

Die Fußball-Europameisterschaft in Frankreich hinter uns, die Olympischen Spiele beginnen am Freitag. ARD und ZDF hat die EM-Zuschauerrekorde gebracht, der Uefa hat sie einen Rekordgewinn beschert. Mitfinanziert haben auch ARD und ZDF; die Rechte an der Fußball-EM 2016 haben dem Vernehmen nach 180 Millionen Euro gekostet. Die Einnahmen für diese Ausgaben haben ARD und ZDF nicht selbst erwirtschaftet. Haupteinnahmequelle der Sender ist der Rundfunkbeitrag. Im Rechtsinne handelt es sich dabei um eine Zwangsabgabe.

Für Schlagzeilen während der diesjährigen Fußball-EM sorgte die Honorierung der Fußballexperten Oliver Kahn und Mehmet Scholl. Die in den Medien genannte Summe von jeweils mehr als einer Million Euro im Jahr wurde von ARD und ZDF umgehend dementiert. Eine Offenlegung der Honorarvereinbarungen könnte in diesem Punkt für Klarheit über die Verwendung der Rundfunkbeiträge sorgen. Die Herstellung von Transparenz wird jedoch abgelehnt. ARD-Programmdirektor Volker Herres verweist für die ARD auf die Vertraulichkeit der Information, weil Mehmet Scholl als freier Mitarbeiter ein Recht darauf habe, dass seine Einkünfte nicht offengelegt würden. ZDF-Intendant Thomas Bellut erklärte, Oliver Kahn sei jeden Euro wert, den er beim ZDF verdient habe; konkrete Angaben zu dem Honorar wollte der Intendant nicht machen. Immerhin ließ der Justitiar des SWR, Hermann Eicher, einen Hauch von Selbstkritik erkennen: Es passe nicht mehr in die Zeit, einerseits auf der Zahlung des Rundfunkbeitrags zu bestehen, andererseits jedoch keine Information zur Mittelverwendung bei den Expertenverträgen zu geben.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat mit der Herstellung von Transparenz zu der Verwendung der Einnahmen aus der Zwangsabgabe offenkundig ein Problem. In einem Interview mit dieser Zeitung vom 29. Juni hat die neue ARD-Vorsitzende Karola Wille hervorgehoben, in den letzten Jahren habe man vor allem in finanziellen Fragen für Transparenz gesorgt, es könne allerdings noch mehr getan werden. Nun, da es konkret wird, wollen ARD und ZDF von Transparenz offenbar nicht mehr viel wissen. Auffallend ist die strukturelle Asymmetrie, derer sich die Rundfunkanstalten bedienen: Bei den Einnahmen gerieren sie sich als Hoheits-träger und treiben die Zwangsabgabe bei säumigen Beitragsschuldnern notfalls mit Zwangsmitteln ein; bei den Ausgaben wollen sich ARD und ZDF wie Privatsender verhalten und durch Vertraulichkeitsvereinbarungen Transparenzpflichten gegenüber den Beitragszahlern abstreiten. So einfach geht es jedoch nicht.

Rechtlichen Schutz gegenüber Informationsansprüchen der Öffentlichkeit verdienen die Rundfunkanstalten in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Angelegenheiten; geschützt ist insbesondere die Programmfreiheit. Auf der anderen Seite sind die als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts verfassten Sender keine Privatrechtssubjekte und dürfen sich auch nicht – unter Nutzung der Privatautonomie – wie solche verhalten. Das Bundesverfassungsgericht qualifiziert die Rundfunkanstalten juristisch präzise als „Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung“, die öffentliche Aufgaben (Aufgaben der öffentlichen Verwaltung) wahrnehmen. In diesem Rahmen ist es folgerichtig, den Rundfunkbeitrag als Zwangsabgabe zu klassifizieren.

