

Stellungnahme Professor Dr. Matthias Cornils
Direktor des Mainzer Medieninstituts

Lehrstuhl für Medienrecht, Kulturrecht und Öffentliches Recht, Universität Mainz

Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Digitalisierung, digitale Infra-
struktur und Medien
des Landtags Rheinland-Pfalz

Landesgesetz zu dem Vierten Medienänderungsstaatsvertrag
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/6819

1. Vorbemerkung

Für die Einladung als Sachverständiger und also auch für die Gelegenheit, eine Stellungnahme in dem oben bezeichneten parlamentarischen Verfahren abgeben zu können, bedanke ich mich.

Der von den Länder-Regierungschefs im Mai des Jahres gezeichnete 4. MÄStV ergänzt den Medienstaatsvertrag um bisher fehlende Regelungen zur Compliance der Inhaber von Ämter und Funktionen in den Rundfunkanstalten. Dass das Anstaltsorganisationsrecht jedenfalls nicht für alle Landesrundfunkanstalten insoweit hinreichende Standards und Sicherungsvorkehrungen vorgesehen hatte, ist spätestens im Zuge des „RBB-Skandals“ 2022 offen zu Tage getreten. Die Einsicht, dass an dieser Stelle organisationsrechtlich und organisatorisch nachgerüstet werden muss, dürfte angesichts

2

dieser Vorgänge und der dadurch ausgelösten öffentlichen Entrüstung einhellig gewesen sein. Dementsprechend handelt es sich bei den schon im Jahr 2022 erarbeiteten, im Frühjahr 2023 zur Diskussion gestellten und regierungsseitig gezeichneten und nun zur parlamentarischen Zustimmung unterbreiteten Vorschriften des 4. MÄStV um ungewöhnlich wenig umstrittene, soweit ersichtlich allseitig begrüßte und für erforderlich gehaltene Regelungen.

Dass gerade der öffentlich-rechtliche Rundfunk in besonderem Maß Anforderungen und Erwartungen an die Einhaltung rechtlicher Vorgaben, die saubere Unterscheidung dienstlicher Aufgaben und privater Interessen von Handelnden in den Anstalten sowie an die Transparenz wesentlicher Strukturen und Verfahren genügen muss, um die für seine Akzeptanz unabdingbare Glaubwürdigkeit zu erhalten, ist offenkundig. Die im Änderungsstaatsvertrag vereinbarten Bestimmungen orientieren sich weithin an bereits erlassenen Vorschriften in einigen Anstaltsgesetzen (bzw. Staatsverträgen), übernehmen diese sogar in erheblichem Umfang wörtlich und schließen zudem an Compliance-Standards an, die auch selbst von den Anstalten inzwischen formuliert worden sind.¹

Sie bieten insgesamt wenig Ansatzpunkte für Kritik, auch aus Sicht dieser Stellungnahme, die sich daher kurz fassen kann.

2. Zum Regelungskonzept: Basisregelung als „Mindeststandard“

Der 4. MÄStV fügt sich einerseits ein in eine seit längerem im Rundfunkrecht zu beobachtend rechtspolitische Tendenz, Gegenstände, die früher in den partikularen landesrechtlichen Gesetzen (Anstaltsgesetzen und -staatsverträgen, Landesmediengesetzen) geregelt waren, in das länderübergreifende staatsvertragliche Regelungswerk des MStV (früher: RStV) aufzunehmen und so einheitlich zu regeln. Besonders sichtbar wird diese Tendenz in der Übernahme und „Hochzongung“ der bisher im ZDF-Staatsvertrag und im Deutschlandradio-Staatsvertrag schon enthaltenen Bestimmungen über die Veröffentlichung der Bezüge der Intendanten und Direktoren in § 31a Abs. 1 Sätze

¹ S., insbesondere den ARD Compliance Standards-Leitfaden vom November 2022, <https://www.daserste.de/ard/die-ard/Leitfaden-ARD-Compliance-Standards-100.pdf>.

3

4 und 5 4. MÄStV und der entsprechenden Streichung der Vorbild-Bestimmungen in den genannten Anstalts-Staatsverträgen durch Art. 2 und 3 des 4. MÄStV.

