

Transparency International Deutschland e.V.
Alte Schönhauser Str. 44 | 10119 Berlin

Landtag Nordrhein-Westfalen
Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Kultur und Medien
z.Hd. Christina Osei (Vorsitzende des Ausschusses)
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Karin Holloch und Ulrike Fröhling
Regionalgruppe NRW
Arbeitsgruppe Transparenz in den Medien
Geschäftsstelle
Alte Schönhauser Str. 44
10119 Berlin
Tel.: +49 30 549898-0
E-Mail: kholloch@transparency.de
ufroehling@transparency.de
www.transparency.de

Berlin, 21. September 2023

Vierter Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Vierter Medienänderungsstaatsvertrag, 4. MÄStV) – Antrag der Landesregierung auf Zustimmung

Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 28. September 2023 zum Vierten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge sowie die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Transparency International Deutschland e.V. engagiert sich seit 30 Jahren für eine effektive und nachhaltige Bekämpfung und Eindämmung der Korruption. Wir sind als gemeinnützig anerkannt und arbeiten politisch unabhängig. Grundprinzipien unserer Arbeit sind Integrität, Verantwortlichkeit, Transparenz und Partizipation der Zivilgesellschaft. Unser Ziel ist es, das öffentliche Bewusstsein für die schädlichen Folgen von Korruption zu schärfen und Integritätssysteme zu stärken.

Die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler erwarten von den öffentlich-rechtlichen Medien, dass diese nicht nur wirtschaftlich und sparsam mit den Rundfunkgebühren haushalten, sondern dies auch transparent und integer tun. Die Missstände, die beispielhaft beim Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb) bekannt geworden sind, haben das Vertrauen der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler in die angemessene Verwendung der Gebühren erheblich erschüttert.

Transparency Deutschland begrüßt es, dass der Vierte Medienänderungsstaatsvertrag (4. MÄStV) Regelungen zu Transparenz, Compliance, Aufsicht und Interessenkollision in den Medienstaatsvertrag einfügt.

Unsere Stellungnahme kommt zu folgenden **Ergebnissen**:

- Um größtmögliche Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit herzustellen wäre es wünschenswert, wenn es eine Klarstellung zur Veröffentlichung von Informationen mit wesentlicher Bedeutung geben würde. Zu diesen veröffentlichungspflichtigen Informationen sollten auch Compliance Berichte und Verwendungsnachweise sowie Informationen über die Umsetzung und Anwendung der internen Richtlinien zählen.
- Die Regelung zur Veröffentlichung der Bezüge und geldwerten Vorteilen der Intendant:innen und Direktor:innen geht nicht weit genug. Bestimmte Verfehlungen und Mittelverschwendung, wie sie beim rbb aufgedeckt worden sind, werden von dieser Regelung nicht erfasst.
- Die Regelung zur Veröffentlichungspflicht von Nebentätigkeiten der Intendant:innen und Direktor:innen ist missglückt. Es ist generell fraglich, warum signifikante Nebentätigkeiten zugelassen sind. Nebentätigkeiten ohne Zusammenhang mit der Haupttätigkeit sind von der Veröffentlichungspflicht ausgenommen. Dadurch besteht keine Möglichkeit der Überprüfung, ob tatsächlich kein Zusammenhang mit der Haupttätigkeit besteht oder ob ein potentieller Interessenkonflikt oder eine sonstige Vermischung von Amt und Privatem vorliegt.
- Die Vorschrift enthält eine Regelungslücke und fehlende Transparenz bei mehreren Nebentätigkeiten mit erheblichen Einkünften über der Einkommensgrenze von 12.000,- Euro im Jahr.
- Die Regelungen zur Gewährleistung von wirksamen Compliance Management Systemen nach anerkannten Standards und deren Fortschreibung nach aktuellem Stand sind sehr zu begrüßen.
- Der einzurichtende Meldekanal für vertrauliche und anonyme Hinweise zu Rechts- und Regelverstößen wird einen wichtigen Beitrag zur Prävention und Aufdeckung von Verstößen leisten.
- Bei der Ombudsperson handelt es sich um eine interne Meldestelle, siehe §§ 7 ff HinSchG. Die Bezeichnung als „externe Anlaufstelle“ in § 31b Absatz 2 ist irreführend.
- Leider versäumt es § 31c für die Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungsunternehmen der Rundfunkanstalten adäquate Transparenz- und Compliance-Vorgaben zu machen. Dies sollte sobald wie möglich nachgeholt werden.
- Die Mitglieder der Aufsichtsgremien sollten auch Kenntnisse im Compliance Management haben.

