

DICE Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ☒ 40204 Düsseldorf

An die Vorsitzende des
Ausschusses für Kultur und Medien des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Frau Christina Osei
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/1882**

A12

Professor Dr. Justus Haucap
Direktor

Telefon +49 211 81-15494
Telefax +49 211 81-15499
haucap@dice.hhu.de

Düsseldorf, 16.10.2024

Stellungnahme für die Anhörung im Ausschuss für Kultur und Medien des Landtags Nordrhein-Westfalen zur Änderung des Gesetzes über den 'Westdeutschen Rundfunk Köln' (WDR-Gesetz) - Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, Drucksache 18/9723

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

Sehr geehrte Frau Osei,

ich freue mich sehr über die Einladung zum o.g. Themenkomplex. Anbei finden Sie, wie erbeten, allgemeine schriftliche Ausführungen zum Thema.

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
DICE
Universitätsstraße 1
D-40225 Düsseldorf
Germany

www.dice.hhu.de
www.hhu.de

Vorbemerkungen

1. Dass beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ÖRR) erheblicher Reformbedarf besteht, ist heute weitgehend Konsens. Nicht nur, aber auch die Ereignisse rund um die ehemalige Intendantin des rbb, Patricia Schlesinger, haben eine intensive öffentliche Debatte über die zweckmäßige Governance des ÖRR ausgelöst.
2. Ein Element dieser Debatte ist die Frage nach der sachgerechten Vergütung der Geschäftsleitung (Direktorinnen und Direktoren sowie Intendant oder Intendantin).

Ausführungen der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF)

3. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) hat in ihrem 24. Bericht vom Februar 2024 zur Frage der adäquaten Vergütung der Geschäftsführung im ÖRR in Textziffer 156 wie folgt ausgeführt:

„Die Gehälter sollten sich grundsätzlich am Gehaltsgefüge des öffentlichen Sektors einschließlich vergleichbarer öffentlicher Unternehmen orientieren. Dies ergibt sich nach Auffassung der Kommission daraus, dass die Anstalten sich fast ausschließlich aus dem Beitragsaufkommen, also aus öffentlichen Mitteln, finanzieren. Die Erfolgs-, Haftungs-

und Risikolage der Geschäftsleitungsebene der Rundfunkanstalten unterscheidet sich insofern recht deutlich von Unternehmen der privaten Wirtschaft und zum Teil auch von anderen öffentlichen Unternehmen, die ihre Erträge weit überwiegend im Markt unter Wettbewerbsbedingungen erwirtschaften müssen.“ (KEF, 2024, Tz. 156)

4. Weiter heiter heißt es im 24. KEF-Bericht, dass Verträge für Mitglieder der Geschäftsleitung vorzugsweise ohne jedwede Pensionszusage abgeschlossen werden sollten, da hohe Aktivgehälter bereits eine entsprechende Eigenvorsorge erlauben. Alternativ sei die Anwendung des Beitragstarifvertrags Altersversorgung (BTVA) in Betracht zu ziehen, bei dem die Anstalten Beiträge an die Pensionskasse zahlen, aber keine weitergehende Pensionszusage erteilen (vgl. 24. KEF-Bericht, 2024, Tz. 158).

5. Und schließlich führt die KEF in Textziffer 160 aus, dass der Gegenwart beamtenrechtlicher Versorgungszusagen zu berücksichtigen sei, wenn bei der Definition von Gehaltsbandbreiten eine direkte Bezugnahme auf Besoldungsgruppen der Beamtenversorgung erfolge, so wie dies im hier vorliegenden Gesetzentwurf der FDP-Fraktion vorgesehen ist. Bund und Länder bewerteten diesen üblicherweise mit bis zu 30 % der Bruttobesoldung (vgl. 24. KEF-Bericht, 2024, Tz. 160).

