

**Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages**

„NDR-Staatsvertrag weiterentwickeln“

Antrag der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten
des SSW (Drs. 18/1761)

„NDR transparenter, partizipativer und bürgerfreundlicher gestalten“

Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN (Drs. 18/1834)

Berlin, den 21. Januar 2015

Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

I. Festschreibung der Anwendbarkeit von Auskunfts- und Veröffentlichungspflichten auf den NDR

Das *Deutsche Steuerzahlerinstitut* unterstützt die Forderung nach erweiterten Auskunfts- und Veröffentlichungspflichten des *Norddeutschen Rundfunks* sowie der von ihm beherrschten Gesellschaften.

Höhere Transparenzpflichten können sowohl im NDR-Staatsvertrag selbst als auch durch einen Verweis auf das Hamburger Transparenzgesetz (HmbTG) verbindlich festgeschrieben werden. Allerdings erscheinen die in § 3 Abs. 1-3 HmbTG festgesetzten Veröffentlichungspflichten nicht tiefgreifend genug, um die Öffentlichkeit und insbesondere die Beitragszahler umfassend über das Programmangebot und die Finanzlage der Rundfunkanstalt zu informieren. Daher schlägt das *Deutsche Steuerzahlerinstitut* vor, die Auskunftspflichten auch erschöpfend im NDR-Staatsvertrag selbst festzuschreiben.

Diese Empfehlung fußt auf der Tatsache, dass die Beitragszahler viele Informationen nicht oder nur eingeschränkt einholen können. Dieses Transparenzdefizit ist vor dem Hintergrund der Anfang 2013 in Kraft getretenen Rundfunkfinanzierungsreform nicht mehr hinnehmbar. Die Einführung der neuen Haushalts-/bzw. Betriebsstättenabgabe verpflichtet alle Bürger zur Zahlung einer geräteunabhängigen Monatspauschale. Um die bestehenden Informationsdefizite zu verringern, hat das *Deutsche Steuerzahlerinstitut* einen „Zehn-Punkte-Plan für mehr Transparenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten“ entwickelt. Dieser Plan ist dieser Stellungnahme angefügt. Bezogen auf den NDR wären folgende Publizitätspflichten zielführend:

1a. Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags und Festlegung entsprechender Qualitätskriterien

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bislang noch nicht konkret zum Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geäußert. Daher sind der Grundversorgungsauftrag, die Bestands- und die Entwicklungsgarantie weitgehend unbestimmte Rechtsbegriffe. Auch in den jüngsten Urteilen lassen die Gerichte eine Definition des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags vermissen (siehe exemplarisch Bayerischer Verfassungsgerichtshof mit Urteil vom 15.05.2014 Vf. 24-VII-12 und Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz mit Urteil vom 13.05.2014 Az. VGH B 35/12). Aufgrund der bestehenden Definitionslücke empfiehlt das *Deutsche Steuerzahlerinstitut*, dass der NDR im Staatsvertrag selbst eine Konkretisierung seines Rundfunkauftrags vornimmt und sich bei der Programmauswahl an diesem orientiert.

1b. Offenlegung des Programm- und Onlineangebots einschließlich TV und Hörfunk

Die Empfehlungen des *Deutschen Steuerzahlerinstituts* beziehen sich in erster Linie auf die detaillierte Festschreibung verbindlicher Publizitätspflichten. Bezogen auf den NDR hält das *Deutsche Steuerzahlerinstitut* eine Offenlegung der geplanten Programmentwicklung, der

diesbezüglich vorgesehenen Projekte und einzuhaltenden Qualitätskriterien für erforderlich (siehe hierzu den „Zehn-Punkte-Plan für mehr Transparenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten“).

Ic. Veröffentlichung vergleichbarer Vermögens-, Finanz- und Aufwandsrechnungen

Derzeit ist es für die Beitragszahler nicht möglich, die Vermögens-, Finanz- und Aufwandsrechnungen des NDR detailliert einzusehen. Ferner kann dieser zum Beispiel nicht abschätzen, wie teuer die TV-Rechte bestimmter Spielfilme oder Sportgroßveranstaltungen sind oder wie teuer die Produktion einer bestimmten Sendung ist. Um die Transparenz zu verbessern, sollte der NDR zur Publikation vergleichbarer Vermögens-, Ertrags- und Aufwandsrechnungen verpflichtet werden. Besonders wichtig erscheinen uns dabei die Personal- und Altersvorsorgeaufwendungen, die Digital- und Onlineaufwendungen sowie die spartenbezogenen Selbst- und Durchschnittskosten pro Sendeminute.

