

Die deutsche Medienpolitik steht zur Zeit vor einer zentralen Herausforderung. Die neuen technologischen Entwicklungen in der Rundfunk- und Medienbranche lassen sich nicht mehr durch die bisherigen Regulierungsansätze steuern. In einer digitalisierten Medienwelt ist eine Reform des Rundfunkrechts und der Aufsichtsstrukturen erforderlich. Die bisherige föderale Struktur der Medienaufsicht mit 15 Landesmedienanstalten erscheint nicht mehr zeitgemäß, insbesondere wenn es um bundesweite Aufsichtsfragen geht. Vor diesem Hintergrund plädiert Martin Stadelmaier (SPD), Chef der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei, dafür, eine Medienanstalt der Länder zu gründen, die für bundesweite Rundfunkangelegenheiten zuständig ist. Bei einem medienpolitischen Colloquium am 25. Oktober im Institut für Medien- und Kommunikationspolitik (IfM) in Berlin ging Stadelmaier, Jg. 1958, ausführlicher auf die Reform der Medienaufsicht ein (vgl. FK 43-44/06). Im folgenden veröffentlicht die FK seinen Vortrag in einer leicht überarbeiteten Version. Im Anschluss daran ist in dieser Ausgabe ein Vortrag von Norbert Schneider, Direktor der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM) dokumentiert, den er am 2. November in Bremen hielt. Auf Einladung der beiden grünen Politikerinnen Helga Trüpel, Mitglied des Europäischen Parlaments, und Anja Stahmann, Mitglied der Bremischen Bürgerschaft, äußerte sich Schneider, Jg. 1940, über die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Rundfunkveranstalter. Zudem geht er darauf ein, wie die Medienpolitik auf die neuen Herausforderungen reagieren könnte. FK

Dringend erforderlich

Die Reform der Medienaufsicht in Deutschland

Von Martin Stadelmaier

In der medienpolitischen Debatte gibt es im Augenblick vier große Themen, die uns in der Rundfunk- und Medienpolitik beschäftigen: Als erstes ist das ganz sicher die Digitalisierung mit den schwierigen Fragen, wie wir Meinungsvielfalt und Pluralität sichern, wie wir verhindern, dass es zu Monopolstrukturen, insbesondere im Bereich der Technik kommt, die dann auch einen Einfluss auf die Inhalte hat und die Frage der Verschlüsselung. Zum Zweiten haben wir das Beschwerdeverfahren der Europäischen Kommission gegen ARD und ZDF im besonderen, aber auch eine Reihe weiterer Verfahren, die in dieselbe Kerbe hauen. Wir haben drittens eine Debatte über Medienkonzentrations- und Kartellrecht, nachdem die Übernahme der Pro Sieben Sat 1 Media AG durch die Axel Springer AG bzw. der Kauf der „Berliner Zeitung“ durch den „Tagesspiegel“ vom Bundeskartellamt untersagt worden waren. Hinzu kommt viertens die Diskussion um die Rundfunkgebühren, das von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angestrebte Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe und die in der Öffentlichkeit viel beachtete Erweiterung der Gebührenpflicht auf neuartige Rundfunkempfangsgeräte, die fälschlicherweise als „PC-Gebühr“ bezeichnet wird.

Daneben gibt es das Thema der Reform der Landesmedienanstalten, das heute Gegenstand meines Vortrags ist. Es geht jedoch nicht nur um die Landesmedienanstalten, sondern es geht auch um das System der Binnenkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Wir sind auf dem Weg, diese deutlich zu optimieren. Das Ganze hat seinen Anfang in der Diskussion um den 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag genommen, die vor allem unter materiellen Gesichtspunkten geführt wurde. Damals hatten vor allem die Ministerpräsidenten Edmund Stoiber, Georg Milbradt und Peer Steinbrück, die sogenannten SMS-Länder, sich zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geäußert. Es war vollkommen klar, dass dann die Finanzierung der Landesmedienanstalten in diesen Komplex mit hinein kommt. Im 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der im Oktober 2004 verabschiedet worden war, war schließlich in einer Protokollerklärung vereinbart worden, dass wir uns auch mit der Aufgabenstellung und der Finanzierung

der Landesmedienanstalten beschäftigen werden. Seitdem ist auch aus der Debatte um die Übernahme der Pro Sieben Sat 1 Media durch die Axel Springer AG die Sonderfrage hinzugetreten: Wie steht es um das Verhältnis der Landesmedienanstalten und „ihrer“ KEK, der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich. In diesem Prozess befinden wir uns gerade.

