

**Stellungnahme des rbb-Rundfunkrats
zum Fragebogen der Kommission
zur Überarbeitung der Mitteilung über die Anwendung
der Vorschriften über staatliche Beihilfen
auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk**

Der Rundfunkrat des rbb ist eines von drei Organen der für die Länder Berlin und Brandenburg zuständigen öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalt Rundfunk Berlin-Brandenburg. Seine Aufgaben und Zuständigkeiten regelt der „Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg“ vom 25. Juni 2002.

Der rbb-Rundfunkrat beschränkt sich im Folgenden darauf, zu den Fragen 2.3.2- 2.3.4 des Konsultationspapiers Stellung zu nehmen.

2.3.2

Erläutern Sie bitte, welcher Form der Aufsicht die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Ihrem Land unterliegen. Wie würden Sie aus eigener Erfahrung die derzeitigen Aufsichtsmechanismen bewerten? Stehen in Ihrem Land Dritten genügend Rechtsmittel zur Verfügung, um gegen etwaige Verstöße bzw. gegen die Nichterfüllung des öffentlich-rechtlichen Sendeauftrags und anderer aus diesem Auftrag erwachsender gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen vorzugehen?

Das deutsche Rundfunksystem sieht eine Vielfalt von Aufsichtsmechanismen vor. So unterliegen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Kontrolle interner Aufsichtsgremien in Gestalt der Rundfunk- und Verwaltungsräte, die jeweils Organstellung haben, sowie der externen Rechtsaufsicht durch die Länder, die aufgrund des Gebots der Staatsferne jedoch keinen Einfluss auf die Programminhalte nehmen können.

Das Wirtschaftsgebaren der Rundfunkanstalten wird durch mehrere Institutionen überwacht: Bereits das Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühr als Hauptfinanzierungsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist durch die Einsetzung der unabhängigen Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) objektiviert. Die Rundfunkanstalten melden ihren Finanzbedarf bei der KEF an, die diesen fachlich prüft. Auf der Grundlage eines sich aus der Prüfung ergebenden Vorschlags der KEF setzen sodann die Länder die Rundfunkgebühr durch Staatsvertrag fest. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung selbst unterliegt wiederum mehrfacher Kontrolle: Jede Anstalt wird jährlich von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft. Auf Grundlage dieser Prüfung können die Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalt Jahresabrechnung und Jahresbericht kontrollieren und genehmigen. Daneben und völlig unabhängig davon untersuchen die – ihrerseits unabhängigen - Landesrechnungshöfe regelmäßig, ob die Rundfunkanstalten die Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit einhalten.

Die internen Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewährleisten eine binnenplurale, unabhängige, d. h. insbesondere staatsferne, und effektive Kontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Der Rundfunkrat vertritt die Interessen der Allgemeinheit auf dem Gebiet des Rundfunks. Die Mitglieder des Rundfunkrats setzen sich aus Vertretern der so genannten gesellschaftlich relevanten Gruppen aus den verschiedensten Bereichen wie Wirtschaft, Bildung, Wissenschaft, Kultur, Sport und Kirche zusammen. Dem rbb-Rundfunkrat gehören außerdem Vertreter der Parlamente aus Berlin und Brandenburg an. Der Rundfunkrat hat die Aufgabe, den Meinungsbildungsprozess für alle Auffassungen offen zu halten. Er ist für die Kontrolle und Überwachung der gesamten Anstaltstätigkeit zuständig, schwerpunktmäßig jedoch in Bezug auf alle Programmfragen, in denen er die Intendantin /den Intendanten auch berät. Er überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Programmgrundsätze und wählt nicht nur die Intendantin /den Intendanten, die / der die Rundfunkanstalt gesetzlich vertritt, sondern – auf ihren / seinen Vorschlag - auch die Direktoren oder Direktorinnen. Schließlich verfügt der Rundfunkrat über rechtlich bindende Einflussmöglichkeiten im Hinblick auf das Finanzwesen, da der jährliche Wirtschaftsplan zu seiner Wirksamkeit der Feststellung durch den Rundfunkrat bedarf. Letztlich gibt dies dem Rundfunkrat die Möglichkeit, auf alle wesentlichen Elemente der gesamten Anstaltstätigkeit zuzugreifen.

