

Bitkom e. V. · Albrechtstraße 10 · 10117 Berlin

Schleswig-Holsteiner Landtag
Landeshaus, Düstenbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/1129

**Entwurf eines Gesetzes zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung
medienrechtlicher Staatsverträge**

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 20/429

Berlin,
21. März 2023

Bitkom e.V.

T +49 30 27576-0
bitkom@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Sehr geehrter Herr Kürschner,

anbei sende ich Ihnen unsere Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge. Ich habe außerdem unsere Kommentierung des Entwurfs eines Vierten Medienänderungsstaatsvertrags angefügt.

Vielen Dank für die Möglichkeit an dieser schriftlichen Anhörung teilzunehmen.

Bei Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit den besten Grüßen

Lina Wöstmann

Stellungnahme

Reform von Auftrag und Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

13. Januar 2022

Seite 1

Zusammenfassung

Die Rundfunkkommission der Länder hat am 20. Oktober 2021 konkrete Vorschläge für eine Reform des Auftrags und der Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschlossen. Diese sind am 19. November 2021 öffentlich zur Diskussion gestellt worden, bis 14. Januar 2022 gibt es für alle Interessierten die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen dieser öffentlichen Anhörung.

Diese Gelegenheit nimmt auch Bitkom mit der vorliegenden Stellungnahme gerne wahr. Wir begrüßen, dass die Bundesländer in der Zielsetzung einig sind, Auftrag und Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖR) fortzuentwickeln. Im IKT- und Medienökosystem sind die Anstalten des ÖR wichtige Akteure, die die gesamte Gesellschaft ansprechen müssen. Insgesamt darf die demokratische Legitimation des ÖR und die gesellschaftliche Rückkoppelung seiner Auftragswahrnehmung keinen Schaden nehmen. In vielen europäischen Staaten steht der ÖR entweder unter enormem Rechtfertigungsdruck oder wird in einer Art und Weise umgestaltet und politisch instrumentalisiert, dass er seiner Aufgabe nicht mehr umfänglich nachkommen und seiner wichtigen Funktion im Medien- und demokratischen System nicht zur Gänze gerecht werden kann. In Deutschland besteht aktuell noch die Chance, ähnlichen Entwicklungen vorzubeugen, indem umfassend die notwendigen Reformschritte ergriffen werden. Unter Beachtung der Programmfreiheit der Anstalten ist eine Neujustierung von Rolle und Funktion des ÖR dringend erforderlich. Gerade angesichts der ihnen zuerkannten besonderen Privilegien ist von den Anstalten noch stärker als bisher ein hohes Maß an Verantwortungsbewusstsein einzufordern.

Hauptaspekte der Kommentierung der Reformvorschläge seitens Bitkom sind daher:

- Die Chance auf eine umfassende Reform muss, gerade auch mit Blick auf die bedarfsadäquate Finanzausstattung, jetzt genutzt werden – auch durch die Länder selbst.
- Die Anzahl unmittelbar beauftragter linearer TV- und Hörfunkprogramme ist unmittelbar mittels der Beauftragung im Staatsvertrag zu reduzieren. Die öffentlich-rechtlichen Angebote müssen auf ihr spezifisches Profil fokussiert und dürfen nicht ausgedehnt werden.

Bitkom
Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Nick Kriegeskotte
Leiter Infrastruktur & Regulierung
T +49 30 27576-224
n.kriegeskotte@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

- Bei der Verbreitung von Programmen ist technologieneutral die Einstellung oder Einschränkung von Angeboten vorzusehen.
- Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit müssen bei Ermittlung des finanziellen Bedarfs der öffentlich-rechtlichen Anstalten unbedingt stärker und konsequenter berücksichtigt werden und Einsparpotenziale sind in einem vorbestimmten Zeitrahmen zu heben.

