

BERICHTE & KURZMELDUNGEN

ÜBERSICHT

Reform des ZDF-Staatsvertrags	198
Mindestanforderungen an Reform der Geheimdienstgesetze	200
Bremen: Klage zur Akteneinsicht in Scheinehe-Fragebogen	202

Änderung des ZDF-Staatsvertrages – Stellungnahme der HU

(SL) Die Ministerpräsidenten der Länder haben sich im Januar 2015 auf den Entwurf eines neuen ZDF-Staatsvertrags geeinigt, mit dem vor allem die Zusammensetzung der beiden Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Senders neu geregelt wird.¹ Die Reform war notwendig geworden, nachdem das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in einer Entscheidung vom 25. März 2014 (1 BvF 1/11 und 1 BvF 4/11) zwei **Normenkontrollanträgen der Länder Rheinland-Pfalz und Hamburg** in Teilen statt gegeben hatte.² Die Kläger hatten u.a. die

1 Siebzehnter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge – Siebzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag (Stand: 28.01.2015), Kopie abrufbar unter http://www.humanistische-union.de/fileadmin/hu_upload/doku/2015/17-RAESTV_Stand2015-01-28.pdf.

2 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 25.3.2014 – 1 BvF 1/11 u. 1 BvF 4/11 - http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/03/fs20140325_1bv-

Zusammensetzung der ZDF-Aufsichtsgremien (Fernsehrat und Verwaltungsrat) kritisiert; in ihnen sei der Anteil staatlicher bzw. staatsnaher Vertreter_innen zu hoch, was gegen das Gebot der Staatsferne des Rundfunks (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) verstoße.

In seiner Entscheidung benannte das BVerfG zwei Kriterien, denen die Besetzung der ZDF-Gremien Genüge leisten muss: Die Zusammensetzung der Gremien habe erstens sicher zu stellen, dass die **Vielfalt gesellschaftlicher Interessen**(-gruppen) angemessen berücksichtigt werde. Dazu sei es geboten, neben größeren Verbänden und Interessengruppen (wie Kirchen oder Gewerkschaften) auch kleinere Organisationen sowie „nicht kohärent organisierte Perspektiven“ zu beteiligen (Leitsatz 1a). Darüber hinaus sei das Gebot der Staatsferne des Rundfunks zu beachten. Um dies durchzusetzen, beschränkte die Mehrheit der Richter/innen den **Anteil der staatlichen bzw. staatsnahen Mitglieder** in den ZDF-Gremien auf 1/3 und legte fest, dass die übrigen Mitglieder „konsequent staatsfern“ zu besetzen sind, was durch gesetzliche Inkompatibilitätsregeln sowie dadurch sicherzustellen ist, dass die Exekutive keinen bestimmenden Einfluss auf die Auswahl jener staatsfernen Mitglieder haben dürfe (Leitsatz 2). Der Verfassungsrichter Paulus forderte in seinem abweichenden Votum zur Entscheidung eine weitergehende Staatsferne durch einen kompletten Ausschluss von Vertretern der Exekutive aus den ZDF-Gremien. Der Fernsehrat und damit das entscheidende Gremium für die Pro-
f000111.html.

grammaufsicht sei in der Vergangenheit zum „Spielfeld von Medienpolitikern aus den Ländern“ geworden, die „ihre medienpolitischen Konzepte in Fernseh- und Verwaltungsrat zu verwirklichen suchen“. (Rn. 119)

Der Entwurf des Siebzehnten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge will diese Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umsetzen. Er schlägt konkret folgende **Änderungen in der Zusammensetzung des Fernsehrates** vor:

- die Zahl seiner Mitglieder wird von 77 auf 60 reduziert
- die Bundesregierung entsendet nur noch zwei, statt wie bisher drei Mitglieder in das Gremium
- das Gleiche gilt für Landkreise, Städte und Gemeinden, die gemeinsam nur noch zwei Sitze haben
- die bisherigen 12 Vertreter der Parteien entfallen
- der Arbeitgeberverband, der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger und die Journalistenverbände entsenden künftig nur noch einen statt zwei Vertreter
- bei den sonstigen Vertretern entfallen einige Themenbereiche (etwa: Erziehungs- und Bildungswesen, Jugend- und Familienarbeit, Kinderschutz, Freie Berufe und Tierschutz), dafür werden andere Bereiche benannt (Jugend, Musik, Senioren/Familie und Frauen, Bürgerschaftliches Engagement, Ehrenamtlicher Zivil- und Katastrophenschutz, Digitales, Internet, Menschen mit Behinderungen, Migranten, Muslime, Heimat und Brauchtum, Regional- und Minderheitensprachen)
- während die Verbandsvertreter bisher von den Organisationen vorge-

schlagen und von den Ministerpräsidenten ernannt wurden, werden sie künftig direkt von den Verbänden und Organisationen in die Gremien entsandt.