6. Die Überlegungen und Ausführungen der KEF sind aus meiner Sicht schlüssig und überzeugend (dazu unten mehr).

Formulierung im Entwurf des Reformstaatsvertrages

7. Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben am 26. September 2024 einen Entwurf der Rundfunkkommission für einen „Staatsvertrag zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag)“ (ReformStV-E) zu Diskussion bereitgestellt.

8. Zur Regelung der Vergütung der Geschäftsführung des ÖRR schlägt der ReformStV-E in § 31h Absatz 2 unter der Überschrift „Grundsätze der außertariflichen Vergütung“ folgendes vor:

„Außertarifvertragliche Vergütungen, einschließlich Versorgungsleistungen, Nebenleistungen und Leistungen, die im Fall einer regulären oder vorzeitigen Beendigung der Tätigkeit zugesagt werden (Gesamtvergütung), haben in einem angemessenen Verhältnis zu den jeweils übertragenen Aufgaben und erbrachten Leistungen zu stehen. Vergütungen und Versorgungsleistungen haben insgesamt in einem angemessenen Verhältnis zueinander zu stehen. Die Höhe der Gesamtvergütung hat sich an den Bezügen im öffentlichen Sektor einschließlich vergleichbarer öffentlicher Unternehmen zu orientieren.“

9. Der ReformStV-E folgt hier also weitgehend den Überlegungen der KEF im 24. KEF-Bericht.

Gesetzesänderungen in anderen Bundesländern

10. Der Staatsvertrag über den Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb-Staatsvertrag), den das Land Berlin und das Land Brandenburg im November 2023 geschlossen haben und welchem die beiden Landesparlamente im Dezember 2023 zugestimmt haben, enthält nun in §41 Absatz 1 folgende Regelung:

„Die Vergütungsstrukturen des Rundfunk Berlin-Brandenburg sind auf eine nachhaltige Unternehmensentwicklung auszurichten. Die Bezüge der außertariflich vergüteten Beschäftigten sollen in einem angemessenen Verhältnis zu den Aufgaben und Leistungen einer Anstalt des öffentlichen Rechts im Allgemeinen und zur Lage des Rundfunk Berlin-Brandenburg im Speziellen stehen. Für das Grundgehalt der Intendantin oder des Intendanten bildet ein Äquivalent zum Grundgehalt der Besoldungsgruppe B 11 nach dem Senatorenengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Januar 2000 (GVBl. S. 221), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 15. November 2022 (GVBl. S. 621) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung die Obergrenze.“

11. Darüber hinaus regelt §41 Absatz 2 des rbb-Staatsvertrages, dass Altersversorgungszusagen für außertariflich Beschäftigte auf Leistungen entsprechend der für die Beschäftigten des Rundfunk Berlin-Brandenburg geltenden tariflichen Altersversorgung zu beschränken sind.

12. Das seit Oktober 2023 gültige Gesetz über den Saarländischen Rundfunk (SR-Gesetz) enthält in §16 Absatz 6 folgende Regelung:

„Die Gehälter der Intendantin oder des Intendanten sowie der außertariflich vergüteten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen in einem angemessenen Verhältnis zu den Aufgaben sowie zur Lage der Rundfunkanstalt stehen. Sie sollen die Höhe des Grundgehaltes nach Besoldungsgruppe R 10 der Bundesbesoldungsordnung R in der jeweils geltenden Fassung nicht übersteigen. Ist vorgesehen, dass die Gehälter der Intendantin oder des Intendanten sowie der außertariflich vergüteten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Monatsbeträge nach Besoldungsgruppe R 10 der Bundesbesoldungsordnung R in der jeweils geltenden Fassung übersteigen, ist dies vom Verwaltungsrat zu begründen. Die Begründung ist dem Rechnungshof vorzulegen. Er kann hierzu Stellung nehmen.“

13. Für Richter und Richterinnen ist R 10 die höchstmögliche Besoldungsgruppe. Sie entspricht der Besoldungsgruppe B 11 in der Bundesbesoldungsordnung B.