Allerdings ist bei den zur Kommentierung gestellten Vorschlägen der Ländergesamtheit zu beachten, dass damit lediglich ein Teil des Rechtsrahmens für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Blick genommen wird. Die Reform von Auftrag, Struktur, Finanzierung des ÖR in Deutschland gehört aber über die verschiedenen Ebenen hinweg auf die Agenda: Nicht nur die von allen Ländern verabschiedeten Medien-, ZDF- und Deutschlandradio-Staatsverträge bedürfen der Überarbeitung, das gleiche gilt für Mehrländer-Staatsverträge und Gesetze einzelner Länder über den ÖR. Zugleich sind – wiederum auf den genannten Ebenen insgesamt – die Rahmenbedingungen für die weiteren Akteure, darunter Inhaltenanbieter audiovisueller Medien, Medienplattformanbieter, Anbieter von IKT-Lösungen, im Blick zu behalten, deren Entwicklungschancen gewahrt bleiben müssen. Mit der vorliegenden Stellungnahme nimmt Bitkom erneut eine Positionierung in der Reformdebatte vor und unterbreitet Vorschläge zu deren Zielsetzungen und den zu ergreifenden Maßnahmen. Gleichzeitig wird – weiterführend bzw. vertiefend – auf das Diskussionspapier verwiesen, das Bitkom am 1.3.2021 der Öffentlichkeit vorgestellt hat.

1. Chance auf eine umfassende Reform nutzen

Intendiert ist, das Reformvorhaben mit dem „3. Medienänderungsstaatsvertrag“ zum 1.1.2023 in Kraft treten zu lassen. Dem jetzigen Reformprozess nachgelagert ist nach den Plänen der Länder die (Fortsetzung der) Diskussion um die funktions-/bedarfsadäquate Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, unter anderem zur Frage des Umfangs einer Indexierung und der Prüfung durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), die sog. „Phase 2“ der Reform. In der Folge wären die Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten für den neuen Beitragszeitraum 2025-2028 zu erstellen. Der zur Finanzierung ihrer Aufgaben notwendige Bedarf ist funktionsadäquat zu bestimmen; er soll, nicht zuletzt aus Gründen der politischen Legitimation, die Angemessenheit der Belastung der Beitragszahler im Blick behalten. Turnusgemäß ist der nächste Beitragsbericht der KEF mit Empfehlungen zur Beitragshöhe für Jahresanfang 2024 vorgesehen. Vor dem Hintergrund des vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung etablierten Gebots der verfahrensmäßigen und inhaltlichen Trennung von Auftragsdefinition und Finanzierungsfestsetzung verbleibt bereits deshalb nur ein schmales Zeitfenster für die notwendigen (weiteren) Beschlüsse seitens der Landesregierungen und

der Länderparlamente. Angesichts von Konvergenz und sich weiterhin rasant änderndem Mediennutzungsverhalten erscheint es nicht nur notwendig, sondern geradezu überfällig, die Chance auf eine umfassende Reform jetzt auch tatsächlich zu nutzen.

2. Öffentlich-rechtliche Angebote fokussieren statt ausdehnen

Zu vermeiden sind - mit Blick auf die Funktion der ÖR - Finanzmehrbedarfe durch eine immer breitere Ausdehnung der öffentlich-rechtlichen Angebote im nicht-linearen Bereich (vor allem mittels angekaufter, fiktionaler Lizenzware nicht-europäischen Ursprungs, d.h. mehrheitlich US-amerikanische Produktionen, § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 *Dritter MÄStV-E*); ggf. sogar unter Beibehalt des Aufwands im Linearen; dies gilt erst recht im direkten Wettbewerb mit privat finanzierten Medienangeboten. Insbesondere bei Unterhaltung kann die Frage – entgegen der Auffassung von ÖR Gremien - kaum positiv beantwortet werden, ob die unveränderte Fortführung oder gar Erweiterung des Angebots erforderlich ist – zumal angesichts einer hier heute bestehenden, zuvor nie gekannten Auswahl für die Zuschauer aus im Wettbewerb stehenden Angeboten. Die klassisch für Vollprogramme angeführte Rechtfertigung, Nutzende würden durch (massen-)attraktive Unterhaltungsangebote zu den informierenden, beratenden oder im Bereich Kultur relevanten Inhalten (wie *Tagesschau* oder *Aspekte*) hingeleitet, trägt bei Abrufmedien/Mediatheken ohnehin nicht. Die Leistungsfähigkeit eines öffentlich-rechtlichen Empfehlungssystems in der Breite sollte hierbei nicht überschätzt werden – angeklickt wird die nächste Folge einer Serie, nicht der *Weltspiegel* mit einem Beitrag zum politischen System des Landes, das den Schauplatz der Serienhandlung bildete.

