

VAUNET-Stellungnahme zum „Diskussionsentwurf für staatsvertragliche Regelungen zu Compliance und Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ (4. Medienänderungsstaatsvertrag, Stand 19.12.2022)

Datum 31. Januar 2023

2023_01_31_VAUNET-Stellungnahme_Diskussionsentwurf_4_MÄndStV_ÖRR_Transparenz_f

Zusammenfassung

- Die Pflicht, „für eine größtmögliche Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit Sorge zu tragen“ (§ 31a Abs. 1 S. 1 4. MÄndStV-E), ist zu begrüßen. Eine Beschränkung des Transparenzgebotes zur Wahrung von Betriebsgeheimnissen sollte sich in erster Linie auf wesentliche Betriebsgeheimnisse erstrecken. Die Rundfunkanstalten müssen gegenüber der Öffentlichkeit außerdem darüber Transparenz schaffen, ob sie ihre Angebote ausgewogen auftragsgerecht gestalten. Die empirische Analyse der linearen und non-linearen Angebote ist fortzuführen bzw. auszubauen sowie zu veröffentlichen.
- Eine höhere Transparenz sollte es insbesondere auch zur Finanzierung und zu den kommerziellen Tätigkeiten der Rundfunkanstalten geben. Sie muss ebenfalls im MStV verankert werden. Die Transparenzpflichten für Gemeinschaftsangebote und -einrichtungen, Kooperationen und Beteiligungen (§ 31c 4. MÄndStV-E) dürfen nicht geringer ausfallen als für die Rundfunkanstalten selbst. Zudem bedarf es im Online-Bereich mehr Transparenz und Controlling sowie einer quantitativen Angebotsbegrenzung.
- Transparenz kann nur ein Zwischenschritt zur Entkommerzialisierung der Rundfunkanstalten sein. Die seit Langem diskutierte Reduzierung von Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk (im Radio: „NDR-Modell“: begrenzter Werbeumfang auf 60 Minuten pro Werktag und ein werbeführendes Programm pro Anstalt sowie Einschränkung/Untersagung von Sponsoring in der Radio-Prime-Time / im TV: vollständiges Werbe- und Sponsoringverbot) sollte im Zuge des weiteren Reformprozesses ebenfalls endlich umgesetzt werden. Das Online-Werbeverbot (§ 30 Abs. 5 Nr. 1 MStV, § 30 Abs. 6 S. 2 MStV) muss dringend bestehen bleiben und darf nicht durch Vermarktungsaktivitäten der Tochtergesellschaften umgangen werden.
- Neben den neuen Compliance-Regelungen (§ 31b 4. MÄndStV-E) sind weitere regulatorische Anreize für die Rundfunkanstalten und ihre Mitarbeiter:innen notwendig, um das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit tiefer in die Unternehmenskultur einzubetten. Für die aktuell diskutierten Kooperationen zur Identifizierung von Einsparpotenzialen bedarf es keiner neuen kartellrechtlichen Ausnahmeregelungen. Statt einer Umschichtung der Einsparungen, insbesondere zum Ausbau des öffentliche-rechtlichen Online-Angebots, muss es zu realen Wirtschaftlichkeitseffekten kommen.
- Der VAUNET begrüßt grundsätzlich die Compliance-Vorgaben für Gremienmitglieder (§ 31e 4. MÄndStV-E) sowie die Regelungen zur Professionalisierung der Verwaltungsräte (§ 31d Abs. 1 Nr. 1, 2 4. MÄndStV-E) und zur Stärkung der Gremiengeschäftsstellen (§ 31d Abs. 1 Nr. 3 4. MÄndStV-E). Zur Stärkung der Rundfunkräte und der dualen Medienordnung sollte es für diese Gremien allerdings ebenfalls konkretere Vorgaben zur Professionalisierung geben.

A. Einleitung

Der VAUNET bedankt sich, zum „Diskussionsentwurf für staatsvertragliche Regelungen zu Compliance und Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ (4. MÄndStV-E, Stand: Dezember 2022) Stellung nehmen zu dürfen. Der VAUNET begrüßt grundsätzlich die Absicht der Länder, mit dem Diskussionsentwurf das Vertrauen in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und somit in die duale Medienordnung insgesamt zu stärken.

I. Diskussionsentwurf darf erst der Anfang zu mehr Transparenz sein

Die geplanten Änderungen zu Compliance und Transparenz stellen – an den 3. MÄndStV anknüpfend – nächste Schritte dar, um die Aufsicht über die Rundfunkanstalten (inklusive ihrer Beteiligungen, Kooperationen und Gemeinschaftseinrichtungen) zu verbessern. **Insbesondere die Pflicht, dass die Rundfunkanstalten „für eine größtmögliche Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit Sorge zu tragen“ haben (§ 31a Abs. 1 S. 14. MÄndStV-E), ist zu begrüßen.** Dieses Gebot sollte für diejenigen Medienanbieter, die auf ein beihilfenrechtliches Beitragsprivileg zur maßgeblichen Finanzierung ihrer Angebote zurückgreifen dürfen, eine Selbstverständlichkeit darstellen. **Die Einschränkung des Transparenzgebotes zur Wahrung von Betriebsgeheimnissen sollte nur die wesentlichen Betriebsgeheimnisse umfassen.**