Aktuelle Ämter mit Vergütung nach R 10 und B11

14. Die Besoldungsgruppe R 10 erhalten auf Bundesebene aktuell die folgenden Personen:

- die Präsidentin des Bundesarbeitsgerichts,
- der Präsident des Bundesfinanzhofs,
- die Präsidentin des Bundesgerichtshofs,
- die Präsidentin des Bundessozialgerichts,
- der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts,
- Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts.

15. In NRW erhalten die Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts eine Vergütung nach R 10.

16. Eine Vergütung nach B 11 erhalten auf Bundesebene der Präsident des Bundesrechnungshofes sowie die Staatssekretäre der Bundesregierung. Viele Ämter von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung sind mit einer geringeren Vergütung dotiert. So werden etwa die Präsidenten des Bundes-

amts für Verfassungsschutz, des Bundeskriminalamts und des Bundesnachrichtendienstes nach Besoldungsgruppe B 9 vergütet. Der Präsident des Bundeskartellamtes etwa wird lediglich nach Besoldungsgruppe B 8 bezahlt. In NRW werden lediglich Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister von Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern nach B 11 vergütet.

17. Die Vergütung nach R 10 oder B 11 ist demnach angemessen für absolut herausgehobene Positionen im öffentlichen Dienst, die von erheblicher Bedeutung für die Gesellschaft sind. Es erscheint angemessen, dass die Vergütung der Intendantin oder des Intendanten des WDR dieses Maß nicht überschreitet.

Warum keine Vergütung wie in der privaten Wirtschaft?

18. Angemerkt sei zunächst, dass die gesamte Idee des ÖRR darin besteht, dass dieser gerade nicht wie ein privates Unternehmen agieren soll. Wäre es im Gegenteil der Wunsch, dass der ÖRR sich wie ein Privatunternehmen verhält, würde er nicht benötigt. Sinn und Zweck des ÖRR muss es gerade sein, dezidiert anders als private Medienunternehmen zu agieren.

19. Festzuhalten ist auch, dass der ÖRR nicht demselben Wettbewerbsdruck unterliegt wie private und auch in Teilen öffentlicher Unternehmen, wie etwa Sparkassen, Stadtwerke oder gesetzliche Krankenversicherungen. Sie alle stehen im Wettbewerb um ihre Kunden und tragen damit ein erhebliches unternehmerisches Risiko. Diesem Risiko ist der ÖRR nicht ausgesetzt, da die Finanzierung in allergrößten Teilen durch die Rundfunkabgabe erfolgt. Die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen müssen nicht etwa auf Märkten erwirtschaftet werden oder von Kapitalgebern akquiriert werden. Vielmehr wird das Volumen durch die KEF ermittelt und über eine steuerähnliche Zwangsabgabe erhoben. Das unternehmerische Risiko ist damit – ganz bewusst und auch so beabsichtigt – ein ganz anderes als bei privaten Unternehmen oder auch Sparkassen, Stadtwerken, gesetzlichen Krankenversicherungen und anderen öffentlichen Unternehmen.

20. Der ÖRR konkurriert allerdings durchaus auf dem Arbeitsmarkt mit privaten Unternehmen, zumindest zu einem gewissen Grad.

21. Die Entscheidung für oder gegen einen Arbeitgeber ist allerdings – gerade in Leitungspositionen – nicht nur eine Frage des Geldes. Entscheidend sind vielmehr sowohl die intrinsische als auch die extrinsische Motivation. Mit extrinsischer Motivation sind vor allem finanzielle Anreize gemeint. Diese sind besonders bedeutsam, wenn es den Arbeitnehmern im Grunde egal ist, für welches Unternehmen oder welche Institution sie arbeiten. Je wichtiger hingegen innere Überzeugungen und Loyalitäten werden, desto unbedeutender wird die extrinsische Motivation, also finanzielle Anreize.