Die Vereinnahmung öffentlicher Abgaben und ihre Verwendung unterliegen im demokratischen Rechtsstaat einem Transparenzgebot. Für die unmittelbare Staatsverwaltung hat das Bundesverfassungsgericht etwa erkannt, dass Sonderabgaben (etwa Filmabgabe, Weinabgabe) zwecks Information des Parlaments und der Öffentlichkeit zu dokumentieren sind. Im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung hat das Gericht die Pflicht zur Veröffentlichung der Vergütung von Vorstandsmitgliedern gesetzlicher Krankenversicherungen wie folgt bestätigt: Die Offenlegung der Vor-

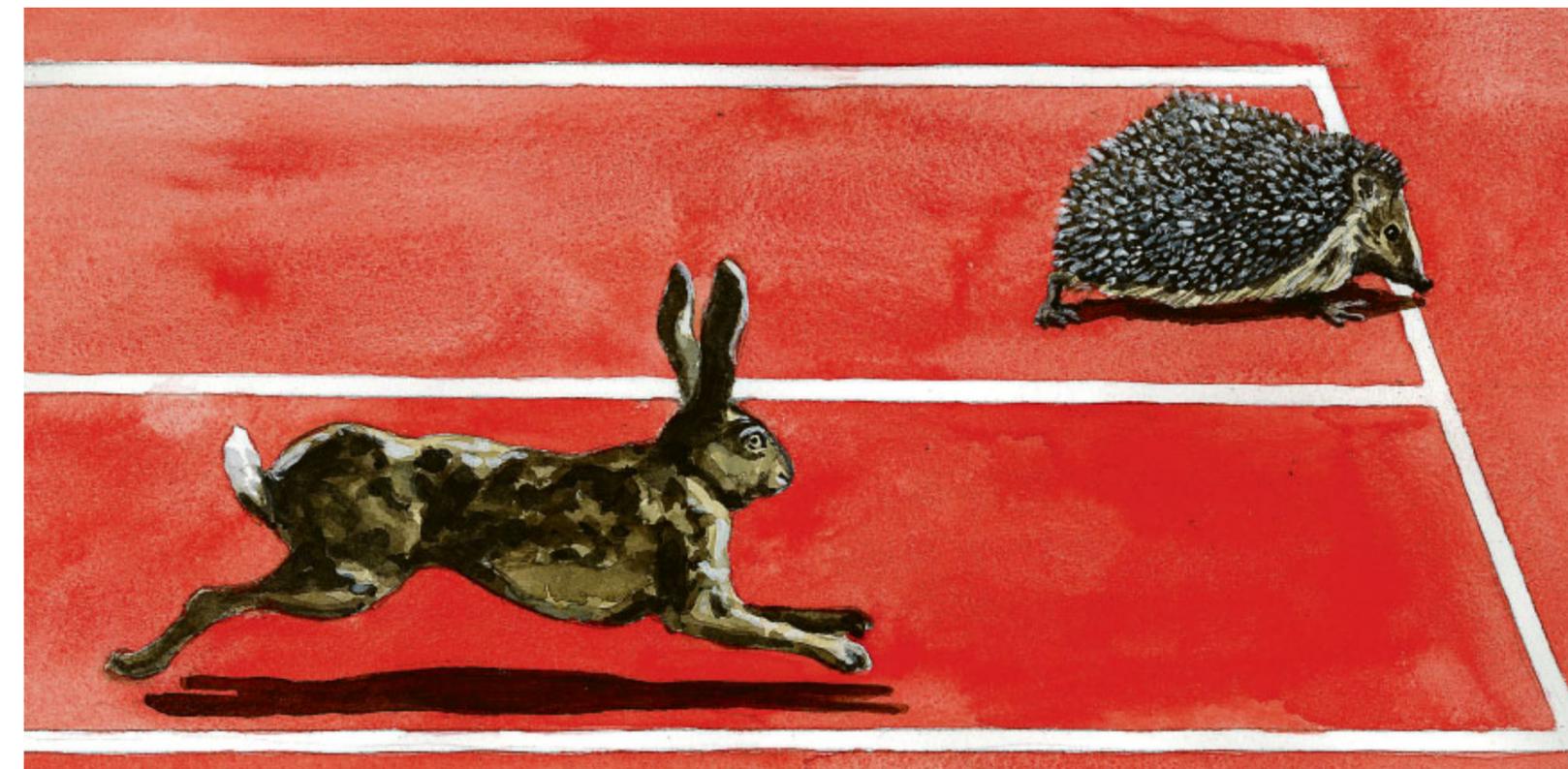


Illustration Greser & Lenz

In der ersten Reihe

Geheim: Gelder für Fußball-Fachleute, Sportrechte, Moderatoren – ARD und ZDF müssen von Verfassungen wegen alles offenlegen. *Von Friedrich Schoch*

