

Professor Dr. Karl-E. Hain

Direktor des Instituts für

Medienrecht und Kommunikationsrecht

der Universität zu Köln

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/838

A12, A05

Stellungnahme

zu dem Antrag der Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen
auf Zustimmung zum Vierten Staatsvertrag zur Änderung
medienrechtlicher Staatsverträge (4. MÄStV)

Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, Herr André Kuper, hat mich mit Schreiben vom 30.08.2023 gebeten, gegenüber dem Ausschuss für Kultur und Medien eine Stellungnahme zu dem Antrag der Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen auf Zustimmung des Landtags zum Vierten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (4. MÄStV) (LT-Drs. 18/4594) abzugeben. Dieser Bitte komme ich gern nach.

A. Zielsetzung und Regulierungsansatz

Im Beschluss der Rundfunkkommission der Länder vom 20.01.2023 heißt es: „Mit dem Vierten Medienänderungsstaatsvertrag werden die Länder noch in diesem Jahr mit Regelungen zur Stärkung von Compliance, Transparenz und Kontrollmechanismen eine einheitliche Basis für ARD, ZDF und Deutschlandradio schaffen. Es besteht Einigkeit, dass jetzt der Reformprozess weitergeführt werden muss, um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk inhaltlich, finanziell wie technisch zukunftsfest auszugestalten.“¹

In der Begründung zum 4. MÄStV wird ausgeführt, die Länder sähen die Notwendigkeit eines einheitlichen gesetzlichen Rahmens in den Bereichen Transparenz und Compliance-Grundsätze sowie Aufsicht und Kontrolle bei den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, dem ZDF und dem Deutschlandradio (DLR). Gemein sei den Vorschriften der §§ 31 a – e (Art. 1 Nr. 3 des 4. MÄStV), dass sie ein einheitliches Mindestmaß bestimmten, durch welches individuelle Regelungen der Länder insoweit nicht berührt würden, als sie einen über das festgelegte Mindestmaß hinausgehenden Regelungsinhalt hätten².

Mit dem 4. MÄStV reagieren die Länder insbesondere auch auf den Skandal beim rbb. Die Etablierung einheitlicher Mindeststandards in den Bereichen Transparenz, Compliance, Stärkung der Professionalität der Gremienarbeit, Vermeidung von Interessenkollisionen und Sicherung der Unparteilichkeit von Gremienmitgliedern zu etablieren, ist legitim. Sie fördert nicht zuletzt die ordnungsgemäße und effiziente Erfüllung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Beachtung der Vorgaben der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Auftragserfüllung.

Der Regulierungsansatz, interföderal einen Mindeststandard festzusetzen und zugleich weitergehende Regelungen in den Gesetzen und Staatsverträgen der Länder bezüglich der verschiedenen öffentlich-rechtlichen Anstalten³ zuzulassen, ist sinnvoll. Auf diese Weise wird einerseits die Anhebung ggf. unter dem Mindestniveau liegender

¹ Beschluss der Rundfunkkommission der Länder, 20.01.2023, 2., Satz 2 f (Quelle: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/Beschluss_der_RFK_vom_20.1.23_zur_Reform_des_oeffentlich-rechtlichen_Rundfunks.pdf; zuletzt abgerufen am 23.09.2023).

² LT-Drs. 18/4594, S. 24.

³ Das Deutschlandradio ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 1 Abs. 1 Satz 1 DLR-StV). Aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung wird im Folgenden zusammenfassend für alle Häuser unter Einschluss des DLR die Bezeichnung „die öffentlich-rechtlichen Anstalten“ bzw. „die Anstalten“ verwendet.