Beim **Verwaltungsrat** fallen die Änderungen noch geringfügiger aus: er setzt sich künftig aus 12 anstatt wie bisher aus 14 Mitgliedern zusammen, davon 4 Vertretern der Länder sowie 8 weiteren Mitgliedern, die vom Fernsehrat gewählt werden. Die bisherige Regelung, wonach diese 8 Mitglieder weder einer Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft angehören dürfen (§ 24 (1) b) wurde ersatzlos (!) gestrichen. Nach der Reform könnte der Anteil von Regierungsvertretern im Verwaltungsrat also sogar steigen!

Die Rheinland-Pfälzische Staatskanzlei führte zu dem Entwurf des Staatsvertrags ein Konsultationsverfahren durch, an dem sich auch die Humanistische Union (HU) beteiligte. In ihrer **Stellungnahme vom 27.2.2015** kritisiert sie den Entwurf als völlig unzureichend, weil er die gebotene Staatsferne in der Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Senders keineswegs umsetze: „Zwar wird die Anzahl der staatlichen VertreterInnen im Fernsehrat reduziert, aber die Präsenz der beiden größten Parteien bleibt gesichert. Nach Auffassung der HU sorgt die im neuen Staatsvertrag getroffene Lösung für die Gremienbesetzung nicht für weniger ‚Staatsnähe‘ und auch nicht für mehr politische Vielfalt.“ (S. 4) Die Bürgerrechtsorganisation fordert deshalb (in Anlehnung an das abweichende Votum des Verfassungsrichters Paulus), keine Vertreter der Exekutive in den Gremien des ZDF zuzulassen. Alternativ sollte der ZDF-F Fernsehrat nach dem Vorbild der Rundfunkräte von WDR und NDR gestaltet werden, in de-

nen Vertreter_innen des Parlaments, nicht aber der Landesregierung sitzen. Schließlich spiegle auch die Zusammensetzung der sonstigen Interessengruppen nicht die gesellschaftliche Pluralität wieder, wenn etwa die Vereinigung der Opfer des Stalinismus einen festen Sitz im Fernsehrat behalte, der Lesben- und Schwulverband (LSVD) jedoch nicht. Zudem seien die Kirchen und Religionsgemeinschaften überproportional vertreten, während atheistische Gruppierungen nach wie vor fehlten. Der starre Schlüssel bei der Besetzung der Interessenvertreter_innen im Fernsehrat lasse zudem jene Flexibilität und Beteiligung kleiner Gruppen vermissen, die das Bundesverfassungsgericht zur Gewährleistung der Vielfalt gefordert hatte. Die HU schließt sich in ihrer Stellungnahme deshalb dem Vorschlag der Bundestagsabgeordneten Tabea Rößner (Bündnis 90/Die Grünen) an, die eine unabhängige Kommission fordert, welche geeignete Kriterien für die Besetzung der Interessengruppen-Sitze entwickeln soll.

Zum Entwurf des ZDF-Staatsvertrags gingen bei der bis Ende Februar befristeten Konsultation laut der zuständigen Mainzer Staatskanzlei insgesamt 29 zum Teil sehr kritische Stellungnahmen von Parteien, Verbänden und Medieneinrichtungen ein.³ Dennoch einigten sich die Ministerpräsidenten der Länder bereits vier Wochen später, am 26. März 2015, in einer Telefonkonferenz auf die endgültige Fassung des ZDF-Staatsvertrags,⁴ die bei nur minimalen Änderun-

3 S. <http://www.rlp.de/ministerpraesidentin/staatskanzlei/medien/stellungnahmen/>.

4 S. Pressemitteilung der Ministerpräsidentenkonferenz v. 26.3.2015, unter <http://mpk-brandenburg.de/pressemeldung-mpk-26-03-2015/>; endgültige Fassung des 17. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (vom 27.3.2015) abrufbar unter

gen jetzt den Landesparlamenten zur Ratifizierung vorliegt.

Werner Koep-Kerstin, Stellungnahme der Humanistischen Union zum Entwurf des überarbeiteten ZDF-Staatsvertrages vom 27.2.2015, abrufbar unter http://www.humanistische-union.de/fileadmin/hu_upload/doku/2015/HU2015-02-28_ZDF-Staatsvertrag.pdf.