Aus Sicht des VAUNET gilt es, die Transparenz insbesondere über die Finanzierung und kommerziellen Tätigkeiten der Rundfunkanstalten zu erhöhen. Im 4. MÄndStV-E muss daher zur Klarstellung noch ergänzt werden, dass sich die Transparenzvorgaben auch auf die Unternehmensbeteiligungen und Tochterunternehmen sowie Kooperationen und Gemeinschaftsangebote und -einrichtungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beziehen. Es trägt zur Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seiner Beitragsfinanzierung bei, je genauer die Öffentlichkeit darüber informiert ist, wie die Finanzierung der Anstalten als auch deren Ausgabentätigkeit erfolgt. Neben der präventiven Wirkung von Transparenz lassen sich auf diesem Weg eventuelle Missstände zu Lasten der Beitragszahler:innen und von Mitbewerber:innen in der dualen Medienordnung frühzeitiger erkennen und beseitigen. Es sollte keine Zwei-Klassen-Transparenz zwischen den Aktivitäten zur Auftragserfüllung einerseits und den kommerziellen Tätigkeiten andererseits bzw. zwischen dem Beitragsaufkommen und sonstigen (kommerziellen) Finanzerlösen geben. Die Transparenz bezüglich der Umsätze und Erlöse aus den kommerziellen Aktivitäten der Rundfunkanstalten darf nicht geringer ausfallen als die Transparenz bezüglich des Umgangs mit dem Aufkommen aus dem Rundfunkbeitrag.

Aus Sicht des VAUNET ist weiterhin **mehr Transparenz im Bereich der kommerziellen Tätigkeiten** (§ 40 Abs. 1 S. 1 MStV) erforderlich. Transparenz kann ein effektives Mittel sein, um sichtbar zu machen, ob die kommerziellen Aktivitäten zu marktkonformen Konditionen im Sinne des § 40 Abs. 1 S. 3 MStV erbracht und nicht mit Beitragserlösen quersubventioniert werden. Es hat in den vergangenen Jahren in diesem Bereich eher einen Abbau der Transparenz gegeben. Zum Beispiel war bis 2010 aus den Jahresberichten der ARD erkennbar, wie hoch bei den Werbegesellschaften der Landesrundfunkanstalten die Umsätze mit Werbe- und Sponsoringflächen bei ARD-Programmen und wie hoch die Umsätze der Werbe- und Sponsoringvermarktung für Dritte (§ 40 Abs. 1 S. 2 MStV) waren. Seitdem werden diese Erlöse nur noch intransparent summiert ausgewiesen. Die Tätigkeiten und Umsätze für Dritte sollten zwingend wieder separat dargestellt werden. **Die Transparenzpflichten für Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungen dürfen nicht geringer ausfallen als für die Rundfunkanstalten selbst.**

Transparenz ist insbesondere vor dem Start neuer kommerzieller Geschäftsaktivitäten und -modelle erforderlich. Die kommerziellen Tätigkeiten der Rundfunkanstalten bestehen im Markt nur deshalb, weil sie von einer beihilfenfinanzierten Körperschaft des öffentlichen Rechts aus erfolgen. Daher sollte vorab öffentlich gegenüber Dritten angezeigt werden, in welchen Märkten sie als Mitbewerber eintreten bzw. ihre Position ausbauen wollen (s. u.).

Mehr Transparenz sollte vor allem bei der Darstellung **der Ausgaben** u. a. im sogenannten KEF-Verfahren (§ 1 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag) und bei den Budget-Berichten (Haushaltspläne, Geschäftsberichte) der Rundfunkanstalten geschaffen werden. Die Rundfunkanstalten bieten ihre Angebote in mehreren Mediengattungsmärkten (u. a. Fernsehen, Online-Video, Hörfunk, Online-Audio)¹ sowie geografischen Märkten (regional, national) an. Die Anstalten weisen in ihren Bedarfsanmeldungen und Budget-Berichten ihre Aufwendungen zum allergrößten Teil nicht angebotsspezifisch aus. Zum Beispiel ist im Haushaltsplan des WDR nicht ersichtlich, wie hoch die jeweiligen Aufwendungen für WDR 2, 1Live, das WDR-Fernsehen oder die WDR-Audiostreams sind. Es werden nur angebotsübergreifende Gesamtbudgets der Anstalten veröffentlicht (Programmaufwand, Personalaufwand etc.). So sind selbst bei der ARD die Gesamtaufwendungen für die Gattungen Fernsehen und Hörfunk nicht separat einsehbar. Insbesondere in den lokalen und regionalen Medienmärkten ist es für die privaten Medienanbieter von Relevanz, über welche genauen Ressourcen die Angebote der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Mitbewerber verfügen, um Transparenz für die Balancegewinnung in der dualen Medienordnung herstellen zu können. Je detaillierter die Ausgabenvorhaben vorab dargestellt werden, je eher lässt sich von vornherein ein fundierter Diskurs über Angemessenheit sowie Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Ausgabenplanungen vollziehen. Bislang wurde nur ein einziges Mal, 2017, durch die ARD deren Bedarfsanmeldung bei der KEF publik gemacht. Selbst diese Veröffentlichung besaß noch einen sehr hohen Abstraktionsgrad.

