu zu nutzen, Einfluss auf die programm-

10 Vgl. § 24 Abs. 1 lit. a und c ZDF-StV.

11 Vgl. § 24 Abs. 1 lit. b ZDF-StV.

12 Frank, in: Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht <Stichwort Rundfunkorganisationsrecht>, 2010, S. 506.

13 Stüber, Medien in Deutschland, Rundfunk, 2. Teil, 1998, S. 871 ff.

14 Vgl. hierzu die Ausführungen von Dörr, K&R 2009, 555 (557 ff.).

15 BVerfGE 90, 60 (88); im Ergebnis auch Degenhart, NVwZ 2010, 877(879) und Schneider-Freytmuth (Fn. 4), 567.

16 Frank (Fn. 12), S. 506.

liche Tätigkeit zu nehmen. Dieses Verbot bezieht sich nicht nur auf das Rundfunkprogramm selbst, „sondern auch auf die Personen, die das Programm gestalten oder verantworten. Der Gesetzgeber ist nicht berechtigt, ihre Amtsführung verdeckt zu sanktionieren oder sie wegen ihrer Amtsführung zu ersetzen.“¹⁷ Der Fall Brender zeigt, dass die eigentliche Gefahr für die Rundfunkfreiheit aber von innen heraus droht, aus den Kontrollgremien und ihren politischen Verbindungen nach außen. Die Bedrohungslage bleibt die gleiche. Es droht eine Beeinträchtigung des Rechts der Rundfunkanstalten, frei von fremdem, insbesondere staatlichem Einfluss über die Auswahl, Einstellung und Beschäftigung der Rundfunkmitarbeiter zu bestimmen.¹⁸

Die inhaltliche Auseinandersetzung über das Für und Wider einer Personalie muss innerhalb der Sendeanstalt stattfinden. Deren Aufsichtsgremien sind in Umsetzung der „ständischen Verfassung“ bewusst plural zu besetzen, um eine möglichst breite Meinungsvielfalt abzubilden.¹⁹ Diesen Weg ist Koch jedoch nicht gegangen, er hat vielmehr die öffentliche Diskussion gesucht und angeführt und damit externen politischen Druck aufgebaut. Vieles spricht dafür, dass in der Causa Brender politische Seilschaften zum Tragen gekommen sind, die darauf gerichtet waren, das Abstimmungsergebnis unmittelbar zu beeinflussen.²⁰ Solch eine Strippenzieherei bewegt sich außerhalb des Verfassungsrechts.

C. Dringender Reformbedarf beim ZDF

Was bleibt von der Causa Brender? Zunächst die Frage, wie ein solcher Zugriff von Staat und Politik nach fünf Jahrzehnten Rechtsprechung zur Rundfunkfreiheit möglich sein kann. Es lohnt, hierbei über die vermeintliche Opferrolle des ZDF nachzudenken. Denn das ZDF hat zumindest hilfreich zur Seite gestanden, seinen Chefredakteur abzuschaffen. Es war der Verwaltungsrat als anstaltseigenes Kontrollgremium, der die Absetzung Brenders und nur wenige Tage später einstimmig die Neubesetzung des Amtes beschlossen hat. Und es war der Intendant, der auf eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung der Entscheidung verzichtet hat. Der Fernsehrat schließlich hat über die Entsendung von Parteivertretern die notwendigen Mehrheitsverhältnisse im Verwaltungsrat geschaffen. Im Ergebnis spricht vieles dafür, im Fall Brender keinen einseitigen, kriegerischen Akt der Politik gegen das ZDF anzunehmen, sondern ihn als eine Episode im Zusammenwirken von Politik und öffentlich-rechtlichem Rundfunk zu betrachten, in der persönliche und politische Abhängigkeiten generiert, gefördert und gebraucht werden.²¹ Diesem System scheint Brender im Weg gestanden zu haben.

Es besteht dringender Reformbedarf in Mainz. Die Zusammensetzung der Gremien ist verfassungsrechtlich nicht zu halten, die Vorherrschaft der staatlichen und politischen Einflüsse spottet der verfassungsrechtlichen Entscheidung für die Staatsferne. Im Vordergrund steht nun die Frage, wie eine mündige Zivilgesellschaft die Kontrolle über den Rundfunk zurückerhalten kann. Neben der dringend gebotenen Reduzierung der staatlichen und politischen Vertreter in den Organen der Rundfunkanstalt muss die Staatsferne auch materiell gelebt werden.