Andererseits erhebt das Ensemble der neuen Bestimmungen aber nicht den Anspruch einer abschließenden Regelung der Gegenstände Transparenz (§ 31a), Compliance (§ 31b), Anforderungen an die Gremienaufsicht (§ 31d) und Interessenkollision (§ 31e). Vielmehr ermächtigen § 31a, 31d (hier jeweils Abs. 2) und § 31e Abs. 4 MStV idF des 4. MÄStV die Landesgesetzgeber oder Länder als Vertragsparteien von Anstalts-Staatsverträgen ausdrücklich dazu, über diese Basisvorschriften hinausgehende landesrechtliche Regelungen zu erlassen. Und auch § 31b (Compliance) sowie § 31c (Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungsunternehmen) sind nicht als abschließende, weitergehende oder konkretere Regelungen ausschließende Vorschriften zu verstehen; bei § 31b Abs. 1 erhellt das schon daraus, dass es den Anstaltsgesetzen (bzw. -Staatsverträgen) überlassen bleibt zu entscheiden, ob eine unabhängige Compliance-Stelle oder ein Compliance-Beauftragter eingesetzt wird.

In der Gesamtsicht auf das Recht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks könnte kritisch angemerkt werden, dass diese Doppelung eines übergreifenden Mindeststandards nun im Medienstaatsvertrag und weiterer Partikular-Vorschriften in den Anstaltsgesetzen nicht zur Erreichung des generellen rechtspolitischen Ziels einer Bereinigung (des früher noch deutlich unübersichtlicheren) Rechtsstoffs im Rundfunkrecht beiträgt. Gewiss hätte man das politisch dringend gewordene Vorhaben einer Modernisierung und Schärfung der Compliance-Standards auch durch informell verabredete und dann in den Anstaltsgesetzen (soweit erforderlich) jeweils durchgeführte Rechtsänderungen umsetzen können und war die übergreifende Basisregelung im Medienstaatsvertrag aus dieser Sicht nicht zwingend erforderlich. Aber mit Blick auf die krisenhafte Situation im Jahr 2022, den sich daraus ergebenden dringenden rechtspolitischen Handlungsbedarf und die positive Signalwirkung, die das koordinierte Handeln aller Länder im Staatsvertrag auslöst, ist derartige rechtssystematische Kritik allenfalls von nachrangigem Gewicht.

Dass der Medienstaatsvertrag selbst sich auf den Anspruch einer Basisregelung mit Mindeststandard-Charakter beschränkt, und nicht für alle Anstalten einheitlich detaillierte, erschöpfende Regelungen einführt, erscheint angesichts der erheblichen Größenunterschiede zwischen den Anstalten und auch der historisch gewachsenen

4

verschiedenen „Anstaltskulturen“ (etwa im Organisationsdesign und Aufgabenzuschnitt der Aufsichtsgremien) sinnvoll (wenn nicht sogar geboten). Gewiss bleibt die Regelung im 4. MStV hinter weiter gehenden und konkreter gefassten Anforderungen, wie sie inzwischen in mehreren Anstaltsgesetzen und Anstaltsstaatsverträgen statuiert worden sind, zurück, so etwa in der nur allgemein bleibenden Fachkunde-Vorgabe für die Verwaltungsräte in § 31 d Abs. 1. Diese Zurückhaltung – Beschränkung auf einen Mindeststandard – kann aber sogar als Vorzug begriffen werden, insofern sie in der föderalen Pluralität verschiedener gesetzlicher Ordnung für die verschiedenen Anstalten Raum für einen Wettbewerb um möglichst gute Lösungen lässt. Die Konzeption als Mindeststandard mit der Option partikularrechtlicher Verschärfung der Anforderungen bedeutet nicht, dass die Länder zu weiterreichenden Regelungen in ihren Anstaltsgesetzen verpflichtet wären. Die Länder können weitergehende oder konkretere Bestimmungen vorsehen, aber sie müssen dies nicht. Die neuen Bestimmungen haben – wohl mit Ausnahme des § 31d Abs. 1, der in der Tat eine Anpassung der Vorschriften über den Verwaltungsrat in denjenigen Anstaltsgesetzen erfordert, die noch keine Fachkunde-Vorgaben vorgesehen haben – nicht den Charakter einer auf Umsetzung durch die Länder angelegten Richtlinie; sie adressieren (abgesehen von der genannten Ausnahme) unmittelbar die Rundfunkanstalten und sind mit ihrem Anordnungsinhalt unmittelbar anwendbar.