Die Rundfunkanstalten müssen gegenüber der Öffentlichkeit außerdem darüber Transparenz schaffen, ob sie ihre Angebote ausgewogen auftragsgerecht gestalten. Hierzu ist eine regelmäßige, detaillierte, medienwissenschaftlich fundierte Angebotsbeobachtung erforderlich. Dies umfasst zum einen die Fortführung der bisherigen Medienbeobachtung der linearen Programme als auch einen Ausbau der Analyse der non-linearen Telemedienangebote, einschließlich deren Präsenz auf Drittplattformen. Im Bereich der Telemedien bedarf es neben der Beobachtung der inhaltlichen Gestaltung auch einer regelmäßigen statistischen Erfassung des quantitativen Umfangs der öffentlich-rechtlichen Telemedien. Die Ergebnisse der Medienbeobachtung sind regelmäßig detailliert zu veröffentlichen. Die empirischen Daten der Medienanalyse sind erforderlich, damit die Aufsichtsinstitutionen, allen voran die Rundfunkräte, ihrer Pflicht zur Überprüfung der Auftragserfüllung (§ 31 Abs. 3 3. MÄndStV) nachkommen können. Neue Instrumente der Rundfunkanstalten zur Überprüfung von Unternehmenszielen, wie ZDF KOMPASS², müssen ebenfalls eine detaillierte, öffentlich einsehbare Analyse der Angebotsgestaltung und -zusammensetzung enthalten.

¹ Die Landesrundfunkanstalten in allen vier Bereichen, das ZDF und das Deutschlandradio in jeweils drei Feldern (Fernsehen, Online-Video, Online-Audio bzw. Radio, Online-Audio, Online-Video).

² ZDF-Pressemitteilung, 23.09.2022

II. Mehr Transparenz ist erst der Anfang zur Entkommerzialisierung der Rundfunkanstalten³

Aus Sicht der privaten Medien kann die Schaffung von größtmöglicher Transparenz nur ein Zwischenschritt zur Entkommerzialisierung der Rundfunkanstalten sein. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat als einen wesentlichen Grund für die Daseinsberechtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dessen Beitragsfinanzierung benannt, dass die Rundfunkanstalten ein Gegengewicht zu kommerziellen Medienangeboten bilden sollen.⁴ Der Beschluss des BVerfG von 2021 zum Rundfunkbeitrag bestätigt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anbieten soll.⁵ Es bedeutet daher eine Interessenkollision, wenn die öffentlich-rechtliche Angebotsgestaltung zwar unabhängig von kommerziellen Einflüssen sein soll, aber dennoch eine Finanzierung mittels kommerzieller Tätigkeiten erfolgt. Wenn ARD, ZDF und Deutschlandradio nach dem Willen des Gesetzgebers ein im Vergleich zu kommerziellen Medien öffentlich-rechtliches Angebotsprofil aufweisen sollen, darf sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht in erster Linie an den Logiken und Mitteln kommerzieller Medienanbieter und globaler Plattformen orientieren. Vielmehr sollte er sich auf eine konsequente inhaltliche Profilschärfung und eine umfassende Entkommerzialisierung konzentrieren.

Angesichts der aktuellen Debatten um die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gilt es umso mehr, die seit vielen Jahren diskutierte Reduzierung von Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk (im Radio:⁶ „NDR-Modell“: begrenzter Werbeumfang auf 60 Minuten pro Werktag und ein werbeführendes Programm pro Anstalt sowie Einschränkung/Untersagung von Sponsoring in der Radio-Prime-Time / im TV: vollständiges Werbe- und Sponsoringverbot) endlich umzusetzen. Bereits Prof. Dr. Paul Kirchhof hatte in seinem Gutachten von 2010 zur Einführung des haushaltsbasierten Rundfunkbeitrages⁷ unter Berufung auf Urteile des Bundesverfassungsgerichtes darauf verwiesen, dass ein werbe- und sponsoringfreier öffentlich-rechtlicher Rundfunk dessen Unabhängigkeit von kommerziellen Einflüssen festigt und zugleich zur Stärkung der Akzeptanz der allgemeinen Beitragspflicht verhilft.

Dass von Seiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verstärkt in kommerzielle Felder eingedrungen wird, belegen aktuelle Entwicklungen. **In den vergangenen Jahren haben die kommerziellen Tochterunternehmen von ARD und ZDF damit begonnen, Audio- und Video-Inhalte der Rundfunkanstalten auf entgelt- oder werbefinanzierten Drittplattformen wie Amazon Prime, Spotify oder YouTube zu platzieren.** Dabei greifen sie auf die Namen der Rundfunkanstalten „ARD“ und „ZDF“ bzw. von öffentlich-rechtlichen Angeboten zurück und wandeln diese in kommerzielle Marken um (z. B. „ARD Plus“, „ZDF Krimi“). **An diesen Stellen muss der Gesetzgeber gegensteuern und auch die Bestimmungen zu den kommerziellen Aktivitäten und der Präsenz auf Drittplattformen anpassen.**

³ siehe auch VAUNET-Stellungnahme zum 3. MStV vom 14. Januar 2022

⁴ BVerfG, 20.07.2021, 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, Rn. 78: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk „hat die Aufgabe, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationale als der der ökonomischen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet.“

⁵ BVerfG, 20.07.2021, 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, Rn. 79: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk „kann und soll ... unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anbieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht.“

⁶ siehe auch den aktuellen Berliner Koalitionsvertrag: „Gemeinsam mit Brandenburg wird die Koalition zeitnah den RBB-Staatsvertrag novellieren und dabei die gesetzliche Beauftragung seiner Angebote neu normieren. Dazu gehört die Möglichkeit der Werbezeitenreduzierung“.

⁷ Prof. Dr. Dres. h.c. Paul Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 51, BVerG-E 119, 181: „Der Gesetzgeber hat Vorsorge dafür zu treffen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Funktion unbeeinträchtigt von jeglicher Indienstnahme für außerpublizistische Zwecke, seien sie politischer oder ökonomischer Natur, erfüllen kann (vgl. BVerfGE 90, 60 [88]; 97, 228 [266 f.]).“; siehe auch BVerfG (22. 07.2021, 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, Rn. 79: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk „kann und soll ... unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anbieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht.“

Ein aktuelles Beispiel für diese Entwicklung ist der Ausbau des Pay-Video-on-Demand-Angebots ARD Plus. Die kommerzielle WDR-Tochter ARD Plus GmbH betreibt inzwischen ein eigenes B2C-Webportal und eine eigene B2C-App. Aus Sicht des VAUNET ist ein zusätzliches kostenpflichtiges Telemedienangebot der Rundfunkanstalten nicht mehr vom Recht auf kommerzielle Tätigkeiten durch den Medienstaatsvertrag gedeckt.

