

Corporate Compliance im öffentlich-rechtlichen Rundfunk



Amir Heydarinami

Corporate Compliance im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

***Zur Verhinderung von Wirtschaftskriminalität
und Marktmissbrauch***

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar

Illustrationen auf dem Umschlag
und auf Seite 1:
Karin Kraemer

ISBN 978-3-96138-107-4

© 2019 Wissenschaftlicher Verlag Berlin

Olaf Gaudig & Peter Veit GbR

www.wvberlin.de / www.wvberlin.com

Alle Rechte vorbehalten.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung, auch einzelner Teile, ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für fotomechanische Vervielfältigung sowie Übernahme und Verarbeitung in EDV-Systemen.

Druck und Bindung: SDL – Digitaler Buchdruck, Berlin

Printed in Germany

€ 42,00

Für meine Familie

Inhalt

A. EINLEITUNG	17
B. PRAXISFÄLLE	23
I. Wirtschaftskriminalität	23
1. Bavaria Film GmbH – ARD.....	23
a) Hergang	24
b) Konsequenzen.....	25
2. Leiter der Sportredaktion – Hessischer Rundfunk (HR).....	26
a) Hergang	26
aa) Gerichtlicher Tatbestand	26
bb) Weitere Berichte.....	29
b) Konsequenzen.....	29
3. Fernsehsportchef – Mitteldeutscher Rundfunk (MDR)	29
a) Hergang.....	30
aa) Gerichtlicher Tatbestand	30
bb) Weitere Berichte.....	30
b) Konsequenzen.....	31
4. Telefilm Saar – Saarländischer Rundfunk (SR)	31
5. Fernsehspielchefin – Norddeutscher Rundfunk (NDR).....	32
a) Hergang	32
aa) Gerichtlicher Tatbestand	32
bb) Weitere Berichte.....	33
b) Konsequenzen.....	34
6. Kinderkanal (KiKA) – MDR/ZDF	34
a) Hergang	34
aa) Gerichtlicher Tatbestand	34
bb) Weitere Berichte.....	35

b) Konsequenzen.....	36
7. Unterhaltungschef – MDR	37
8. „Wetten, dass..?“ (Dolce Media) – ZDF	38
9. Gemeinsamkeiten der Fälle	40
10. Schlussfolgerungen.....	40
II. Marktmissbrauch	42
1. Markt technische Dienstleistungen für Filme	42
2. Hörfunkwerbemarkt	43
3. Gemeinsamkeiten der Vorwürfe und Schlussfolgerungen	45
III. Ergebnis zu den Praxisfällen	45
C. SYSTEMRELEVANTE RAHMENBEDINGUNGEN DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKS	47
I. Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt.....	47
1. Rundfunkfreiheit Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	47
2. Dienende Freiheit / Positive Ordnung.....	48
3. Duale Rundfunkordnung / Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ...	48
4. Grundversorgung / Funktionsauftrag	49
5. Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie	50
6. Gebot der Staatsferne	51
7. Transparenzgebot	52
II. Europarechtliche Vorgaben.....	52
1. Beihilfenrecht	52
2. Amsterdamer Protokoll	53

III.Reichweite der Tätigkeiten.....	54
1. Veranstaltung von Rundfunk.....	54
a) Definition des Auftrags	55
aa) Konflikt von Europa- und Verfassungsrecht.....	55
bb) Gesetzlich zugewiesener Bereich	56
cc) Anstaltsinterner Spielraum.....	56
b) Kooperationen und Beteiligungen.....	57
2. Wirtschaftliche Betätigung	58
a) Begriff.....	58
b) Rechtlicher Rahmen	59
c) Gefährdungspotenzial.....	60
d) Keine generelle Unzulässigkeit wegen Gefährdungspotenzialen	62
e) Kriterien für Zulässigkeit und Umfang der Betätigungen.....	62
aa) Förderung der Anstaltsaufgabe	63
bb) Sachbezug	63
cc) Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.....	64
dd) Keine verbotene oder zweckgefährdende Tätigkeit.....	65
ee) Kein ausschließlich wirtschaftliches Interesse	66
ff) Wettbewerbsschranken und Grundrechte Dritter.....	66
3. Ergebnis zur Reichweite der Tätigkeiten	67
IV.Handlungs- und Organisationsformen.....	68
1. Öffentlich-rechtlich	69
a) Anstalt des öffentlichen Rechts	69
b) Selbstverwaltungsrecht als Ausdruck von Autonomiehoheit.....	69
c) Mittelbare Staatsverwaltung.....	70
2. Privatrechtlich	71
a) Motive für das Outsourcing.....	72
b) Grenzen des Outsourcings.....	73