Es gab aber schon in den vergangenen Jahren einige Anläufe zu einer Reform der Medienaufsicht. Die KEK selber ist ein Ausdruck dieser Bemühungen. Auch die Schaffung eines Medienkonzentrationsrechts Mitte der 90er Jahre gehört dazu. Die vor drei Jahren gegründete Kommission für Jugendmedienschutz, kurz KJM, ist hier ebenfalls hinzuzuzählen. Die KJM gehört zu den erfolgreichen Maßnahmen, die seinerzeit im Zuge der gemeinsamen Reform des Jugendschutzes zwischen Bund und Ländern auf den Weg gebracht worden sind. Diese Entwicklungen belegen aus meiner Sicht nachdrücklich, dass es Sachbereiche gibt, die eine bundeseinheitliche, verbindliche Regelung und Entscheidungskompetenz erfordern und von den Ländern als solche erkannt worden sind. Sie sind kein Zeichen der Schwächung des politischen Föderalismus, sondern stehen vielmehr dafür, dass in der föderalen Ordnung erkannt wird, dass man auf bestehende Notwendigkeiten reagieren und gemeinsame Handlungsfähigkeit herstellen muss.

Bevor ich zur jetzigen Diskussion komme, gestatten sie mir einen Blick auf den Status quo. Wir haben im Augenblick 15 Landesmedienanstalten – Berlin und Brandenburg haben eine gemeinsame Medienanstalt, in Hamburg und Schleswig-Holstein gibt es das Vorhaben, die Aufsichtsbehörden zusammenzulegen. Zur Zeit sind 449 feste Mitarbeiter bei den 15 Medienanstalten beschäftigt, die aus den Rundfunkgebühren finanziert werden. Der Gebührenanteil beträgt im Moment 1,89 Prozent. Das führt dazu, dass wir immerhin 136 Mio Euro jährlich aus Gebührengeldern für die Landesmedienanstalten aufwenden. Zum Vergleich: In Rheinland-Pfalz finanzieren wir mit weit weniger Geld 300 Ganztagschulen.

Eine nicht ganz einfache Konstruktion

Es gibt einige Bundesländer, die von ihrem staatsvertraglichen Recht Gebrauch machen und den Anteil, der den einzelnen Landesmedienanstalten eigentlich zustehen würde, reduzieren. Berücksichtigt man diesen Vorabzug für medienspezifische Sonderaufgaben und die Kosten des Einzugsverfahrens durch die Gebühreneinzugszentrale (GEZ) verbleiben bei den Landesmedienanstalten rund 95 Mio Euro pro Jahr. Von diesem Betrag werden 25 Mio Euro für die Zulassungs- und Aufsichtsfunktion ausgegeben. Weitere 30 Mio Euro gehen an Offene Kanäle sowie Aus- und Fortbildungskanäle, 20 Mio Euro werden verwandt zur Förderung der technischen Infrastruktur und 15 Mio Euro zur Förderung der Medienkompetenz, die materiell noch nicht die Rolle spielt, die notwendig wäre. Mit den restlichen 5 Mio Euro unterstützen die Medienanstalten verschiedene Einzelmaßnahmen. Von diesen Aufgaben entfallen nach Auskunft der Landesmedienanstalten etwa 10 Prozent und damit ein Finanzvolumen von zirka 10 Mio Euro, auf bundesweite Tätigkeiten.

Es gibt derzeit zwei bundesweit agierende Kommissionen, die KEK und die KJM, die aber über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen. Das heißt: Juristisch betrachtet, sind sie lediglich Organe der für den konkreten Fall jeweils zuständigen Landesmedienanstalt. Der Vollzug von Entscheidungen dieser Kommissionen bleibt bei der jeweiligen Landesmedienanstalt. Lediglich der Inhalt der Kommissionsbeschlüsse ist rechtsverbindlich. Das ist eine nicht ganz einfache Konstruktion, um bundeseinheitliches Handeln und Verbindlichkeit herzustellen. Darüber hinaus haben die Landesmedienanstalten versucht, innerhalb der Direktorenkonferenz (DLM) und der Gremienvorsitzendenkonferenz (ALM) bundesweit agierende Abstimmungsgremien zu schaffen, die vor allem im Bereich der bundesweiten Zulassungen

und der Aufsicht sowie in Fragen der digitalen Technik und des Zugangs agieren. Abstimmungsergebnisse dieser Gemeinsamen Stellen sind nicht rechtsverbindlich, sondern die einzelnen Landesmedienanstalten müssen ihnen noch förmlich zustimmen.

