

31. Januar 2023

Stellungnahme
des Deutschen Journalisten-Verbandes e.V.
zum Diskussionsentwurf für staatsvertragliche Regelungen
zu Compliance und Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
(Stand: Dezember 2022)

A. Einleitung

Der Deutsche Journalisten-Verband bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Vorkommnisse im Jahr 2022 im öffentlich-rechtlichen Rundfunk haben gezeigt, dass es eine Krise im System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gibt, aber keine Systemkrise¹. Dass die Rundfunkkommission der Länder jetzt reagiert und die Vorschriften zu Compliance und Transparenz auf Ebene des Medienstaatsvertrages regelt, begrüßt der Deutsche Journalisten-Verband ausdrücklich.

Der Diskussionsentwurf wirft an einigen Stellen in seiner jetzigen Fassung handwerkliche Fragen auf. Sie ergeben sich häufig daraus, dass Regelungen etwa des WDR-Gesetzes oder des RBB-Staatsvertrages auf einer höheren Regelungsebene verortet werden. Insbesondere macht der 4. Medienänderungsstaats-

¹ So Prof. Dr. Frank Überall, Bundesvorsitzender des Deutschen Journalisten-Verbandes, auf dem [medienpolitischen Dialog der SPD-Bundestagsfraktion](#).

Stellungnahme des DJV zum Diskussionsentwurf für staatsvertragliche Regelungen zu Compliance und Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

vertrag es erforderlich, die Staatsverträge und Gesetze auf Ebene der jeweiligen Länder zügig anzupassen. Sonst käme es zu vielen Dopplungen und damit verbundenen Schwierigkeiten in der Rechtsanwendung.

Im Einzelnen:

B. Transparenz

Der DJV begrüßt die in § 31 a des Diskussionsentwurfes vorgeschlagenen Transparenzpflichten grundsätzlich. Die Verortung dieser Pflichten auf Ebene des Medienstaatsvertrages trägt dem Umstand Rechnung, dass Transparenz keine regionalen Besonderheiten kennt.

Als Rechtsbegriff ist Transparenz eher jung, das Grundgesetz kennt den Begriff überhaupt nicht. In seinem Gutachten „Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“² versteht Paul Kirchhof Transparenz „als rechtspolitischen Sammelbegriff, der vom Staat mehr Öffentlichkeit, Rechenschaft, Mitwissen und Mitgestalten, auch Mitentscheiden fordert“³. Kirchhof setzt dabei Transparenz in Bezug zu verschiedenen Größen wie Programm, Finanzierung und Kontrolle durch die Rechnungshöfe. Diese Unterscheidungen greift der Diskussionsentwurf nicht auf, sondern schreibt in Anlehnung an § 14 a WDRG eine Globaltransparenz vor, indem er „größtmögliche Transparenz“ anordnet.

Das Bundesverfassungsgericht verlangt in seinem ZDF-Urteil für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein „Mindestmaß an Transparenz“⁴. Für die Gremienarbeit stellt dieses Mindestmaß an Transparenz nach dem Bundesverfassungsgericht die *praktisch wirksame* Staatsferne⁵ sicher. Darüber hinaus ist sie notwendig, weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk jedenfalls für seine Grundentscheidungen *eine öffentliche Anteilnahme* erfordert⁶. So definiert das Bundesverfassungsgericht den verfassungsrechtlich gebotenen Mindeststandard.

² Paul Kirchhof, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Nomos Verlag, [hier abrufbar](#)

³ Kirchhof, a.a.O.

⁴ Am Beispiel des ZDF-Fernsehrats 1 BvF 1/11 – Rn 82

⁵ 1 BvF 1/11 – Rn 83

⁶ 1 BvF 1/11 – Rn 84

Stellungnahme des DJV zum Diskussionsentwurf für staatsvertragliche Regelungen zu Compliance und Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der DJV hält Transparenz für ein legitimierendes Gerechtigkeitsgebot und spricht sich für ein deutliches „Mehr“ über diesem Mindeststandard und somit auch für die im Diskussionsentwurf vorgesehene „größtmögliche Transparenz“ aus. Denn *Transparenz schafft Akzeptanz*. Das tut sie, indem sie die Legitimität von Entscheidungen und Handlungen durch die Offenlegung von Informationen und die Möglichkeit der Überprüfbarkeit fördert. Transparenz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ermöglicht es der (gebührendzahlenden) Öffentlichkeit, die Motive und Ziele hinter Entscheidungen zu verstehen und deren Angemessenheit zu beurteilen. Weiter minimiert sie das Risiko für Machtmissbrauch. So steigt das Vertrauen der Allgemeinheit in *ihren* Rundfunk und verlorenes Vertrauen kann zurückgewonnen werden.

Kirchhof betont in seinem Gutachten die Funktion des Rundfunks als Transparenzmittler, für den gelte: „*Gegenstand dieser Transparenz sind die Geschehnisse der Welt, nicht der Rundfunk selbst*“⁷. Gegenstand des Diskussionsentwurfes ist (offenkundig) der Rundfunk selbst. Der DJV greift den Gedanken des Transparenzmittlers auf und sieht diese Aufgabe für Fragen des Rundfunks selbst insbesondere bei den Gremien als „Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit“⁸.