Mindestanforderungen an eine rechtsstaatliche Reform der Geheimdienstgesetze

(SL) Mit einer gemeinsamen Erklärung haben mehrere Bürger- und Menschenrechtsorganisationen (darunter auch die Humanistische Union), die Stiftung Neue Verantwortung sowie ein Berliner Rechtsanwalt eine umfassende Aufklärung der Überwachungsvorwürfe gegen BND und NSA gefordert. Ein Jahr nach dem Einsetzen des NSA-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestags zeige sich immer mehr, dass die Bundesregierung die parlamentarischen Bemühungen um eine Aufklärung der Überwachungsvorgänge blockiere, indem sie beispielsweise das Untersuchungsrecht des Bundestags niedriger bewerte als die Geheimhaltungsinteressen ausländischer Geheimdienste wie dem GCHQ. Die bisherige Arbeit des Untersuchungsausschusses habe hingegen gezeigt, dass die Kontrolle der Geheimdienste völlig unzureichend sei und die gesetzlichen Grundlagen für die Geheimdienste zahlreiche Lücken aufwiesen. Die Initiatoren der Erklärung fordern deshalb eine Reform der Geheimdienstgesetzgebung ein,

<http://www.rlp.de/ministerpraesidentin/staatskanzlei/medien>.

bei der folgende Mindestanforderungen zu berücksichtigen seien:

- „Es darf **keine Überwachungsmaßnahmen ohne gesetzliche Grundlage** geben, weder im Inland noch im Ausland. Die Gesetze müssen verhältnismäßig und angemessen ausgestaltet sein und die Voraussetzungen, die Anordnung und das Verfahren sowie die Rechtsschutzmöglichkeiten klar benennen. Die **Ungleichbehandlung von In- und Ausländern** in den einzelnen Überwachungsvorschriften ist zu beenden. Die Bundesregierung hat sicherzustellen, dass die deutschen Dienste die gesetzlichen, grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte oder die von Deutschland mit-initiierte UN Resolution zum „Right to Privacy in the Digital Age“ auch bei Einsätzen im Ausland einhalten.
- Sämtliche **Übermittlungen von Kommunikationsdaten an ausländische Stellen** sind der G10-Kommission anzuzeigen und in deren jährliche Berichte aufzunehmen, unabhängig davon, ob es sich um Inhalts- oder Metadaten handelt. Eine Übermittlung personenbezogener Daten an ausländische Stellen oder die Entgegennahme solcher Daten von ausländischen Stellen ohne gesetzliche Regelung ist auszuschließen.
- Der Bundestag muss **das Parlamentarische Kontrollgremium** finanziell und personell so ausstatten, dass es die Kontrolle der Nachrichtendienste auch tatsächlich gewährleisten kann. Dem PKGr ist gesetzlich ein direkter Zugriff auf alle Vorgänge in und Zeugen aus den Diensten einzuräumen. Alle Mitarbeiter der Dienste müssen dem Gremium stets für eine vollständige Auskunft über ihre Tätigkeit zur Verfügung stehen.

- Die faktische Aussetzung des individuellen **gerichtlichen Rechtsschutzes** gegen geheimdienstliche Überwachungsmaßnahmen (§ 13 G10) ist aufzuheben, damit (potenziell) Betroffene unabhängige Gerichte auch dann anrufen können, sofern (noch) keine Benachrichtigung über die Maßnahmen erfolgte.

- Wir schlagen die **Einrichtung eines Geheimdienstbeauftragten des Bundestages** vor, der das PKGr in seiner Arbeit unterstützt.

* Das **Sekretariat der G10-Kommission** ist personell und fachlich so auszustatten, dass es beantragte Maßnahmen technisch und juristisch in ihrer gesamten Tragweite beurteilen kann. Das Genehmigungsverfahren vor der G10-Kommission ist so auszugestalten, dass ein Ombudsmann die Rechte der Betroffenen vertritt.

- Aufgrund der fehlenden öffentlichen Kontrolle ist es im Bereich der Nachrichtendienste besonders wichtig, einen funktionierenden **Mechanismus für Whistleblower** einzurichten. Insbesondere ist die Möglichkeit einzuräumen, dass sich Mitarbeiter der Geheimdienste ohne Einhaltung des Dienstweges jederzeit uneingeschränkt an die parlamentarischen Kontrollgremien sowie die Datenschutzaufsicht wenden dürfen.

- Das **Informationsfreiheitsgesetz** muss auch für die Nachrichtendienste gelten, damit abgelehnte Auskunftsbegehren von Gerichten überprüft werden können.

- Das **Bundesdatenschutzgesetz** muss auch im Bereich der Nachrichtendienste für alle Datensammlungen uneingeschränkt angewendet werden. Der Bundesdatenschutzbeauftragten (BfDI) ist – wie das Gesetz es vorsieht – uneingeschränkter Zugang zu gewähren. Daten-

sammlungen dürfen nicht ohne Genehmigung der BfDI betrieben werden."

