

*Zu Ehren von Fritz Raff*







## Vorwort

Mit dieser Festschrift überbringt das Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) gemeinsam mit einer Vielzahl von Freunden, Kollegen und Weggefährten des Jubilars herzliche Glückwünsche anlässlich der Vollendung des 60. Lebensjahres von *Fritz Raff*. Die Gratulation in Form eines Bandes unserer Schriftenreihe zu aktuellen medienrechtlichen und -politischen Themen ist nicht einfach nur ein Buch, das als Präsent überreicht wird. Vielmehr ist dies Ausdruck der Anerkennung für die Person und die Verdienste einer Persönlichkeit, die sich seit Jahrzehnten in und für Medien engagiert. Dass angesichts der Vita und der bisher wahrgenommenen Funktionen der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Fokus steht, ist selbstverständlich; dass gleichwohl die Wertschätzung über diesen Teil des dualen Systems hinausgeht, ist sein Verdienst und Ergebnis einer bemerkenswerten Kommunikationsfähigkeit über die eigene Positionierung hinaus.

Die Festschrift spannt einen weiten inhaltlichen Bogen. Sie beginnt mit einer *Tour d'Horizon*, also einem „informativen Überblick über zur Diskussion stehende Fragen“, wie dies der Duden übersetzt. Bei diesem sprachlichen Transfer ins Deutsche gerät der Kern des Ausdrucks, die *Tour*, etwas in den Hintergrund; sie ist Ausflug, Fahrt, Exkursion, aber auch Wendung und Umdrehung – jedenfalls Mittel und Gelegenheit, verschiedene Perspektiven und Standpunkte einzunehmen und kennen zu lernen.

Aus medienpolitischer Sicht werden einleitend die Funktion und Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Zeitalter der Digitalisierung, die Rolle der Gremien in den Landesrundfunkanstalten und der ARD sowie, breiter, die Aufsicht im Rundfunk ebenso thematisiert wie die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Systems aus Gebühren und die mit der Übertragung von audiovisuellen Angeboten mittels Satellit und Internet verbundenen Problematiken. Die in diesem ersten Teil angesprochenen Themen werden in nachfolgenden Beiträgen vertieft und erweitert, die Autoren nehmen dabei teilweise Blickwinkel ein, die auch als Auseinandersetzung mit und als Vorschlag zur Anreicherung von bestehenden Positionen verstanden werden können.

Der zweite Teil des Bandes befasst sich mit dem Saarländischen Rundfunk und hierbei vor allem mit den programmlichen Leistungen der „achtgrößten Rundfunkanstalt“ in der ARD. In ihm wird zudem aufgezeigt, wie sich ein „kleinerer“ Landessender durch Innovation und Kooperation im Konzert der föderalen Arbeitsgemeinschaft bestens behauptet.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist Gegenstand des dritten Teils der Festschrift, hier in seiner Bedeutung für Deutschland und Europa. Behandelt werden Fragen der Finanzierung, des Zusammenspiels von gesetzlicher Rahmensetzung und interner Steuerung/„Governance“ unter Einschluss der Gremienkontrolle sowie der Rechtsform der ARD. Untersucht wird ferner, was dessen Nachrichtenkompetenz ausmacht, was Wissen bedeutet und wie es als Angebot über digitale Plattformen an die Gesellschaft verbreitet werden kann und, am Beispiel des deutschen Auslandsrundfunks, welche Strategien allgemein angezeigt sein können, um durch Nutzung verschiedenster Plattformen und Techniken die Nutzer zu erreichen. Dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine

europäische Komponente zukommt, ist nicht erst seit dem Streit um die beihilfe-rechtliche Einordnung seiner Finanzierung bekannt; weitere Facetten dieser Dimension sind es, aus dem Ausland zu berichten und dort, vor allem in Brüssel, seine Funktion zu vermitteln, was aber auch hierzulande eine Aufgabe darstellt.

Im vierten Teil des Buches geht es um die Medienordnung in Deutschland und Europa, insbesondere um Fragestellungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung einschließlich der Schnittstellen zur Telekommunikation. Wie lauten die Ziele und Mittel der Medienpolitik, wie gestaltet man die Vielfaltssicherung, wie können die Belange des Rundfunks bei der Frequenzpolitik gesichert werden? Die durch die Digitalisierung eintretenden Änderungen gilt es zu gestalten, Beiträge hierzu befassen sich auch mit den Herausforderungen für das Radio und das mobile Fernsehen. Schließlich untersuchen zwei Aufsätze medienethische Fragen; sie sind bewusst in diesem Abschnitt des Bandes angesiedelt, da die Wechselbeziehungen zwischen Medienrecht und Medienethik als Elemente einer weit verstandenen Ordnung der Medien aufzuzeigen sind, wie etwa in Bezug auf Qualifizierung und Ethos der Medienschaffenden und Qualität und Funktion der programmlichen Angebote.