Können weiter gehende Anforderungen partikular-landesrechtlich errichtet werden, so dürfte doch auch schon der im 4. MÄStV geschaffene Compliance-Standard verfassungsrechtlichen Anforderungen zunächst – bis zu einem etwaigen künftigen neuen erfahrungsfundierten Erkenntnisstand, wenn sich daraus die Notwendigkeit weiterer oder schärferer Regeln ergeben sollte – genügen. Das BVerfG hat bisher nur verfassungsrechtliche Anforderungen an die Transparenz der Gremienarbeit (s. dazu u.) sowie Inkompatibilitäten für die Gremienmitglieder (unter dem Gesichtspunkt ihrer verfassungsrechtlich gebotenen Staatsferne) formuliert, sich im Übrigen aber zu dem Thema Compliance in den Rundfunkanstalten nicht verhalten, insoweit also auch keine verfassungsrechtlichen Ausgestaltungsvorgaben an die Rundfunkgesetzgeber errichtet.

3. Zu § 31a MStV idF des 4. MÄStV

Transparenz ist selbstverständlich eine zentrale, wenn nicht unabdingbare Voraussetzung sowohl für die Möglichkeit von Kontrolle (und also die Verhütung oder zumindest Sanktion von Fehlverhalten und Missbrauch) als auch des öffentlichen Vertrauens in die Verfahrensweisen und Tätigkeiten der Institution öffentlich-rechtlicher Rundfunk (wie anderer Institutionen). Das Bundesverfassungsgericht hat im ZDF-Urteil Transparenz hinsichtlich der Aufsichtsgremien als verfassungsrechtliche Forderung formuliert, allerdings auch auf die Grenzen einer solchen Forderung im Hinblick auf schutzwürdige Diskretionsinteressen hingewiesen.² Die Regelung des § 31a verlangt zwar – im Ton etwas vollmundig und auch missverständlich – einerseits „größtmögliche Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit“³, bleibt aber in den nachfolgenden Konkretisierungen des Gebots gegenständlich recht begrenzt (Transparenz von: Organisationsstruktur, Rechtsgrundlagen, Bezüge der Inhaber von Leitungspositionen) und teilweise auch allgemein („sonstige Informationen, die von wesentlicher Bedeutung für die jeweilige Rundfunkanstalt sind“).

Denkbar weitgehend, wie es das Attribut „größtmöglich“ insinuiert, ist die so konkretisierte Transparenzpflicht gewiss nicht, sie nennt auch nicht einmal die im ZDF-Urteil des BVerfG thematisierte und in den Anstaltsgesetzen inzwischen aufgenommene Pflicht zur Veröffentlichung der Tagesordnungen und wesentlichen Ergebnisse der Gremiensitzungen (vgl. § 22 Abs. 6 ZDF-StV). Von Interesse für eine (einschlägig interessierte) Öffentlichkeit wären etwa gewiss auch Informationen über anstaltsinterne Verfahren und Entscheidungsprozesse im Personal- und inhaltlich-medienpolitischen Bereich.

² BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11 –, BVerfGE 136, 9-68, Rn. 85: „Welches Maß an Transparenz für eine funktionsgerechte Aufgabenwahrnehmung sachgerecht ist, ist durch die Verfassung nicht im Einzelnen vorgezeichnet. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, dafür Sorge zu tragen, dass in den Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Rundfunkaufsicht und den Vertraulichkeitserfordernissen einer sachangemessenen Gremienarbeit hergestellt wird. Insbesondere liegt es in seiner Entscheidung, ob für die Arbeit der Gremien der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit gelten soll. Geboten sind allein Regeln, die ein Mindestmaß an Transparenz gewährleisten. Hierzu gehört jedoch, dass die Organisationsstrukturen, die Zusammensetzung der Gremien und Ausschüsse sowie die anstehenden Tagesordnungen ohne weiteres in Erfahrung gebracht werden können und dass zumindest dem Grundsatz nach die Sitzungsprotokolle zeitnah zugänglich sind oder sonst die Öffentlichkeit über Gegenstand und Ergebnisse der Beratungen in substantieller Weise unterrichtet wird.“

³ Wörtlich so auch schon in § 14a Satz 1 WDR-G.