Neben dem Rundfunkrat tritt als weiteres Kontrollgremium der Verwaltungsrat. Er setzt sich beim rbb aus sieben vom Rundfunkrat gewählten Mitgliedern sowie einem Mitglied zusammen, das die Vertretung der Beschäftigten – der Personalrat - entsendet. Der Verwaltungsrat überwacht die Geschäftsführung der Intendantin / des Intendanten außerhalb der Programmgestaltung. Er kontrolliert damit vor allen Dingen wirtschaftliche und technische Aspekte. So sind beispielsweise zahlreiche Rechtsgeschäfte des Intendanten von der Zustimmung des Verwaltungsrats abhängig, insbesondere diejenigen Rechtsgeschäfte, die aufgrund ihrer finanziellen Auswirkungen von erheblicher Bedeutung sein können.

Aufgrund ihrer Zusammensetzung aus relevanten Gruppen der Gesellschaft repräsentieren die Aufsichtsgremien eine binnenplurale Aufsicht. Die Mitglieder der Gremien vertreten nach den Vorgaben des rbb-Staatsvertrages die Interessen der Allgemeinheit im Rundfunk, sie sind also gerade nicht Interessenvertreter der jeweiligen gesellschaftlichen Gruppe, die sie entsendet, und daher auch nicht weisungsgebunden. Sie sind nur ihrem Gewissen und dem Gesetz unterworfen. Die Unabhängigkeit der Gremienmitglieder wird weiterhin durch Vorschriften der Inkompatibilität mit anderen Tätigkeiten abgesichert. Gremienmitglieder dürfen keine wirtschaftlichen oder sonstigen Interessen haben, die geeignet sind, die Erfüllung der Aufgaben als Mitglied des betreffenden Organs zu gefährden. Die Mitgliedschaft im rbb-Rundfunkrat endet per Gesetz, wenn eine Interessenkollision des Mitglieds durch den Rundfunkrat festgestellt wird. Die entsendenden Organisationen ihrerseits sind frei in ihrer Wahl der zu benennenden Personen, so dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf diese Weise eine gesellschaftliche Legitimation erhält.

Die Bundesrepublik hat der Kommission gegenüber zugesagt, die Kompetenzen der Aufsichtsgremien nicht nur in inhaltlicher Hinsicht, sondern auch gerade mit Blick auf kommerzielle Tätigkeiten zu stärken. Die Kommission hat nicht nur diese Zusage, sondern insbesondere auch die spezifische Rolle der Gremien im deutschen Rundfunksystem anerkannt. Dem deutschen Modell andere bzw. weitere Aufsichtsinstrumentarien auf Gemeinschaftsebene aufzuerlegen, ist aus kompetenzrechtlichen Gründen bereits nicht möglich und inhaltlich auch keineswegs sinnvoll.

Eine externe Aufsicht beispielsweise in Form einer zusätzlichen zwischengeschalteten staatlichen Behörde oder durch andere staatlich eingesetzten Einrichtungen begegnet vor dem Hintergrund der Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durchgreifenden Bedenken. Sie wäre zudem nicht in gleicher Weise entsprechend gesellschaftlich verankert wie die binnenplurale Kontrolle durch die internen Aufsichtsgremien im deutschen Rundfunksystem. Im Übrigen wäre ein solcher Aufsichtsmechanismus nicht in gleicher Weise effizient, wie der Blick auf die Kontrolle der kommerziellen Rundfunkveranstalter durch die Landesmedienanstalten zeigt. Die Kontroll- und Genehmigungsbefugnisse von Rundfunk- und Verwaltungsrat etwa in wichtigen Personal- und Finanzangelegenheiten wirkt wesentlich umfassender als die lediglich punktuelle Aufsicht der Landesmedienanstalten über den kommerziellen Rundfunk.