Id. Veröffentlichung eines Jahrbuchs bzw. eines Tätigkeitsberichts

Zur umfassenden Information der Beitragszahler hält das *Deutsche Steuerzahlerinstitut* auch die jährliche Veröffentlichung eines Jahrbuchs für zielführend. Dieses sollte die ressort- und senderbezogenen Budgets (Kultur, Sport, Unterhaltung, Information, Spielfilme, Musik & Jugend), die Entwicklung der Marktanteile in TV und Hörfunk und die Kosten der TV-Rechte enthalten. Zudem sollten auch die Tätigkeitsberichte des Intendanten veröffentlicht werden. Daran anknüpfend ist auch eine verbindliche Regelung zur Veröffentlichung der Höhe und Zusammensetzung der Bezüge des Intendanten und der Direktoren zu treffen.

Ie. Offenlegung des Beteiligungsmanagements

Der NDR verfügt über eine Vielzahl von Unternehmenstöchtern und Beteiligungen. Zur besseren Transparenz sollte der NDR über sämtliche mittel- und unmittelbaren Unternehmenstöchter und -enkel Auskunft erteilen. Dazu sollten Beteiligungsberichte angefertigt und über das Internet publiziert werden. Die Öffentlichkeit sollte zudem über sämtliche Medienpartnerschaften und Kooperationen informiert werden. Wie im Änderungsantrag der Piratenfraktion vorgesehen, sollte die Ausschreibung von Produktionsaufträgen auch dann verpflichtend sein, wenn die Vergabe der Aufträge durch eine Tochterfirma erfolgt. Um eine wettbewerbskonforme Auftragsvergabe an verbundene Produktionsfirmen zu gewährleisten, bietet sich die Einführung eines Verhaltenskodex an, wie ihn zum Beispiel die britische *BBC* praktiziert. Die Einhaltung dieses Kodex sollte durch ein unabhängiges Gremium überwacht werden.

If. Berichtspflichten des Beitragsservice von ARD, ZDF und Deutschlandradio

Im Zuge der Rundfunkfinanzierungsreform sind die Aufgaben der früheren Gebühreneinzugszentrale (GEZ) in eine neue öffentlich-rechtliche Verwaltungsgemeinschaft überführt worden, dem *Beitragsservice von ARD, ZDF und Deutschlandradio*. Der Beitragsservice wird von den Landesrundfunkanstalten, dem ZDF und *Deutschlandradio* gemeinsam betrieben. Auch für den Beitragsservice müssen umfassende Informationspflichten gelten. Dieser sollte – ähnlich wie die GEZ – jährlich zur Veröffentlichung eines Geschäftsberichts verpflichtet werden. In diesem Geschäftsbericht sollte umfassend über die Mittelherkunft und die -verteilung berichtet werden. Neben den Personal- und Altersvorsorgeaufwendungen sollte der Beitragsservice insbesondere auch über die Marketing- und Kommunikationsaufwendungen Bericht erteilen.

II. Verbindliche Regelungen zum Rundfunk- und Verwaltungsrat

In vielen Rundfunk- und Fernsehräten gibt es einen hohen Anteil an Regierungs- und Parlamentsvertretern. Diesen Umstand kritisierte auch das Bundesverfassungsgericht im Frühjahr 2014 im sogenannten „ZDF-Urteil“. Nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf der Anteil der Vertreter von Staat und Parteien in den Aufsichtsgremien der Sender höchstens ein Drittel betragen. Die Rundfunkanstalten haben bis Ende Juli 2015 Zeit, um die Zusammensetzung der Aufsichtsorgane neu zu regeln.

Der NDR-Rundfunkrat besteht aus 58 Mitgliedern. Nach einer Studie der *Otto-Brenner-Stiftung*¹ sitzen im NDR-Rundfunkrat zwar keine unmittelbaren Staatsvertreter, jedoch werden einige der in den NDR-Rundfunkrat entsandten Vertreter von Organisationen benannt, bei denen der Anteil der staatlichen Finanzierung mehr als 50 Prozent beträgt.² Hier drängt sich zumindest die Vermutung einer gewissen Staatsnähe auf, auch wenn diese Vertreter laut § 19 Abs. 2 NDR-Staatsvertrag in ihrer Amtsführung rein formal nicht an Aufträge und Weisungen gebunden sind.