6

Dass die Bestimmung hier in der Sache zurückhaltend bleibt und auch die partikularen Anstaltsgesetze selbstredend keine Publikation von Interna anstaltlicher Willensbildung vorsehen, ist gleichwohl richtig: Der Datenschutz sowie Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, auf die § 31 Abs. 1 Satz 3 ausdrücklich verweist, aber auch das Redaktionsgeheimnis und allgemeiner die verfassungsrechtliche Gewährleistung ungehinderter journalistisch-redaktioneller Tätigkeit sowie „die Vertraulichkeitserfordernisse einer sachgemessenen Gremienarbeit“ (BVerfG) stehen einem zu weit verstandenen Transparenzgebot entgegen.

Die Staatsvertragsparteien haben sich im 4. MÄStV auch nicht zu einer einheitlichen Informationspflicht der Anstalten gegenüber Bürgern hinsichtlich von nicht redaktionellen Informationen nach Maßgabe des jeweiligen Landesinformationfreiheitsgesetzes (oder: Transparenzgesetzes) entschließen können, obwohl einige dieser Gesetze – darunter auch das LTranspG Rheinland-Pfalz – einen Vorbehalt rundfunkrechtlicher Regelung statuieren,⁴ die Pflichtstellung der Anstalt hier also von einer staatsvertraglichen oder gesetzlichen Unterwerfung der Anstalt unter den Anwendungsbereich des jeweiligen IFG abhängt. Aus Sicht eines Interesses an „größtmöglicher“ Transparenz kann die deswegen immer noch in etlichen Bundesländern (auch in Rheinland-Pfalz) hinsichtlich einer Reihe von Landesrundfunkanstalten bestehende informationsfreiheitsrechtliche Verschonung (kein IFG-Auskunftsanspruch gegen Rundfunkanstalten) durchaus kritisch gesehen werden.⁵

Was allerdings die hier zu beurteilende Regelung im Medienstaatsvertrag anbelangt, erscheint der Verzicht auf eine länderübergreifende Normierung der Informationspflicht immerhin nachvollziehbar, solange die Bundesländer insoweit keinen einheitlichen Standard erreicht haben und etwa in Bayern bis heute nicht einmal ein Informationsfreiheitsgesetz existiert. Die zersplitterte Rechtslage hinsichtlich des

⁴ Vgl. zB § 3 Abs. 7 LTranspG R.-P.: „Dieses Gesetz gilt für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen und die staatsvertraglich geregelt ist.“ § 55a WDR-Gesetz unterwirft immerhin, wie inzwischen einige partikular-landesrechtliche Regelungen auch für andere Anstalten, die Rundfunkanstalt des Landes dem Anwendungsbereich des IFG NRW, „es sei denn, dass journalistisch-redaktionelle Informationen oder Ergebnisse der Prüfung des Landesrechnungshofs oder des sonst zuständigen Rechnungshofs nach § 46 betroffen sind“.

⁵ Vgl. dazu im Einzelnen Gurlit, Rundfunkanstalten als Berechtigte und Verpflichtete von Informationsansprüchen, in: FS Dörr, 2022, 577 (583 ff.).

7

informationsfreiheitsrechtlichen Auskunftsanspruchs gegen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten mag unbefriedigend sein, aber sie ist bis heute nun einmal Ausdruck unterschiedlicher Landesrechts-„Kulturen“ in dieser Frage. Dass die unter Zeitdruck erforderliche Novellierung der Compliance-Regelungen im Medienstaatsvertrag insoweit noch nicht zu einer Harmonisierung gefunden hat, den informationsfreiheitsrechtlichen Status der Anstalten vielmehr den partikularen Regelungen überlässt, ist daher verständlich.

Die Pflicht zur Publikation der Bezüge der Inhaber der herausgehobenen Leitungsämter in den Anstalten (einschließlich der besonderen Regelungen zu den Abfindungen usw. in § 31a Abs. 1 Satz 5 MStV idF des 4. MÄStV) ist zeitgemäß und richtig, auch wenn zweifelhaft bleibt, ob und inwieweit davon eine befriedende Wirkung im Hinblick auf die erhitzte Debatte gerade in dieser Frage ausgehen kann. Vermutlich wird die allgemeine Zugänglichkeit dieser Informationen dazu beitragen, die Diskussion und Meinungsbildung über die Angemessenheit der Intendantenbezüge (sowie der Bezüge der Direktoren) zu fördern; dagegen – eine substantielle Auseinandersetzung über das rechte Maß aufgabengerechter Vergütung – ist indes nichts zu erinnern.