Fazit der heutigen Situation: Wir haben bundesweite Sachverhalte, die sehr wohl bundesweit behandelt werden. Die Aussage, man müsse stets bei 15 Landesmedienanstalten „hausieren“ gehen, um zu Ergebnissen zu gelangen, ist so keineswegs richtig. Was die von der KEK und der KJM behandelten Sachverhalte angeht, können beide Kommissionen materiell verbindlich entscheiden. Ich will ausdrücklich auch die Abstimmungsleistung der DLM in ihren Gemeinsamen Stellen anerkennen.

Erhebliche Reibungsverluste

Damit, das sage ich ganz offen, hört bedauerlicherweise der positive Befund schon auf. Kritisch anzumerken ist folgendes: Wir haben erstens insbesondere zwischen der KEK und den Landesmedienanstalten erhebliche Reibungsverluste, die sich aus Zuständigkeitsabgrenzungen ergeben, die oft politisch aufgeladen werden und dadurch erst ihre eigentliche Brisanz erreichen. Die Kommissionen müssen sich stets der einzelnen Vollzugsorgane der Landesmedienanstalten bedienen und das gibt, beispielsweise bei der Auskunftsbeschaffung und beim Vollzug von Kommissionsentscheidungen, durchaus nicht zu unterschätzende Schwierigkeiten. In allen Bereichen, die über die Gemeinsamen Stellen der DLM laufen, ist eine Verbindlichkeit erst über parallel zu treffende Beschlüsse in allen Landesmedienanstalten zu erreichen. Insofern kann dadurch eine erhebliche Verzögerung eintreten. Ich will nicht verheimlichen, dass es bei der ein oder anderen Landesmedienanstalt eine gewisse Abhängigkeit von lokalen Interessenslagen geben soll, die vor allem im Vollzug der rechtsaufsichtlichen Funktion der Landesmedienanstalten zu erheblichen Lücken geführt hat. Dies ist exemplarisch an der Frage der Schleichwerbeskandale in ihrer Anfangsphase auch deutlich zum Ausdruck gekommen. Und nicht zuletzt glaube ich, hat sich im Lauf der Zeit in den Landesmedienanstalten zu oft das Missverständnis eingeschlichen, dass man Sprachrohr der Interessen der privaten Rundfunkveranstalter sei. Dafür gibt es unzählige Belege. Sie sind es aber mitnichten. Die Landesmedienanstalten sind, abgesichert durch privat besetzte Gremien, im Kern staatliche Aufsichts- und Zulassungsorgane.

Wenn man sich nun anschaut, wie sich die Medienmärkte entwickelt haben, welche Auswirkung die Digitalisierung mit sich bringt, dann kann man ganz sicher feststellen, dass die Medienaufsicht vor neue Herausforderungen gestellt ist. Dafür möchte ich beispielhaft einige Belege nennen. Zum einen der Zutritt ausländischer Investoren. Wir sind weit weg von der klassischen Ära eines früheren Medienmoguls wie Leo Kirch. Ich persönlich bin auch nach wie vor der Meinung, dass eine 25-prozentige Beteiligungsgrenze für ausländische Investoren in Deutschland nicht schlecht wäre. Wir haben darüber hinaus Rundfunkveranstalter, die eine immer breiter gefächerte Medienpalette in sogenannten Bouquets mit bundesweiten Zuschritt anbieten. Einzelzulassungen machen daher immer weniger Sinn. Auf der anderen Seite erfordert die Technik im digitalen Bereich, dass man bundesweit agieren muss. Immer deutlicher treten neben die klassischen Rundfunkveranstalter Unternehmen aus der Telekommunikationsbranche, aber auch andere Anbieter wie Google. Diese Firmen agieren mittelbar als Plattformanbieter oder auch als Inhaltenanbieter wie beispielsweise der neue Pay-TV-Sender Arena, der zum Kabelkonzern Unity Media gehört.