c) Staatsvertragliche Regelungen	74
d) Insbesondere kommerzielle Tätigkeiten durch rechtlich selbstständige Tochtergesellschaften.....	75
e) Anwendbarkeit Gesellschaftsrecht.....	76
3. Ergebnis zu den Handlungs- und Organisationsformen.....	76
V. Besondere Folgen der Ausgestaltung	76
1. Strukturelle Diversifikation.....	77
2. Ambivalente Entscheidungsrationalität im öffentlich-rechtlichen Rundfunk	77
3. Autonomie und Äquivalent	78
D. WIRKSAMKEIT DER AUFSICHT	81
I. Ausgestaltung der Aufsicht im öffentlich-rechtlichen Rundfunk	81
1. Kontrolle der Anstaltstätigkeiten.....	82
a) Interne Kontrolle	82
aa) Rundfunkrat	82
(1) Zusammensetzung	82
(2) Stellung der Mitglieder.....	84
(3) Funktion und Rechte	86
(4) Verfahren	92
bb) Verwaltungsrat	92
(1) Zusammensetzung	92
(2) Stellung der Mitglieder.....	93
(3) Funktion und Rechte	94
(4) Verfahren	96
cc) Intendanz.....	97
dd) Transparenz der internen Kontrolle	99
ee) Ergebnis.....	100
b) Externe Kontrolle	101
aa) Rechtsaufsicht.....	101

bb) KEF	102
cc) Rechnungshöfe.....	103
dd) Wirtschaftsprüfung.....	105
ee) Ergebnis.....	106
2. Kontrollregime über die Beteiligungsgesellschaften	106
a) Genehmigung durch Gremien	106
b) Inkompatibilität der Gesellschafter	107
c) Obligatorischer Aufsichtsrat.....	108
d) Nötiger Einfluss der Rundfunkanstalt	108
aa) Reichweite des Einflusses.....	108
bb) Einflussmittel, insbesondere eine angemessene Vertretung im Aufsichtsgremium.....	109
cc) Landesrechtliche Ausgestaltungen.....	109
e) Effektives Controlling	111
aa) Begriff.....	111
bb) Beteiligungsbericht	111
f) Wirtschaftsprüfung	112
g) Rechnungshöfe	113
h) Besondere Vorgaben für kommerziellen Tätigkeiten	114
aa) Unter Marktbedingungen.....	114
(1) IDW-Prüfungsstandard.....	115
(2) Verrechnungspreisrichtlinie.....	116
(3) Problem der externen Marktkonformität.....	116
bb) Vorabprüfung und Genehmigung durch Gremien	117
cc) Getrennte Buchführung.....	118
dd) Wirtschaftsprüfung und Rechnungshöfe.....	119
i) Weitere landesrechtliche Besonderheiten.....	120
j) Ergebnis	120
3. Bewertung und Schlussfolgerungen.....	121
II. Corporate Compliance in der Privatwirtschaft.....	122

1. Begriff.....	123
2. Funktionen.....	124
3. Rechtsgrundlagen	124
a) Deutscher Corporate Governance Kodex.....	125
aa) Gesetzliche Verankerungen.....	126
bb) Bezüge zur Korruptionsbekämpfung	127
cc) Public Corporate Governance Kodex	127
b) Bank- und Versicherungsaufsichtsrecht	128
c) Ordnungswidrigkeitenrecht	130
d) Aktienrecht	131
aa) Leitungspflicht	132
bb) Legalitäts- und Legalitätskontrollpflicht	132
cc) Pflicht zur Risikofrüherkennung.....	133
e) Generelle Rechtspflicht	134
f) GmbH-Recht.....	136
g) Ergebnis zur den Rechtsgrundlagen	137
4. Abgrenzung zu anderen internen Kontrollsystemen	137
5. Compliance-Maßnahmen	139
a) Risikoanalyse.....	139
b) ‚Business Judgment Rule‘	139
c) Standards	140
d) Einzelmaßnahmen	141
aa) Mission Statement / Commitment / Policy Statement / Tone of the top	141
bb) Mitarbeiterhandbuch / Verhaltenskodex / Ethik- / Compliance-Richtlinien	141
cc) Schulungen.....	142
dd) Compliance-Beauftragter/ -Officer / -Manager	142
(1) Rechte und Pflichten	143
(2) Stellung im Unternehmen.....	144