Standards in Bezug auf Transparenz, Compliance etc. auf den einheitlichen Mindeststandard bewirkt und andererseits ermöglicht, dass über dem Mindestniveau liegende bestehende Regulierungen erhalten bleiben und die Muttergemeinwesen verschiedener öffentlich-rechtlicher Sender weitergehende Regelungen schaffen können. Soweit die Bestimmungen der §§ 31 a – e i.d.F. des 4. MÄStV unbestimmte Regelungen enthalten, können sie zudem in den Gesetzen, Staatsverträgen bezüglich der verschiedenen öffentlich-rechtlichen Anstalten und in deren internen Regularien – auch unter Berücksichtigung jeweiliger spezifischer Bedingungen und Erfordernisse – konkretisiert werden. Den Ländern obliegt es, in angemessenen zeitlichen Abständen zu überprüfen, ob die im 4. MÄStV statuierten Mindeststandards – wie i.Ü. auch die einschlägigen Regelungen bezüglich einzelner öffentlich-rechtlicher Anstalten – hinreichende Effektivität entfalten.

B. Anmerkungen zu den einzelnen Regelungen

Im Folgenden würdige ich den Gehalt der §§ 31 a – e i.d.F. des 4. MÄStV nicht *in toto*, sondern beschränke mich auf Anregungen und kritische Bemerkungen zu einzelnen Passagen. Gegen die nicht kommentierten Passagen habe ich keine rechtlichen Einwände.

I. Zu § 31a (Transparenz)

§ 31a Abs. 1 Satz 4 statuiert die in § 31a Abs. 1 Satz 5 f konkretisierte Pflicht der öffentlich-rechtlichen Anstalten zur Veröffentlichung der Bezüge von Intendanten und Direktoren unter Namensnennung auch im Internet. Die Nennung der jeweiligen Namen halte ich nicht für erforderlich. Gerade die Namensnennung im Internet ermöglicht zudem eine personenbezogene Skandalisierung. Vorzugswürdig ist m.E. ohnehin die gesetzliche Festlegung von Bezügekorridoren oder -höchstgrenzen unter Konkretisierung der zu berücksichtigenden Leistungen an das Leitungspersonal⁴. Die letztgenannte Option würde den öffentlich-rechtlichen Anstalten und dem (zukünftigen) Leitungspersonal gewisse Verhandlungsspielräume erhalten. Diese Korridore bzw. Höchstgrenzen müssten dann veröffentlicht werden.

II. Zu § 31 b (Compliance)

§ 31b Abs. 1 Satz 2 bestimmt in Bezug auf die öffentlich-rechtlichen Anstalten: „Sie haben jeweils eine in Ausübung der Tätigkeit unabhängige Compliance-Stelle oder einen Compliance-Beauftragten einzusetzen, [...]“. Zwar wird aus der Begründung zum 4. MÄStV, in der es heißt, nach Satz 2 seien „unabhängige Compliance-Stellen oder -Beauftragte“⁵ einzusetzen, deutlich, dass nach der Intention der Länder auch Compliance-Beauftragte den Status der Unabhängigkeit innehaben sollen. Besser wäre indes gewesen, dies bereits durch den Wortlaut der Norm klar zum Ausdruck zu bringen.

⁴ Problematisch erscheint mir demgegenüber die Verweisung auf Besoldungsgruppen von Beamten oder Richtern, weil die insoweit maßgebliche Besoldungs- und Versorgungsstruktur mit derjenigen der in Rede stehenden Vergütungen schwerlich vergleichbar ist.

⁵ LT-Drs. 18/4594, S. 26.

Die Garantie der Unabhängigkeit gilt nicht zuletzt gegenüber dem Intendanten. Auch wenn eine Compliance-Stelle oder ein Compliance-Beauftragter im Verantwortungsbereich des Intendanten handelt, ist gerade die Unabhängigkeit gegenüber dem Intendanten *conditio sine qua non* zur effektiven Wahrnehmung der Aufgaben dieser Stelle bzw. dieses Beauftragten. Das schließt nicht aus, dass der Intendant (nicht bindende) Anregungen zur Aufgabenausübung – etwa im Hinblick auf die Betrachtung der Wahrung der Compliance-Regularien in bestimmten Bereichen – gibt.

Diese Erwägungen gelten entsprechend auch im Hinblick auf die Verantwortung eines Direktoriums bzw. eines für Compliance verantwortlichen Direktors.