Die föderal-gegliederte Medienaufsicht eignet sich nicht, Angebote über das Internet oder vergleichbare Übertragungswege wegen ihres weltweiten Charakters zu kontrollieren. Das gilt nicht nur für den Bereich des Jugendschutzes, sondern im Grunde auch für alle anderen Bereiche. Diese

Entwicklungen haben, wenn man sie zusammenfasst, eines gemeinsam: Sie können sich nicht an innerdeutschen Landesgrenzen orientieren, sondern sie zielen mit ihren Angeboten auf einen nationalen Markt. Ich möchte anmerken, dass es durchaus Überlegungen gibt, ob dieser nationale Markt nicht auch ein europäischer sei und insofern bestimmte Übertragungswege einer europaweiten Verbreitung vorbehalten sein sollten. Entsprechende Überlegungen gibt es in einem französischen Strategiepapier. Diese Entwicklungen sind von höchster politischer Relevanz. Sie sind nicht nur wesentliche Faktoren für die Medienpolitik, sondern auch für die Industrie- und Wirtschaftspolitik. Bei der Frage, ob es gelingt, digitale Übertragungswege einer bundesweiten Nutzung rechtsverbindlich zuzuordnen, steht daher nicht nur das medienpolitische Interesse der Ländergemeinschaft den Interessen eines einzelnen Landes gegenüber, sondern durchaus auch gesamtstaatliche Interessen.

Gestatten sie mir, dass ich jetzt auf einige Thesen zu der anstehenden Reform bei der Medienaufsicht eingehe.

Erste These: Landesspezifische Aufgaben müssen auch weiterhin in den einzelnen Ländern wahrgenommen werden. Es gibt aus meiner Sicht eine ganze Reihe von Aufgaben, und zwar durchaus auch Aufgaben mit zunehmender Bedeutung in unserer Gesellschaft, bei denen eine Zentralisierung keinen Sinn macht. Dazu zählt beispielsweise die Zulassung und Aufsicht von landesweitem, regionalem oder lokalem Rundfunk, die Förderung technischer Infrastruktur in den einzelnen Regionen und, was mir besonders am Herzen liegt, die Förderung der Medienkompetenz, in der ich ohnehin für die Landesmedienanstalten in ihrem regionalen Bezug eine der wesentlichen Zukunftsaufgaben sehe. Wenn ich sage Zukunftsaufgaben, dann heißt das auch, dass diese materiell an Gewicht gewinnen sollten. Insofern sollte die Struktur der Landesmedienanstalten erhalten bleiben. Ob diese Aufgaben es dann dauerhaft rechtfertigen die gegenwärtigen Organisationsmuster und personellen Ausstattungen unverändert weiter zu führen, müssen die einzelnen Länder beurteilen, aber auch die Ländergemeinschaft insgesamt. Denn wir finanzieren diese Aufgaben nicht aus einem landesspezifischen Teil der Rundfunkgebühren, sondern aus einer allgemeinen Rundfunkgebühr. Daher gilt es im Interesse der jeweils anderen Länder auch zu schauen, ob mit dem Geld sorgfältig umgegangen wird.

Zweite These: Die Fusion einzelner Landesmedienanstalten ist kein Beitrag zur Lösung der bundesweiten Herausforderung. Das ist von mir ausdrücklich nicht als eine Ablehnung vorgenommener oder in Aussicht gestellter Fusionen von Landesmedienanstalten gemeint. Im Gegenteil. Diese Fusionen machen aus Gründen der Effizienz und der Stärkung regionaler Medienmärkte oder einfach wegen des Nachvollziehens von sich im Lauf der Zeit ergebenden Verflechtungen durchaus Sinn. Man muss nur aus meiner Sicht drei Folgen klar erkennen: Die erste ist die, dass aus einer Fusionsentscheidung zwingend erwächst, dass sich einzelnes Landesrecht in ein Mehrländerrecht verwandeln muss. Das heißt: Eine Fusion beispielsweise der rheinland-pfälzischen Landesmedienanstalt mit der des Saarlandes oder mit der baden-württembergischen würde bedeuten, dass alle betroffenen Länder sich entweder dem rheinland-pfälzischen Medienrecht anschließen, was natürlich nahe liegt, oder alle betroffenen Länder den Versuch unternehmen, ein gemeinsames Recht zu schaffen. Nur so könnten Entscheidungen der fusionierten Anstalt umgesetzt werden.

Zweitens gilt ganz sicher: Selbst wenn ein Fusionsprozess weit vorangeschritten wäre, und es beispielsweise vier Landesmedienanstalten gäbe, stellt sich die Frage, ob deren Einfluss auf eine bundesweite Stelle, die globalen Entwicklungen fördern würde. Es gibt die Erfahrung aus vielen anderen Sachbereichen, dass starke Regionalblöcke eine höhere Bremskraft entfalten als kleine. Dies würde sicherlich auch hier gelten. Zum dritten besteht die

Gefahr, dass größere Regionaleinheiten, vor allem wenn sie diese Dimensionen annehmen wie gerade geschildert, sich auf der einen Seite von den Problemen vor Ort weit entfernen und auf der anderen Seite zu einer Lösung auf bundesweiter Ebene nicht wirklich beitragen können. Fazit: Teilfusionen schaffen aus sich heraus keine Lösung für bundesweite Herausforderungen.