Bremen: Klage auf Einsicht in behördlichen Fragebogen zu Scheinehen

(SL) Die Humanistische Union Bremen (HU) hat angekündigt, ihre Musterklage gegen die Offenlegung von Fragebögen der Bremer Ausländerbehörde fortzusetzen. Die HU begehrt seit zwei Jahren die Offenlegung von zwei Fragebögen, die die Ausländerbehörde bei der getrennten Befragung von Ehepartnern beim Verdacht auf eine sog. „Scheinehe“ früher bzw. heute einsetzt. Die Behörde hatte ihren ursprünglichen Fragebogen 2011 nach einer Intervention der Datenschutzbeauftragten geändert, die in mehreren Fragen unzulässige Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen erkannte. Mit der Offenlegung der Fragebögen wollte die HU zugleich auf den aus ihrer Sicht schikanösen Umgang der Behörde von Ehen mit Ausländer_innen aufmerksam machen.

Nachdem die zuständige Senatsverwaltung die Einsichtnahme in die Fragebögen ablehnte bzw. auf die Einsichtnahmeanträge nicht reagierte, zog die HU vor Gericht. Das Verwaltungsgericht Bremen entschied mit Urteil vom 25. Juli 2014 (Az. 4 K 1984/13), dass der Senat nur verpflichtet sei, die Teile des früheren Fragebogens offen zu legen, die heute nicht mehr verwendet werden; den aktuellen Fragebogen nahm das Gericht dagegen von der Offenlegungspflicht aus. Zur Begründung verwies das Gericht auf § 4 Abs. 1 Bremer IFG, wonach die Einsichtnahme in „Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ih-

rer unmittelbaren Vorbereitung“ ausgeschlossen sei, „soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde.“ Zweck der Ausnahmeklausel sei es, sicher zu stellen, dass Verwaltungsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt werden können und nicht durch die Informationsgewährung behindert würden. Deshalb sei der Versagungsgrund dahingehend auszulegen, dass er auch zukünftige Verwaltungsentscheidungen umfasst, in denen auf den Fragebogen zurückgegriffen werden soll. „§ 4 Abs. 1 BremIFG ist ... darauf gerichtet, zukünftiges behördliches Handeln vor negativen Einflüssen durch die Informationsgewährung zu schützen. Entsprechend dieses Schutzzwecks ist es nicht erforderlich, dass das behördliche Verfahren bereits begonnen hat.“ (Urteilsbegründung, S. 9) Für jene Fragen des älteren Fragebogens, die derzeit nicht mehr von der Behörde gestellt werden, gelte dagegen der ablehnende Grund aus § 4 Abs. 1 BremIFG nicht mehr. Sie sind deshalb offen zu legen.

Die klagende HU hat gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts die Zulassung der Berufung beantragt, da die Frage nach der Reichweite der Ausnahmeregelung in § 4 Abs. 1 BremIFG grundsätzliche Bedeutung für den Umfang des Akteneinsichtsrechts habe. Es gehe hierbei um die Frage, inwiefern ein Ausnahmetatbestand (der eng auszulegen sei) breiter interpretiert werden dürfe, als im Gesetz explizit formuliert, denn es sei offenkundig, so die HU, „dass es sich bei einem Fragebogenkatalog nicht um einen Entwurf zu einer Entscheidung handelt. Denn unter dem Begriff des Entwurfes versteht man im Allgemeinen frühere Fassungen eines späteren Produkts, welche noch nicht endgültig abgeschlossen und Än-

derungen erfahren kann.“ (Antragsbegründung, S. 14) Ebenso wenig handle es sich bei dem strittigen Fragebogen um „Arbeiten zur unmittelbaren Vorbereitung einer Entscheidung“. Der Fragebogen sei vielmehr ein mehrfach eingesetztes Instrument zur Sachverhaltsermittlung, das mit der behördlichen Entscheidung selbst nicht direkt verbunden sei. Soweit der Fragebogen nicht als Verschlussache deklariert sei, müsse er nach dem Informationsfreiheitsgesetz zugänglich sein. Sinn und Zweck der Ausnahmebestimmung in § 4 Abs. 1 BremIFG sei es nämlich nicht, das Verwaltungshandeln pauschal zu schützen.

In ihrer Erwiderung auf das VG-Urteil meldet die HU zugleich erhebliche Zweifel daran an, ob die inquisitorischen Fragen nach dem Eheleben und damit der Fragebogen überhaupt zulässig sind oder nicht vielmehr gegen den Schutz von Ehe und Familie verstoßen.

Für die Fortsetzung des Verfahrens bittet die HU Bremen um Spenden.

VG Bremen, Pressemitteilung vom 4.8.2014 und Wortlaut der Entscheidung Az. 4 K 1984/13, unter http://www.verwaltungsgericht.bremen.de/sixcms/media.php/13/Pr-erkl_14_08_04.pdf.