Spezifisch öffentlich-rechtliches Profil und Qualitätskriterien stärken

Es sollte der im Entwurf vorgesehene Ansatz (§ 26 Abs. 1 Sätze 5, 9, 10 *Dritter MÄStV-E*) verstärkt werden, demzufolge (gerade) auch bei Unterhaltung das spezifisch öffentlich-rechtliche Profil sehr klar sichtbar sein muss. Für den Telemedienbereich könnte dies zu einer Ausrichtung auf Angebote aus Deutschland führen; soweit das Angebot hierüber hinausreichen soll, bedarf es insbesondere für Inhalte, auf deren Gestaltung die ÖR nicht wie bei Eigen- oder Auftragsproduktionen maßgeblichen Einfluss nehmen können, einer besonderen Begründung – bei nichtlinearer und bei linearer Verwertung.

Der Entwurf lässt nicht ausreichend erkennen, wie der (zutreffend gesetzte) Auftrag eines „Angebots für Alle“ (§ 26 Abs. 1 Sätze 1, 4, 6 und 7 *Dritter MÄStV-E*) inhaltlich und von den Darbietungs- und Nutzungsformen her konsequent in Einklang zu bringen sein soll mit der Erwartung, die ÖR sollten Teile ihrer linearen Angebote einstellen bzw. in solche im Internet umwandeln (§ 32a *Dritter MÄStV-E*). Bitkom begrüßt die explizite Ausformulierung und Er-

weiterung des Aufgabenverständnisses bzw. der die ÖR-Angebote auftragsgemäß auszeichnenden Qualitätskriterien (§ 26 Abs. 2 *Dritter MÄStV-E*); entsprechende Befugnisse der Gremien zur Ausgestaltung und Überwachung der Einhaltung dieser Kriterien sowie der Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 31 Abs. 2a bis 2d *Dritter MÄStV-E*) sind gleichermaßen erforderlich wie anspruchsvoll in der Umsetzung. Eine Schwächung der Befugnisse der KEF sollte dabei unbedingt vermieden werden. Im Gegenteil ist gerade mit Blick auf „Phase 2“ des Reformprozesses darauf zu achten, dass die Prüfkompetenzen der KEF in Bezug auf die Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen, -aufgaben (GSEA) bzw. kommerziellen Tochter-/Enkelinnen-Gesellschaften gestärkt werden.

Programme reduzieren bzw. zusammenführen

Die politischen Ziele „Zukunftsorientierung der ÖR-Angebote“ und „Beitragsstabilität“ werden sich über die angedachten Maßgaben zur „Flexibilisierung“ der Auftragsdefinition voraussichtlich nicht (zugleich) erreichen lassen. Insbesondere die Anzahl der Fernsehprogramme wäre dafür zu reduzieren. Im Bereich der (zunächst) weiterbeauftragten Angebote (§ 28 Abs. 5 Satz 1 *des Dritten MÄStV-E*) besteht insofern Bedarf nach einer eigenverantwortlichen Entscheidung durch die Medienpolitik/Mediengesetzgeber, beispielsweise durch Zusammenführung von inhaltlich identisch bzw. ähnlich ausgerichteten Programmen, und zwar über die Binnengrenzen des ÖR-Systems hinweg, wie Phoenix, ZDFinfo, ARD alpha und Tageschau.de einerseits sowie ONE und ZDFneo andererseits. (In diese Richtung auch: *Katja Wildermuth*, Intendantin des Bayerischen Rundfunks, in: Infosat (Hrsg.), DigitalMagazin plus vom 4.1.2022, S. 2; *Tom Buhrow*, Intendant des WDR und seinerzeit ARD-Vorsitzender, „*Wo die ARD im Jahr 2030 steht*“, in: FAZ vom 23.3.2021, S. 13, der im Kontext der Beauftragung von *funk* die Abschaltung von EinsPlus und ZDFkultur hervorhebt und außerdem betont: „Spartenkanäle im linearen Fernsehen sind 2030 größtenteils Geschichte und werden in dieser Mediathek aufgegangen sein.“. Vgl. auch, noch deutlicher *Patricia Schlesinger*, Intendantin des RBB, Aussage in der Rundfunkratssitzung der Anstalt am 18.2.2021, zitiert nach dpa vom 18.2.2021, *RBB-Intendantin: Brauchen mehr Flexibilisierung abseits des Linearen*: „Würden sie [die Länder Berlin und Brandenburg als Staatsvertragsgeber für die Mehrländer-Rundfunkanstalt mit Bezug zur Reformdebatte über den dortigen Staatsvertrag] auf lineare und terrestrische Vorgaben beharren, würden sie unseren Platz in der medialen Zukunft verbauen.“.)