Dritte These: Das Kommissionsmodell der DLM ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber er bleibt aus meiner Sicht auf halben Weg stehen. Die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten hat einen Vorschlag zur Reform der Medienaufsicht entwickelt, der folgende Eckwerte enthält: Die KJM soll unverändert bestehen bleiben. Es wird eine neue Kommission für Aufsicht und Zulassung vorgeschlagen, in der die bisherige KEK aufgehen könnte. Es soll eine neue zusätzliche Kommission für Zugang, Technik und Innovation gebildet werden, deren Aufgaben dann schwerpunktmäßig in den Bereichen zugangsrelevanter Dienstleistungen – Navigation, Plattform, Zugangsfreiheit etc. – liegen würde. Ein ausgesprochen kommissionsgestütztes Modell. Die Kommissionen sollen aus den Reihen der Landesmedienanstalten besetzt werden. Die in einem Verfahren jeweils zuständige Medienanstalt wäre dann an diesen Kommissionen zu beteiligen. Dadurch wäre eine Rechtsbehelfsinstanz wie die Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM), die Beschlüsse der KEK mit Dreiviertelmehrheit aufheben kann, verzichtbar. Letztlich wäre dies ein stückweit auch eine Selbstbeschränkung. Für diese drei Kommissionen soll eine gemeinsame Stelle eingerichtet werden, die dann Vollzugsaufgaben übernehmen oder zumindest über diesen Vollzug wachen könnte. Das ist ganz sicher ein pragmatischer Weg, der dort eingeschlagen worden ist.

Ich bin der Meinung, dass diese Vorschläge der Landesmedienanstalten eine deutliche Verbesserung zur momentanen Situationen darstellen würden. Denn ich verkenne nicht, dass wir eine staatsvertragliche Lösung brauchen. Und dieser Staatsvertrag setzt eben voraus, dass sich 16 Länder einig sind. Die Problematik, die darin liegt, möchte ich kurz verdeutlichen: Im Föderalismus wird bekanntermaßen stark auf Standort und Einflusssphären geachtet. Es ist bedauerlicherweise so, dass schon der Verzicht auf Kommissionsstandorte, beispielsweise in Erfurt oder Potsdam, für die Betroffenen eine beachtliche Herausforderung darstellt, die es zu überwinden gilt. Ähnliches gilt für Besetzungsfragen einzelner Kommissionen. So habe ich Zweifel, ob eine durchgängige Besetzung durch die Direktoren der Landesmedienanstalten, wie sie vorgesehen ist, wirklich weiterführend ist.

Ich halte insgesamt die fachlich ausgewogene Besetzung der KJM, mit Direktoren der Landesmedienanstalten und Vertretern, die von den obersten Jugendschutzbehörden der Länder und des Bundes benannt werden, für den besseren Weg. Und auch der von vielen Kritikern geschmähten KEK, die allein mit Sachverständigen besetzt ist, sollte man ihre hohe Fachkompetenz nicht absprechen. Das größte Defizit des DLM-Vorschlags zur Reform der Medienaufsicht liegt meines Erachtens darin, dass die getroffenen Entscheidungen auf diesem Weg nicht unmittelbar umgesetzt werden können. Solange eine Geschäftsstelle keine eigene Rechtspersönlichkeit hat, kann sie nicht selber vollziehen. Auch was die Personalentscheidung angeht, scheint mir die Grenzlinie noch ziemlich unscharf gezogen.