Das Saarland hat eine wechselvolle Geschichte, staatlich, kulturell und wirtschaftlich betrachtet. Diese ist auch geprägt von der Nähe zu seinen unmittelbaren Nachbarn, vor allem zu Frankreich, und weiterreichend zu Europa, in dem es zudem als Teil einer Grenzen überschreitenden Großregion, die Rheinland-Pfalz, Luxemburg, einen Teil Belgiens und eben auch Frankreichs einschließt, wahrgenommen wird. Die Überwindung von Grenzen war und ist dem Rundfunk immanent. Die Verantwortlichen des Saarländischen Rundfunks sind sich dieses Aspektes in besonderer Weise bewusst, was in einer Vielzahl von Einzelaktivitäten erfahrbar wird. Deshalb ist es auch kein Zufall, dass sich einige Festschriftbeiträge diesem Zusammenhang widmen.

„Wenn einer eine Reise tut, ...“. Diesmal „erzählen“ namhafte Experten der Medienpolitik und des Medienrechts, nicht der Jubilar; er ist diesmal nur „Zuhörer“ oder besser gesagt Leser. All denen, die das Vorhaben mit einem eigenen Beitrag unterstützt haben, gebührt Anerkennung und Dank. Es bedankt sich ganz herzlich das EMR.

Wir würden uns freuen, wenn es gelungen ist, *Fritz Raff* und mit ihm allen anderen interessierten Lesern neue Einblicke zu geben und dabei im besten Sinne dem Anspruch gerecht zu werden „to entertain, inform and educate“.

Dem Intendanten des Saarländischen Rundfunks, ARD-Vorsitzenden und langjährigen Wegbegleiter und Förderer des EMR, *Fritz Raff*, zum 60. Geburtstag ein

*Herzlicher Glückwunsch! und Ad multos annos!*

Saarbrücken, im Februar 2008

Das Direktorium des EMR

Thomas Kleist

Alexander Roßnagel

Alexander Scheuer

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	9
I. TOUR D’HORIZON – VOM SR BIS NACH EUROPA	
<b>Der öffentlich-rechtliche Rundfunk im digitalen Zeitalter</b> <i>Peter Müller</i>	15
<b>Gremien – fit für die Zukunft?</b> <i>Kurt Beck</i>	21
<b>Die Rolle der Medienpolitik bei der Aufsicht im Rundfunk</b> <i>Martin Stadelmaier</i>	27
<b>Konzentration auf die Gebühr</b> <i>Karl Rauber</i>	33
<b>Der Rundfunkrat – Garant für Vielfalt und öffentlichen Mehrwert</b> <i>Volker Giersch</i>	37
<b>„Medien-Führerschein“ für Plattformbetreiber?</b> <i>Thomas Kleist</i>	41
II. DER SAARLÄNDISCHE RUNDFUNK	
<b>Brücken, das Andere, der SR und Frankreich</b> <i>Hans-Günther Brüske</i>	57
<b>Alles bleibt anders</b> <i>Frank Johannsen</i>	65
<b>Der SR und sein Kinderfernsehen</b> <i>Michael Meyer</i>	75
<b>„Um sechs an der Cloef“</b> <i>Inge Plettenberg</i>	85
<b>Im Südwesten viel Neues</b> <i>Peter Boudgoust</i>	95

<b>Laudatio zum 60. Geburtstag von Fritz Raff</b> <i>Christoph Poppen</i>	103
<b>Bedeutung und Zukunft der „kleineren“ Anstalten</b> <i>Heinz Glässgen</i>	105
III. DER ÖFFENTLICH-RECHTLICHE RUNDFUNK IN DEUTSCHLAND UND EUROPA	
<b>Das Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühr</b> <i>Rainer Conrad</i>	113
<b>Die Rundfunkfinanzierung in der föderalen Struktur der ARD</b> <i>Norbert Holzer</i>	119
<b>Neue alte Rolle: Rundfunkräte in der Pflicht</b> <i>Bernd Radeck</i>	127
<b>Gremienkultur in der ARD</b> <i>Reinhard Grätz</i>	137
<b>Public Corporate Governance Kodex – Ein nützliches Instrument für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk</b> <i>Reinhold Kopp</i>	141
<b>Rechtsnatur und Zuständigkeit der ARD im Wandel</b> <i>Michael Martinek</i>	151
<b>Wie objektiv können wir sein?</b> <i>Peter Voß</i>	163
<b>Digitale Plattformen und Angebote für die Wissensgesellschaft</b> <i>Markus Schächter</i>	171
<b>Multiplattform-Strategie: Premium-Produkte à la carte weltweit</b> <i>Erik Bettermann</i>	177
<b>Interessenvertretung für die ARD von Brüssel bis Karlsruhe</b> <i>Verena Wiedemann</i>	183
<b>Die Auslandsberichterstattung durch die Landesrundfunkanstalten</b> <i>Fritz Pleitgen</i>	191