Es ist zudem nicht ersichtlich, weshalb der MStV keine anzahlmäßige Begrenzung der durch die Landesrundfunkanstalten gemeinsam mit dem Deutschlandradio höchstens zu veranstaltenden Hörfunkprogramme und Audiostreams vornimmt, und zwar unterhalb des aktuellen Niveaus.

3. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beim finanziellen Bedarf berücksichtigen – vorhandene Einsparpotenziale heben

Eine beträchtliche Chance, durch entschlossene Reformschritte zu größerer Zukunftsfestigkeit (technologisch sowie beim Mitteleinsatz zugunsten der programmlichen Leistungen) zu kommen und zugleich erhebliche Effizienzgewinne zu erzielen, liegt in einer wirksamen strukturellen Reform bei der Technik der Anstalten, insbesondere bei den IT-Systemen für Verwaltung, Produktion etc. (vgl. bereits 21. KEF-Bericht von 2018). Soweit kartellrechtlich zulässig, sollte einer „Freistellung“ für Kooperationen der Anstalten in diesem Bereich eine entsprechende Verpflichtung an die Seite gestellt werden, die erreichbaren Effizienz- und Einsparpotenziale auch zu realisieren. Hier bedarf es nicht zuletzt eines ambitionierten Zeithorizonts, der deutlich über die bisherige Projektierung durch die ÖR selbst hinausgeht; das Gleiche gilt mit Blick auf das mittels solcher Maßnahmen erreichbare Volumen, das beispielsweise im Wege eines Sonderberichts der KEF ermittelt werden könnte.

Es muss mit Blick auf das Ziel „Beitragsstabilität“ und „Akzeptanz des ÖR“ gleichermaßen im Interesse von Medienpolitik und ÖR-Anstalten liegen, dass vorhandene und freizusetzende Mittel so weit wie irgend möglich dem Programm zugutekommen und keine überflüssigen Ausgaben insbesondere für technische Lösungen getätigt werden, die standardisiert, skalierbar, vielfältig einsetzbar beschafft werden können. Heutige Sonderlösungen sind innerhalb einer kurz bemessenen Übergangsphase abzubauen, Alleingänge einzelner Anstalten bei Entscheidungen zu Technologielösungen auszuschließen (Ü-Wagen, Sendezentren). Dies gilt erst recht angesichts der Zielsetzung einer „gemeinsamen Plattformstrategie“, die einen steigenden Bedarf an gut administrierbaren, interoperablen Systemen mit sich bringen wird.

Neben den bereits aufgezeigten Einsparmöglichkeiten gilt: Aktuelle und zu erwartende Kosten der Programmverteilung bzw. des Angebots im Internet (linear, nichtlinear, in Mischformen) rechtfertigen einen finanziellen Mehrbedarf der Anstalten grundsätzlich nicht – weder aufgrund des Anteils an den Verbreitungskosten insgesamt, noch in Relation zu anderen Formen der Verbreitung; hiergegen sprechen bereits die Feststellungen der KEF in ihren letzten Berichten (21. Bericht, Tz. 111 f.; 22. Bericht von 2020, Tz. 103), die von deutlich spürbaren effizienz- und skalierungsbedingten Ausgabenreduktionen ausgeht.