Dass der Medienstaatsvertrag selbst von einer Regelung der Bezüge der Höhe nach (Deckelung) absieht, erscheint sachgerecht, nicht nur wegen der unterschiedlichen Größe der Anstalten, sondern auch, weil es sich dabei doch um eine Angelegenheit handelt, die in die genuine politisch-demokratische Eigenverantwortung der jeweiligen Landesregierung und des Landesgesetzgebers fällt. Dass die Landesgesetze (oder Staatsverträge) normative Begrenzungen für die Höhe der Bezüge der Inhaber der Spitzenämter in den Anstalten vorsehen können (wie nun in einzelnen Bundesländern – Berlin/Brandenburg, Saarland – bereits avisiert), begegnet im Übrigen keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken, solange diese „Deckelung“ nicht dazu führt, dass die von Verfassung wegen zu gewährleistende Funktionsfähigkeit der Anstalten (etwa wegen der Unmöglichkeit, geeignetes Leitungspersonal zu gewinnen) in Frage gestellt wird.

4. Zu § 31b - Compliance

Die in der neuen Bestimmung errichteten Pflichten sind geeignet, die Compliance-Sicherung auf einen zeitgemäßen Standard der Unternehmens-Governance zu bringen

8

und so zu bewirken, dass Missstände und Fehlverhalten signifikant begrenzt werden können. Die Offenheit der Regelung mit ihrer dynamischen Verweisungsstruktur auf anerkannte Standards wirksamer Compliance Management-Systeme ist insoweit kein Nachteil, sondern ein Vorzug: So können jeweils aktualisierte Standards (derzeit etwa der Prüfungsstandard IDW PS 980 oder die ISO 37301), die dem state of the art moderner Unternehmens-Compliance entsprechen, aufgegriffen und zugrunde gelegt werden. Dass § 31b Abs. 1 MStV idF des 4. MÄStV das institutionelle Design für die Compliance-Aufsicht offenhält (Compliance-Stelle oder Compliance-Beauftragter) ist mit Blick auf die unterschiedlichen Bedürfnisse in den Anstalten von sehr verschiedener Größe sinnvoll.

Erhebliche Bedeutung für die Effektivierung der Compliance dürfte auch die Einrichtung der Ombudsperson haben, weil über sie Informationen von Hinweisgebern erschlossen werden können, die ansonsten nicht ermittelbar wären, die aber die Aufdeckung von Fehlverhalten erst ermöglichen. Für die nähere Ausgestaltung der Unabhängigkeit der Ombudspersonen und die Sicherung der Vertraulichkeit der Meldungen kann Orientierung in den Maßstäben des Hinweisgeberschutzgesetzes (und der Whistleblower-Richtlinie), §§ 12 ff. HinwGSchG, gefunden werden, auch soweit Meldungen über Compliance-Verstöße in Rede stehen, die nicht dem Anwendungsbereich des HinwGSchG unterfallen. Ohnehin ist nach der Begründung zu § 31b MStV vorgesehen, dass die Ombudspersonen auch mit Aufgaben der internen Meldestelle nach dem HinwGSchG betraut werden können.

5. Zu § 31c – Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungsunternehmen

Hinsichtlich der Gemeinschaftseinrichtungen und der Beteiligungsunternehmen begnügt sich das neue Compliance-Regime des 4. MÄStV mit der Errichtung einer unmittelbaren Berichtspflicht (bei Gemeinschaftseinrichtungen und Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung) dieser Einrichtungen und Unternehmen an das zuständige Aufsichtsgremium. Die Bestimmung des § 31c ergänzt mithin die bisherigen Vorschriften des MStV über die Unternehmensbeteiligungen (insb. § 42), in denen der Informationskanal zwischen den Beteiligungsunternehmen und den Aufsichtsgremien nur über den Intendanten verläuft und die auch keine spezifisch auf die Themen Transparenz und Compliance bezogene Informationspflicht vorsehen. Auch die

Gemeinschaftseinrichtungen sind bisher nicht erfasst. Der 4. MÄStV unterwirft die Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungsunternehmen selbst hingegen nicht unmittelbar den Pflichten zu Transparenz und Compliance in § 31a und § 31b, ein Umstand, der in der Erörterung des Staatsvertragsentwurfs teilweise auf Kritik gestoßen ist. Immerhin erwartet die Regelung über die Berichtspflicht aber offenkundig, dass auch in den Beteiligungsunternehmen (und Gemeinschaftseinrichtungen) Transparenz- und Compliancestandards gelten – jedenfalls in den Beteiligungsunternehmen mit Mehrheitsbeteiligung –, weil über diese Themen den Aufsichtsgremien berichtet werden muss. Darin liegt gegenüber dem bisherigen Rechtszustand schon eine Verbesserung, wengleich weitergehend jedenfalls bei Eigengesellschaften der Anstalten auch die Geltung der anerkannten Compliance-Standards (sowie für die Anstalten selbst) hätte vorgeschrieben werden können.