Dritten stehen ausreichende Möglichkeiten zur Verfügung, sich an die zuständigen Aufsichtsgremien zu wenden. So können sie nicht nur Rechtsaufsichtsbeschwerde gegenüber der Rechtsaufsicht erheben, nach den Rundfunkgesetzen kann der Rundfunkrat auch mit einer Programmbeschwerde angerufen werden.

2.3.3

Sollte in der Rundfunkmitteilung präzisiert werden, unter welchen Umständen eine zusätzliche Beauftragung erfolgen sollte (d. h. zusätzlich zu dem allgemeinen, gesetzlich verankerten Auftrag), oder genügen die derzeitigen Bestimmungen?

Es besteht kein Bedarf für eine zusätzliche Beauftragung. Eine solche ist im Übrigen allein Sache der Mitgliedstaaten; der Europäischen Union obliegt bekanntlich nicht die Kulturhoheit. Nach dem Amsterdamer Protokoll ist die Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags das alleinige Recht der Mitgliedstaaten und liegt in Deutschland in der Zuständigkeit der Bundesländer. Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland basiert auf der verfassungsrechtlich verankerten Rundfunkfreiheit und deren Ausgestaltung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Mit einer „zusätzlichen Beauftragung“ auf Gemeinschaftsebene würde die Kommission zudem ihrer Verpflichtung, die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten zu respektieren, nicht gerecht werden.

2.3.4

Sollten weitere Klarstellungen in die Rundfunkmitteilung aufgenommen werden, um eine wirksamere Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu gewährleisten? Worin bestehen Ihrer Meinung nach die Vorteile und möglichen Nachteile von Aufsichtsinstanzen, die von dem beauftragten Unternehmen unabhängig sind (so wie es in der Rundfunkmitteilung gefordert wird) im Vergleich zu anderen Formen der Aufsicht? Braucht eine wirksame Aufsicht auch Sanktionsmechanismen? Falls ja, welche?

Es existiert bereits eine wirksame Aufsicht (siehe Frage 2.3.2). Die Aufsichtsmechanismen der deutschen Rundfunkordnung gewährleisten eine unabhängige Kontrolle, die weder den Interessen des Staates, der Wirtschaft oder aber auch der Anstalten selbst unterworfen ist. Hierbei handelt es sich um eine Selbstverständlichkeit, eine von dem beauftragten Unternehmen **abhängige** Aufsichtsinstanz wäre absolut unzureichend, so dass sich die Frage nach möglichen Nachteilen einer **unabhängigen** Aufsichtsinstanz von vornherein nicht stellt.

Von weit größerem Interesse wäre die Frage nach den Nachteilen potentieller staatlicher Aufsichtseinrichtungen bzw. von Einrichtungen, die eher an kommerziellen Interessen ausgerichtet sind.

Sicherlich kann eine wirksame Aufsicht nicht ohne Sanktionsmöglichkeiten bestehen. Die deutsche Rundfunkordnung sieht insoweit auch ausreichende Mechanismen vor. So besteht zum einen die Möglichkeit, gesetzlich geforderte Zustimmungen zu verweigern. Die Rundfunk- und Verwaltungsräte sind bei allen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung vorab einzuschalten, der Rundfunkrat kann insbesondere auch die Intendantin /den Intendanten abberufen. Daneben besteht eine Vielzahl an Mechanismen der KEF, den Landesrechnungshöfen sowie der Rechtsaufsicht der Länder.

Festzuhalten bleibt, dass in der Bundesrepublik eine wirksame Kontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch die bestehenden Aufsichtsgremien existiert. Dies hat die Kommission der Sache nach in der Mitteilung vom 24. April 2007 auch anerkannt. Auf Gemeinschaftsebene besteht demnach weder Bedarf für weitere Klarstellungen hinsichtlich einer wirksameren Aufsicht, noch existiert eine entsprechende Rechtsgrundlage. Die Ausgestaltung der Aufsichtsmechanismen ist Sache der Mitgliedstaaten und damit der innerstaatlichen Rundfunkordnung. Gleiches gilt für die Ausgestaltung von Sanktionsmechanismen.