Vierte These: Es wird Sie nicht verwundern, dass ich der Auffassung bin, nur eine Medienzentralstelle kann bundesweite Angelegenheiten lösen. Wir brauchen länderübergreifend geltende rechtsverbindliche Entscheidungen, und zwar mit angemessenen Fristen bis zu dieser Entscheidung und vor allem – unter dem Gesichtspunkt des Rechtsweges – auch mit vertretbaren Fristen des Vollzugs. Das ist unbedingt erforderlich, weil wir es mit Marktteilnehmern zu tun haben, die Planungssicherheit brauchen. Verbindliche Rechtsakte – verwaltungsrechtlich gesprochen: Verwaltungsakte – können nun einmal durch keinen Koordinierungs- und Abstimmungskreis erlassen

werden. Deswegen ist eine Stelle mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit unbedingt erforderlich. Die Medienanstalt der Länder ist daher nicht ein persönliches Steckenpferd oder das Steckenpferd einer Partei oder eines Landes, sondern sie bietet sich allein deshalb an, weil die definierte Aufgabenstellung eine solche Lösung schlichtweg nahe legt. In einer Medienanstalt der Länder könnten nämlich die Aufgaben aller bestehenden und noch erforderlichen Kommissionen integriert werden. Sie wäre Entscheidungs- und Vollzugsstelle für bundesweite Sachverhalte zugleich. Dabei könnten analog zur Konstruktion des Bundeskartellamts und angelehnt an die bestehenden Kommissionen für die unterschiedlichen Bereiche fachlich unterschiedlich besetzte Spruchkörper oder Spruchkommissionen gebildet werden, die eben gerade nicht oder zumindest nicht überwiegend aus dem Kreis der Direktoren der Landesmedienanstalten zusammengesetzt sein sollten.

Landesmedienanstalten versuchen, Defizit zu überspielen

Nun gibt es den Vorwurf, dass mit einer Medienanstalt der Länder neben die bestehenden Medienanstalten lediglich eine zusätzliche hinzugefügt werde. Ich denke aber, dass das kein wirklich starkes Argument ist. Im Augenblick ist es so, dass 15 Landesmedienanstalten so tun, als ob es eine Medienanstalt der Länder gäbe. Sie versuchen, verzweifelt durch hochkomplizierte Organisationsmodelle dieses Defizit zu überspielen. Wenn wir jetzt ein Stückweit neben uns treten, werden wir feststellen können, dass im Wirtschaftsleben eine derartige Frage einfach gelöst würde: Man gründet eine GmbH, die ein eigener Rechtsträger ist, der man die entsprechenden Aufgaben überträgt. Bei der BASF, bei RTL oder bei ARD und ZDF käme niemand auf die Idee anzunehmen, die Gründung einer solchen GmbH wäre für das Hauptunternehmen von Nachteil. Im Kern steht dahinter eine andere Befürchtung, die die Medienanstalten, die sie tragenden gesellschaftlichen Gruppen und auch die Politik in den Bundesländer hat. Das hat damit zu tun, dass die Landesmedienanstalten zwar darlegen, dass gegenwärtig 90 Prozent ihrer Aufgaben landesspezifisch und nur 10 Prozent bundesweit bedingt sind. Aber es steht ganz außer Zweifel, dass einem bundesweit handelnden eigenen Rechtsträger sehr rasch die ganze öffentliche Wahrnehmung zufallen würde. Dadurch würde natürlich ein Erosionsprozess auf der Ebene der länderspezifischen Handlungen der Landesmedienanstalten entstehen. Darin liegt sicherlich ein Teil der Bedenken, die von den verschiedenen Seiten vorgebracht werden und die somit eine Lösung erschweren.

Aus meiner Sicht stellt sich aber noch ein weiteres bedeutendes Problem. Es gibt gegenwärtig kein bundesweit geltendes Recht für die Zulassung, die Aufsicht von Veranstaltern, den Vollzug oder die bundesweite Zuordnung von Frequenzen. Bisher wurde das durch das sogenannte Führerscheinmodell gelöst. Das heißt, es galt bundesweit das Landesrecht der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt. Eine Medienanstalt der Länder müsste daher grundsätzlich ein bundesweit geltendes, einheitliches Medienrecht erhalten und insofern die jeweiligen Landesrechte ablösen. Dafür möchte ich ausdrücklich auf längere Sicht plädieren. Ich gestehe aber jederzeit zu, dass Diskussionen hierüber noch nicht einmal begonnen haben.

Hier entsteht eine zwar fachlich wahrscheinlich lösbare, aber politisch nicht ganz einfache Aufgabe, die uns aber unter dem zeitlichen Aspekt und der Notwendigkeit, jetzt zu handeln, in eine schwer aufzulösende Situation bringt. Daher möchte ich einen pragmatischen Zwischenschritt ins Gespräch bringen, der ein gutes Stückweit auf den Überlegungen, die es auch in der DLM gibt, aufbaut, aber die Vorteile einer Medienanstalt der Länder mit einbezieht. Ich will es ein „fortentwickeltes Kommissionsmodell“ nennen. Die Eckpunkte dafür könnten wie folgt aussehen: Analog

zum Reformvorschlag der Direktoren der Landesmedienanstalten kommt zu den bestehenden Kommissionen KEK und KJM, über deren Form man noch einmal reden muss, eine weitere für digitale Angelegenheiten dazu.