6. Zu § 31d – Gremienaufsicht

Die Bestimmung nimmt sich eines seit langem erkannten und auch im Zuge der zurückliegenden Skandal-Diskussion virulent gewordenen Problems an, mithin der zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht, jedenfalls nicht in allen Anstalten hinreichenden institutionell-organisatorischen Ausgestaltung der Aufsichtsgremien. Dass gerade die Verwaltungsräte, die mit Überwachungsaufgaben in juristischen und ökonomischen Angelegenheiten befasst sind, entsprechende Fachkunde besitzen müssen, ist unabweisbar; hier lag, soweit die Anstaltsgesetze noch keine entsprechenden Anforderungen enthielten (und enthalten), unzweifelhaft eine dringend zu behebende Schwachstelle des Rundfunk-Organisationsrechts. Entsprechendes gilt auch für die bisher keineswegs zulängliche Ausstattung der Gremiengeschäftsstellen, hier insbesondere auch zur Sicherung der Unabhängigkeit gegenüber der Anstalt. Wenn das Konzept der internen Gremienaufsicht im Kontext der noch keineswegs abgeschlossenen umfassenden Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine Zukunftschance haben soll, müssen die Gremien sachlich und personell Kontrollfähigkeiten gegenüber der Operative erhalten, die eine wirksame Aufsicht überhaupt erst ermöglichen.

Die Neuregelung adressiert das Thema der Reform der Gremienaufsicht allerdings nur teilweise und kann noch nicht als ein das Thema abschließender Änderungsschritt begriffen werden. Weder werden die Aufgaben und Befugnisse der beiden Gremien (auch

im Verhältnis zueinander und gegenüber dem Intendanten) bei den Anstalten kritisch durchleuchtet und gegebenenfalls neu geordnet – dies bleibt im föderalistischen Anstaltsgefüge allerdings wohl auch eher den Gesetzgebern und Staatsvertragsgebern der Einzel-Anstalten überlassen – noch reagiert die Regelung auf das in der Sache sogar anspruchsvollere Problem (als dasjenige der Verwaltungsräte) einer Vergewisserung über die und ggf. Neubestimmung der Funktion und funktionsgerechten Konzeption der großen, für die Überwachung des Funktionsauftrags zuständigen Aufsichtsgremien (Rundfunkräte, Fernsehrat, Hörfunkrat). Hat der 3. Medienänderungsstaatsvertrag insbesondere mit der Neufassung der Richtlinienkompetenz (§ 31 Abs. 4 MStV neu) die „Rolle der Gremien in Programmangelegenheiten“ (Begründung zum 3. MÄStV, S. 11) in Richtung einer weitergehenden Mitwirkung an der Angebotsgestaltung gestärkt, so ist dieser Bedeutungsgewinn bisher nicht durch eine organisatorische Weiterentwicklung der Gremien (insbesondere der „parlamentarischen“, gerade für die Programm- und Angebotsinhalte insbesondere zuständigen Großgremien) flankiert worden.

Allerdings kann grundsätzlich auch kritisch hinterfragt werden, ob die Legitimation der Rundfunkräte im bisherigen Bestellungsmodus als Quasi-Repräsentationsorganen gesellschaftlicher Kräfte und Interessenträger, die allein auf die Aufgabe der Vielfaltsgewährleistung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugeschnitten ist, überhaupt für eine Beteiligung an weitergehenden Steuerungsaufgaben der Anstalt ausreicht. Diese Grundfragen bedürfen noch weiterer Diskussion und möglicherweise auch einer grundlegenden Umgestaltung der Regelungen über die Zusammensetzung und Bestimmung der Rundfunkräte (oder eines funktional diese ersetzenden Gremiums). Dass die Neuregelung in § 31d die neue Sachkundevorgabe auf die Verwaltungsräte beschränkt, um hier zunächst das drängende, aber strukturell einfacher zu lösende Problem der besseren Compliance-Überwachung in den Griff zu bekommen, erscheint vor diesem Hintergrund sinnvoll. Der in der Diskussion teilweise vorgebrachte Vorschlag, auch für die (überwiegend) von den gesellschaftlichen Gruppen entsandten Mitglieder der Rundfunkräte entsprechende Sachkundeforderungen zu stellen, passt an sich nicht zur alten Legitimationsidee der binnenpluralistischen Gesellschafts-Repräsentation. Ob und inwiefern auch diese Gremien für ihre Aufgabe der Begleitung und Überwachung der Funktionserfüllung anders aufgestellt oder mehr oder weniger weitgehend