Nachfolgend nehmen wir zu den einzelnen Regelungen Stellung:

1. § 31a Transparenz

Veröffentlichung von Dokumenten und Informationen

Der neue § 31a regelt in Absatz 1, dass die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio verpflichtet sind, für eine größtmögliche Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit Sorge zu tragen.

Dieses Transparenz-Kriterium sollte nicht nur gegenüber der Öffentlichkeit, sondern auch in der internen Zusammenarbeit sowie für die Zusammenarbeit mit den Gremien und den Aufsichtsorganen gelten und angewandt werden.

Die Informationen, die gemäß § 31a Absatz 1 auf der Internetseite der jeweiligen Rundfunkanstalt zu veröffentlichen sind, beziehen sich vor allem auf die Zusammensetzung der Gremien und Ausschüsse und die Grundsatzdokumente (wie Satzungen, Richtlinien und Geschäftsordnungen). Als Generalklausel wird auch die Veröffentlichung von sonstigen Informationen, die von wesentlicher Bedeutung für die jeweilige Rundfunkanstalt sind, geregelt, solange der Schutz personenbezogener Daten und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewahrt wird.

In den Verfahren zu Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz ist oft ein Streitpunkt, ob ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorliegt, welches die Veröffentlichung bzw. Herausgabe einer Information hindert. Es ist sowohl im Interesse der Rundfunkanstalten als auch der Bürgerinnen und Bürger, dass die Prüfung, ob Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einer Veröffentlichung entgegenstehen, sorgsam und korrekt vorgenommen wird und nicht pauschal als Einwand zur Verhinderung von Veröffentlichungen verwendet wird.

Außer den Grundsatzdokumenten wird zur Beurteilung der Integrität des Handelns der Rundfunkanstalten die Umsetzung der Richtlinien von Interesse sein. Hierzu können Compliance Berichte und z.B. Angaben zur Höhe der Aufwendungen für Geschenke, Bewirtungen, Dienstreisen und repräsentative Aufgaben Auskunft geben. Die Veröffentlichung von Compliance Berichten oder Verwendungsnachweisen ist in § 31a nicht ausdrücklich geregelt. Man kann diese aber als „Informationen von wesentlicher Bedeutung“ ansehen, die für eine größtmögliche Transparenz zu veröffentlichen sind.

Es bleibt abzuwarten, ob die Rundfunkanstalten ihre Verpflichtung zur größtmöglichen Transparenz als Aufgabe annehmen oder ob diese in langwierigen Diskussionen über die Veröffentlichungspflichten einzelner Dokumente und Informationen zerrieben wird.

Veröffentlichung der Bezüge von Intendant:innen und Direktor:innen

Gemäß § 31a Absatz 1 sind die gewährten Bezüge der jeweiligen Intendant:innen und Direktor:innen unter Namensnennung zu veröffentlichen. Laut § 31a Absatz 1 Satz 5 gehören hierzu auch Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder und sonstige geldwerte Vorteile. In den Ziffern 1 bis 6 werden weitere Leistungen aufgelistet, die der Veröffentlichungspflicht unterliegen.

Einige der beim rbb-Skandal bekanntgewordenen Verfehlungen wären auch mit dieser neuen Regelung nicht erfasst worden: Die Ausgaben für „Edel-Büros“, Massagesessel u.ä. fallen nicht unter die neue Veröffentlichungspflicht des § 31a. Ebenso sind Spesen z.B. für teure Dienstreisen, Bewirtung oder Repräsentation nicht erfasst. Während die Bereitstellung eines Dienstwagens (je nach Ausgestaltung der Dienstwagenvereinbarung) unter die Veröffentlichungspflicht fallen kann, wäre die Bereitstellung eines Fahrers oder einer Fahrerin für die Intendant:innen oder Direktor:innen nach § 31a nicht zu veröffentlichen.