Das *Deutsche Steuerzahlerinstitut* begrüßt die im Antrag der Fraktionen von SPD, Bündnis90/Die Grünen, der Abgeordneten des SSW und der Piratenfraktion vorgeschlagene verbindliche Regelung zur Öffentlichkeit der Sitzungen des NDR-Rundfunkrats und seiner Ausschüsse. Derzeit sieht die Satzung des NDR vor, dass die Sitzungen des NDR-Rundfunkrats nicht öffentlich sind. Im Gegensatz dazu tagen eine Reihe von Rundfunkräten (z. B. des BR, RBB, SR und SWR) öffentlich. Dadurch wird der Beitragszahler besser über Empfehlungen und Beschlussfassungen des Rundfunkrats informiert. Nach Ansicht des *Deutschen Steuerzahlerinstituts* darf es hier aber durchaus auch Ausnahmeregelungen geben, zum Beispiel, wenn im Rundfunkrat Personalangelegenheiten besprochen werden.

¹ Siehe *Wolf, Fritz* (2013): Im öffentlichen Auftrag. Selbstverständnis der Rundfunkgremien, politische Praxis und Reformvorschläge. Studie der Otto-Brenner-Stiftung, Frankfurt/Main.

² Siehe *Dürr, Christian* (2013): Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort, Drs. 17/934, Hannover.

Die Tagesordnungspunkte und Sitzungsergebnisse des Rundfunkrats werden derzeit bereits in zusammengefasster Form auf der Internetseite des NDR publiziert. Um die Öffentlichkeit umfassend über die Tätigkeiten des Rundfunkrats zu informieren, sollten sämtliche Protokolle, Beschlüsse und Dokumente publiziert werden; soweit dem nicht juristische Gründe entgegenstehen. Mit dieser Forderung schließt sich das *Deutsche Steuerzahlerinstitut* ebenfalls an den Änderungsantrag der Piratenfraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag an.

III. Aktivere Beteiligung der Zuschauer an der Programmgestaltung

Die Einführung eines geräteunabhängigen Rundfunkbeitrags hat die Erwartungshaltung der Bürger an die Programmgestaltung und -qualität erhöht. Der öffentlich-rechtliche Rundfunkgerät vor allem bei solchen Sendungen und Formaten unter einen erhöhten Rechtfertigungsdruck, die bereits im privaten Free-TV-Bereich angeboten werden. Daher empfiehlt das *Deutsche Steuerzahlerinstitut*, die Zuschauer aktiver in die Programmgestaltung einzubeziehen. Die Empfehlung der Piratenfraktion, die Zuschauer über bestimmte Formate abstimmen zu lassen, ist ein Weg in die richtige Richtung. Dazu lohnt ein Blick in die Schweiz.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Schweiz ist als ein Verein organisiert. Der Dachverein (SRG SSR) ist in vier Regionalgesellschaften unterteilt, die die vier Sprachregionen repräsentieren. Für die Deutschschweiz ist die SRG Deutschschweiz zuständig. Dem SRG Deutschschweiz sind sieben Mitgliedsgesellschaften angegliedert. Jeder Interessierte über 18 Jahre kann der in seinem Einzugsgebiet zuständigen Mitgliedsgesellschaft beitreten. Dadurch kann er die Aktivitäten der jeweiligen Mitgliedsgesellschaft beeinflussen und in Mitgliederforen über medienpolitische Themen oder über das aktuelle Programm diskutieren.

Dem SRG Deutschschweiz steht der Publikumsrat beratend zur Seite. Der Publikumsrat setzt sich aus 26 Mitgliedern zusammen. 12 Vertreter werden vom Regionalrat gewählt. Der Regionalrat ist das oberste Organ der SRG Deutschschweiz. Er kontrolliert die Programmqualität und -entwicklung. Die 14 anderen Vertreter des Publikumsrats werden von den sieben Mitgliedsgesellschaften gewählt. Durch dieses Auswahlverfahren kann prinzipiell jeder Bürger, der sich als Mitglied in einer Mitgliedsgesellschaft engagiert, in den Publikumsrat gewählt werden.

Zudem gibt es auf den Internetseiten der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR) regelmäßig Onlinebefragungen und Abstimmungen über bestimmte Rundfunkprogramme und -formate. Bewertet wird zum Beispiel die Themen- und Gästerauswahl der in der Schweiz bekannten Late-Night-Talkshow „Aeschbacher“.