11

reformiert werden müssen, sollte daher in der Tat künftigen Reformüberlegungen vorbehalten bleiben.

7. Zu § 31e – Interessenkollision

Die Regelung übernimmt Inhalte, die teilweise schon in den Anstaltsgesetzen (oder Staatsverträgen) enthalten sind (vgl. § 19a Abs. 1 Satz 2 ZDF-StV, s. auch § 13 Abs. 9 Satz 3 SWR-StV) und die zudem die Inkompatibilitätsregeln der Vorschriften der Anstaltsgesetze zu den Aufsichtsgremien ergänzen. Eine wichtige und soweit ersichtlich jedenfalls nicht in allen Anstaltsverfassungen vorgesehene Grenze einer Mitwirkung aus Gründen einer Interessenkollision errichtet die Befangenheitsregelung in Abs. 2; wichtig und zu begrüßen ist schließlich auch die Verfahrensregelung in Abs. 3.

8. Fazit

Die Regelungen des 4. Medienänderungsstaatsvertrages sind eine wesentliche, überfällige, wenn auch thematisch begrenzte Ergänzung des Organisationsrechts der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Sie erfassen keineswegs alle Gegenstände einer Organisationsreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die derzeit diskutiert werden, etwa auch hinsichtlich der funktionsadäquaten Neufassung der Organisation der Rundfunkräte (bzw. Fernsehrat, Hörfunkrat). Gelegentlich zu vernehmende Kritik an dieser begrenzten Regelungsreichweite ist indes wenig überzeugend, weil sich das relativ zügig ins Werk gesetzte Novellierungsvorhaben des 4. MÄStV nun einmal nur auf das Compliance-Thema beschränkt, andere Reformfragen zu Auftrag, Organisation und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aber künftigen Schritten vorbehält. Auch teilweise geäußerte Zweifel daran, dass die nun – weit überwiegend in Übernahme schon etablierter Regelungsmuster im partikularen Recht – formulierten Anforderungen hinreichend streng und effektiv seien, scheinen überzogen. Gegen Rechtsverstöße, moralisches fragwürdiges Verhalten oder gar kriminelle Verfehlungen können keine Standards und institutionellen Vorkehrungen zur Compliance-Überwachung lückenlos und absolut sicher schützen. Aber das Ensemble der neuen Anforderungen (Transparenz, Berichtspflichten, Compliance-Standards, Befangenheitsregelung) und auch der institutionellen Verbesserungen (Compliance-Stelle, Ombudsperson, Stärkung der Fachkunde und Unabhängigkeit der Gremien) erscheint doch geeignet, dafür zu sorgen, Spielräume für Fehlverhalten und problematische

12

Interessenverflechtungen in den Rundfunkanstalten deutlich einzuengen. Auch wenn die Regelungen des 4. MÄStV für die Rundfunkanstalten, die sich selbst unter dem Eindruck der krisenhaften Vorfälle der jüngeren Vergangenheit schon zu zeitgemäß anspruchsvolleren Compliance-Standards verpflichtet haben, wohl im Wesentlichen keine zusätzlichen Anforderungen begründen werden, reflektieren sie doch nun auch im rundfunkrechtlichen Hauptgesetz, also dem MStV, den Bewusstseinswandel hin zu einer Compliance-Kultur, die bisher offenkundig noch nicht in allen Anstalten erreicht und „gelebt“ worden ist. Für die Erhaltung und Wiedergewinnung öffentlichen Vertrauens in die Anstalten und ihre Funktionserfüllung ist dies ein wichtiger Schritt. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Anpassung und Weiterentwicklung des Organisationsrechts der Anstalten sind nicht ersichtlich.