#### IV. DIE MEDIENORDNUNG

<b>Nichts bleibt, wie es war – Vieles verändert sich, gute Inhalte bleiben gefragt</b> <i>Marc Jan Eumann</i>	197
<b>Die Regulierung der Vielfaltssicherung vor neuen Herausforderungen</b> <i>Dieter Dörr</i>	205
<b>Der Rundfunk und die Frequenzpolitik</b> <i>Jürgen Doetz</i>	217
<b>Die Zukunft des Mediums „Radio“</b> <i>Stephan Ory</i>	225
<b>Gemeinsame Sache? – Strategien zur Digitalisierung des Hörfunks</b> <i>Gerd Bauer</i>	233
<b>Fernsehen für den mobilen Empfang</b> <i>Thomas Langheinrich</i>	239
<b>Medienethik (I) – Gerüst für die Praxis des Journalismus</b> <i>Dietrich Schwarzkopf</i>	245
<b>Medienethik (II) – Qualität als Fundament des Programmangebots</b> <i>Uwe Kammann</i>	249
<b>Lebenslauf Fritz Raff</b>	259
<b>Autorenverzeichnis</b>	261



# Public Corporate Governance Kodex – Ein nützliches Instrument für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

*Reinhold Kopp*

## I.

Firmenzusammenbrüche und Finanzskandale haben weltweit das Vertrauen der Anleger und der Öffentlichkeit nachhaltig gestört. Fragwürdige Bilanzierungspraktiken und verfälschende Darstellungen des Geschäftsverlaufs stellen die Verlässlichkeit der Informationen für alle Beteiligten in Frage. Um das Vertrauen hinsichtlich der Wahrhaftigkeit von Kapitalmarktinformationen und der Wirksamkeit von Unternehmensüberwachung zu stärken, wurden global Maßnahmen zur Stärkung von Good Governance ergriffen. Weltweit war es das Ziel, die Transparenz zu erhöhen, die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems eines Unternehmens sicherzustellen und dieses gegenüber der Öffentlichkeit verbindlich zu erklären. Die USA haben dazu im Juli 2002 den Sarbanes-Oxley Act (SOA)<sup>1</sup> erlassen. Deutschland hat sich wie Österreich für den Weg der Flexibilisierung und Selbstregulierung der Unternehmensverfassung entschieden; dazu hat die deutsche Corporate Governance-Regierungskommission am 26. Februar 2002 einen Kodex für börsennotierte Gesellschaften vorgelegt,<sup>2</sup> der Empfehlungen und Anregungen enthält. Soweit von Empfehlungen abgewichen wird, ist dies jährlich offenzulegen. Der Kodex wird fortgeschrieben, seine Einhaltung von der Regierungskommission überwacht. Der Kodex ist eine Ergänzung zu bestehenden gesetzlichen Vorschriften wie dem Transparenz- und Publizitätsgesetz<sup>3</sup> und dem Gesetz zur Unternehmensintegrität und Modernisierung des Anfechtungsrechts.<sup>4</sup> Eine offenbar bedeutsame Einzelfrage, nämlich die individuelle Offenlegung der Vergütung von Vorständen, wurde ebenfalls gesetzlich geregelt.<sup>5</sup> Derzeit findet eine wahltaktisch motivierte Diskussion um die gesetzliche „Deckelung“ von Vorstandsvergütungen statt. Einzelne Wirtschaftsbereiche<sup>6</sup> orientieren sich an dem Deutschen Corporate Governance Kodex und entwickeln eigene Regelwerke zur Qualitätsverbesserung der Unternehmensführung.

---

<sup>1</sup> Christoph Menzies (Hrsg.), Sarbanes-Oxley Act, Professionelles Management interner Kontrollen, Stuttgart 2004.

<sup>2</sup> Deutscher Corporate Governance Kodex in der Fassung vom 14.06.2007; abrufbar unter [www.corporate-governance-code.de](http://www.corporate-governance-code.de); zur weiteren Entwicklung siehe auch Studie PwC/BDI, Corporate Governance in Deutschland, 2005.

<sup>3</sup> BGBl. 2005 Teil I, Nr. 60.

<sup>4</sup> BGBl. 2002 Teil I, Nr. 50.

<sup>5</sup> Gesetz über die Offenlegung der Vorstandsvergütungen vom 03.08.2005, BGBl. 2005 Teil I, Nr. 47.

<sup>6</sup> So z.B. die Initiative der deutschen Immobilienwirtschaft e.V., Düsseldorf.

## II.

Die Forderungen nach einer nachhaltig gelebten Kultur der Unternehmensintegrität und einer wirtschaftlich effizienten Unternehmensführung haben längst auch den Sektor der öffentlichen Unternehmen erfasst. Angestoßen von der OECD<sup>7</sup> wurde 2005 eine Arbeitsgruppe von BMJ und BMF eingerichtet, die im Frühjahr 2008 einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) des Bundes vorlegen soll.<sup>8</sup> Der PCGK will mit der Übernahme der Standards guter Unternehmensführung in Form von Empfehlungen und Anregungen den Weg für eine weiter verbesserte und transparentere Führung öffentlicher Unternehmen nach dem bewährten Mechanismus „comply or explain“ bereiten.<sup>9</sup> Gewissermaßen ein Vorläufer des PCGK sind die im Beschluss der Bundesregierung vom 24. September 2001 enthaltenen „Hinweise für die Verwaltung der Bundesbeteiligungen“,<sup>10</sup> die auch auf Richtlinien für die Berufung von Persönlichkeiten in Aufsichtsräte oder Geschäftsführungen (Berufungsrichtlinien) verweisen.