Zudem gibt es neben dem Publikumsrat auch eine Beschwerdestelle, die die Belange der Zuschauer und Hörer vertritt (Ombudsstelle). Sowohl die Berichte der Ombudsstelle als auch die aktuellen Beschwerden werden veröffentlicht. Begründete Beschwerden von Bürgern können in der Schweiz rechtlich verbindliche Maßnahmen nach sich ziehen, dann nämlich, wenn sie von der Ombudsstelle an die *Unabhängige Beschwerdeinstanz (UBI)* weitergeleitet werden. Die Entscheidungen der *UBI* sind bindend. So gab die *UBI* in der Vergangenheit zum

Beispiel einer Beschwerde statt, in der eine politisch tendenziöse Berichterstattung über den Syrien-Konflikt moniert wurde. Daraufhin ordnete die *UBI* eine Stellungnahme des Programmverantwortlichen an.³

Die in der Schweiz institutionalisierten Organe können für das deutsche Rundfunksystem Vorbildcharakter haben. Nach Ansicht des *Deutschen Steuerzahlerinstituts* erhöht eine aktive Mitwirkung der Zuschauer und Zuhörer die gesellschaftliche Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Letztlich bleibt noch anzumerken, dass bei allen Vorschlägen zur Änderung des NDR-Staatsvertrags strikt darauf geachtet werden muss, dass diese weder zu einem tatsächlichen finanziellen Mehrbedarf des NDR führen noch für die Verantwortlichen des NDR einen Vorwand liefern, einen höheren Finanzbedarf anzumelden. Deshalb empfehlen wir in Anlehnung an die Forderung des *Bundes der Steuerzahler Schleswig-Holstein*, die im Staatsvertrag formulierten Vorschläge um den Nebensatz zu ergänzen: „... soweit dadurch kein zusätzlicher Finanzbedarf beim NDR ausgelöst wird.“

³ Siehe *UBI* (2014): UBI-Entscheid b.683 vom 12.06.2014, verfügbar unter: http://www.ubi.admin.ch/de/dokumentation_aktuelle_mitteilungen.htm, Stand: 08.1.2015.

Zehn-Punkte-Plan für mehr Transparenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

1. Veröffentlichung vergleichbarer Vermögens-, Ertrags- und Aufwandsrechnungen, möglichst sortiert nach Rundfunkanstalt, TV- und Hörfunkbereich, mit besonderem Augenmerk auf:
 - *Personal- und Altersvorsorgeaufwendungen,*
 - *Digital- und Onlineaufwendungen,*
 - *spartenbezogenen Programm- und Programmverbreitungsaufwendungen,*
 - *spartenbezogenen Selbst- und Durchschnittskosten pro Programmminute.*
2. Jährliche Veröffentlichung eines Jahrbuchs bzw. Tätigkeitsberichts mit besonderem Fokus auf die:
 - *Ressort- und senderbezogenen (Kultur, Sport, Unterhaltung, Information, Spielfilm, Musik, Kinder & Jugend) Budgets,*
 - *Entwicklung der entsprechenden Marktanteile (TV- und Hörfunk),*
 - *Kosten der TV-Rechte (vor allem Sportveranstaltungen und Spielfilme).*
3. Veröffentlichung detaillierter Aufwandsrechnungen des neuen *Beitragsservice* von *ARD, ZDF und Deutschlandradio*, insbesondere der:
 - *Personal- und Altersvorsorgeaufwendungen,*
 - *Marketing- und sonstigen Kommunikationsaufwendungen.*
4. Veröffentlichung der Tätigkeitsberichte des Intendanten/der Intendantin.
5. Publikation von Sponsoring- und Werbeverträgen.
6. Offenlegung des Beteiligungsmanagements, Publikation der:
 - *Beteiligungsberichte,*
 - *Medienpartnerschaften,*
 - *sonstigen Kooperationen.*
7. Vereinbarung von Vertragsklauseln zwischen Sendern und Produktionsfirmen, die eine Offenlegung von Produktions- und Sendekosten erlauben.
8. Einführung eines Verhaltenskodex – ähnlich dem *Code of Practice* der britischen

BBC –, um eine wettbewerbskonforme Auftragsvergabe an verbundene Produktionsfirmen zu gewährleisten.

9. Zurückdrängung des parteilichen und staatlichen Einflusses in den Rundfunkräten und -gremien, öffentliche Tagung der Rundfunkräte und Publikation entsprechender Protokolle.
10. Festsetzung und Kommunikation eines quantitativen Kostenrahmens, der zur Erfüllung des *Grundversorgungsauftrags* unerlässlich erscheint und Erstellung diesbezüglicher Programm- bzw. Entwicklungspläne.