Ein weiterer kritischer Sachverhalt stellt die Werbevermarktung von Podcasts der Rundfunkanstalten auf Drittplattformen dar (z. B. die Podcasts „Talk ohne Gast“ und „Schroeder & Somuncu“ und „Teurer Wohnen“ des rbb durch die rbb-Tochtergesellschaften rbbMedia GmbH und ARD Media GmbH). Das grundsätzlich für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk staatsvertraglich festgeschriebene Telemedien-Werbeverbot in § 30 Abs. 5 S. 1 Ziff. 1 MStV ist zwingend und darf nicht durch entsprechende Konstellationen umgangen werden. Gegen eine proaktive Vermarktung der ARD-Werbetöchter außerhalb des eigenen Portals spricht zudem § 30 Abs. 6 MStV, nach dem für die Einhaltung der Werbefreiheit Sorge getragen werden soll und durch die Nutzung keine Einnahmen durch Werbung und Sponsoring erzielt werden dürfen.⁸

III. Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit statt Ausbau der kommerziellen Tätigkeiten

Die neuen Regelungen in § 31b 4. MÄndStV-E zu Compliance sind sicherlich geeignet, anstaltsinterne Verstöße Einzelner gegen das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit frühzeitig zu erkennen. Um eine neue, tiefer verankerte Unternehmenskultur des angemessenen und wirtschaftlichen Umgangs mit dem Beitragsaufkommen und sonstigen Erlösen zu erreichen, bedarf es allerdings weiterer regulatorischer Anreize für die Rundfunkanstalten und ihre Mitarbeiter:innen.

Die Rundfunkanstalten müssen für ihre Auftragserfüllung bedarfsgerecht ausgestattet werden, so das BVerfG. Bei der Bedarfsermittlung muss aus Sicht der privaten Medien zu allererst das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit konsequent verfolgt werden, bevor für die Finanzausstattung der Rundfunkanstalten weitere belastende Maßnahmen für die Beitragszahler:innen (höherer Beitragssatz) und/oder die private Seite der dualen Medienordnung (Ausbau der kommerziellen Tätigkeiten) ergriffen werden.

Die ARD hat im September 2022 die internen Arbeitsgruppen „Umschichtung“ und „Digitale föderale ARD“ gegründet, welche ARD-weit mögliche Programme und Projekte identifizieren, die zugunsten der non-linearen Zukunftsfähigkeit umgeschichtet werden könnten.⁹ Der neue ARD-Vorsitzende Kai Gniffke kündete zu Beginn seiner Amtszeit 2023 an, dass es innerhalb der ARD zu mehr Kooperationen zwischen den Landesrundfunkanstalten kommen soll (z. B. im Bereich der Hörfunkwellen und der Dritten TV-Programme).¹⁰ Die Suche nach Synergieeffekten innerhalb der Rundfunkanstalten begrüßt der VAUNET grundsätzlich. Offenbar sind hier in der jüngeren Vergangenheit innerhalb der ARD neue Einspareffekte entdeckt worden.

Kooperationen zwischen den Rundfunkanstalten stellen aus Sicht des VAUNET grundsätzlich ein geeignetes Mittel zur Hebung von Einspareffekten dar.

Die privaten Medien erachten es aber als nicht notwendig, dafür neue kartellrechtliche Ausnahmenregelungen, zum Beispiel im Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (GWB), **zu schaffen**. Entsprechende Wünsche von Seiten der Rundfunkanstalten¹¹ lehnt der VAUNET ab. Wettbewerbliche Sonderregelungen für die Rundfunkanstalten könnten die Balance in der Dualen Medienordnung gefährden, insbesondere, wenn die Ausnahmeregelungen die Anstalten

⁸ siehe auch VAUNET-Stellungnahme zum 3. MÄndStV-RefE vom 14. Januar 2022, S. 8, 9

⁹ DWDL 15.09.2022 https://www.dwdl.de/nachrichten/89738/ehrllichkeit_und_priorisierung_ard_sucht_programme_zum_umschichten/?utm_source=&utm_medium=&utm_campaign=&utm_term=

¹⁰ SWR 01.01.2023 <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/swr-ard-vorsitz-gniffke-100.html>

¹¹ FAZ 29.12.2022 „Wie die ARD 100 Millionen sparen will“

auf den Beschaffungsmärkten begünstigen würden. **Zudem muss bei der Kooperation mit externen Partnern das Gebot der Diskriminierungsfreiheit gewahrt werden.**

Bei den durch Kooperationen und weiteren Maßnahmen identifizierten Einsparpotenzialen muss es statt zu einer Umschichtung zu realen Wirtschaftlichkeitseffekten kommen. Die potentiellen Einsparungen in den linearen Angeboten sollten nicht dazu dienen, den non-linearen Bereich weiter auszubauen. Bereits heute verfügen ARD und ZDF über die erfolgreichsten Online-Angebote deutscher TV-Sender („ARD-Jahresbilanz 2022: Die ARD Mediathek erzielt die größte Reichweite unter den TV-Streaming-Portalen“)¹² und erzielen ihre Online-Erfolge durch einen stetigen Ausbau der Angebote mittels Filmen, Serien oder anderer Unterhaltungsangebote, wie z. B. „ARD Crime Time“.