standsbezüge solle für die Allgemeinheit die Transparenz im Umgang mit öffentlichen Mitteln erhöhen; hinter diesem verfassungsrechtlichen Ziel müsse der Schutz personenbezogener Daten zur Vergütung der betreffenden Personen zurückstehen, zumal nicht die engere Privatsphäre der Vorstandsmitglieder beeinträchtigt sei.

Vor dem skizzierten Hintergrund kann verfassungsrechtlich kaum ein Zweifel daran bestehen, dass dem öffentlichen Interesse an der Herstellung von Transparenz zur Verwendung der Rundfunkbeiträge ein größeres Gewicht beizumessen ist als den privaten Interessen der Fußballexperten an der Geheimhaltung der erlangten Zahlungen aus öffentlichen Mitteln. Die von Senderverantwortlichen vorgetragenen Einwände, es sei Vertraulichkeit vereinbart worden und für die Honorarverträge gelte Privatrecht, führen in die Irre. Die Intendanten und Justitiare sollten vielmehr die Frage beantworten, ob Honorarverträge mit Geheimhaltungsabreden überhaupt abgeschlossen werden dürfen. Und die „Flucht ins Privatrecht“ vermag selbstverständlich keinen Dispens von verfassungsrechtlichen Transparenzpflichten zu begründen.

Mit ihren einseitigen Betrachtungen negieren ARD und ZDF die Komplexität der Sach- und Rechtslage und blenden aus, dass zwischen Geheimhaltung und Transparenz ein Spannungsverhältnis besteht, das mit einer allzu schlichten reflexartigen Verweigerungshaltung nicht aufgelöst werden kann. Nun kennt unsere Rechtsordnung selbstverständlich die Kategorie der „vertraulichen Information“,

die auf der Vereinbarung einer öffentlichen Stelle mit einer Privatperson beruht. Eine solche Information ist nach der Rechtsprechung aber nur schützenswert, wenn – zusätzlich zur Vertraulichkeitsvereinbarung – objektive Gründe das Geheimhaltungsinteresse der Privatperson rechtfertigen. Derartige Gründe werden insbesondere in zu erwartenden Nachteilen (etwa rechtliche Sanktionen oder drohende tatsächliche Beeinträchtigungen) im Falle der Offenlegung der Information gesehen. Derartiges ist bei den Fußball-Fachleuten nicht zu erkennen. So sollten wir beispielsweise davon ausgehen, dass die Herren Kahn und Scholl ihre Honorare ordnungsgemäß versteuern, so dass vom Finanzamt bei der Herstellung von Transparenz mitnichten Unbill droht.

Am einfachsten wären die Debatten um Transparenz und Geheimhaltung dadurch zu beenden, dass Kahn und Scholl in die Offenlegung der Honorarvereinbarungen einwilligen. Die Herren haben ihre Verträge nicht mit privaten Sendern (mit dem einseitigen Recht zur Geheimhaltung) geschlossen, sondern mit transparenzpflichtigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die sich überwiegend aus (Pflicht-)Beiträgen finanzieren und die Mittelverwendung daher gegenüber der Öffentlichkeit rechtfertigen müssen. Das wissen die „Experten“ (beziehungsweise ihre Berater) auch, jedenfalls können sie es wissen. Hinzu kommt, dass Oliver Kahn und Mehmet Scholl ihren Markt als Werbeträger für Wirtschaftsunternehmen durch die Inanspruchnahme der öffentlich-rechtlichen Plattformen von ARD und ZDF nicht nur enorm steigern können, sondern dafür aus den Zwangsabgaben der Beitragszahler auch

noch honoriert werden. Andere Personen und Unternehmen müssen für Sendezeiten zu privaten Zwecken bezahlen.

