

Konzepte und Schwerpunkte einer modernen Regulierung

I. Rahmen

Wir reden über Rundfunkregulierung. Wir reden über die Regulierung eines Sektors, in dem, anders als in den Sektoren Gas, Strom, Post, Bahn oder Telekommunikation, nicht nur Wirtschaftsgüter, sondern auch und vor allem Kulturgüter „reguliert“ werden. Wenn wir von Regulierung reden, reden wir davon, dass ein einigermaßen präzise definierter Sektor an mehr oder weniger konkreten Zielen ausgerichtet werden soll. Während das bei den gerade genannten Sektoren schon schwer genug ist, z. B. gegenwärtig am Beispiel Finanzsektor vor aller Augen, ist es im Mediensektor besonders kompliziert, weil es sich um viel mehr als nur um Infrastrukturen und Marktaktivitäten handelt, nämlich um Inhalte und Werte. Regulierung muss sich also an zwei Polen orientieren, am zu regulierenden Sektor und an den Zielen der Regulierung.

Ich will jetzt nicht die genannten Sektoren und ihre Regulierungsziele durchdeklinieren, aber unmittelbar einsichtig dürfte sein, dass es sich bei der Medienregulierung um etwas Besonderes handelt. Das Hauptziel der Medienregulierung ist nicht die Herstellung eines freien Marktes oder eines ungehinderten Warenverkehrs, sondern das Hauptziel der Medienregulierung ist die Sicherung der Meinungs- und Informationsfreiheit, die Sicherung der Vielfalt, die Sicherung von Pluralismus und demokratischer Gesellschaft. Dabei gibt es innerhalb des Sektors unterschiedliche Regulierungsnotwendigkeiten, die ich hier nicht weiter vertiefen kann, die aber bei uns in Deutschland dazu geführt haben, dass z. B. die Presse ganz anders als der Rundfunk reguliert wird. Der Deutsche Presserat ist eine Institution, die einen Teil des Mediensektors reguliert, und zwar selbstregulatorisch,

während der Rundfunk auf Grund seiner vom Verfassungsgericht immer wieder betonten Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft einer viel strikteren und einschränkenderen Regulierung unterliegt.

Deutet sich schon an dieser Stelle an, dass die Definition des Sektors nach innen zu sehr unterschiedlichen Regulierungsnotwendigkeiten führen kann, so ist dies bei der Zusammenfassung von unterschiedlichen Sektoren erst Recht der Fall. Die Zusammenfassung von unterschiedlichen Sektoren ist dann nicht problematisch, wenn es sich z. B. um unterschiedliche Infrastrukturen handelt, die in ihrer Funktion vergleichbar sind, weshalb ich die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (das ist der offizielle Titel!) als obere Bundesbehörde für eine geeignete Regulierungsbehörde halte, um den Wettbewerb in den so genannten Netzmärkten zu gewährleisten. Die BNetzA untersteht übrigens dienstlich und überwiegend fachlich einerseits dem Bundeswirtschaftsministerium und andererseits dem Bundesverkehrsministerium. Wenn aber zu unterschiedliche Sektoren zusammengefasst werden, kann es problematisch werden, weshalb sich die bereits seit 1934 in den USA ausprobierte Zusammenfassung von Telekommunikations- und Medienregulierung, also von Netz- und von Inhaltsregulierung in der FCC, der Federal Communications Commission, die als Bundesbehörde der Aufsicht des Handelsministeriums untersteht, aus meiner Sicht nicht unbedingt als Vorbild eignet. Die Rundfunklandschaft der USA ist für uns auf jeden Fall nicht das Vorbild, und in Europa gibt es auch nur vier Länder, die einen derartig konvergier-ten Regulierer eingerichtet haben, nämlich AGCOM in Italien (1997), CRA (Communications Regulatory Authority) in Bosnien-Herzegowina (2001), Ofcom in Großbritannien (2003), und NMHH in Ungarn (2010).

In Deutschland gibt es zwar hin und wieder die Forderung, ebenfalls einen derart konvergierten Regulierer einzurichten, aber dann müsste erstens die Bundesnetzagentur zerschlagen werden, und zweitens müssten Bundes- und Länderzuständigkeiten unter einem Dach vereint werden. Zwar zeigt das Beispiel Jugendmedienschutz, dass dies geht, aber wenn sich gegenwärtig schon die Länder nicht mehr auf einen neuen Jugendmedienschutzstaatsvertrag verständigen können, dann wird ein derartiger Kraftakt der Zusammenfassung von Telekommunikations- und Rundfunkregulierung erst Recht nicht gelingen. Und wie bereits angemerkt, macht es auch inhaltlich nicht unbedingt viel Sinn. Nicht nur unser föderales System steht also dagegen, und aus meiner Sicht ist das auch gut so.