Zudem bedarf es im Online-Bereich der Rundfunkanstalten mehr Transparenz und Controlling sowie einer quantitativen Angebotsbegrenzung. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) hat bereits Anfang 2022 Weiterentwicklungen angemahnt: „Die Kommission erwartet von den Anstalten, im Zuge zunehmender Online-Angebote die Erfassung der Kosten und ein Controlling der Angebotsseite zur Überprüfung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie die strategische Steuerung der Inhalte-Erstellung entsprechend weiterzuentwickeln.“¹³ Im Online-Bereich wäre es für die Erreichung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit außerordentlich förderlich, wenn der Gesetzgeber im **Telemedienbereich eine gesetzlich quantitative Angebotsbegrenzung schaffen** würde, wie sie linear für den Hörfunk (§ 29 Abs. 2 S. 1 MStV) und das Fernsehen (§ 28 MStV) bestehen.

Wie unter II. beispielhaft aufgezeigt, lehnt der VAUNET eine Ausweitung der kommerziellen Tätigkeiten der Rundfunkanstalten, insbesondere im Bereich Werbung und Sponsoring, ab. **Das Online-Werbeverbot (§ 30 Abs. 5 Nr. 1 MStV, § 30 Abs. 6 S. 2 MStV) muss bestehen bleiben** und darf nicht durch eine „Flucht ins Privatrecht“ umgangen werden. Bereits heute wird der Online-Werbemarkt von internationalen Plattformen und Gatekeepern dominiert (wie es die Landesrundfunkanstalten bereits in ihren jüngsten Telemedienänderungskonzepten konsentieren). Eine Öffnung des öffentlich-rechtlichen Online-Inventars für die Werbevermarktung würde den Wettbewerb zu Lasten privater Medien verschärfen.

IV. Aufsicht unabhängiger gestalten und Gremien professionalisieren

Der VAUNET begrüßt, dass im Diskussionsentwurf die bislang im ZDF-Staatsvertrag und im Deutschlandradio-Staatsvertrag verankerten Transparenzvorgaben für Gremienmitglieder (§ 30 a Abs. 5 ZDF-StV, § 30 Abs. 5 DLR-StV) nun auch für die Landesrundfunkanstalten Geltung erlangen.

Positiv zu beurteilen ist zudem eine stärkere Professionalisierung der Verwaltungsräte (§ 31d Abs. 1 Nr. 1, 2 4. MändStV-E) und eine größere organisatorische Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Gremien von den Anstalten (Gremiengeschäftsstellen, § 31d Abs. 1 Nr. 3 4. MändStV-E).

¹² ARD-Pressemitteilung 22.12.2022. „ARD-Jahresbilanz 2022: Die ARD Mediathek erzielt die größte Reichweite unter den TV-Streamingportalen“ <https://www.ard.de/die-ard/wie-sie-uns-erreichen/ard-pressemitteilungen/2022/12-22-ARD-Jahresbilanz-2022-ARD-Mediathek-erzielt-groesste-Reichweite-unter-den-TV-Streamingportalen-100/>, ZDF-Pressemitteilung 21.12.2022 <https://presseportal.zdf.de/pressemitteilung/zum-elften-mal-in-folge-zdf-ist-auch-2022-meistgesehener-tv-sender>, Media Perspektiven 10/2022 S. 491

¹³ Zusatzinformation 2 zur KEF-Pressemitteilung vom 18.02.2022

Zur Stärkung der Rundfunkräte ist es erforderlich, dass es, wie für die Verwaltungsräte, auch für die Rundfunkräte der Landesrundfunkanstalten bzw. den ZDF-Fernsehrat und den Deutschlandradio-Hörfunkrat konkretere Vorgaben zur Professionalisierung gibt. Die Rundfunkräte müssen bereits heute bedeutende medienwirtschaftliche Entscheidungen treffen, die Auswirkungen auf die gesamte duale Medienordnung haben (z. B. Drei-Stufen-Test).

Im weiteren Reformprozess sollten Mechanismen für die Rundfunkanstalten geschaffen werden, die dafür Sorge tragen, dass die Gremien bei ihrer Aufsichtstätigkeit noch stärker die gesamtwirtschaftliche Tragweite ihrer Entscheidungen sachgerecht berücksichtigen, um mögliche negative Auswirkungen auf die privaten Medienanbieter zu vermeiden.

