

WESTFÄLISCHE
WILHELMS-UNIVERSITÄT
MÜNSTER

Institut für
Informations-,
Telekommunikations-
und Medienrecht

ITM | Leonardo-Campus 9 | 48149 Münster

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/816

A12, A05

Prof. Dr.
Bernd Holznagel, LL.M.
Direktor

Leonardo-Campus 9
48149 Münster

Tel. +49 251 83-38641
Fax +49 251 83-9038644
holznagel@uni-muenster.de
<http://itm.uni-muenster.de>

Stellungnahme
zur Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien des
Landtags Nordrhein-Westfalen

Vierter Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge
(Vierter Medienänderungsstaatsvertrag, 4. MÄStV)

Drucksache 18/4594

1. Zusammenfassung

Der Entwurf zum vierten Medienänderungsstaatsvertrag wirft keine verfassungsrechtlichen Probleme auf.

Medien- und rechtspolitisch sind die Vorschriften als gelungen und begrüßenswert anzusehen.

Die Regelungen orientieren sich in weiten Zügen an bereits bestehenden Transparenz- und Compliance-Elementen in den Gesetzen und Staatsverträgen einzelner (Landes-)Rundfunkanstalten.

Die Schaffung eines gemeinsamen Mindeststandards, der weitergehenden Landesgesetzen nicht entgegensteht, ist eine dem föderalistisch organisierten Rundfunk angemessene Herangehensweise.

2. Gegenstand und allgemeine Bewertung

Der vierte Medienänderungsstaatsvertrag schließt sich einem Trend an, der in den letzten Jahren im nationalen und internationalen Gesellschaftsrecht zu beobachten war. Die Durchsichtigkeit der Anstalten für die Nutzerschaft wird durch Transparenzregeln erhöht. Es werden strikte Vorgaben zur Vermeidung von Interessenkonflikten geregelt, dabei gilt es schon den äußeren Anschein einer Beeinflussbarkeit und Parteilichkeit zu verhindern. Hinzu treten Mechanismen, die sicherstellen sollen, dass gesetzliche Vorgaben und anstaltsinterne Regeln strikt befolgt werden (Compliance-Management-Systeme), die insgesamt auch der Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der Anstalten dienen. Die anstaltsinterne Kontrolle der Einhaltung der Regelungen durch die Gremien wird verschärft. Im Einzelnen hat der Gesetzgeber dieses Konzept durch fünf Vorschriften zu den Themen Transparenz (§ 31a), Compliance (§ 31d), Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungsunternehmen (§ 31c), Gremienaufsicht (§ 31d) und Interessenskollisionen (§ 31e) umgesetzt. Der Gesetzgeber strebt dabei an, eine „Basisregulierung“¹ treffen. Es soll ein einheitliches Mindestmaß geschaffen werden, welches

¹ Vgl. Begründung zum 4. MÄStV, LT Drs. NW 18/4594, S. 24.

durch die individuellen Regelungen der Länder nicht unterschritten werden darf. Es ist den Ländern aber überlassen, über dieses Mindestmaß hinausgehende Regelungen zu schaffen.²

In der Tat weisen die Gesetze bzw. Staatsverträge über die Rundfunkanstalten auf Landesebene bereits diverse Regelungen auf, die die vom 4. MÄStV adressierten Bereiche betreffen. Die Vorgehensweise, nach dem Richtlinienprinzip einen gemeinsamen Mindeststandard zu definieren, ist daher angemessen und Ausdruck der föderalistisch organisierten öffentlich-rechtlichen Rundfunklandschaft. Hierdurch wird auch die erforderliche Flexibilität geschaffen, bereits erfolgreich etablierte Standards und Systeme in einzelnen Anstalten zu erhalten. Dieser Hintergrund wird im Rahmen der zum Teil geäußerten Kritik an den „vagen“ Vorschriften des 4. MÄStV übersehen.

Der Regelungsansatz und die Vorschriften sind in rechtspolitischer Hinsicht als gut gelungen einzustufen. Verstöße gegen das Verfassungsrecht sind nicht erkennbar.

3. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Die Rundfunkfreiheit unterliegt in ihrer Besonderheit als dienende Freiheit nicht ausschließlich den Schrankenvorbehalten des Art. 5 Abs. 2 GG, sondern erfordert von vornherein die Ausgestaltung i.S. einer „positiven Ordnung“³ durch den Gesetzgeber. Daraus folgt ein Ausgestaltungsvorbehalt, dessen Ausfüllung durch *funktionsermöglichende* Gesetze nicht an den abwehrrechtlichen Maßstäben („Eingriffs- bzw. Schrankengesetze“), sondern ausschließlich an den objektiv-rechtlichen Gewährleistungen des Art. 5 GG zu messen ist („Ausgestaltungsgesetze“).⁴ Ausgestaltungsgesetze müssen „mit hinreichender Wahrscheinlichkeit der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Medienordnung“⁵ dienen. Insgesamt wird eine „angemessene Förderung der

² Vgl. Begründung zum 4. MÄStV, LT Drs. NW 18/4594, S. 24.