Einige Bundesländer und Großstädte sind schon weiter. Einer der Vorreiter ist das Land Berlin: Dort ist bereits 2005 ein Vergütungs- und Transparenzgesetz<sup>11</sup> erlassen worden, ergänzt durch Hinweise für Beteiligungen des Landes an Unternehmen<sup>12</sup> und die Verpflichtung zur Quartalsberichterstattung und einem Beteiligungsbericht,<sup>13</sup> in dessen Anhang (Lagebericht) bis auf wenige Ausnahmen alle 63 Beteiligungsunternehmen anhand des vorgegebenen Kriterienkatalogs ihre Performance darlegen. Einen PCGK haben auch weitere Bundesländer<sup>14</sup> erstellt. Landeshauptstädte wie Potsdam<sup>15</sup> und Stuttgart<sup>16</sup> beispielsweise haben Standards zur Steigerung der Effizienz, Transparenz und Kontrolle bei den städtischen Beteiligungsgesellschaften geschaffen. Eine weitere Kategorie von öffentlichen Institutionen, die sich mittels einer Selbstbindung zur verantwortlichen und transparenten Unternehmensführung in der öffentlichen Wahrnehmung differenzieren wollen, sind z.B. öffentliche Banken. So möchte die NRW-Bank als größte Landesförderbank ihre Geschäftsführung der Öffentlichkeit und ihren Gewährträgern nachvoll-

---

<sup>7</sup> OECD Guidelines of Corporate Governance of State-Owned Enterprises (Mai 2005).

<sup>8</sup> Rede von BM Brigitte Zypries: PCG – ein Kodex für öffentliche Unternehmen vom 18.11.2005 (Download über Web-Angebot des BMJ).

<sup>9</sup> Modernere Strukturen guter Unternehmensführung in öffentlichen Unternehmen – der PCGK, 31.1.2007 (Download über Web-Angebot des BMF).

<sup>10</sup> Gemeinsames Ministerialblatt vom 18.12.2001, Nr. 47; siehe auch Beteiligungsbericht 2006 vom 3.12.2007 (Download über Web-Angebot des BMF).

<sup>11</sup> Vom 23.09.2005 in Gesetz- und Verordnungsblatt f. Berlin 2005, Nr. 33.

<sup>12</sup> Beschluss des Senats vom 03.03.2005.

<sup>13</sup> Beteiligungsbericht 2007 – [www.berlin.de/sen/finanzen/vermogen/beteiligungen](http://www.berlin.de/sen/finanzen/vermogen/beteiligungen).

<sup>14</sup> Bremen, Brandenburg, Hamburg, NRW, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Schleswig-Holstein.

<sup>15</sup> [www.potsdam.de](http://www.potsdam.de).

<sup>16</sup> Public Corporate Governance für die Landeshauptstadt – [www.stuttgart.de](http://www.stuttgart.de).

ziehbar machen.<sup>17</sup> Auch für die Hochschulen wird die Funktion von Corporate Governance-Standards als Übergang vom reinen Controlling zum Public Management diskutiert und deren Möglichkeiten ausgelotet.<sup>18</sup> Corporate Governance Kodices werden also aufgrund der positiven Erfahrungen im Privatsektor auch im staatlichen/kommunalen Bereich zunehmend als guter Ordnungsrahmen gesehen, um Steuerungs- und Kontrolldefizite abzubauen und öffentlich Rechenschaft zu legen. CG-Regelwerke sind, den Empfehlungen von Wirtschaftsprüfern zufolge, Bestandteil einer notwendigen Strategie, Akzeptanz und Glaubwürdigkeit von Politik und Verwaltung zurückzugewinnen.<sup>19</sup> Zumindest ist die Einführung von Standards angesichts der häufigen Skandalisierung von Sachverhalten durch einen wachsenden Medienpopulismus<sup>20</sup> eine sinnvolle Risikominimierung.

### III.

Die Anforderungen an Unternehmen, die ganz oder teilweise in öffentlichem Eigentum stehen, sollten über die allgemeinen Prinzipien einer guten Unternehmensführung in der Privatwirtschaft deutlich hinaus gehen. Das liegt zunächst darin begründet, dass öffentliche Unternehmen an der Schnittstelle von Politik und Wirtschaft der oft widersprüchlichen Eigenlogik und den entsprechenden Verständigungsschwierigkeiten zwischen diesen Bereichen ausgesetzt sind. Desweiteren geht es um eine verbesserte Balance zwischen politischem Einfluss, Handlungsmöglichkeiten des Managements und ökonomischem Erfolg.<sup>21</sup> Die Beteiligungen sind oft gerade deshalb ausgegründet worden, weil die Kernverwaltung bürokratisch übersteuert ist und nicht die notwendige Flexibilität hat, um kosteneffizient zu arbeiten. Geschäftsführer und Vorstände sollen die neuen Freiräume ertragsorientiert nutzen. Obwohl der Markt die Erfolgsmaßstäbe auch für die öffentlichen Unternehmen definiert, bleibt das Primat der Politik für die öffentliche Daseinsvorsorge bestehen mit der Folge, dass die Entscheidungen der Geschäftsführungen oft nicht nach der ökonomischen Rationalität getroffen werden können. Dem steht das Autonomiestreben des Managements gegenüber, das die Verselbständigung der Unternehmen extensiv zur Wertschöpfung nutzen möchte. So sind Inkompatibilitäten hinsichtlich der Rolle der öffentlichen Wirtschaft, welche auf einen öffentlichen Zweck

---

<sup>17</sup> PCGK vom 08.12.2005 – [www.nrwbank.de/de/corporate-site/wir-ueber-uns](http://www.nrwbank.de/de/corporate-site/wir-ueber-uns).