B. Weitere Anmerkungen zum Diskussionsentwurf

Änderungsvorschläge Dezember 2022	
III. Abschnitt Besondere Bestimmungen für den öffentlichen Rundfunk §§ 26-49	Anmerkungen des VAUNET
<p><u>§ 31a Transparenz</u></p> <p><u>(1)¹Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und Deutschlandradio sind verpflichtet, für eine größtmögliche Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit Sorge zu tragen. ²Zu diesem Zweck sind die Organisationsstruktur, einschließlich der Zusammensetzung der Gremien und ihrer eingesetzten Ausschüsse, alle Satzungen, Richtlinien, Geschäftsordnungen sowie sonstige Informationen, die von wesentlicher Bedeutung für die jeweilige Rundfunkanstalt sind, im Internetauftritt zu veröffentlichen. ³Dabei ist der Schutz von personenbezogenen Daten und Betriebsgeheimnissen zu wahren. ⁴Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio veröffentlichen im Geschäftsbericht sowie im Internetauftritt die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge der Intendanten und der Direktoren unter Namensnennung, soweit diese nicht einer Abführungspflicht unterliegen. ⁵Teil dieser Bezüge sind namentlich Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder und sonstige geldwerte Vorteile. ⁶Satz 4 gilt insbesondere auch für</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Leistungen, die den genannten Personen für den Fall einer vorzeitigen Beendigung ihrer Tätigkeit zugesagt worden sind,</u> 2. <u>Leistungen, die den genannten Personen für den Fall der regulären Beendigung ihrer Tätigkeit zugesagt worden sind, mit ihrem Barwert sowie</u> 	<p>Zu § 31a Abs. 1 S. 14. MÄndStV-E:</p> <p>Das Gebot, dass die Rundfunkanstalten „für eine größtmögliche Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit Sorge zu tragen“ haben, ist zu begrüßen. Da hier die Rundfunkanstalten die Normadressaten sind, umfasst diese Pflicht aus Sicht des VAUNET sowohl deren kommerzielle Tätigkeiten als auch Aktivitäten von Gemeinschaftseinrichtungen sowie Kooperationen der Anstalten (z. B. Rechercheverbünde). Nach § 40 Abs. 1 MStV sind die Rundfunkanstalten berechtigt, kommerzielle Tätigkeiten auszuüben. Sie werden lediglich durch rechtlich selbstständige Tochtergesellschaften erbracht (§ 40 Abs 1 S. 4. MStV). Die Transparenzpflichten für Gemeinschaftsangebote und -einrichtungen, Beteiligungen sowie sonstige Kooperationen dürfen nicht geringer ausfallen als für die Rundfunkanstalten selbst. (siehe auch § 31c 4. MÄndStV-E). Um eindeutig auch die Tochtergesellschaften zu umfassen, sollten diese im Gesetzeswortlaut erwähnt werden.</p> <p>VAUNET-Änderungsvorschlag:</p> <p><u>¹Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und Deutschlandradio sind gemeinsam mit ihren Beteiligungsunternehmen verpflichtet, für eine größtmögliche Transparenz gegenüber der</u></p>

Änderungsvorschläge Dezember 2022

den von den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, dem ZDF und dem Deutschlandradio während des Geschäftsjahres hierfür aufgewandten oder zurückgestellten Betrag,

3. während des Geschäftsjahres vereinbarte Änderungen dieser Zusagen,
4. Leistungen, die einer der genannten Personen, die ihre Tätigkeit im Laufe des Geschäftsjahres beendet hat, in diesem Zusammenhang zugesagt und im Laufe des Geschäftsjahres gewährt worden sind,
5. Leistungen, die den genannten Personen für Tätigkeiten bei Tochter- und Beteiligungsgesellschaften gewährt worden sind, und
6. Leistungen, die den genannten Personen für entgeltliche Nebentätigkeiten gewährt worden sind; dies gilt nicht, wenn die Höhe der jeweils vereinbarten Einkünfte den Betrag von 1.000 Euro pro Geschäftsjahr nicht übersteigt.

⁷Der Geschäftsbericht sowie der Internetauftritt nach Satz 4 haben zudem Angaben über die Tarifstrukturen und eine strukturierte Darstellung der außertariflichen Vereinbarungen zu enthalten.

Öffentlichkeit Sorge zu tragen. ²Zu diesem Zweck sind die Organisationsstruktur, einschließlich der Zusammensetzung der Gremien und ihrer eingesetzten Ausschüsse, alle Satzungen, Richtlinien, Geschäftsordnungen sowie sonstige Informationen, die von wesentlicher Bedeutung für die jeweilige Rundfunkanstalt und ihren Beteiligungsunternehmen sind, im Internetauftritt zu veröffentlichen.“

Zu § 31a Abs. 1 S. 2 4. MÄndStV-E:

Der Begriff „sowie sonstige Informationen, die von wesentlicher Bedeutung für die jeweilige Rundfunkanstalt sind“ umfasst aus Sicht des VAUNET insbesondere die Finanz- und Wirtschaftsdaten (z. B. die Anmeldungen bei der KEF, detaillierte Wirtschaftspläne) der Rundfunkanstalten einschließlich ihrer kommerziellen Tätigkeiten, Kooperationen, Gemeinschaftsangeboten und -einrichtungen sowie die Beschlüsse der Gremien und Intendanten. Dies sollte ebenfalls eindeutig im Gesetzestext und/oder zumindest in der Gesetzesbegründung verankert werden.

Die Veröffentlichungen der „sonstigen wesentlichen Informationen“ sollte auch detailliert erfolgen. Veröffentlichungen mit einem hohen Abstraktions- und Bündelungsgrad schaffen nicht ausreichend Transparenz.

Die Veröffentlichungen müssen im Internet leicht und dauerhaft auffindbar sein, z. B. in einem Online-Archiv.

Zu § 31a Abs. 1 S. 3 4. MÄndStV-E:

Die mit dem Gebot aus Satz eins verbundenen Ziele, für eine größtmögliche Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit Sorge zu tragen und eine umfassende Transparenz zu erzeugen, verwirklichen sich nur unzureichend, wenn die Schranken des Satzes 4 zu weit ausgelegt werden. Die Beschränkung des Transparenzgebotes zur Wahrung von Betriebsgeheimnissen sollte sich nur auf wesentliche Betriebsgeheimnisse erstrecken.