Im Sinne der gewünschten größtmöglichen Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit hätte die Regelung in § 31a Absatz 1 festlegen sollen, dass sämtliche Aufwendungen und Sachleistungen für die Intendant:innen und Direktor:innen zu veröffentlichen sind.

Nebentätigkeiten bis 12.000,- Euro im Jahr

§ 31a Absatz 1 Ziffer 6 regelt, dass Intendant:innen und Direktor:innen die Einkünfte für Nebentätigkeiten, die nicht im Zusammenhang mit der Haupttätigkeit stehen und die den Betrag von 1.000,- Euro monatlich nicht übersteigen, nicht veröffentlichen müssen.

Abgesehen von der Frage, warum Intendant:innen und Direktor:innen neben ihrer hauptamtlichen Tätigkeit signifikante Nebentätigkeiten ausüben dürfen, hat die Öffentlichkeit ein Interesse daran zu erfahren, um welche Nebentätigkeiten es sich handelt. Erst mit einer Information über die Nebentätigkeit lässt sich überprüfen, ob diese im Zusammenhang mit der Haupttätigkeit steht oder ob sich daraus potentielle Interessenkonflikte ergeben.

Die Ausnahmeregelung von der Veröffentlichungspflicht für Nebeneinkünfte bis 12.000,- Euro im Jahr ist nicht nachzuvollziehen. In Relation zu den sehr hohen Bezügen von Intendant:innen und Direktor:innen mag die Summe gering erscheinen. Aus Sicht der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sieht das aber anders aus – es ist das Einkommen aus zwei Minijobs oder das durchschnittliche Jahresgehalt eines Auszubildenden.

Die Regelung ist leider so abgefasst, dass bei Ausübung mehrerer Nebentätigkeiten diese für die Einkommensgrenze nicht zusammengerechnet werden. Daher wäre es möglich, dass Intendant:innen oder Direktor:innen mehrere nicht veröffentlichungspflichtige Nebentätigkeiten ausüben, die zusammen deutlich über 12.000,- Euro liegen. Hier besteht eine Regelungslücke, die geschlossen werden sollte.

2. § 31b Compliance

Wirksames Compliance Management System

Der neue § 31b Absatz 1 Satz 1 verpflichtet die Rundfunkanstalten, ein wirksames Compliance Management System nach anerkannten Standards zu gewährleisten.

In Deutschland sind nur für bestimmte Bereiche, wie z.B. Finanzdienstleistungen, gesetzliche Standards für Compliance Management Systeme geregelt. Darüber hinaus gibt es aber etablierte und anerkannte Standards (z.B. IDW PS 980, ISO 37301, DICO Standard Compliance-Management und weitere), so dass die Anforderungen des § 31b Absatz 1 hinreichend bestimmt sind.

Gemäß § 31b Absatz 1 Satz 1 müssen die Rundfunkanstalten unabhängige Compliance-Stellen oder Compliance-Beauftragte einsetzen. Dies gehört zur anerkannten *best practice* für effektives Compliance Management. Die Effektivität dieser Beauftragten wird auch an der angemessenen personellen und sachlichen Ausstattung festgemacht.

§ 31b Absatz 1 Satz 3 enthält eine unklare Regelung: „Soweit ein Aufsichtsgremium unmittelbar berührt ist, ist auch an dieses zu berichten.“ Wenn die Compliance-Stelle einem Hinweis auf Fehlverhalten des Aufsichtsgremiums nachgeht, ist das Aufsichtsgremium unmittelbar berührt – eine Berichterstattung während einer laufenden internen Ermittlung wäre aber kontraproduktiv und würde ggf. den Erfolg der Ermittlung verhindern. Hier ist eine Klarstellung wünschenswert.

Ombudsperson

§ 31b Absatz 2 verlangt von den Rundfunkanstalten die Beauftragung einer Ombudsperson als Anlaufstelle für vertrauliche und anonyme Hinweise zu Rechts- und Regelverstößen.

Empirische Studien zeigen, dass Hinweise auf Verstöße einen wichtigen Beitrag zur schnellen Aufklärung und Schadensminimierung leisten. Besonders effektiv sind Meldestellen, die auch anonyme Hinweise entgegennehmen. Daher ist die Regelung zur Einrichtung eines Meldekanals für vertrauliche und anonyme Hinweise sehr zu begrüßen.