III. Zu § 31c (Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungsunternehmen)

Auch wenn in der Begründung zum 4. MÄStV ausgeführt wird, mit § 31c würden die Vorgaben zu Transparenz und Compliance auch auf die Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungsunternehmen im Sinne von § 42 Abs. 3 MStV ausgedehnt⁶, ist das nicht zutreffend. Statuiert wird insoweit lediglich eine Pflicht der öffentlich-rechtlichen Anstalten zur Etablierung einer Berichtspflicht. Es wäre bezüglich der in Rede stehenden, von den Anstalten beherrschten Einheiten möglich und m.E. auch sinnvoll, die Anstalten in Bezug auf diese Einheiten – vorbehaltlich etwaig bestehender Pflichten nach anderen Gesetzen – zur Gewährleistung und Fortschreibung eines wirksamen Compliance Management Systems nach anerkannten Standards und zur Gewährleistung eines Transparenz(-mindest-)Standards zu verpflichten. In Bezug auf Minderheitsbeteiligungen hätte anstelle einer bloßen Soll-Regelung bezüglich der Hinwirkung der Anstalten auf Berichterstattung zu Transparenz und Compliance (§ 31c Satz 2) – vorbehaltlich etwaig bestehender Pflichten nach anderen Gesetzen – eine Pflicht der Anstalten zur Hinwirkung auf die Etablierung und Fortschreibung eines wirksamen Compliance Management Systems nach anerkannten Standards und auf die Gewährleistung eines Transparenz(-mindest-)Standards statuiert werden können. Auch im Rahmen solcher Pflichten könnten Besonderheiten jeweiliger Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungsunternehmen berücksichtigt werden.

⁶ LT-Drs. 18/4594, S. 27.

IV. Zu § 31d (Gremienaufsicht)

1. Verwaltungsräte

Die Gewährleistung eines hinreichenden Maßes an Professionalität der Verwaltungsräte ist durchaus erforderlich. Diesbezüglich bestimmt § 31d Abs. 1 Nr. 1, es sei insbesondere sicherzustellen, dass in den Verwaltungsräten auch über die Mitglieder ausreichende Kenntnisse im Bereich der Wirtschaftsprüfung, der Betriebswirtschaft, des Rechts und der Medienwirtschaft oder der Medienwissenschaft vorhanden seien.

Die Formulierung „auch über die Mitglieder“⁷ erlaubt die Einholung externer Expertise⁸. Sie darf allerdings nicht so verstanden werden, als bestehe die Möglichkeit, dass Defizite bezüglich der Kenntnisse in den aufgeführten Materien durch externe Expertise kompensiert werden dürften. Das ergibt sich aus der Begründung, soweit dort ausgeführt wird, mit Nummer 1 solle gewährleistet werden, dass *in den Verwaltungsräten* vertieftes Spezialwissen in verschiedenen Fachbereichen vorhanden sei⁹. Dies hätte allerdings besser bereits im Wortlaut der Bestimmung klar zum Ausdruck gebracht werden sollen.

Hinsichtlich der genannten Bereiche, bezüglich derer Expertise erforderlich ist, werden u.a. ausreichende Kenntnisse der Medienwirtschaft *oder* der Medienwissenschaft genannt. Ich bin der Meinung, dass angesichts der Aufgaben der Verwaltungsräte ausreichende Kenntnisse der Medienwirtschaft unverzichtbar sind, die Abbildung von Kenntnissen der Medienwissenschaft im Verwaltungsrat indes nicht erforderlich ist. Für notwendig halte ich auch ausreichenden Sachverstand in Bezug auf die Informations-/Rundfunktechnologie.