(3) Garantenstellung.....	144
ee) Hinweisgeber-/Whistleblowing-Systeme	145
ff) Weitere organisatorische Grundmaßnahmen	146
gg) Interne Untersuchung.....	147
hh) Sanktions- und Disziplinarmaßnahmen	147
ii) Audits	148
e) Besonderheiten in der Korruptionsprävention	148
f) Kartellrechtliche Besonderheiten	149
6. Rolle des Aufsichtsrates im Compliance-System	150
a) Zusammensetzung	151
b) Allgemeine Rechte und Pflichten des Aufsichtsrats	152
c) Compliance-Verantwortungen des Aufsichtsrats	154
d) Kompetenzüberschneidungen mit dem Vorstand	155
e) Verhältnis von GmbHG zu AktG.....	156
f) Ergebnis zur Rolle des Aufsichtsrats.....	157
7. Compliance im Konzern.....	157
a) Frage der Rechtspflicht.....	158
b) Organisatorische Maßnahmen	159
c) Gesellschaftsrechtliche Grenzen	160
d) Ergebnis zu Compliance im Konzern.....	161
8. Ergebnis zu Corporate Compliance.....	161
III. Bestehende Mechanismen im Sinne des Compliance-Managements im öffentlich- rechtlichen Rundfunk	161
1. Rundfunkanstalten.....	162
a) Compliance-System.....	162
b) Compliance-Beauftragte.....	162
c) Anti-Korruptionsbeauftragte	162
d) Externe/r Ombudsperson bzw. Vertrauensanwalt.....	163
e) Mitarbeiter-, Verhaltenskodex / Dienstanweisungen	163

aa) DW	163
bb) MDR.....	164
cc) NDR	164
dd) ZDF	166
f) Gemeinsame Leitlinien für Transparenz und Antikorruption von ARD und Produzentenallianz	166
2. Beispiele in den Beteiligungsgesellschaften	167
a) Bavaria Film GmbH	167
b) Studio Hamburg GmbH.....	167
c) Degeto Film GmbH	168
d) WDR Media Group	168
3. Ergebnis	169
IV. Corporate Compliance im öffentlich-rechtliche Rundfunk.....	169
1. Grundsätzliche Geeignetheit der Übertragung Compliance auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	170
a) Unterschiedliche Motivationen	170
b) Organverhältnisse und -kompetenzen	170
2. Rechtsgrundlagen für Compliance im öffentlich-rechtlichen Rundfunk.	171
a) Verfassungsrecht.....	171
aa) Rundfunkfreiheit	171
bb) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	173
b) Europarecht.....	173
c) Rundfunkgesetze	174
d) Zivilrecht	175
e) Ordnungswidrigkeitenrecht.....	176
f) Haushaltsgrundsätzegesetz.....	177
g) Ergebnis zu den Rechtsgrundlagen	177
3. Gesetzgeberische Handlungspflicht	178
a) Erforderlichkeit eines Gesetzesvorbehaltes	178

b) Eingriff in oder Ausgestaltung von Rundfunkfreiheit.....	180
4. Rundfunkspezifische Ausrichtung von Corporate Compliance	181
a) Identifikation relevanter Rechtsrisiken	181
aa) Wirtschaftskriminalität.....	181
(1) Werbevorschriften	182
(2) Auftragsvergabe und Vergaberecht	182
bb) Marktmissbrauch.....	185
(1) Marktkonformität	185
(2) Wettbewerbsrecht	186
cc) Strafschärfungen	187
b) Verantwortliche Organe Rundfunkanstalten	187
aa) Intendanz und Verhältnis zu Gremien.....	188
bb) Erforderlichkeit weitergehender Compliance-Kompetenzen für Rundfunkgremien	188
c) Verantwortliche Organe Beteiligungsgesellschaften.....	189
d) Stellung der externen Aufsicht	190
aa) Kopplung an die Rechtsaufsicht	190
bb) Kopplung an Finanzaufsicht	191
cc) Verlagerung des Compliance-Managements auf externe Einrichtungen.....	191
(1) Diskussion über Sanktionsmöglichkeiten gegenüber öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten bei Werbe- und Jugendschutzverstöße.....	191
(2) Folgerungen und Stellungnahme.....	194
dd) Ergebnis zur Rolle der externen Aufsicht	195
5. Strukturbezogene Folgerungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	195
a) Information der Gremien	195
b) Administrativer Unterbau für Aufsichtstätigkeiten	196
c) Bindung der Beteiligungsunternehmen in Gremienaufsicht	196
d) Disziplinierungsfunktion	196
e) Öffentliche Wahrnehmung.....	197

6. Ergebnis zur Übertragung auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.....	197
V. Grundsätzliches Gerüst eines Compliance-Management-Systems im öffentlich-rechtlichen Rundfunk	198
1. Koordinierung und Austausch der Rundfunkanstalten	199
2. Corporate Governance Kodex für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	200
3. Verpflichtende Elemente auf Anstaltsebene.....	201
4. Kopplung an die Gremien	204
5. Compliance-Management auf Beteiligungsebene.....	204
a) Unterscheidung nach Art der Beteiligung	204
b) Vernetzung im Konzern durch Berichtswege.....	205
6. Wirtschaftsprüfung	206
7. Transparenz- und Veröffentlichungsverpflichtungen.....	207
E. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE.....	209
LITERTURVERZEICHNIS	219