Unabhängig vom Einverständnis der Fußballexperten sollten die Anstalten der ARD und das ZDF die Honorarvereinbarungen angesichts ihrer verfassungsrechtlichen Transparenzpflicht offenlegen. Zur einfachgesetzlichen Rechtslage wird in der juristischen Fachliteratur nur noch darüber diskutiert, ob schon die geltenden Datenschutzgesetze der Länder, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk maßgeblich sind, die Befugnis für konkrete Transparenzmaßnahmen enthalten oder ob es dafür spezieller Regelungen bedürfte. Dies kann im vorliegenden Zusammenhang unentschieden bleiben. Auf die Frage, was die ARD im Falle einer Offenlegung der Honorarvereinbarung mit Mehmet Scholl zu befürchten habe, antwortete der SWR-Justitiar: „Aus meiner Sicht nichts.“ Angesichts dieser Einschätzung sollten die Rundfunkanstalten nicht länger zögern und die überfällige Herstellung von Transparenz zu den Honorarvereinbarungen mit den „Experten“ umgehend vornehmen.

Die Geheimnisträgerei von ARD und ZDF bei der Honorierung der „Fußballxperten“ ist kein Einzelfall; sie steht stellvertretend für etliche Transparenzdefizite beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Dazu einige Beispiele: Der Meldung, dass ein ZDF-Nachrichtenmoderator etwa doppelt so viel verdiene wie der ZDF-Intendant, folgte vor wenigen Jahren die von Politikern – mit dem bayerischen Ministerpräsidenten an der Spitze – erhobene Forderung nach Offenlegung der Einkünfte führender Mitarbeiter öffentlich-rechtlicher Sender (Intendanten, Moderatoren, Re-

dakteure, Sprecher); geschehen ist insoweit nur wenig. Sodann: Die Talkmaster der Talkshows von ARD und ZDF erscheinen den Fernsehzuschauern seit vielen Jahren de facto wie Mitarbeiter mit einer Festanstellung (bei einem festen Sendeplatz im jeweiligen Programm), de iure wirken sie, soweit erkennbar, überwiegend mittels eigener Produktionsfirma, so dass Honorare vertraglich vereinbart werden können; zugleich wird die Kontrolle der Rundfunkgremien geschwächt, was die Intransparenz zusätzlich fördert.

Ferner: Das der Öffentlichkeit weithin unbekanntes Geflecht von Tochterfirmen der Rundfunkanstalten wirft seit geraumer Zeit Fragen des fairen Wettbewerbs und der ordnungsgemäßen Auftragsvergabe auf. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) spricht in ihrem 20. Bericht (April 2016) zum Jahresende 2013 von insgesamt 202 Tochter- und Enkelgesellschaften, davon 50 mit einer Minderheitsbeteiligung der Rundfunkanstalten. Die 152 Gesellschaften mit einer Mehrheitsbeteiligung der Sender weisen einen jährlichen Umsatz von über 1,5 Milliarden Euro aus. Ende Juli hat das Bundeskartellamt gegen einige Fernsehstudiotreiber im Verbund von ARD und ZDF wegen eines rechtlich unzulässigen Informationsaustauschs Bußgelder in Höhe von insgesamt etwa 3,1 Millionen Euro verhängt. Wäre es nicht an der Zeit, zur Ermöglichung einer öffentlichen Debatte über jene „Trabanten“ (einschließlich der Finanzströme und einer Kontrolle) vollständige Transparenz zu jenem Dickicht herzustellen?