Änderungsvorschläge Dezember 2022	
	<p>VAUNET-Änderungsvorschlag: <u>³Dabei ist der Schutz von personenbezogenen Daten und wesentlichen Betriebsgeheimnissen zu wahren.</u></p> <p>Zu § 31a Abs. 1 S. 7 4. MÄndStV-E: Die strukturierte und detaillierte Darstellung der außertariflichen Vereinbarungen (z. B. gesonderte Honorarvereinbarungen) sollte aus Sicht des VAUNET fortlaufend erfolgen. Sofern neue Vereinbarungen getroffen werden, sollte die Online-Darstellung ergänzt werden. In der Darstellung sollte erkennbar sein, in welchen Bereichen und für welchen Auftragszweck die außertariflichen Vereinbarungen geschlossen wurden.</p>
<p><u>(2) Darüber hinausgehende landesrechtliche Regelungen bleiben unberührt.</u></p>	
<p>§ 31b Compliance</p> <p><u>(1) Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio haben jeweils ein wirksames Compliance Management System nach anerkannten Standards zu gewährleisten und nach dem aktuellen Stand fortzuschreiben. ²Sie haben jeweils eine in Ausübung des Amtes unabhängige Compliance-Stelle oder einen Compliance-Beauftragten einzusetzen, die oder der regelmäßig an den Intendanten sowie an den Verwaltungsrat berichtet. ³Die Compliance-Stellen und -Beauftragten tauschen sich untereinander aus.</u></p>	<p>Zu § 31b Abs. 1 S. 2 4. MÄndStV-E: Die Compliance Standards der Rundfunkanstalten können neben Prinzipien zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch Grundsätze zur redaktionellen Arbeit beinhalten (siehe z. B. MDR-Mitarbeitenden-Kodex).¹⁴ Da sich die Rundfunkräte bereits mit externen Programmbeschwerden befassen, wäre eine Berichterstattung durch die Compliance-Beauftragten ihnen gegenüber nur folgerichtig. Außerdem sollte zur Verbesserung der Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit regelmäßig ein Tätigkeitsbericht der Compliance-Beauftragten vorgelegt werden, der auch die Tätigkeit der Ombudspersonen nach § 31b Abs. 2 4. MÄndStV-E erfasst.</p> <p>Aus Sicht des VAUNET sollte im Gesetzestext verdeutlicht werden, dass sich die Compliance Standards und Compliance Managementsysteme auch auf die Beteiligungen, Gemeinschaftsangebote und -einrichtungen sowie sonstigen Kooperationen erstrecken.</p>
<p><u>(2) ¹Darüber hinaus beauftragen die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio jeweils eine Ombudsperson als externe Anlaufstelle für vertrauliche und anonyme Hinweise zu Rechts- und Regelverstößen in den jeweiligen Rundfunkanstalten.</u></p>	<p>Zu § 31b Abs. 2 4. MÄndStV-E: Die Norm enthält keine Vorgaben zu den Berichtspflichten der Ombudspersonen. Zur Verbesserung der Transparenz gegenüber den Gremien und der</p>

¹⁴ "Unser Kodex. Wir sind MDR." März 2022, S. 14 <https://www.mdr.de/unternehmen/informationen/dokumente/mdr-mitarbeitendenkodex100-downloadFile.pdf>

Änderungsvorschläge Dezember 2022	
<p><u>²Die Ombudsperson soll die Befähigung zum Richteramt besitzen und darf keine wirtschaftlichen oder sonstigen Interessen haben, die geeignet sind, die neutrale und unabhängige Vertrauensstellung zu gefährden.</u></p>	<p>Öffentlichkeit könnten die Gesetzgeber die Pflicht zur Erstellung eines regelmäßigen Tätigkeitsberichtes einführen, analog zu § 26 Hinweisgeber-schutzgesetz.</p> <p>Auch hier sollte im Gesetzestext verdeutlicht werden, dass sich der Tätigkeitsbereich der Ombudspersonen zusätzlich auf die Beteiligungen, Gemeinschaftsangebote und -einrichtungen sowie sonstigen Kooperationen erstreckt.</p>
<p><u>§ 31c Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungsunternehmen</u></p> <p><u>¹Bei Gemeinschaftseinrichtungen und Mehrheitsbeteiligungen im Sinne von § 42 Abs. 3 der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF und des Deutschlandradios stellen die Rundfunkanstalten sicher, dass die Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungsunternehmen über die Themen Transparenz und Compliance dem zuständigen Aufsichtsgremium regelmäßig berichten. ²Bei anderen Beteiligungen als solchen nach § 42 Abs. 3 sollen die Rundfunkanstalten auf eine Berichterstattung nach Satz 1 hinwirken. ³Die Berichterstattung nach den Sätzen 1 und 2 erfolgt bei Gemeinschaftseinrichtungen auch an die jeweils federführende Anstalt; im Übrigen auch an alle beteiligten Rundfunkanstalten.</u></p>	<p>Zu § 31c 4. MÄndStV-E:</p> <p>§ 31c 4. MÄndStV-E sollte nicht dazu führen, Gemeinschaftseinrichtungen, Kooperationen und Beteiligungen vom Transparenzgebot der Rundfunkanstalten gem. § 31a 4. MÄndStV-E sowie von den Compliance-Vorgaben des § 31b 4. MÄndStV-E auszunehmen. Das Gebot, „für eine größtmögliche Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit Sorge zu tragen“ muss im gleichen Maße für die Gemeinschaftsangebote und -einrichtungen, Beteiligungen und sonstigen Kooperationen wie für die öffentlich-rechtliche Körperschaft „Rundfunkanstalt“ gelten. Daher sollten auch Tochtergesellschaften, Gemeinschaftsangebote und -einrichtungen sowie sonstige Kooperationen ihre Organisationsstrukturen, Satzungen, Richtlinien, Geschäftsordnungen sowie sonstige Informationen, die von wesentlicher Bedeutung sind (inkl. der Finanz- und Wirtschaftsdaten), veröffentlichen müssen.</p>
<p><u>§ 31d Gremienaufsicht</u></p> <p><u>(1) ¹Die Aufsichtsgremien der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF und des Deutschlandradios müssen personell und strukturell in der Lage sein, die ihnen jeweils zugewiesenen Aufgaben umfassend zu erfüllen. ²Hierzu ist insbesondere sicherzustellen, dass</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. in den Verwaltungsräten auch über die Mitglieder ausreichende Kenntnisse im Bereich der Wirtschaftsprüfung, der Betriebswirtschaft, des Rechts und der Medienwirtschaft oder der Medienwissenschaft vorhanden sind,</u> <u>2. die Mitglieder der jeweiligen Gremien sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben regelmäßig fortbilden; hierzu haben die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio den</u> 	<p>Zu § 31d Abs. 1 S. 2 Nr. 14. MÄndStV-E:</p> <p>Der VAUNET begrüßt die neue Regelung zur stärkeren Professionalisierung der Verwaltungsräte. Die Norm bleibt aber hinter vergleichbaren Regelungen zurück (vgl. § 25 Abs. 2 NDR-StV), da nicht alle Gremienmitglieder diese Qualifikation mitbringen müssen, sondern „ausreichende Kenntnis“ genügt.</p> <p>Zur Stärkung der Rundfunkräte ist es erforderlich, dass es, wie für die Verwaltungsräte, auch für die Rundfunkräte Vorgaben gibt, die zumindest in Teilen zu einer stärkeren Professionalisierung führen würden. Dies betrifft insbesondere die Bereiche, die in § 31d Abs. 1 Nr. 14. MÄndStV-E aufgelistet werden (Wirtschaftsprüfung, Betriebswirtschaft, Rechtswissenschaft, Medienwirtschaft, Medienwissenschaft). Die Rundfunkräte müssen bereits</p>