³ BVerfGE 57, 295 (320).

⁴ BVerfGE 57, 295 (321); 90, 60 (88 f.); vgl. m.w.N. Hoffmann-Riem, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, 2000, 95.

⁵ Schemmer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, 53. Edt. 2022, Art. 5 Rn. 77.1.

objektiv-rechtlichen Ziele der Rundfunkfreiheit, namentlich der Gewährleistung von Meinungsvielfalt und Staatsfreiheit des Rundfunks“ gefordert.⁶

Die im 4. MÄStV vorgesehenen Regelungen sind als Ausgestaltungsgesetze einzustufen. Sie dienen der Erhaltung eines funktions- und leistungsfähigen öffentlich-rechtlichen Rundfunks und wahren dabei den Grundsatz der Staatsferne. Konflikte mit objektiven Strukturprinzipien der Rundfunkfreiheit sind nicht erkennbar. Insbesondere besteht kein Einfluss auf die Programmgestaltung oder Finanzierung der Anstalten.

Daneben sind im Besonderen die Anforderungen zu berücksichtigen, die das Bundesverfassungsgericht in der Rechtsprechung bezüglich der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten formuliert hat. Hieraus ergibt sich insbesondere die Pflicht des Rundfunkgesetzgebers, ein Mindestmaß an Transparenz in den Aufsichtsgremien sicherzustellen.⁷ Zudem sind Regelungen zur Inkompatibilität und zur persönlichen Rechtsstellung der Gremienmitglieder erforderlich.⁸ Explizite Anforderungen an die Qualifikation der Mitglieder des Verwaltungsrates hat das BVerfG hingegen nicht formuliert, was jedoch den Rundfunkgesetzgeber nicht daran hindert, entsprechende funktionsfördernde Gestaltungen vorzunehmen.⁹

4. Zu den Regelungen im Einzelnen

a) § 31a MÄStV Transparenz

In der Transparenzvorschrift des § 31a MÄStV wird zunächst vorgegeben, dass die Organisationsstruktur sowie die zentralen Regelungen, die für die Rundfunkanstalt Geltung beanspruchen, im Internet zu veröffentlichen sind. Dies ist sachlich erforderlich und entspricht den heutigen Gepflogenheiten. Im Übrigen ist die Vorschrift explizit den § 30a des ZDF- und Deutschlandradio-

⁶ BVerfGE 121, 30 (64).

⁷ BVerfGE 136, 9 (48 ff.).

⁸ BVerfGE 136, 9 (57); s. hierzu auch *Henneke*, NVwZ 2022, 109 (1414).

⁹ *Henneke*, NVwZ 2022, 109 (1414).

Staatsvertrags nachempfunden, die wiederum vom BVerfG¹⁰ formulierte Transparenzanforderungen umsetzen.¹¹ Auch im Sinne der Akzeptanz in der Bevölkerung müssen die gewährten Bezüge der jeweiligen Intendant*innen und Direktor*innen unter Namensnennung im Internetauftritt und in den Geschäftsberichten veröffentlicht werden. Die Begrenzung auf diesen Personenkreis ist sachgerecht. Auch ist es sinnvoll, die Transparenzregelung nicht nur auf die gewährten Bezüge zu beschränken, sondern auch darüber hinausgehende Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder und sonstige geldwerte Vorteile bekanntzugeben. Eine Deckelung der Intendant*innen-Gehälter ist nicht vorgesehen. Dies bleibt den Ländern überlassen. So haben zum Beispiel die Länder Berlin und Brandenburg im aktuellen Änderungsentwurf zum rbb-Staatsvertrag¹² ein Intendant*innen-Gehalt vorgesehen, welches sich an Besoldungsstufe B 11 orientiert. Eine bundesweit einheitliche Regelung für diese Frage ist weder erforderlich noch sachgerecht.

b) § 31b MÄStV Compliance

Die Compliance Regeln in § 31b MÄStV sind zunächst bestrebt, dass Hinweisgeberschutzgesetz¹³ umzusetzen. Es soll eine externe Anlaufstelle (Ombudsperson) für vertrauliche und anonyme Hinweise zu Rechts- und Regelverstößen geschaffen werden (§ 31b Abs. 2 MÄStV). Der NDR hat beispielsweise zu ähnlichen Zwecken bereits die Position der/des Anti-Korruptionsbeauftragten eingerichtet und beauftragt zusätzlich eine/n externe/n Vertrauensanwält*in.¹⁴

¹⁰ BVerfG, 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11.