Ein Höchstmaß an Intransparenz besteht, um ein letztes Beispiel zu geben, bei der Finanzierung der Sportrechte von ARD und ZDF. Die KEF hat in ihrem 19. Bericht (Februar 2014) festgestellt, bei dem erreichten Kostenvolumen sei „die Grenze des wirtschaftlich Vertretbaren erreicht und in Teilbereichen überschritten“. Die Rundfunkgremien zeigen sich zunehmend besorgt über fortwährend steigende Kosten, stimmen aber dennoch den abgeschlossenen Verträgen regelmäßig zu. Dem Vernehmen nach entscheiden letztlich der Sportchef, der Chefredakteur und der Intendant eines Senders über den Erwerb von Sportrechten. So stellt die im Oktober 2015 im Ausschuss für Medien des Landtags Rheinland-Pfalz öffentlich erörterte Rechnungshofprüfung beim SWR fest: Sportrechte seien teilweise ohne oder ohne rechtzeitige Beteiligung der Gremien erworben worden; zum Teil seien die den Gremien zur Entscheidung vorgelegten Erwerbsvorgänge unzureichend beschrieben gewesen. Bei den Sportrechten sind mittlerweile sogar Privatsender transparenter als ARD und ZDF, wenn immerhin im Nachhinein Rechtesteinstellungen mitgeteilt werden.

Nun beginnen die Olympischen Spiele in Rio de Janeiro. Der Kostenaufwand von ARD und ZDF sollte gegenüber den Beitragszahlern offengelegt werden, ebenso die Honorierung externer „Sport-Experten“. Zum Vergleich: Die Rechtekosten für Olympia 2012 in London werden von Kennern der Materie auf 140 Millionen Euro geschätzt, hinzu kämen Produktionskosten von weiteren 20 Millionen Euro. Könnten diese Zahlen von ARD und ZDF bestätigt werden? Spätestens im Jahr 2020 ist eine Diskussion um eine signifikante Erhöhung des Rundfunkbeitrags zu erwarten. Die Akzeptanz der Beitragszahler könnte eine nicht zu unterschätzende Bedeutung erlangen. Die anhaltende Intransparenz der öffentlich-rechtlichen Sender zum Umgang mit den Beiträgen in wesentlichen Bereichen des Rundfunkgeschehens stärkt weder das Vertrauen der Beitragszahler in die Anstalten und ihre Organe noch fördert sie die Akzeptanz der Zwangsabgabe und ihrer Verwendung.

Professor Dr. Friedrich Schoch lehrt öffentliches Recht an der Universität Freiburg und ist Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg.

Wenn Kinder heiraten – müssen

Die Verheiratung von Minderjährigen verletzt das Kindeswohl wie das sittliche Anstandsgefühl / Von Stephan Harbarth, Chris Thomale und Marc-Philippe Weller

Die steigende Zuwanderung aus muslimischen Ländern stellt neuerdings vermehrt auch das deutsche Familienrecht vor schwierige Zweifelsfragen. So hatte das Oberlandesgericht Bamberg im Mai über die Anerkennung einer in Syrien geschlossenen sunnitischen Ehe zwischen einem 14-Jahre alten Mädchen und ihrem volljährigen Cousin zu befinden. Obwohl man nach deutschem Recht nur mit 18 Jahren, in Ausnahmefällen mit 16 Jahren heiraten kann, gilt nach derzeitiger Gesetzeslage für Eheschließungen das Heimatrecht der Eheleute: Maßgeblich ist hier mithin das Recht desjenigen Staates, dem die Eheleute zum Zeitpunkt der Eheschließung angehören. Darauf aufbauend erteilte das Gericht, das anwendbare syrisch-sunnitische Eherecht erlaube Mädchen bereits ab 13 Jahren die Eheschließung, wenn ein Richter die körperliche und insbesondere die Geschlechtsreife feststelle und der Vater oder der Großvater des Mädchens zustimme. Darüber hinaus würden nach syrisch-sunnitischem Recht selbst unwirksam geschlossene Ehen durch Beschlaf nachträglich wirksam. Deshalb sei die Ehe als wirksam zu behandeln.

Diese Rechtsentwicklung ist bedenklich. Denn sie berührt im Fall der Kinderheirat das besonders verletzliche Wohl der verheirateten Kinder. Auffällig ist zudem die frauendiskriminierende Tendenz von muslimischen Rechtsordnungen: Mädchen werden etwa nach syrisch-sunnitischem

Recht bereits mit 13 Jahren, Jungen erst ab 15 Jahren als heiratsfähig angesehen. Sodann ist die Zustimmung der männlichen Eltern und Großeltern entscheidend.