Insofern begrüßt der DJV den in § 31 a S. 2 MStV-E enthaltenen Katalog von Transparenzpflichten. „Sonstige Informationen von wesentlicher Bedeutung für die jeweilige Rundfunkanstalt“ versteht der DJV dabei als Auffangtatbestand und regt eine Absenkung des Tatbestandsniveaus auf Informationen von wichtiger Bedeutung an. Sollte in Anlehnung an § 14 a WDRG an „wesentlich“ als Tatbestandsmerkmal für die Bedeutung der Information festgehalten werden, muss aus der Begründung des Medienstaatsvertrages eindeutig hervorgehen, dass es keine unwesentliche Korruption gibt.

Die Veröffentlichungspflichten in § 31 a S. 4 MStV-E werden bereits von mehreren Anstalten praktiziert; der DJV begrüßt ihre staatsvertragliche Kodifizierung.

⁷ Kirchhof, a.a.O., Seite 12

⁸ 1 BvF 1/11 – Rn 40

Stellungnahme des DJV zum Diskussionsentwurf für staatsvertragliche Regelungen zu Compliance und Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der Wortlaut der Vorschrift umfasst nur die Anstalten selbst und nicht ihre privatrechtlichen Beteiligungsgesellschaften. Zur Vermeidung von Umgehungen, etwa durch Auslagerungen, sollte eine klarstellende ausdrückliche Erfassung in die Vorschrift aufgenommen werden.

C. Compliance

Der DJV begrüßt die staatsvertragliche Regelung des § 31 b, nach der Compliance Management-Systeme (CMS) zu gewährleisten und fortzuführen sind.

Durch Compliance wird die Überwachung und Durchsetzung der bestehenden Regularien sichergestellt. Da ein bestehendes Regelwerk nur so gut wie seine Umsetzung wirkt, misst der DJV dieser Frage besondere Bedeutung zu. Der Diskussionsentwurf schreibt keine Zertifizierung (IDWPS-980) vor und überlässt die Frage, ob zertifiziert werden soll, so den Anstalten. Mit Blick auf die in § 36 Medienstaatsvertrag normierten Gebote von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie das Subsidiaritätsgebot erscheint dem DJV der Verzicht auf eine staatsvertragliche Zertifizierungspflicht angemessen.

Die in § 31 b Abs. 1 S. 2 normierte Unabhängigkeit der Compliance-Stelle hält der DJV für sachgerecht. Handwerklich sollte in S. 2 noch deutlicher klargestellt werden, dass sowohl die Compliance-Stelle als auch der Compliance-Beauftragte in ihrer Amtsausübung unabhängig sind. Die jetzige Formulierung schließt den Compliance-Beauftragten nicht eindeutig genug ein. Bezüglich der Berichtspflicht an Intendanz und Verwaltungsrat regt der DJV die Möglichkeit an, in geeigneten Fällen auch an den Rundfunkrat⁹ berichten zu können. So gab es in der Vergangenheit auch rein programmbezogene Complianceverstöße, wie etwa manipulierte Zuschauerbefragungen¹⁰.

⁹ Bzw. Fernseh- oder Hörfunkrat

¹⁰ Deutschlands Beste <https://www.sueddeutsche.de/medien/nach-skandal-um-deutschlands-beste-zdf-unterhaltungschef-oliver-fuchs-tritt-zurueck-1.2050683>

Stellungnahme des DJV zum Diskussionsentwurf für staatsvertragliche Regelungen zu Compliance und Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

D. Gremienaufsicht

Auch die Regelung zur Gremienaufsicht in § 31 d begrüßt der DJV. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die Rundfunkgremien „Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit“¹¹. Der DJV hält es deswegen für richtig, dass § 31 d S. 1 künftig im Medienstaatsvertrag festschreiben soll, dass die Gremien personell und strukturell in die Lage versetzt werden müssen, diese Aufgabe umfassend zu erfüllen. Der DJV nimmt hier deutliche Unterschiede im Gremienunterbau in den verschiedenen Anstalten wahr. Er begrüßt daher die Angleichung des Diskussionsentwurfs auf hohem Niveau.

I. Sachverstand

Der Entwurf sieht in § 31 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 MStV-E vor, dass Sachverstand in den genannten Bereichen im Verwaltungsrat *auch* über die Mitglieder vorhanden sein muss. Damit bleibt er hinter den Anforderungen des § 20 Abs. 2 S. 2, 3 WDRG zurück. Das WDRG verlangt die Erfahrungen auf den genannten Gebieten nur von den Mitgliedern. Nachgewiesen werden müssen sie zudem durch eine fünfjährige Berufserfahrung auf dem jeweiligen Gebiet. Weiter muss in der Mitgliedschaft sowohl ein Wirtschaftsprüferexamen als auch die Befähigung zum Richteramt bei zwei verschiedenen Personen vorhanden sein.