<sup>18</sup> Martin Brüggemeier, Controlling in Hochschulen zwischen Public Management und Public Governance – Überlegungen aus mikropolitischen Perspektive in: Dietrich Budäus, Governance von Profit- und Nonprofit-Organisationen in gesellschaftlicher Verantwortung, Wiesbaden 2005.

<sup>19</sup> Ernst & Young AG zitiert nach Ruter, aaO. S. 360; KPMG – Institut für den öffentlichen Sektor e.V., [www.publicgovernance.de/public\\_governance/794htm](http://www.publicgovernance.de/public_governance/794htm).

<sup>20</sup> Kurt Imhof, Medienpopulismus schadet der Aufklärung, NZZ 08.12.2007.

<sup>21</sup> Rudolf X. Ruter/Markus Häfele, PCGK – Herausforderungen für die öffentliche Hand, S. 355, in: M. Brüggemeier/R. Schauer/K. Schedler (Hrsg.), Controlling und Performance. Management im öffentlichen Sektor, Handbuch Bern/Stuttgart/Wien.

ausgerichtet sein sollte, nahezu unvermeidbar.<sup>22</sup> Zum anderen wird offenbar auch die Steuerung selbst als Problem der öffentlichen Beteiligungen gesehen. Die Ressourcen der Prüfungs- und Kontrollenrichtungen werden knapper, es wird von „Untersteuerung“ oder gar einem „Steuerungsvakuum“ gesprochen.<sup>23</sup> Zielsteuerung allein ist nach den Erfahrungen im öffentlichen Sektor für Effizienz und Effektivität nicht ausreichend, benötigt wird eine umfassende, handlungsanleitende Systemsteuerung. Damit möchten die öffentlichen Eigentümer nicht nur der generellen Principal-Agent-Problematik entgehen, sondern oft auch den durch die Gewährträgerhaftung erhöhten finanziellen Risiken.

Schließlich rückt die Korruptionsbekämpfung in der Wirtschaft immer mehr in den Fokus der kritischen Öffentlichkeit. In öffentlichen Unternehmen besteht ein besonders großer Bedarf an Kodices für die Unternehmensführung, weil in besonderem Maße Gefahren aus Verflechtungen und persönlichen Einflussmöglichkeiten erwachsen;<sup>24</sup> aus gesellschaftlich tolerierten Seilschaften und „Freundeskreisen“ sollen jedenfalls keine kriminellen Netzwerke entstehen. Das Land Berlin hat im Geschäftsbereich der Bankgesellschaft negative Erfahrungen mit erheblichen finanziellen Konsequenzen gemacht. Die Reaktion bestand nicht nur in einer Zentralstelle für Korruptionsbekämpfung, speziellen Richtlinien und einem Ombudsmannsystem, sondern frühzeitig auch in der Implementierung eines PCGK.

Der Kodex muss so angelegt sein, dass ein hoher Identifikationsgrad im Management erreicht wird. Da das Regulativ des Kapitalmarktes als Anreiz im öffentlichen Sektor fehlt, wird über andere Sanktionsmechanismen nachgedacht. Die Einhaltung des Kodex könnte verbindlich vorgeschrieben und an personelle und haftungsrechtliche Konsequenzen geknüpft werden.<sup>25</sup> Derartige Sanktionen stehen allerdings in Widerstreit zur grundsätzlichen Freiwilligkeit des Regelwerkes. In einem ersten Anlauf erscheint es sinnvoll, zunächst die verschiedenen Prozessschritte förmlich zu beaufsichtigen und eine wirkungsvolle nachgelagerte Prüfung bzw. Revision einzurichten. In die Realisierungsphase sollten nicht nur die Geschäftsführung, sondern auch die Kontrollorgane eingeschaltet sein, damit hinreichend konkrete Ziele auf der Aufgaben- und Finanzebene sowie logisch nachvollziehbare Steuerungsstrukturen festgelegt werden. Objektivierbare Auswahlkriterien und (kontinuierlich gepflegte) Qualifikation für Organmitglieder sind von besonderer Bedeutung.

---

<sup>22</sup> Peter Kolbe, PCG. Grundsätzliche Probleme und Spannungsfelder bei der Überwachung öffentlicher Unternehmen, S. 62 ff in: Festschrift für Christoph Reichard, 2006.

<sup>23</sup> Ruter/Häfele, aaO, S. 355; Kolbe, aaO. S. 63.

<sup>24</sup> Raimund Röhrich, PCG und Fraud-Bekämpfung, ZCG 3/2007.