Änderungsvorschläge Dezember 2022	
<p><u>jeweiligen Gremien angemessene Mittel zur Verfügung zu stellen, um auch externe Fort- und Weiterbildung zu ermöglichen,</u></p> <p>3. <u>für die Gremien Geschäftsstellen eingerichtet werden, welche angemessen mit Personal- und Sachmitteln ausgestattet sind; die Mitarbeiter der Geschäftsstellen sind in ihrer Tätigkeit nur den Weisungen der Gremienvorsitzenden unterworfen. Der Dienstaufsicht unterstehen sie nur insoweit, als ihre Unabhängigkeit bei der Ausübung ihrer Tätigkeit dadurch nicht beeinträchtigt wird.</u></p>	<p>heute bedeutende medienwirtschaftliche Entscheidungen treffen. Sie genehmigen zum Beispiel die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Anstalten. Zudem müssen sie im Rahmen von Drei-Stufen-Test-Verfahren Entscheidungen über die publizistische und ökonomische Weiterentwicklung der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote unter Berücksichtigung des Gesamttelemedienmarktes fällen. Durch den 3. MÄndStV kommen auf die Anstaltsorgane weitere Aufgaben zu (wie § 32a Abs. 4, 5 3. MÄndStV, Einstellung, Überführung und Austausch von Programmen), die ebenfalls von hoher Bedeutung für die Weiterentwicklung der gesamten dualen Medienordnung sein werden. Daher sollten die entsendenden Organisationen Personen mit ausreichendem Sachverstand entsenden.</p> <p>Zu § 31d Abs. 1 S. 2 Nr. 2 4. MÄndStV-E: Die Pflicht zur Fortbildung ist zu begrüßen. Die externen Fort- und Weiterbildungen sollten zur Wahrung der Gremienunabhängigkeit aber nicht durch Gemeinschaftseinrichtungen oder Beteiligungen der Rundfunkanstalten erfolgen.</p> <p>Zu § 31d Abs. 1 S. 2 Nr. 3 4. MÄndStV-E: Der VAUNET begrüßt, dass durch die Pflicht zur angemessenen Ausstattung der Gremiengeschäftsstellen mit Personal- und Sachmitteln eine größere organisatorische Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Gremien von den Rundfunkanstalten ermöglicht werden soll.</p>
<p><u>(2) Darüber hinausgehende landesrechtliche Regelungen bleiben unberührt.</u></p>	
<p><u>§ 31e Interessenkollision</u></p> <p><u>(1) Mitglieder eines Aufsichtsgremiums dürfen keine wirtschaftlichen oder sonstigen Interessen haben, die geeignet sind, die Erfüllung ihrer Aufgaben als Mitglieder zu gefährden (Interessenkollision).</u></p>	
<p><u>(2) Mitglieder von Aufsichtsgremien dürfen weder beratend noch entscheidend mitwirken, wenn bei der Entscheidung einer Angelegenheit ein Grund</u></p>	

Änderungsvorschläge Dezember 2022	
<u>vorliegt, der geeignet ist, Misstrauen gegen die unparteiische Erfüllung ihrer Aufgaben zu rechtfertigen.</u>	
<u>(3)¹Liegen die Voraussetzungen des Absatzes 1 oder des Absatzes 2 vor oder wird von einem Beteiligten das Vorliegen eines Grundes im Sinne des Absatzes 2 behauptet, hat das Mitglied unverzüglich den Vorsitz und dessen Stellvertretung darüber zu informieren. ²Das Gremium entscheidet über den Ausschluss. ³An dieser Entscheidung darf der Betroffene nicht mitwirken.</u>	
<u>(4) Darüber hinausgehende landesrechtliche Regelungen bleiben unberührt.</u>	