Den Vereinten Nationen zufolge wurden weltweit circa 700 Millionen Frauen vor ihrem 18. Lebensjahr verheiratet. Bei mehr als der Hälfte aller derzeitigen syrischen Hochzeiten soll mindestens einer der Ehepartner laut SOS-Kinderdorf jünger als 18 Jahre sein. Diese Entwicklung ist auch bei uns spürbar. In Berlin wurden seit Januar 2015 etwa 66 000 Flüchtlinge registriert. Unter diesen soll es hunderte Ehen unter Beteiligung minderjähriger Frauen geben.

Kinderehen sind dabei besonders problematisch. Neben den Fundamentalwerten des Kindeswohls und der Geschlechtergleichbehandlung verletzen sie auch das sittliche Anstandsgefühl: Eine Gesellschaft gibt sich Regeln, die auf einer gemeinsamen Wertüberzeugung beruhen. Es ist mithin eine schlichte Frage der demokratischen, politischen Gestaltung, ob man in einem Land leben möchte, das Kindererehen gestattet, oder in einem, das Vorkehrungen trifft, um sie zu verhindern.

Solche Gestaltungsentscheidungen unterliegen dem Wandel der Zeit: Zu Beginn des 20. Jahrhunderts lag in Deutschland das Heiratsmindestalter von Männern bei 21, von Frauen bei 16 Jahren. Frauen konnte jedoch bei Einwilligung des Vaters (!) eine Befreiung erteilt werden, so dass sie auch unter 16 Jahren heiraten durften.

Diese grundsätzliche Anerkennung von Minderjährigenehen hatte in der Bundesrepublik Deutschland mit geringfügigen Abweichungen noch bis 1974 Bestand. Erst danach wurde das Volljährigkeitsalter von 21 auf 18 Jahre herabgesetzt und in Verbindung damit für beide Geschlechter das bis heute fortbestehende Heiratsmindestalter von 16 Jahren eingeführt. In der Bundesrepublik Deutschland bestand bis 1974 mithin noch ein patriarchalisches und geschlechterdiskriminierendes Heiratsregime. Diese bewegte deutsche Geschichte der Ehemündigkeit verdeutlicht zweierlei: Einerseits ist die Frage danach, ab welchem Lebensalter Mann und Frau heiraten können sollen, in der Vergangenheit verschieden beantwortet worden. Andererseits besteht in Deutschland seit immerhin über 40 Jahren – in den östlichen Bundesländern sogar seit rund 60 Jahren, da in der ehemaligen DDR seit 1955 geschlechterübergreifend das Mindestalter von 18 Jahren galt – die durchgehende und einhellige Überzeugung, dass Kinder unter 16 Jahren nicht heiraten beziehungsweise verheiratet werden dürfen.

Die Folgefrage lautet nun, inwieweit das inländische Verbot der Kinderheirat auch Auslandssehen erfassen soll. Falls sich der Bundestag – wofür viel sprechen dürfte – zu einem grundsätzlichen legislativen Eingreifen entschließen sollte, muss er entscheiden, an welcher Stelle und auf welche Weise im Ausland geschlossene

Kinderehen zu regulieren sind. Hierzu bietet sich ein gestuftes Vorgehen an:

Erstens sollten in Zukunft ausländische Ehen dem Recht des gewöhnlichen Aufenthalts der Eheleute unterworfen werden. Dies würde jedenfalls dann, wenn Eheleute mit ausländischer Staatsangehörigkeit ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben und im Inland heiraten, den Anwendungsbereich des deutschen Eheschließungsrechts ausweiten und die aus Sicht der deutschen Gesellschafts- und Wertordnung problematischen Fälle reduzieren. Indes würde dieser Schritt die Problematik nur teilweise entschärfen. Denn Ehen, die bereits im Ausland geschlossen worden waren, bevor ein gewöhnlicher Aufenthalt in Deutschland begründet wird, genießen grundsätzlich Bestandsschutz. Zur Bewältigung der Auslandskinderehen sind daher weitere Maßnahmen erforderlich.