¹¹ Vgl. Begründung zum 4. MÄStV, LT Drs. NW 18/4594, S. 25.

¹² Vgl. rbb24 v. 28.08.2023, Neuer rbb-Staatsvertrag sieht Gehaltsdeckel für Intendanz vor, abrufbar unter: <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2023/08/rbb-staatsvertrag-berlin-brandenburg-staatskanzlei-senatskanzlei-intendanz-rundfunkrat-verwaltungsrat.html>; der Entwurf selbst ist zum Zeitpunkt der Stellungnahme noch nicht öffentlich.

¹³ BGBl. 2023 I Nr. 140 v. 02.06.2023; das Hinweisgeberschutzgesetz dient seinerseits der Umsetzung der Whistleblower-RL (EU) 2019/1937.

¹⁴ Vgl. Dienstanweisung des NDR v. 25.04.2023, Regelungen zur Compliance und zum Schutz vor Korruption im NDR, 4, 5, abrufbar unter:

Darüber hinaus werden die Anstalten verpflichtet, ein wirksames Compliance-Management-System zu schaffen. Insbesondere ist eine unabhängige Compliancestelle oder ein/e Compliancebeauftragte/r einzusetzen. Auf den ersten Blick erscheinen diese Regelungen recht knapp. Für diesen Bereich existieren jedoch Standards des Instituts der Wirtschaftsprüfer, wie insbesondere der Prüfungsstandard für Compliance Management Systeme IDW PS 980. Zudem kann nur über eine dynamische Bezugnahme sichergestellt werden, dass jeweils aktuelle Anforderungen aus Gesetzgebung, Rechtsprechung sowie der anerkannte Stand von Wissenschaft und Praxis berücksichtigt werden,¹⁵ ohne dass es hierfür einer Änderung am MStV bedarf. Zudem bilden sich mit den Public Corporate Governance Kodizes von Bund,¹⁶ Ländern¹⁷ und Kommunen¹⁸ Best-Practice Standards heraus. Nicht jede der in diesem Kodex befindlichen Regelungen passt aber auf öffentlich-rechtliche Anstalten und auf Gremien, die größtenteils aus ehrenamtlichen Mitgliedern bestehen. Zu Recht wird daher auf Ebene der Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) ein auf die Besonderheiten der Rundfunkanstalten angepasster Kodex entwickelt.¹⁹ All diese Maßnahmen sind nachhaltig zu begrüßen. Sie dienen der Korruptionsbekämpfung, der Redlichkeit und der Akzeptanz in der Bevölkerung.

https://www.ndr.de/der_ndr/unternehmen/organisation/schutzvorkorruption103.docx.

¹⁵ Vgl. Begründung zum 4. MÄStV, LT Drs NW. 18/4594, S. 26.

¹⁶ Bundesministerium der Finanzen, Bek. v. 16.9. 2020, Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes – Beschluss der Bundesregierung v. 16.09.2020, GMBI 2021, S. 130 ff.

¹⁷ Vgl. etwa Hamburger Corporate Governance Kodex, Stand 2020, abrufbar unter: <https://www.hamburg.de/contentblob/16053450/81e880c01eece8ed2ab1fdc2057a68a8/data/hamburger-corporate-governance-codex.pdf>.

¹⁸ Vgl. etwa Public Corporate Governance Kodex der Stadt Köln – Standards zur Steigerung der Effizienz, Transparenz und Kontrolle bei den kommunalen Beteiligungsunternehmen, Stand Juni 2020, abrufbar unter: https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf-dezernat2/public_corporate_governance_kodex.pdf.

¹⁹ Vgl. ARD PM v. 25.11.2022, GVK treibt die angekündigte Stärkung der Aufsicht voran, abrufbar unter: <https://www.ard.de/die-ard/2022-11-25-GVK-treibt-angekuendigte-Staerkung-der-Aufsicht-voran-100/>.

c) § 31c MÄStV Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungsunternehmen

§ 31c MÄStV betrifft Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungsunternehmen der Rundfunkanstalten, für die § 31b MÄStV keine unmittelbare Geltung entfaltet. Unterschieden wird zwischen Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungen i.S.d. § 42 Abs. 3 MStV, d.h. solchen Unternehmen des Privatrechts, an denen die Anstalten unmittelbar, mittelbar, auch zusammen mit anderen Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts, mit Mehrheit beteiligt sind und anderen Beteiligungen ohne Mehrheit. Im ersten Fall ist nach § 31c S. 1 MÄStV sicherzustellen, dass regelmäßig eine Berichterstattung über Transparenz und Compliance ggü. dem zuständigen Aufsichtsgremium erfolgt. Bei Beteiligungen ohne Mehrheit folgt aus § 31c S. 2 MÄStV hingegen nur eine Hinwirkungspflicht.