Nach dem Wortlaut des § 31d Abs. 1 Nr. 1 ist es nicht erforderlich, dass alle oder zumindest die meisten Mitglieder der Verwaltungsräte Sachverständige sein müssen. Dies wird bestätigt in der Begründung zu dieser Vorschrift, in der es heißt, ein Gremienmitglied könne mehrere Expertisen auf sich vereinen, nicht alle Mitglieder im Verwaltungsrat müssten aber über Fachwissen in den genannten Bereichen verfügen. Ausreichend sei, dass das Gremium über die Gesamtheit seiner Mitglieder die geforderten

⁷ Hervorhebung d.d. Verf.

⁸ Vgl. LT-Drs. 18/4594, S. 28, 1. Abs. a.E.

⁹ LT-Drs. 18/4594, S. 27.

Kompetenzen aufweise¹⁰. Zudem wird nicht verlangt, dass die sachverständigen Mitglieder über ein Mindestmaß an Berufserfahrung verfügen. Ich halte es für zweifelhaft, ob diese Regelung im Hinblick auf die Sicherung der Funktionsadäquanz der Besetzung der Verwaltungsräte ausreicht, auch wenn es im 4. MÄStV nur um die Festsetzung von Mindeststandards gehen soll. Da es den Ländern um die Unabhängigkeit in der Entscheidungsfindung durch Sachkunde geht¹¹, sollten zumindest eine deutliche Mehrheit der Mitglieder eines Verwaltungsrats über Sachverstand verfügen, ist der Nachweis von über einen gewissen Zeitraum gesammelter Berufserfahrung im jeweiligen Fachgebiet zumindest sinnvoll. Einer Kumulation von hinreichendem Sachverstand bezüglich verschiedener Fachgebiete in einer Person sind i.Ü. Grenzen gesetzt. Die zulässige Anzahl der Staatsseite zuzurechnender Mitglieder der Verwaltungsräte – seien sie bezüglich der relevanten Fachgebiete sachverständig oder nicht –, wird i.Ü. durch das Erfordernis funktionsadäquater Staatsferne begrenzt¹².

Die in Rede stehenden Anforderungen an die Funktionsadäquanz der Zusammensetzung des Verwaltungsrats erfüllt demgegenüber etwa § 20 WDRG.

2. Rundfunkräte

Eine Professionalisierung im Hinblick auf die Besetzung der Rundfunkräte ist nicht vorgesehen. M.E. ist zweifelhaft, ob auf diese Weise ein funktionsadäquater Mindeststandard erreicht wird.

Den Rundfunkräten sind seit dem 12. RÄStV, insbesondere auch durch den 3. MÄStV, anspruchsvolle Aufgaben übertragen worden, die ohne fachliche Expertise kaum zu bewältigen sind. Bislang haben erst einzelne Länder Bestimmungen im Hinblick auf die fachliche Qualifikation erlassen. Soll indes das Prinzip des Binnenpluralismus, das die Auswahl der Gremienmitglieder nicht an fachlichen Kriterien ausrichtet, beibehalten werden, wird es in allen Anstalten mit verpflichtenden Vorgaben für ein den Aufgaben entsprechendes Niveau an fachlicher Qualifikation verbunden werden müssen. Die Verpflichtung zur Fortbildung (§ 31d Abs. 1 Nr. 2) ist erforderlich, macht aber eine von vornherein bestehende fachliche Qualifikation nicht entbehrlich. Auch wenn wiederum

¹⁰ LT-Drs. 18/4594, S. 27.

¹¹ Vgl. LT-Drs. 18/4594, S. 27 f.

¹² Vgl. BVerfGE 136, 9 (37 ff).

eine Stärkung der Gremienbüros vorgesehen ist (§ 31d Abs. 1 Nr. 3), werden diese personell und sachlich nicht so aufgerüstet werden können, dass sie zu einer umfassenden fachlichen Beratung der Rundfunkräte auf allen relevanten Gebieten in der Lage sein werden. Zur Lösung der Problematik habe ich an anderer Stelle den Vorschlag der Integration einer Sachverständigenbank in die Rundfunkräte gemacht¹³.

Köln, den 25.09.2023

Professor Dr. Karl-E. Hain

¹³ Näher *Hain*, epd medien, 51/51/2022, S. 11 ff.