Vor diesem Hintergrund sollten, zweitens, Kinderehen auf Antrag der Betroffenen oder einer Behörde (zum Beispiel des Jugendamts) für die Zukunft durch richterliche Gestaltungsentscheidung aufhebbar sein. Für in Deutschland geschlossene Kinderehen ist dies bereits nach den Paragraphen 1303, 1313 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) der Fall. Eine Erweiterung auf im Ausland geschlossene Kinderehen, deren Ehegatten ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben, wäre als spezialgesetzliche Ausformung der deutschen öffentlichen Ordnung (sogenannte

ordre public) gerechtfertigt. Sie könnte entweder als Annex zur bestehenden Eheaufhebung im BGB oder als Sondernorm des Internationalen Familienrechts im Einführungsgesetz des Bürgerlichen Gesetzbuchs (EGBGB) geregelt werden. Beide Varianten stünden im Einklang mit dem Unionsrecht: Nach der Brüsseler Verordnung IIa-VO 2003 sind die deutschen Gerichte jedenfalls dann für die Aufhebung zuständig, wenn die Ehegatten ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben. Welches Recht die deutschen Gerichte dabei anzuwenden haben, überlässt das Unionsrecht den Mitgliedstaaten. Insbesondere wird die Eheaufhebung im Gegensatz zur Ehescheidung nicht von der für Scheidungen einschlägigen sogenannten Rom III-Verordnung 2010 erfasst. Der große pragmatische Vorteil der Aufhebungslösung liegt in ihrer Rechtssicherheit und Rechtsklarheit: Im Rahmen eines Aufhebungsverfahrens könnte für alle ehe-, vermögens- und kindschaftsrechtlichen Einzelfragen verbindlich und eindeutig der Ehestatus eines Paares geklärt werden. Wichtig wäre es in diesem Zusammenhang, entsprechende behördliche Akte durch Begleitprogramme zugunsten der betroffenen Minderjährigen zu flankieren. Drittens sollte zum unmittelbaren Schutz der verheirateten Kinder deren sexuelle Selbstbestimmung strafrechtlich geschützt werden. Für Kinder unter 14 Jahren ist dies bereits der Fall, der Partner ist

nach Paragraph 176 f. Strafgesetzbuch (StGB) wegen sexuellen Missbrauchs strafbar. Bis zur Vollendung des 16. Lebensjahrs sollte ein vergleichbarer Schutz gelten. Dazu ist Geschlechtsverkehr in Kinderehen ab einem noch näher zu diskutierenden und dann vom Gesetzgeber festzulegenden Altersunterschied zwischen den Ehegatten als sexueller Missbrauch von Schutzbefohlenen nach Paragraph 174 StGB zu qualifizieren. Freilich muss man darauf achten, dass man mit dem Strafrecht nicht über das Ziel hinausschießt. Daher macht schon das geltende Recht für typische „Jugendlieben“ eine sinnvolle Ausnahme von der Strafbarkeit, also etwa für die Beziehung eines 18-Jährigen mit einer 15-Jährigen.

Die Problematik der Kinderehen ist vielschichtig: Sie wird im kulturellen Vergleich aber auch in der geschichtlichen Entwicklung unterschiedlich beantwortet. Das Recht muss dieser Komplexität Rechnung tragen. Ein Verbot von Kinderehen im Inland muss daher von einer abgestuften Palette an Maßnahmen und Sanktionen begleitet werden, die genügend Raum lassen, dem Interesse der minderjährigen Frauen im Einzelfall Rechnung zu tragen.

Dr. Stephan Harbarth ist Rechtsanwalt und Mitglied des Deutschen Bundestages sowie stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion; Professor Dr. Marc-Philippe Weller ist Direktor und Dr. Chris Thomale ist Akademischer Rat am Institut für ausländisches und internationales Privat- und Wirtschaftsrecht der Universität Heidelberg.