

Stellungnahme

Diskussionsentwurf für staatsvertragliche Regelungen zu Compliance und Transparenz des öffentlichrechtlichen Rundfunks

27. Januar 2023. Monat JJJJ

Zusammenfassung

Im Folgendem nimmt der Bitkom gerne die Möglichkeit wahr, den Diskussionsentwurf der Rundfunkkommission der Länder vom 7. Dezember 2022 über Änderungen zur Novellierung des Medienstaatsvertrags (MStV), des Staatsvertrags über das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF-StV) und des Staatsvertrags über das Deutschlandradio (DLR-StV) (hier zusammen: „Entwurf eines Vierten Medienänderungsstaatsvertrags“ (bzw. „4. MÄStV-E“)) zu kommentieren.

Wir begrüßen sehr, dass die Bundesländer in der Zielsetzung einig sind, weitere Schritte im Rahmen der Reform von Auftrag und Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖR) zu unternehmen. Die Anstalten des ÖR bleiben wichtige Akteure im IKT- und Medienökosystem, die mit ihren Angeboten die gesamte Gesellschaft ansprechen sollen. Die demokratische Legitimation des ÖR und die gesellschaftliche Rückkoppelung seiner Auftragswahrnehmung müssen gestärkt werden, damit dieser seine wichtige Rolle für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung auch in Zukunft wahrnehmen kann. Insofern begrüßen wir die Änderungen des gesetzlichen Rahmens, den die Länder in ihrer Gesamtheit als Verantwortungsgemeinschaft für den ÖR derzeit vornehmen (3. Medienänderungsstaatsvertrag). Damit werden eine Reihe der Anregungen aufgenommen, die Bitkom in seiner Stellungnahme vom 13. Januar 2022 unterbreitet hatte. Allerdings verbleibt, wie ebendort angemerkt, die wichtige Aufgabe, analog auch in den Rundfunkgesetzen und Staatsverträgen der einzelnen Länder die erforderlichen Weichenstellungen vorzunehmen. Hierzu sind verschiedene Initiativen ergriffen worden, die teilweise auch in der näheren Zukunft zum Abschluss gebracht werden sollen.

Akzeptanz und Relevanz der öffentlich-rechtlichen Anbieter, ihrer Angebote und der zu deren Finanzierung von Bürgern und Bürgerinnen sowie Unternehmen zu leistenden

Lina Wöstmann
Referentin Medienpolitik und
Plattformen

l.woestmann@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Beiträge sind für den ÖR aber auch die gesamte Medien- und Informationslandschaft von entscheidender Bedeutung. Ohne ein entschlossenes Gegensteuern kann Fehlentwicklungen, wie sie insbesondere in jüngster Zeit berechtigter Weise Anlass für breite Debatten und erste Initiativen der Anstalten selbst gegeben haben, nicht vorbeugend und wirksam begegnet werden. Dieses Gegensteuern bedarf eines klaren und wirksamen rechtlichen Rahmens – wiederum durch gesetzliche Regelungen der Ländergesamtheit einerseits und der einzelnen Länder andererseits. Damit sind konkretisierende anstaltseigene Vorgaben anzuleiten und abzusichern.

Vor diesem Hintergrund sehen wir die zur Diskussion gestellten Änderungen durch einen 4. MÄStV als notwendiges und zeitnah umzusetzendes Element der ÖR-Reform. Mit diesem Diskussionsentwurf reagieren die Länder zugleich auf die bestehenden erheblichen Unterschiede in der Existenz und Gestaltung gesetzlicher und anstaltseigener Bestimmungen im vorliegenden Kontext. Die im Entwurf angesprochenen Regelungsgegenstände halten wir ganz überwiegend für zutreffend identifiziert, die vorgeschlagenen Regelungen grundsätzlich für geeignet und angemessen. Allerdings regen wir an, dass die Länder umfassendere und genauer definierte Transparenz-, Compliance- und insbesondere Governance-Regeln vereinbaren bzw. die Anstalten zu deren Erlass, auch im Zusammenwirken untereinander und mit ihren Beteiligungen, verpflichten. Hinsichtlich des Anwendungsbereichs der geplanten Regelungen halten wir einen deutlich umfassenderen Einbezug aller Gesellschaften und Einrichtungen für notwendig, an denen die Anstalten beteiligt sind bzw. die sie vorhalten, und ebenso eine (differenzierende) Erstreckung auf ARD-Aufgaben und -Funktionen, bspw. bei Transparenz, Compliance und Governance.