<sup>25</sup> Isabell Strocke, Sanktionsmöglichkeiten eines PCGK, S. 321 ff in: Budäus, aaO.

## IV.

Im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist der Begriff Public Corporate Governance kaum verbreitet. Weder im ZDF-Jahrbuch noch in den Geschäftsberichten und Internetauftritten etwa des WDR oder BR findet eine Auseinandersetzung mit dem Konzept statt, das in der Literatur<sup>26</sup> und Praxis wachsende Aufmerksamkeit genießt. Im öffentlich-rechtlichen Rundfunk steht die Rechtfertigung für ökonomisch effizientes Handeln angesichts der verpflichtenden Gebührenfinanzierung im Vordergrund. Dementsprechend untersucht die KEF aufwendig die Programmkosten und Programmleistungen<sup>27</sup> der Anstalten und ihrer Beteiligungsgesellschaften. Die Einzelthemen der Rundfunkökonomie einschließlich der Bewertung der Management-Leistungen sind traditionell breit bearbeitet.<sup>28</sup> Im 15. KEF-Bericht,<sup>29</sup> in dem die 139 Beteiligungen der ARD untersucht werden, findet sich die Forderung nach angemessener Verzinsung des eingesetzten Kapitals mit dem Hinweis, dass zur Förderung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine aktive Steuerung notwendig sei; Beteiligungsmanagement und -controlling sollten verbessert werden.<sup>30</sup>

Zudem wird über eine nicht unbeachtliche Zahl von strafrechtlich relevanten Vorgängen und über Managementversagen bei Aufsicht und Kontrolle auch in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten berichtet.<sup>31</sup> Die Rechtsaufsicht der Staatskanzlei sieht schon einmal „Kontrolldefizite im MDR“,<sup>32</sup> der Journalist Götz Hamann spricht überspitzt von „einer Kultur des Wegschauens“<sup>33</sup> bei der Schleichwerbung im öffentlich-rechtlichen

---

<sup>26</sup> P. Besselmann/A. Kötze, PCG im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Schwachstellen bei Zuständigkeiten und Zusammensetzung der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, MedienWirtschaft 1/2006, S. 34-50; J. Alsheier/von Wietzlow, Grundsätze einer PCG für eine erfolgreiche Aufsicht in öffentlichen Unternehmen, Die Wirtschaftsprüfung Nr. 15/2006; S. Müller/U. Papenfuß, Ansätze zu Corporate Governance für öffentliche Unternehmen, ZCG digital 03/2007, S. 108-101.

<sup>27</sup> Siehe 15. KEF-Bericht und KEF-Forschungsprojekt Programmkosten und Programmleistungen in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Prof. Jann, Uni Potsdam).

<sup>28</sup> Siehe etwa die Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkökonomie der Universität Köln; Friedrich A. Stein, Die Bewertung der Management-Leistungen von Rundfunkanstalten. Eine empirische Untersuchung, S. 136-162, in: Matiaske, W./Mellewigt, T./Stein F. A., Empirische Organisations- und Entscheidungsforschung, Heidelberg 2000.

<sup>29</sup> [www.kef-online.de](http://www.kef-online.de).

<sup>30</sup> Dieser Forderung scheinen nicht alle Rundfunkanstalten zuzustimmen. Im Bericht des Verwaltungsratsvorsitzenden des BR (Geschäftsbericht 2006) heißt es, dass der BR Beteiligungen nur hält, die dem Programmauftrag dienen, nicht aber im Erwerbsinteresse und mit dem Ziel des gewerblichen Gewinnstrebens.

<sup>31</sup> Erwähnt seien nur die Verfahren gegen die Sportchefs von MDR und HR, vielfache Klagen über Schleichwerbung wie Marienhof, Bavaria Film, und jüngst der Fall Telefilm.

<sup>32</sup> Laut WELT vom 26.08.2005.

<sup>33</sup> Die ZEIT vom 14.07.2005.

Rundfunk. Die neue Intendantin Monika Piehl kündigte mit Beginn des Jahres 2008 umfassende Maßnahmen zur Korruptionsvorsorge beim WDR an.<sup>34</sup>