Aus Sicht des Bitkom geht zudem der in § 32a Abs. 1 Satz 1 *Dritter MÄStV-E* verfolgte Ansatz nicht vollständig in die richtige Richtung: Die Möglichkeit zur (Teil-)Einstellung bzw. Überführung sollte unbedingt technologieneutral ausgestaltet werden, insbesondere hinsichtlich einer etwaigen Einschränkung der Nutzung aller „klassischen TV-Verbreitungswege“ explizit für eine differenzierende Handhabung geöffnet werden. Die terrestrische Verbreitung insbesondere der Fernsehprogramme der ÖR eröffnet – angesichts geringer Nutzungszahlen (sowohl im Durchschnitt, als auch in Spitzenwerten, die nur in sehr wenigen Gebieten erreicht werden) und angesichts der für satellitäre oder leitungsgebundene Verbreitung vergleichsweise deutlich geringeren Aufwendungen (absolut, erst

recht relativ unter Einbezug der Nutzungsreichweiten, und dies gerade außerhalb sog. „Kernregionen“ bei DVB-T2) – signifikante Einsparpotenziale und gibt erheblichen Anlass für die Vermutung, dass die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht ausreichend beachtet werden. Das Ausmaß dieser dringend zu hinterfragenden Praxis wird jüngst auch durch die im Auftrag der BNetzA verfassten Studie über Zukunftsszenarien für das UHF-Band verdeutlicht (Goldmedia GmbH Strategy Consulting, *Perspektiven zur Nutzung des UHF-Bandes 470-694 MHz nach 2030*, Berlin, November 2021): Die Versorgung eines DVB-T2-Haushalts (allein) mit terrestrischem Fernsehen kostet die ÖR außerhalb der Kernregionen jährlich ca. EUR 104; bei etwas mehr als 350.000 Haushalten entspricht dies absolut knapp EUR 37,5 Mio. Für weitere ca. 2 Mio. DVB-T2-Haushalte in den Kernregionen sind zusätzlich fast EUR 35 Mio. an jährlichen Aufwendungen allein seitens des ÖR (und damit der Beitragszahler) zu verauslagen. (Vgl. auch *P. Schlesinger*, a.a.O. Auch *T. Buhrow*, a.a.O., hebt die Forschungslage hervor, die eindeutig von einer ganz überwiegend in nichtlinearer Form erfolgenden Nutzung im Jahr 2030 ausgeht.) Hierbei ist – die Problematik verstärkend – darauf hinzuweisen, dass eine Ergänzung/Ablösung der digital-terrestrischen TV-Verbreitung zugrundeliegenden DVB-T2-Technologie, etwa durch 5G-Broadcast, erhebliche Folgekosten nach sich ziehen würde, um bisherige Qualitätsparameter wie (Deep-)Indoor-Versorgung erfüllen zu können (Goldmedia, a.a.O.).

§ 32a Abs. 6 HS 1 *Dritter MÄStV-E* wird sich insofern als nicht wirksam erweisen, als die Maßgabe einer verfassungsrechtlichen/-gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten dürfte – zu Gunsten der ÖR besteht ein Finanzierungsanspruch in Bezug auf beauftragte Angebote.

4. Allgemeine Leitlinien für die Reform

Wenngleich die zur Konsultation gestellten Reformvorschläge bereits eine Reihe der Anregungen aufgreift, die Bitkom im eingangs angesprochenen Positionspapier unterbreitet hat, sollen diese allgemeinen Leitlinien für die Zukunft des ÖR hier noch einmal gesamthaft dargestellt werden:

Ziele der Reform sollten insbesondere sein:

- Die Schaffung eines qualitativ hochwertigen Angebots gerade in den Funktionskernbereichen,
- die Sicherung der Begrenzung des Angebots auf Kernfunktionen in den neu abgedeckten Bereichen, gerade online, um die Existenzfähigkeit privater Medienangebote zu gewährleisten,
- die notwendige Strukturanpassung zwecks Hebung von Synergiepotenzialen,
- eine wirksame Kontrolle von Auftragserfüllung und Finanzgebaren,
- die Sicherung eines funktionierenden wirtschaftlichen und publizistischen Wettbewerbs und

- die Schaffung weiterer Anreize für Innovation und Investment in allen Bereichen des IKT- und Medienökosystems.