Im Einzelnen:

§ 31a Abs. 1 4. MÄStV-E

Mit dieser Vorschrift sollen grundlegende Maßnahmen zur Erhöhung und Verstärkung der Transparenz seitens der Anstalten festgelegt werden; sie treten neben die bereits bestehenden Anforderungen in diesem Bereich. Bitkom spricht sich dringend für folgende Ergänzungen aus:

- Sitzungen der Aufsichtsgremien der Anstalten (insbesondere von Rundfunk-, Fernseh- und Hörfunkräten) sollten grundsätzlich öffentlich und (auch) in Form einer Online-Teilnahme zugänglich sein, wenn dem nicht gewichtige Belange entgegenstehen, beispielsweise die in Satz 3 der

vorgeschlagenen Bestimmung genannten Gründe zum Schutz von personenbezogenen Daten oder Betriebsgeheimnissen.

- Die neu einzuführenden Verpflichtungen sollten ebenso für Töchter, Beteiligungsgesellschaften und gemeinsame Institutionen gelten. Der Anwendungsbereich der Sätze 4 ff. sollte auch entsprechende Leitungspositionen auf ARD-Ebene sowie bei gemeinsamen Fernsehprogrammen (§ 28 Abs. 4 MStV) und Angeboten (z.B. funk) erfassen. In Satz 6 wären neben Tätigkeiten für Gesellschaften auch solche für Gemeinsame Einrichtungen aufzunehmen, um Regelungslücken zu vermeiden. In der Begründung sollte klargestellt werden, dass es auf den Grad der Beteiligung an einer Beteiligungsgesellschaft nicht ankommt.
- Insbesondere sollten auch die Gehälter der Geschäftsführung/Leitungsebene sowie Leistungen an Mitglieder von Aufsichtsgremien der Tochter- und Beteiligungseinrichtungen/-gesellschaften relevante, transparent zu machende Informationen sein, im letztgenannten Fall zumindest dann, wenn die Mitglieder der Aufsichtsgremien bei den Gesellschaften zugleich Mitglieder der Aufsichtsgremien der Anstalten sind.

§§ 31b, 31c 4. MÄStV-E:

Mit § 31b soll ein Mindeststandard an Maßnahmen zur Einführung und Sicherstellung eines wirksamen Compliance-Management-Systems der Anstalten festlegt werden. § 31c soll bezüglich Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungsgesellschaften einen Grundkanon an Transparenz- und Compliance-Verpflichtungen statuieren. Aus Sicht des Bitkom bietet der Entwurf zu § 31b insoweit Anlass, mit Nachdruck die nachstehend beschriebenen Änderungen anzuregen:

- Die Vorgaben des § 31b 4. MÄStV-E sind auf alle Arten von Tochter-/Beteiligungsgesellschaften sowie Gemeinschaftseinrichtungen zu erstrecken. Dies könnte entweder in § 31b 4. MÄStV-E selbst oder durch Ergänzungen bei den §§ 40 ff. MStV geschehen.
- Die Anwendung auf und die Modalitäten der Handhabung bei gemeinsamen Programmen und Angeboten sollten in die Vorschrift aufgenommen werden.
- Bezugnehmend auf die Berichterstattung, welche in Art. 31b festgeschrieben wird, stellt sich die Frage, warum diese nur an den Verwaltungsrat erfolgen soll. Oder, in anderen Worten, ausschließlich

genau an diejenige Stelle, welche mit dem Intendanten den Anstellungsvertrag vereinbart, die Verträge mit der übrigen Geschäftsleitung billigt und über (bedeutendere) Verträge mit Dritten beschließt? Es sollte dementsprechend eine Pflicht zur Berichterstattung auch gegenüber dem jeweiligen Rundfunk-/Fernseh-/Hörfunkrat ergänzt werden.