Wie die Kommissionen zusammengesetzt sein sollen, möchte ich ausklammern. Man wird aus meinen bisherigen Ausführungen gewisse Sympathien erkennen können. Für alle Kommissionen sollte meiner Meinung nach eine gemeinsame Geschäftsstelle zuständig sein, die über eigenes Personal verfügt und die formal von den Landesmedienanstalten unabhängig ist. Das Personal der Geschäftsstelle sollte aber sehr wohl aus den Medienanstalten stammen. Ich bin nicht daran interessiert, dass eine solche Konstruktion zu einer nennenswerten Stellenausweitung führt. Auf lange Sicht würde ein solches Modell dazu führen, dass eine Zentralstelle die Möglichkeit hätte, auch eigenes Personal für die bundesweiten Aufgaben zu rekrutieren. Die Geschäftsstelle stellt organisatorisch und in der Vorbereitung der Entscheidungsfindung der Kommissionen sowie den späteren Vollzug dieser Entscheidungen sicher. Wir würden staatsvertraglich dafür das notwendige Organisationsrecht schaffen. Die Geschäftsstelle würde an die Landesmedienanstalt ihres Sitzes angebunden werden. Entsprechend dem allseits anerkannten Führerscheinmodell, würde das dann dazu führen, dass für alle materiellen und verfahrensrechtlichen Fragen, das dort geltende Landesrecht einschlägig wäre, soweit es keine staatsvertraglichen Bestimmungen gibt.

Ich glaube, dass ein solcher Vorschlag zeitnah umgesetzt werden könnte und gerade die bestehenden Vollzugsdefizite erheblich abmildern würde. Dann stellt sich die Frage des Standortes. Ich will ihr nicht ausweichen. Ich will ausdrücklich nichts für Rheinland-Pfalz reklamieren. Auch aus Bayern gibt es keine entsprechenden Signale. Ich persönlich könnte mir aus guten inhaltlichen Gründen einen Sitz dieser Geschäftsstelle im Großraum Bonn vorstellen. In dieser Region ist bereits eine für diese Fragen wichtige Behördenstruktur vorhanden, die im Medienbereich eine zunehmend größere Rolle spielen wird: Das sind die Bundesnetzagentur, aber auch das Bundeskartellamt.

Fünfte These: Oft wird das britische Modell mit dem Office of Communications (Ofcom) ins Gespräch gebracht. Ich halte dies in Deutschland weder kompetenzrechtlich für möglich noch sachlich für nötig. Es gibt weitere Regulierungsmodelle wie das amerikanische oder das schweizer. Alle haben ganz sicher ihre Vorteile. Aber wenn wir diese Reform der Landesmedienanstalten in Gang setzen wollen, dann sollten wir uns nicht verheben. Die Aufgabe ist groß genug. Wenn wir an die Frage der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern herangehen würden – nachdem wir gerade die Föderalismusdiskussion unter „größten Schmerzen“ abgeschlossen haben –, dann wäre das ein Unterfangen, das dem zumindest unter dem Aspekt des Zeitfaktors entgegensteht.

Es gibt im Übrigen gute Gründe für die Aufteilung, wie wir sie zwischen Bund und Länder haben. Für das Telekommunikations- und Kartellrecht ist der Bund zuständig, für das Medienrecht die Länder. Schon heute haben wir in vielen Bereichen einen gegenseitigen Informationsaustausch und eine Kooperation zwischen den Landesmedienanstalten und den entsprechenden Bundesbehörden. Das haben wir in vielen Gesetzen oder im Rundfunkstaatsvertrag auf den Weg gebracht. Da kann es sicherlich noch Verbesserungen geben, aber im Prinzip funktioniert dieses System. In Bezug auf die Prüfung der Übernahme der Pro Sieben Sat 1 Media AG durch die Axel Springer AG ist ganz sicher festzuhalten, dass es hier eine Abstimmung zwischen der KEK und dem Bundeskartellamt gegeben hat – völlig unabhängig davon, wie man die dann getroffenen inhaltlichen Entscheidungen bewertet. Mit Blick auf das britische Regulierungsmodell will ich noch eines hinzufügen: Ein einheitlicher Kompetenzträger verhindert keineswegs, dass Sachmaterien nicht von völlig unterschiedlichen Leuten bearbeitet werden.