Der Diskussionsentwurf findet nach Auffassung des DJV einen klugen Kompromiss. Eine 1:1 Übernahme der WDR-Vorschriften auf den Medienstaatsvertrag dürfte in der Umsetzung Schwierigkeiten begegnen und ist auch unter Subsidiaritätsaspekten bedenklich. So würden bewährte Strukturen an der funktionierenden Weiterarbeit gehindert. Weiter scheint es fraglich, ob sich unter den (vielbeschäftigten) 14.600 in Deutschland zugelassenen Wirtschaftsprüfern wirklich für jede Anstalt Personen finden, die die sonstigen Anforderungen an eine Verwaltungsratsmitgliedschaft erfüllen. Der Diskussionsentwurf umgeht die praktischen Gefahren von „unersetzbaren“ Mitgliedern, indem er fordert, die Expertise auf dem jeweiligen Gebiet müsse auch über die Verwaltungsrats-

¹¹ 1 BvF 1/11 – Rn 40

Stellungnahme des DJV zum Diskussionsentwurf für staatsvertragliche Regelungen zu Compliance und Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

mitglieder sichergestellt werden. Das schafft die gerade auf der Regelungsebene des Medienstaatsvertrages notwendige Flexibilität und einen Anreiz zum Aufbau eines umfassenden Sachverstandes in Geschäftsstellen nach § 31 Ziffer 3.

II. Fortbildungen

Die in Ziffer 2 vorgeschlagene Pflicht zur Fortbildung einschließlich der Finanzierungspflicht durch die Anstalten begrüßt der DJV ausdrücklich. Dieses in jedem Sparkassenbeirat praktizierte Verfahren sollte auch für die Rundfunkgremien gelten. Denn gerade von seinen ehrenamtlich tätigen Gremienmitgliedern müssen in einer sich stetig wandelnden Medienlandschaft neue Entwicklungen und Änderungen, etwa der rechtlichen Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeit, erfasst und durchdrungen werden. Mit der ARD.ZDF Akademie ist eine Möglichkeit zur praktischen Umsetzung vorhanden.

III. Ausstattung der Gremienbüros

Dass auf Ebene des Medienstaatsvertrages geregelt wird, dass sämtliche Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit Geschäftsstellen, deren Personal nur für den jeweiligen Gremienvorsitz arbeitet, ausgestattet werden, begrüßt der DJV ausdrücklich. Wir nehmen hier große Differenzen in der personellen Ausstattung der Gremienbüros wahr. Teilweise sind auch keine Referenten-, sondern nur Sachbearbeiterstellen vorgesehen. Da die Anzahl der Sitzungen sowie die Schwierigkeit der Themen der Gremienarbeit sich nicht nach der Anstaltsgröße richten, sollte eine personelle Mindestausstattung sichergestellt werden. Dem DJV scheinen dabei drei Referentenstellen und zwei Sachbearbeitungsstellen, also ein Stab von fünf Personen, für erforderlich. Denn durch eine geringere Personalausstattung wäre nicht sichergestellt, dass die Geschäftsstelle für alle Gremienmitglieder ansprechbar ist. Dass nur der Gremienvorsitz und gerade nicht die Intendanz dem Geschäftsstellenpersonal gegenüber weisungsbefugt sein soll, hält der DJV für eine richtige und insbesondere folgerichtige Entscheidung. Denn die Aufgabe der Gremien liegt auch gerade in der Kon-

Stellungnahme des DJV zum Diskussionsentwurf für staatsvertragliche Regelungen zu Compliance und Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

trolle der Intendanz. Deswegen können sie ihre Zuarbeit nicht von dort bekommen. Dem bisherigen System sind anstaltsunabhängige Probleme durch „Zuarbeit aus der Intendanz“ inhärent, weswegen der DJV die neue Vorschrift begrüßt.

E. Interessenkollision

Auch die Verankerung der Vorschriften zur Interessenkollision in § 31 e MStV-E auf Ebene des Medienstaatsvertrages begrüßt der DJV. Denn auch Interessenkollisionen kennen keine regionalen Besonderheiten.

Darüber hinaus regt der DJV an, auch die Konsequenzen aus dem Vorliegen eines Interessenkonfliktes auf Ebene des Medienstaatsvertrages zu regeln. Zwar gibt es in den verschiedenen Regelwerken ähnliche Vorschriften (etwa § 13 Abs. 5 S. 5 WDRG oder § 14 Abs. 6 i.V.m. § 12 Abs. 4 Ziffer 9 RBB-Staatsvertrag). Allerdings sollte die Folge der Interessenkollision auf der gleichen Regelungsebene wie die Interessenkollision geregelt werden.

In § 31e Abs. 3 MStV-E ist ohne weitere Klarstellung von einem „*Beteiligten*“ die Rede, auf dessen Behauptung einer Interessenkollision hin Gremiovorsitz und Stellvertretung zu informieren sind. Sollte die Rechtsprechung diesen Begriff weit auslegen, besteht die Gefahr, dass Dritte so versuchen könnten, das Gremium durch entsprechende Behauptungen zu sabotieren. Der DJV regt daher eine Klarstellung von § 31 Abs. 3 S. 1 MStV-E an, durch die sich der Kreis der Berechtigten auf die Mitglieder des Gremiums beschränkt.



David Nejjar
- Justiziar -