Gemäß der Diktion des Bundesverfassungsgerichts (st. Rspr.) sind Finanzfragen zugleich Programmfragen, und umgekehrt. Compliance-Management-Systeme sollen auch die Anstalten in ihren u.a. finanziellen und Reputations-Interessen schützen. Die ÖR-Aufsichtsgremien mit ihren jeweiligen Zuständigkeiten werden vor allem in der externen Sicht regelmäßig nicht differenziert betrachtet; ohnehin bestehen gemeinsame Zuständigkeiten, etwa bei Haushaltsplänen, Wirtschaftsprüfung, Entlastung der/des Intendantin/en. Unter anderem aus diesen Gründen dürfte weder eine Ausklammerung von Töchtern und Beteiligungen, gemeinsamen Programmen sowie Einrichtungen noch die ausschließliche Berichterstattung an die jeweiligen Verwaltungsräte nachvollziehbar zu vermitteln sein; es gilt vielmehr, der Gefahr eines alsbaldigen Nachsteuerungsbedarfs entgegenzuwirken.

- Bitkom schlägt ferner vor, im Sinne von Bestimmtheit und Wesentlichkeit bei der weiteren Beratung des Vorschlags zu überprüfen, ob gewisse zusätzliche Detaillierungen angezeigt sind. Diese sollten auf Aspekte eingehen, die (vor allem in den jüngsten Debatten) maßgebliche Relevanz auch für die grundsätzliche Effektivität eines Compliance Managements aufweisen. Klarstellungsbedarf sehen wir insofern in Bezug auf
 - die ausnahmslose „persönliche Anwendbarkeit von Compliance-Regeln auf Jede/n“, d.h. unabhängig von der jeweiligen Hierarchieebene;
 - die klare und differenzierende „Ausgestaltung des 4-Augen-Prinzips“ – Wessen „Augen“ sind in den verschiedenen Konstellationen gemeint, insbesondere bei Bezug zu der Leitungs-/Führungsebene(n) und/oder den Aufsichtsgremien?;
 - das „Verhältnis von Compliance-Stelle/Beauftragte/r zur anstalts eigenen Revision“,
 - die Möglichkeit zur „Anwendung des Ressortprinzips bei Aufsichtsgremien“, das bedeutet unter Umständen auch, proportional zum Gremium und entsprechend der Bedeutung der jeweiligen Aufgabe Mindestgrößen für diese Ressorts vorzusehen oder eine Befassung/Entscheidung durch das

Kollegialorgan als solchem bei besonders wichtigen Fragestellungen einzufordern.

- In Anbetracht der im Vorstehenden zu den §§ 31a und 31b 4. MÄStV-E unterbreiteten Vorschläge dürfte die Erforderlichkeit einer eigenständigen Regelung zu Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungseinrichtungen, wie aktuell in § 31c vorgesehen, nicht (mehr) fortbestehen.

§ 31c 4. MÄStV-E *neu* – Gute Unternehmensführung:

Mit den gesetzlichen Organisations- und Verfahrens-, Transparenz- sowie Compliance-Vorgaben sowie den diesen nachfolgend durch die Anstalten zu erlassenden Durchführungs- und Ausfüllungsbestimmungen werden nicht alle relevanten Aspekte von Guter Unternehmensführung ((Public) Corporate Governance) abdeckt (vgl. zu einer entsprechenden Initiative der ARD-GVK: <https://www.ard.de/die-ard/wie-wir-funktionieren/gremien/gvk-pressemitteilungen/2022-11-25-GVK-treibt-angekuenndigte-Staerkung-der-Aufsicht-voran-100/>). Aus diesem Grunde schlägt Bitkom auch diesbezüglich Ergänzungen des 4. MÄStV-E vor:

§ 31c 4. MÄStV (neu) – Gute Unternehmensführung

(1) Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio erlassen im Einvernehmen mit ihren jeweiligen Aufsichtsgremien, erstmalig innerhalb eines Jahres nach dem Datum des Inkrafttretens dieses Staatsvertrags, Grundsätze über die Gute Unternehmensführung (GGU).