Wir haben beim Ofcom sehr wohl unterschiedliche und getrennte Abteilungen für Telekommunikationsfragen oder Programmaufsicht. Dadurch ist es erforderlich, unterschiedliche Interessen und Sichtweisen, die dahinter stehen, zu koordinieren.

Auf einen anderen medienpolitischen strittigen Punkt will ich auch noch eingehen: Andere Länder wie beispielsweise Österreich fassen alle Medienanbieter unter eine einheitliche Aufsicht zusammen. Um es deutlich zu sagen: Es geht um die Aufsicht für öffentlich-rechtliche und private Anbieter gleichermaßen. Ich habe schon bei früheren Gelegenheiten deutlich gemacht, dass ich einer solchen Möglichkeit aufgeschlossen gegenüber stehe. Dies gilt vor allen Dingen dann, wenn die bisherigen Defizite in der Aufsicht, die unzweifelhaft vorhanden sind, durch die Landesmedienanstalten behoben sind. Denn gleiche Sachverhalte erfordern aus meiner Sicht auch gleiche Entscheidungsinstanzen, gleichgültig in welcher Rechtsform sich ein Anbieter organisiert. Dabei überzeugen mich die hiergegen vorgebrachten Einwände des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, man unterliege ausreichend der Binnenkontrolle, nicht. Denn hier geht es um eine andere Frage: Auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk unterliegt der Rechtsaufsicht durch die Länder und auch da gibt es Dinge, die optimierbar sind.

Tempo der Reformen beschleunigen

Ich kann mir vorstellen, dass wir, wenn das eine gelingt, zu einer größeren Einheitlichkeit der Organisation der staatlichen Rechtsaufsicht kommen, nicht zu einer Einschränkung der Binnenkontrolle der Anstalten. Das ist ein ganz großer Unterschied, auf den ich ausdrücklich aufmerksam mache. Ich mache auch darauf aufmerksam, dass die Landesmedienanstalten gegenüber dem privaten Rundfunk keine Fachaufsicht ausüben, sondern ausschließlich die Rechtsaufsicht. Dieses Konstrukt macht deutlich, dass es hier wirklich allein um die Frage der Rechtsaufsicht und nicht um den grundgesetzlich geschützten Bereich der Autonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geht. Alle Rechtsakte, unsere wie die der Landesmedienanstalten, unterliegen der gerichtlichen Nachprüfung.

Eine zentrale Stelle für alle Medienanbieter hätte nicht nur den Vorteil einheitlicher Entscheidungen. Ich sehe auch einen erheblichen verfahrensrechtlichen Vorteil für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Dies zeigt sich ganz besonders deutlich bei den jetzt anstehenden Entscheidungen über die bundesweite Zuweisung von Frequenzen oder die Sicherstellung des digitalen Zugangs in Netze und Plattformen. Bisher wurden auf diesem Sektor Landtage, Landesregierungen oder die Ministerpräsidentenkonferenz für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk tätig. Ich habe Zweifel, ob diese für das digitale Alltagsgeschäft die richtigen Entscheidungsträger sind. Das ändert gar nichts daran, dass alle drei hochkompetente Institutionen sind. Hier wäre gegenüber der EU-Kommission in Brüssel, aber auch in einem wohlverstandenen Eigeninteresse dieser Institutionen, eine unabhängige, in ihrer Grundstruktur durch plurale Gremien begleitete Medienbehörde besser geeignet, die Funktionsfähigkeit unserer Aufsicht zu dokumentieren.

Sie mögen meinen Ausführungen entnehmen, dass wir wirklich entschlossen sind, die Reform der Medienaufsicht nicht nur bei den Landesmedienanstalten, sondern insgesamt in Gang zu setzen. Ich glaube, dass sie unbedingt erforderlich ist, gerade wenn man sich die Entwicklung der Medienmärkte und der Technik anschaut. Es ist dringend erforderlich, das Tempo der Reformen zu beschleunigen. Rheinland-Pfalz als das Vorsitzland der Rundfunkkommission – ich rede jetzt das erste Mal für das Vorsitzland – hat das Ziel, gemeinsam mit den Direktoren der Landesmedienanstalten und den vielen anderen Akteuren in der ersten Hälfte des kommenden Jahres Vorschläge soweit konsensfähig zu machen, dass sie in einem Staatsvertrag gerinnen können.

10.11.06/FK