ARD und ZDF als staatsferne grundrechtsgeschützte Einrichtungen des öffentlichen Rechts verlassen sich neben der monokratischen Gesamtverantwortung des Intendanten in erster Linie auf das Wechselspiel der ihre Binnenstruktur bestimmenden Gremienaufsicht, wie sie in den Landesrundfunk- bzw. Landesmediengesetzen, den Mehrländer-Staatsverträgen und im ZDF-Staatsvertrag in den Grundzügen übereinstimmend festgelegt sind. Rundfunkrat und Verwaltungsrat teilen sich die Kontrolle von Programm- und Haushaltsführung. Das ZDF erkenne an, so Gremienmitglied Rupert Polenz selbstbewusst, dass, was für börsennotierte Unternehmen recht sei, einem gemeinwohlorientierten Unternehmen mehr als billig sein müsse. Das ZDF könne in gelassener Erwartung den neuen Überlegungen des Gesetzgebers entgegensehen.<sup>35</sup> Der Bedarf zur Verbesserung der Gremienkontrolle ist in der fachlichen Diskussion aber offensichtlich. Ein eingehender Abgleich zwischen den gängigen Kodices und den Statuten der Rundfunkanstalten kommt zum Ergebnis, dass der derzeitige Kompetenzrahmen der Aufsichtsgremien eine effektive Kontrolle des Programms und der Geschäftsführung erschweren.<sup>36</sup> Bei strategischen Entscheidungen, Wirtschaftsführung, insbesondere wichtigen Geschäften und im Personalbereich seien Beteiligung und Überwachung der Gremien nicht befriedigend. Die Politik, die in den meisten Gremien überproportionalen Anteil hat, sieht es nicht anders. Ministerpräsident Kurt Beck, Vorsitzender der Rundfunkkommission der Bundesländer, konstatiert im Hinblick auf die kriminelle Energie, die hinter dem System der Verschleierung der Finanzaufwendungen über Tochterfirmen und externe Vermarktungsorganisationen stecke, von Seiten der Anstalten, auch im Rahmen des Beteiligungsmanagements, Kontrolldefizite.<sup>37</sup> Umsetzungsorientiert merkt Martin Stadelmaier, Chef der Mainzer Staatskanzlei an, dass die Frage der Effizienz der Kontrolle, der adäquaten Zusammensetzung und der Arbeitsweise der Gremien nicht zu Unrecht gestellt werde. Die Instrumente der Kontrolle müssten geschärft, die Arbeitsweise professionalisiert und die Aufgaben punktgenau verändert werden.<sup>38</sup>

Im Bereich der Programmqualität ist dieser Prozess seit geraumer Zeit im Gange. Ohnehin müssen die Anstalten gemäß dem durch den 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag erneuerten § 11 alle 2 Jahre Rechenschaft über die Erfüllung ihres Auftrages, über Quantität und Qualität der Angebote und Programme sowie der geplanten Schwerpunkte geben.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> Pressemitteilung des WDR vom 18.12.2007.

<sup>35</sup> Die aktuelle Selbstverpflichtungserklärung des ZDF: Commitment für die Gesellschaft in: ZDF-Jahrbuch 2006.

<sup>36</sup> P. Besselmann/A. Kötzle, aaO, S. 35 ff.

<sup>37</sup> Genau hinschauen! Gremienkontrolle im öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor neuen Herausforderungen, S. 6 ff. und S. 184 ff., in: Dokumentation zum 9. Mainzer Medien-Disput 2005.

<sup>38</sup> Rede zum 50jährigen Bestehen des ARD-Programmbeirates am 24.04.2006 in Berlin.

<sup>39</sup> Zum Diskussionsstand U. Kammann/K. Jurkuhn/F. Wolf, Zur Qualitätsdiskussion öffentlich-rechtlicher Fernsehprogramme, Studie im Auftrag der FES, 2007.



Die im Brief von EU Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes vom 24. April 2007 dokumentierte Vereinbarung zwischen Deutschland und der EU zur Beendigung des vom VPRT angestregten Beihilfeverfahrens wird zu neuen Regelungen im 11. Rundfunkänderungsstaatsvertrag führen. U.a. wird Transparenz zwischen gebührenfreien und kommerziellen Tätigkeiten zu schaffen sowie die Kontrollmechanismen durch Gremien, KEF und Rechnungshöfe zu verbessern sein. Die Effektivität der Binnenkontrolle im öffentlich-rechtlichen Rundfunk sei ein wesentlicher Eckpfeiler der Vereinbarung mit Brüssel.<sup>40</sup>

## V.

Eine tatsächlich effektive Binnenkontrolle für eine gute Unternehmensführung könnte aus drei Elementen bestehen:

- Selbstverpflichtungen der Rundfunkanstalten im Sinne von Mission Statements (Anstaltsleitlinien), die Werteorientierung für gelebte Unternehmenskultur vermitteln und die Interessen aller Stakeholder ansprechen sollen, also der Zuschauer, Mitarbeiter, Gebührenzahler, Wettbewerber etc.,
- gesetzliche Rahmenregelungen zu Auftrag, Kompetenzen und Ressourcen der Gremien und weiteren externen Beteiligten,
- Definition von Standards für gute Unternehmensführung, die die Prozesse durchschaubar und berechenbar machen und die Ergebnisse nachprüfbar.

Natürlich müssen letztere auf die spezifischen Bedürfnisse der ARD-Anstalten, des ZDF und des DR hin entwickelt werden. Kaum irgendwo sonst gibt es eine solche Verfestigung der politisch/gesellschaftlichen Einflussphären auf der einen und der Dynamik der Weiterentwicklung von Technik und Programmen auf der anderen Seite. Die Gewährleistung der Programmfreiheit als grundlegendes Strukturprinzip der Rundfunkfreiheit und die optimale Erfüllung des Grundversorgungs- bzw. Funktionsauftrages<sup>41</sup> sind Zielorientierungen, denen das Steuerungssystem nicht zuwiderlaufen darf. Die Leitplanken auf dem Weg zu diesem Ziel sind Wirtschaftlichkeit, Wettbewerbsfähigkeit, Transparenz und Innovationsfähigkeit. Bei der Kommunikation mit der Gesellschaft darf die Anschlussfähigkeit der beabsichtigten Maßnahmen nicht gering geschätzt werden. Denn Vertrauen kann nur entstehen, wenn die Öffentlichkeit mitgenommen wird. Weitgehend einheitliche Kodices sind wünschenswert, allzu individuelle Ansätze könnten eher irritieren und das Benchmarking erschweren.