(2) Tochter- und Beteiligungsgesellschaften, GSEA sowie Partnerprogramme sind in organisatorischer, verfahrensmäßiger und inhaltlicher Hinsicht umfassend in die GGU einzubeziehen.

(3) Abweichungen der GGU von anerkannten Standards, wie sie beispielsweise dem Deutschen Public Corporate Governance Musterkodex (D-PCGM) in der jeweils geltenden Fassung zugrunde liegen, sind gesondert und im Einzelfall zu begründen, soweit diese Abweichungen nicht lediglich und unmittelbar auf gesetzlichen Vorgaben über die Organisationsstruktur, insbesondere Zuständigkeiten und Verfahren, materiellen Vorgaben der jeweiligen Anstalt bzw. zwingenden Vorgaben über das Verhältnis der jeweiligen Anstalt zu den in Absatz 2 Genannten beruhen. Sie sind regelmäßig, mindestens alle 2 Jahre und insbesondere bei Änderungen des D-PCGM, auf den Bedarf der Fortschreibung hin zu überprüfen.

(4) Die in Absatz 1 genannten Anstalten berichten in ihren jeweiligen Jahresberichten über die Anwendung der GGU; hierzu ist den Aufsichtsgremien rechtzeitig vor Veröffentlichung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Aufsichtsgremien können den Bericht durch eigene Ausführungen zu den ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich betreffenden Punkten ergänzen.

Weitere Anmerkungen:

- Wir halten es für überlegenswert, in den Katalog des § 31d Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 4. MÄStV-E auch Kenntnisse über Grundsätze der Organisation und Verwaltung von (öffentlichen) Unternehmen aufzunehmen.
- Bei Nr. 3 Satz 2 der genannten Vorschrift gehen wir davon aus, dass die Regelung zur Dienstaufsicht (nur) für den Fall gilt, dass nicht das Aufsichtsgremium selbst Anstellungsbehörde ist.
- In Bezug auf § 31e Abs. 3 Satz 1 4. MÄStV-E dürfte der Begriff des „Beteiligten“ aus § 13 VwVfG zu entnehmen sein. Hier könnte eine klarstellende Erläuterung in der Begründung zum Staatsvertrag nützlich sein, die grundsätzlich die Fälle/Vorgangsarten beschreibt, welche bei einer entsprechenden Anwendung im konkreten Kontext der jeweiligen Aufsichtstätigkeit zu beachten sind.
- Die § 31e Abs. 3 Satz 1 4. MÄStV-E statuierte Pflicht des Mitglieds zur aktiven Information wird so zu verstehen sein, dass sie nur in dem Fall gilt, in dem das Mitglied unmittelbar selbst mit der Behauptung des Beteiligten konfrontiert wird. In Bezug auf § 31e ist eine Befangenheitsregelung zur Regelung von konkreten Interessenkonflikten sinnvoll und begrüßenswert. Um weiterhin eine pluralistische Zusammensetzung der Kontrollgremien zu ermöglichen, die ihrem Wesen nach darauf angelegt ist, auch von den Rundfunkanstalten abweichende Interessen in der Gesellschaft abzubilden, darf eine solche Regelung indes nicht dazu führen, dass solche Vertreter generell ausgeschlossen sind. Insofern sollte die Regelung entsprechend präzisiert werden.

Bitkom vertritt mehr als 2.000 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.