Der ÖR ist gegenüber der Gesellschaft in seinen Angeboten bzw. Programmen sowie in seinen Tätigkeiten insgesamt auf die nachstehenden Merkmale auszurichten:

- repräsentativ, partizipativ und inklusiv;
- effizient und fokussiert;
- integer und wertschätzend,
- verantwortungsbewusst, rechenschaftsorientiert und selbstkritisch;
- unabhängig, ausgewogen und relevant.

Bitkom empfiehlt daher folgende Maßnahmen:

1. Sowohl die Medienpolitik als auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind für ihren jeweiligen Aufgabenbereich dringend angehalten, die notwendigen Reformschritte nunmehr auch tatsächlich umzusetzen.
2. Die Anzahl der Anstalten sollte verringert werden. Über alle Mediengattungen hinweg sollten regionale Aufgaben klar von bundesweiten getrennt und Federführungen zu echter Zuständigkeit ausgebaut werden. Bei Umstrukturierungen sollte Effizienz das Leitbild sein, nicht Standortinteresse.
3. Die Anstalten konsolidieren Technik und Verwaltung: Eine einheitliche technische Produktions- und Distributionsplattform sollte etabliert und durch eine gemeinsame Technikabteilung administriert, Verwaltungseinheiten sollten zusammengelegt werden - in einem ersten Schritt die mit programmfernen Aufgaben betrauten. Die Anzahl von Tochter- und Enkelinnen-Gesellschaften sollte erheblich reduziert werden. Einsparungen durch Effizienzgewinne kommen einem qualitativ hochstehenden Angebot zugute.
4. Für die Auftragsdefinition sollten nicht organisatorisch-institutionelle Aspekte als Anknüpfungspunkte gewählt werden, sondern die zu erbringenden Inhalte. Hieran zu knüpfende Anforderungen sollten maßgeblich auf die im „Amsterdamer Protokoll“ formulierten Funktionen und Aufgaben des ÖR bezogen sein. Ergebnisdarstellung und -kontrolle durch interne wie externe Stellen sowie die Öffentlichkeit insgesamt sollten entsprechend ausgerichtet werden.
5. Das originär öffentlich-rechtliche Profil bei allen Angeboten und Inhalten, wie es das BVerfG als Begründungselement für den ÖR-Rundfunk vom seit mehreren

Jahrzehnten hervorhebt, sogar eingefordert, und im hier zu kommentierenden Entwurf der Rundfunkkommission für einen ÖR-Reform-StV akzentuiert ist, wird durch qualitativ hochwertige, relevante und anspruchsvolle, die Kernfunktionen abbildende Beiträge erreicht, die auch in Bezug auf Gestaltung und Verbreitung heutigen bzw. den künftigen Nutzungsgewohnheiten gerecht werden. So lässt sich nachhaltig die gesellschaftliche Legitimation und Akzeptanz des ÖR festigen.

6. Eine voll- oder überwiegend Index-basierte Bedarfsermittlung ist nicht geeignet, den ÖR fit für seine zukünftigen Aufgaben zu machen. Eine gut zu legitimierende, an der eigentlichen Funktion adäquat ausgerichtete Finanzierung bedingt Effizienz-hebende Reformen in der organisatorischen Aufstellung und bei der technischen Ausstattung des ÖR. Der Finanzbedarf ist stärker als bislang abzuleiten anhand der beauftragten inhaltlich-programmlichen Leistungen, die im Interesse der Gesellschaft erstellt 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.

Stellungnahme

Diskussionsentwurf für staatsvertragliche Regelungen zu Compliance und Transparenz des öffentlichrechtlichen Rundfunks

27. Januar 2023.

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. Insoweit 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.