Als Ausgangspunkt sind die vorhandenen PCG-Kodizes durchaus geeignet. Denn die (Binnen-) Marktregeln und die Betriebswirtschaft gelten auch für Medienunternehmen.

---

<sup>40</sup> Kurt Beck, 2. Berliner Medienrede, 28.11.2007, [www.tv-ev.de](http://www.tv-ev.de).

<sup>41</sup> BVerfGE 74, 297; BVerfGE 83, 238; BVerfGE 87, 181; BVerfG, Urteil v. 11.9.2007.

Gerade erst hat der EuGH entschieden, dass die gebührenfinanzierten Rundfunkanstalten wie öffentliche Auftraggeber zu betrachten sind und damit dem europäischen Vergaberecht unterliegen.<sup>42</sup> Auch das Informationsfreiheitsgesetz und die nachfolgende Rechtsprechung<sup>43</sup> dürften zu untadeliger Geschäftsführung motivieren. Eine Good Governance ist auch in der Medienwirtschaft eines der wichtigen Themen der Nachhaltigkeitsorientierung,<sup>44</sup> die von Politik und Wirtschaft gleichermaßen als übergeordnetes Prinzip verstanden wird.

Es wäre anmaßend, diesen ersten Überlegungen zur PCG bereits eine Struktur für ein Regelungswerk nachzuschieben. Folgende Stichworte könnten die Erarbeitung eines solchen Kodex jedoch leiten:

- klare Definition der Zuständigkeiten/Aufgaben/Rechte/Pflichten der gesetzlich/ gesellschaftsrechtlich und statuarisch vorgesehenen Organe
- klare Abgrenzung Programmfreiheit und programmnahe Dienstleistungen
- Verantwortlichkeitsprozesse: eindeutige Berichts- und Entscheidungswege
- Regeln für Interessenkollisionen, Umgang mit Einflussnahme von Interessenträgern
- Gestaltung der strategischen und operativen Führungsebene und Einbezug der Aufsichtsorgane in die Strategieentwicklung der Geschäftsführung
- Einbeziehung der Kontrollgremien in Geschäfte von besonderer Bedeutung
- Vergabeprozesse
- Transparenzregeln, Offenlegungen, Auskunftsrechte, Regeln für Geheimhaltung
- Auswirkungen auf und Beteiligung an Finanzplanung und Finanzkontrolle
- Qualitätssicherung und Zertifizierung
- Haftung, Entschädigungen, Versicherungen
- Customer Relation Management, Stakeholder-Kommunikation
- Leistungsbeurteilung, Nachfolgeplanung, Aus- und Weiterbildung
- Geschäftsbericht und leistungsfähiges Reporting, Abschlussprüfung
- Doppel- und Überkreuzmandate, Vier-Augen-Prinzip der Geschäftsführungen
- Implementierung eines Risikomanagements und Frühwarnsystems
- Kontinuierliche Evaluation der Kommunikation und der Prozesse
- Generelle Verpflichtung zu wirtschaftlichem Verhalten
- Sonstige Verhaltensgrundsätze.

---

<sup>42</sup> EuGH, Urteil vom 13.12.2007, Rs. C-337/06 (GEZ).

<sup>43</sup> Etwa BGH, Az. III ZR 294/04, zum Auskunftsanspruch der Presse über die Höhe der Sitzungsgelder von Aufsichtsräten.

<sup>44</sup> Inhalt verpflichtet. Nachhaltigkeitsthemen der Medienbranche. Studie der Bank Sarasin, [www.ecoreporter.de](http://www.ecoreporter.de).

Kennzeichen vorbildlicher Kodices ist es, dass die beteiligten Wirtschaftskreise diese selbst erarbeiten und selbst darüber entscheiden, welche fachliche Beratung zur Erstellung hinzugezogen wird. Der in Kraft gesetzte Kodex beansprucht dann allerdings Allgemeinverbindlichkeit. Auch wenn die Befolgung der Empfehlungen grundsätzlich freiwillig ist, muss es eine öffentliche Rechenschaftslegung geben. Aber auch die Überwachung obliegt der Selbstorganisation und Selbstverantwortung in einer ausgewogenen Balance zwischen Intendanz und Gremien. In Deutschland neigt die Politik dazu, den Rundfunkbereich ständig zu re-regulieren und dabei auch Selbstverpflichtungen nachträglich in die Gesetzgebung einzubeziehen. Es ist sehr fraglich, ob dies dem Aufbau einer Vertrauenskultur zwischen Gesellschaft und Rundfunkanstalten dient. Möglicherweise hemmt diese Vorgehensweise sogar die Eigenmotivation, mit der Arbeit an einem umfassenden Regelwerk zu beginnen, das die Geschäftsführung der Anstalten konsequent managementorientierten Corporate Governance Elementen unterwirft.