22. Es gibt daher sehr gute Gründe, warum etwa die Vergütung von Abgeordneten in der Politik, von Chefs und Chefinnen öffentlicher Behörden, Richterinnen und Richtern oder auch Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren unterhalb dessen liegt, was diese „in der freien Wirtschaft“ verdienen könnten. Es sollen ganz bewusst Menschen angezogen werden, die sich zu einem erheblichen Teil aus innerer Überzeugung und nicht des Geldes wegen um eine Position bewerben.

23. Selbstredend würden etwa viele Richterinnen und Richter als Partner in Anwaltskanzleien deutlich mehr verdienen. Allerdings erscheint es überaus sinnvoll eben nicht nur Personen anzuziehen, die des Geldes wegen ein

Richteramt bekleiden wollen, sondern aus innerer Überzeugung. Gerade indem *weniger* gezahlt wird als in der freien Wirtschaft möglich wäre, gelingt es systematisch Bewerberinnen und Bewerber zu attrahieren, die in besonderem Maße intrinsisch motiviert sind.

24. Ähnliche Überlegungen lassen sich auch für den ÖRR anstellen. Der ÖRR soll gerade nicht wie ein privates Medienunternehmen agieren, vielmehr ist er in einem besonderen gesellschaftlichen Auftrag verpflichtet. Daher ist es in besonderem Maße sinnvoll, nicht vorrangig für solche Bewerberinnen und Bewerber attraktiv zu sein, die primär durch finanzielle Anreize motiviert werden. Ganz im Gegenteil – es wäre wünschenswert, insbesondere für intrinsisch motivierte Personen attraktiv zu sein und diese anzuziehen.

25. Eine etwaige Behauptung, jemand wäre sehr stark intrinsisch motiviert, brauche aber dennoch eine sehr hohe Vergütung, weil er sonst schnell woanders arbeiten würde oder unzufrieden oder unmotiviert sei, ist inkonsistent und unlogisch. Intrinsische Motivation zeigt sich gerade dadurch, dass es jemandem nicht nur um die finanzielle Vergütung geht.

26. Ganz im Gegenteil lässt ein Pochen auf einer hohen finanziellen Vergütung sogar Rückschlüsse zu, dass offenbar die intrinsische Motivation weniger stark ausgeprägt ist.

27. Noch einmal anders gewendet lässt sich dies auch so formulieren: Wenn eine hohe finanzielle Kompensation notwendig ist, um qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber zu attrahieren, so zeigt dies, dass die betroffene Position für intrinsisch motivierte Personen mit starker innerer Überzeugung nicht attraktiv ist.

28. Auch aus diesen Überlegungen heraus sollte die Geschäftsführung des ÖRR zwar gut bezahlt werden. Eine Orientierung an Spitzenpositionen im öffentlichen Dienst erscheint jedoch allemal ausreichend, sofern intrinsisch motivierte Personen, die einer Tätigkeit auch stark aus innerer Überzeugung heraus nachgehen und denen es nicht nur „ums Geld geht“, attrahiert werden sollen.

Fazit

29. Der Vorschlag der FDP-Fraktion, der sich an jüngere Änderungen der entsprechenden Gesetze für rbb und SR anlehnt, ist sinnvoll und kann dazu beitragen, die Akzeptanz des ÖRR weiter zu stärken.

30. Wäre es hingegen nicht möglich, qualifiziertes Führungspersonal für den WDR zu bekommen, wenn die Intendantin oder der Intendant „lediglich“ eine Vergütung in Höhe der Bezüge von Richtern am Bundesverfassungsgericht und der Präsidentinnen und Präsidenten der obersten deutschen Gerichte erhält (ggf. zuzüglich des Gegenwerts beamtenrechtlicher Versorgungszusagen), sondern darüber hinaus zusätzlich eine Art „Schmerzensgeld“ als Kompensation notwendig ist, so wäre das als Alarmsignal für die Reputation des WDR zu werten.

Interessenverknüpfungen

31. Keine.