17 BVerfG, NVwZ-RR 1999, 376 (377).

18 BVerfG, NJW 1982, 1447 (1448).

19 Frank (Fn.12), S. 505.

20 Angedeutet im Interview von Brender im SPIEGEL, Heft 8/2010, 130.

21 Brender deutet in seinem umstrittenen Interview im SPIEGEL an, dass es „Spitzel“ der Parteien innerhalb der Sendeanstalt gäbe, SPIEGEL, Heft 8/2010, 130.

Dies geht nur über einen Bruch mit der politischen Kultur, die das ZDF von Anbeginn an zu einem Spielball politischer Interessen werden ließ. Hierbei steht an erster Stelle die Ablösung der „Freundeskreise“. Es ist an der Zeit, tatsächlich staatsferne Bürgerinnen und Bürger aus dem nicht-politischen Bereich in die Aufsichtsgremien zu entsenden und die geforderte Pluralität auf diese Art und Weise herzustellen.²²

Ein erster politischer Vorschlag zur Änderung des ZDF-Staatsvertrages wurde bereits Ende 2009 durch den rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Kurt Beck als Vorsitzendem des ZDF-Verwaltungsrates unterbreitet. Dieser sah im Kern vor, dass der Verwaltungsrat künftig bei personellen Entscheidungen ein bloßes Vetorecht hätte und die Verbände ein unmittelbares Vorschlagsrecht für die Entsendung der Mitglieder in den ZDF-Fernsehrat erhalten sollten.²³ Der Vorschlag fand jedoch nicht die notwendige politische Mehrheit und wurde bereits im März 2010 von der Rundfunkkommission abgelehnt.

Beck kündigte daraufhin an, den ZDF-Staatsvertrag vor dem Bundesverfassungsgericht prüfen zu lassen. Die Bundestagsfraktionen von Die Linke und von Bündnis 90/Die Grünen wollen ebenfalls das Bundesverfassungsgericht anrufen.²⁴

D. Ausblick: Mainz in Karlsruhe

Will man eine Zwischenbilanz ziehen, steht es nach der ersten Halbzeit 1:0 für Mainz. Karlsruhe soll es nun richten. Das Gericht hat das Grundrecht der Rundfunkfreiheit in fünf Jahrzehnten Judikatur geformt und ausgestaltet. Die nächste große Aufgabe wartet nun (wieder) gegen Mainz. Es bleibt zu hoffen, dass das Bundesverfassungsgericht zu einer deutlichen Entscheidung kommt, in der die Chance für einen Neubeginn beim ZDF liegt.

Einige Vorzeichen stimmen dabei nachdenklich. Zum einen hinterlässt es einen bitteren Nachgeschmack, dass das große öffentliche Echo im Fall Brender nicht die politischen Reformprozesse zur Novellierung des ZDF-Staatsvertrages in Gang setzen konnte. Vielleicht kann sich das System nach Jahrzehnten von Proporzdenken und Parteiränken aber auch nicht mehr selbst kurieren. Zum anderen verwundert es, dass fast ein Jahr nach der Abwahl von Brender noch immer kein Verfahren bei Gericht anhängig ist. Dies mag dem Umstand geschuldet sein, dass die unterschiedlichen politischen Richtungen innerhalb des Bundestages sich bis dato nicht auf einen gemeinsamen Antrag einigen konnten. Andererseits verleiht es der Angelegenheit eine gewisse Tragik, dass die Prozessführung, mit der die politische Verstrickung des ZDF zu Tage gefördert werden soll, allein im politischen Raum liegt.

Im Unterschied zu früheren Zeiten hat die Causa Brender aber die Mainzer Hinterzimmer verlassen und eine breite Öffentlichkeit wachgerüttelt. Die politische und juristische Aufarbeitung der Causa Brender findet diesmal unter den kritischen Augen der Öffentlichkeit statt. Zumindest das hat das ZDF geschafft.

PS: Am 30.11.2010 beschloss der Ministerrat des Landes Rheinland-Pfalz, einen Normenkontrollantrag zur verfassungsrechtlichen Überprüfung des ZDF-Staatsvertrages beim BVerfG einzureichen.

22 Frank schlägt in diesem Zusammenhang die Berücksichtigung von bislang nicht vertretenen Gruppen, unabhängigen Medienfachleuten, herausragenden Einzelpersonlichkeiten sowie insbesondere den Hörern und Zuschauern vor, vgl. Frank (Fn. 12), S. 506.

23 Presseerklärung der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei vom 4.12.2009.

24 Vgl. Meldung in MMR-Newsdienst 5/2010.