Am 2. Juli 2023 ist das Gesetz zum besseren Schutz Hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG) in Kraft getreten. Die Rundfunkanstalten sind als Beschäftigungsgeber verpflichtet, interne Meldestellen gemäß den Vorgaben des HinSchG einzurichten und Hinweise auf Verstöße entgegenzunehmen. Die Ombudsperson kann die Funktion der Meldestelle nach HinSchG übernehmen oder als zusätzlicher Meldekanal genutzt werden.

Die Bezeichnung der Ombudsperson als „externe Anlaufstelle“ ist missverständlich. Das HinSchG unterscheidet zwischen internen Meldestellen bei Beschäftigungsgebern (§§ 12 ff. HinSchG) und externen Meldestellen wie z.B. dem Bundesamt für Justiz, dem Bundeskartellamt oder der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (siehe §§ 19 ff. HinSchG). Bei der in § 31b Absatz 2 geregelten Ombudsperson handelt es sich um eine interne Meldestelle nach HinSchG.

Es gibt in Deutschland keine gesetzlichen Vorgaben zur Ausgestaltung der Beauftragung von Ombudspersonen. Bislang hat sich hierzu auch noch kein klarer Standard entwickelt.

Die Forderung, dass die Ombudsperson neutral, unabhängig und ohne potentielle Interessenkonflikte sein soll, ist sinnvoll. Die (entgeltliche) Beauftragung der Ombudsperson erfolgt aber durch die Rundfunkanstalt. Daher ist bei der Ausgestaltung der Beauftragung und des entsprechenden Vertrages besonders darauf zu achten, dass hierin die Unabhängigkeit der Ombudsperson geregelt wird.

3. § 31c Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungsunternehmen

Leider versäumt es § 31c für Beteiligungsunternehmen und Gemeinschaftseinrichtungen adäquate Transparenz- und Compliance-Vorgaben zu machen.

Die Vorschrift regelt nur eine regelmäßige Berichtspflicht an die zuständigen Aufsichtsgremien.

In NRW gibt es bereits seit 2013 den Public Corporate Governance Kodex, der Grundsätze für gute und verantwortliche Unternehmensführung in Unternehmen mit Beteiligung des Landes Nordrhein-Westfalen festlegt. Einige Städte (wie z.B. Köln) haben für ihre städtischen Beteiligungsgesellschaften hieran angelehnte moderne Regelungen für die Unternehmensführung festgelegt.

Die Transparenz- und Compliance-Standards für die Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungsunternehmen der Rundfunkanstalten sollten alsbald auf einen anerkannten Standard gebracht werden.

4. § 31d Gremienaufsicht

Es ist sinnvoll, dass von den Mitgliedern der Aufsichtsgremien ausreichende Kenntnisse für die Erfüllung ihrer Aufgaben verlangt wird (§ 31d). In der Liste der zu erwartenden Kenntnisse (§ 31d Absatz 1 Ziffer 1) steht nichts über Compliance Management. Diese Kenntnisse sollten zumindest in einer der regelmäßigen Fortbildungen (§ 31d Absatz 1 Ziffer 2) erworben werden.

5. § 31e Interessenkollision

Die jüngsten Diskussionen um potentielle Interessenkollisionen in Bundesministerien haben wieder einmal vor Augen geführt, dass konkrete Regelungen hierzu erforderlich sind. Wer für öffentliche Gelder verantwortlich ist, hat auch sicherzustellen, dass die Entscheidungen unbeeinflusst von privaten Interessen erfolgen.

§ 31e findet nur Anwendung auf die Mitglieder der Aufsichtsgremien. Die Regelung von potentiellen Interessenkonflikten bei Intendant:innen, Direktor:innen und allen Entscheidungsträger:innen der Rundfunkanstalten sowie deren Gemeinschaftseinrichtungen und Beteiligungsunternehmen müssen in den jeweiligen internen Richtlinien umgesetzt werden.

Für weitere Erläuterungen und Ausführungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, unsere Kommentare und Änderungsvorschläge einbringen zu können.

Mit freundlichen Grüßen
Transparency International Deutschland e.V.

Karin Holloch,
Regionalgruppe NRW

Ulrike Fröhling,
Arbeitsgemeinschaft Transparenz in den Medien