d) § 31d MÄStV Gremienaufsicht

Sehr zu begrüßen sind auch die Vorgaben für die Gremienaufsicht in § 31d MÄStV. Seit langem wird kritisiert, dass insbesondere die Verwaltungsräte nicht mit ausreichend qualifizierten Mitgliedern besetzt sind und infolgedessen ihre Kontrollfunktion nicht effektiv ausüben können.²⁰ Die vom Aufgabenkreis der Rundfunkräte deutlich zu differenzierenden Tätigkeiten des Verwaltungsrates müssten sich auch im Anforderungsprofil seiner Mitglieder niederschlagen.²¹ Folgerichtig schreibt der § 31d Abs. 1 Nr. 1 MÄStV nun vor, dass die Verwaltungsräte über Mitglieder verfügen müssen, die ausreichende Kenntnisse im Bereich der Wirtschaftsprüfung, Betriebswirtschaft, des Rechts und der Medienwirtschaft oder der Medienwissenschaft verfügen müssen. Auch wird ihnen vorgegeben, dass sie sich regelmäßig zur Erfüllung ihrer Aufgaben fortzubilden haben (Nr. 2). Eine entsprechende, allerdings detailliertere, Vorschrift enthält das WDR-G mit § 20 Abs. 2. Danach müssen „[d]ie sachverständigen Mitglieder [...] insgesamt Erfahrungen auf dem

²⁰ So auch *Jarren*, epd medien 2022 Nr. 35, 3 (5), der insb. fordert, „den Anteil der als fachkompetent anzusehenden Personen für Haushalt und Finanzen in den Gremien gesetzlich oder per Satzung [zu] regeln“.

²¹ *Henneke*, NVwZ 2022, 1409 (1415).

Gebiet der Medienwirtschaft, der Wirtschaftswissenschaften, der Wirtschaftsprüfung, der Personalwirtschaft, der Informations- oder Rundfunktechnologie sowie des Rechts aufweisen“, die jeweils durch eine mindestens fünfjährige, einschlägige Berufserfahrung nachgewiesen werden muss. Weiterhin muss ein Mitglied über das Wirtschaftsprüferexamen und ein weiteres über die Befähigung zum Richteramt verfügen.

In der Praxis maßgeblich ist zudem, dass die Mitglieder der Verwaltungsräte durch Geschäftsstellen unterstützt werden. Das gleiche gilt für die Rundfunkgeräte. Die Geschäftsstellen müssen mit angemessenen Personal- und Sachmitteln ausgestattet werden. In einigen großen Anstalten werden gar getrennte Geschäftsstellen für den Rundfunkrat und den Verwaltungsrat eingerichtet.²² Die Mitarbeiter der Geschäftsstellen sind in ihrer Tätigkeit fachlich nur den Weisungen des Gremienvorsitzenden unterworfen. Sicherlich bedeutet dies nicht, dass die Mitglieder der Gremiengeschäftsstelle komplett unabhängig sind. Sie bleiben immer noch Beschäftigte der Rundfunkanstalt. Gleichwohl ist dies alles ein wichtiger Schritt, um die Effizienz der Aufsicht zu erhöhen. Die Räte werden damit in die Lage versetzt, nicht nur Vorlagen der Intendanz abzulehnen, sondern können eigene Impulse setzen. Dies bleibt bei alledem eine anspruchsvolle Aufgabe, bedenkt man, dass in vielen Anstalten Rechtsgeschäfte, die eine Größenordnung von 150.000 € übersteigen, der Zustimmung der Verwaltungsräte bedürfen.²³ Dadurch entsteht ein hoher Arbeitsaufwand, der von nicht in die Entscheidungsprozesse der Anstalten eingebundenen Personen kaum einzuschätzen ist.

e) § 31e MÄStV Interessenkollision

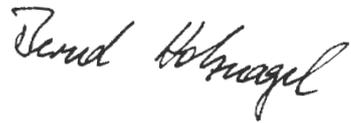
Beschränkungen von Interessenkollision sind im Verwaltungsrecht eine Selbstverständlichkeit. Sie haben immer für öffentlich-rechtliche Anstalten Geltung beansprucht, § 31e MÄStV schafft jetzt eine sektorspezifische Regelung. Vergleichbare Vorschriften für die Anstalten finden sich etwa in §

²² So beispielsweise beim WDR.

²³ Vgl. etwa § 21 Abs. 3 Nr. 9 WDR-G.

13 Abs. 5, 5a, 5b WDR-G und § 12 Abs. 4 Nr. 9 rbb-StV. All dies ist uneingeschränkt zu begrüßen, im nächsten Schritt ist zu evaluieren, ob all diese Maßnahmen auch adäquat umgesetzt worden sind.

Münster, 18.09.2023



Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M.



Dr. Sarah Hartmann