Apropos föderales System: In Europa ist die Medienregulierung außer in Deutschland nur noch in Belgien und in Spanien föderal organisiert, aber das liegt eben an unserer Größe und unserem Staatsaufbau. Spanien ist allerdings gerade dabei, auch auf der nationalen Ebene die drei separaten Medienregulierer in den Regionen Andalusien, Navarra und Katalonien (3 von 17) unter ein nationales Dach zu bringen, und in Belgien, wo ich die Ehre habe, Vizepräsident der Beschlusskammer des Medienrates der deutschsprachigen Gemeinschaft zu sein, weiß man gegenwärtig nicht, ob man überhaupt noch eine nationale Regierung haben will. Es kann also gut sein, dass wir bald in dieser Hinsicht allein da stehen. Ich halte es aber durchaus für verkraftbar, wenn sich Deutschland als größtes Mitgliedsland der EU den Luxus des Föderalismus auch und besonders in der Rundfunkregulierung erlaubt. Wie ein Blick auf die in Europa einmalig vielfältige deutsche Medienlandschaft zeigt, hat die uns die föderale Medienordnung bisher nicht geschadet.

Wo wir schon beim Thema Europa sind, will ich an dieser Stelle noch anfügen, dass das Stichwort gemeinsame Regulierung ja nicht nur Sektor übergreifend – Rundfunk und Telekommunikation – zu verstehen ist, sondern auch innerhalb des Rundfunks Säulen übergreifend – öffentlich-rechtlich und privat. Unsere deutsche Trennung zwischen dem binnenplural organisierten öffentlich-rechtlichem Rundfunk mit internen Rundfunkräten und dem außenplural organisierten privaten Rundfunk unter der Aufsicht der Landesmedienanstalten gibt es nur noch in acht anderen europäischen Ländern, aber in 31 auch eben nicht. Das heißt, dass in 31 von 39 europäischen Ländern – EU-Mitgliedern (27), EU-Mitglieds kandidaten (3), möglichen zukünftigen EU-Kandidaten (5) und EFTA-Ländern (4) –, öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk von ein und derselben Regulierungsbehörde beaufsichtigt werden, wenn es um Werbung, Jugendschutz und Programmaufsicht geht. Wenn wir also in Europa kaum passendes Anschauungsmaterial bzw. mögliche „Best-practice“-Modelle für die Konvergenz von Telekommunikations- und Rundfunkregulierung finden, so lässt sich derartiges für die Konvergenz der Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen und den privaten Sektor nicht sagen. Unsere föderale Sonderrolle in Europa werden und sollten wir nicht aufgeben, aber was spricht gegen eine gemeinsame, Säulen übergreifende Aufsicht in Werbungs- und Jugendschutzfragen? So skeptisch ich über die Errichtung einer Ländermedienanstalt bin, so zuversichtlicher bin ich, dass an einer solchen gemeinsamen Aufsicht kein Weg vorbeiführt.

Von der Betrachtung des Sektors zur Betrachtung der Ziele: Konkretes Ziel der Medienregulierung ist die Sicherung der Vielfalt der Medienlandschaft ebenso wie die Unabhängigkeit der Medien, vor allem von politischem und wirtschaftlichem Einfluss. Ich erspare uns, an dieser Stelle in die Untiefen der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einzutauchen, vor

allem Unabhängigkeit von der Politik. Die Unabhängigkeit des Rundfunks im privaten Sektor, für den wir zuständig sind, dreht sich in erster Linie um die Unabhängigkeit von zu starken wirtschaftlichen Interessen. Dafür haben wir einerseits das Kartellrecht. Hinzu kommt aber das Interesse an Vielfalt, und dafür haben wir das Medienkonzentrationsrecht. Für Juristen an dieser Stelle ein Hinweis auf das Revisionsurteil des Bundesverwaltungsgericht vom 24. November 2010 in Sachen Springer/ Pro7Sat1, das in Randnummer 39 festhält, dass "das Kartellrecht allein ... unzureichend [ist], das gebotene Maß an Vielfalt im Angebot der elektronischen Medien zu gewährleisten."

Das Besondere an der Rundfunkregulierung ist nämlich, dass Rundfunk keine Ware wie Gas, Wasser, Strom ist, sondern Wirtschafts- und Kulturgut in einem, was für die demokratischen Prozesse in einem Land so wesentlich ist, dass das BVerfG sein besonderes Augenmerk darauflegt und Anforderungen an Gesetzgeber und Vollzugsbehörden formuliert hat. Dabei hat es eine Tatsache immer im Blick gehabt: Anders als freie Marktwirtschaft oder freier Waren- und Dienstleistungsverkehr funktioniert Rundfunkfreiheit nicht schon dann, wenn auftretende Hindernisse oder Gefährdungslagen beiseite geräumt werden. Rundfunkfreiheit muss durch die Regulierung erst hergestellt werden, Rundfunkgesetze dienen zunächst einmal dazu, dass sich Rundfunkfreiheit, Pluralismus und Vielfalt überhaupt erst entwickeln können. Gefährdungen werden als so schwerwiegend und nicht mehr umkehrbar angesehen, dass diese gar nicht erst entstehen dürfen. Und zusätzlich greifen inhaltlich, also programmbezogen, auf Grund der besonderen Wirkungsmacht des Rundfunks die rundfunkrechtlichen Bestimmungen zu Programmgrundsätzen, Werbung und Jugendschutz etc.

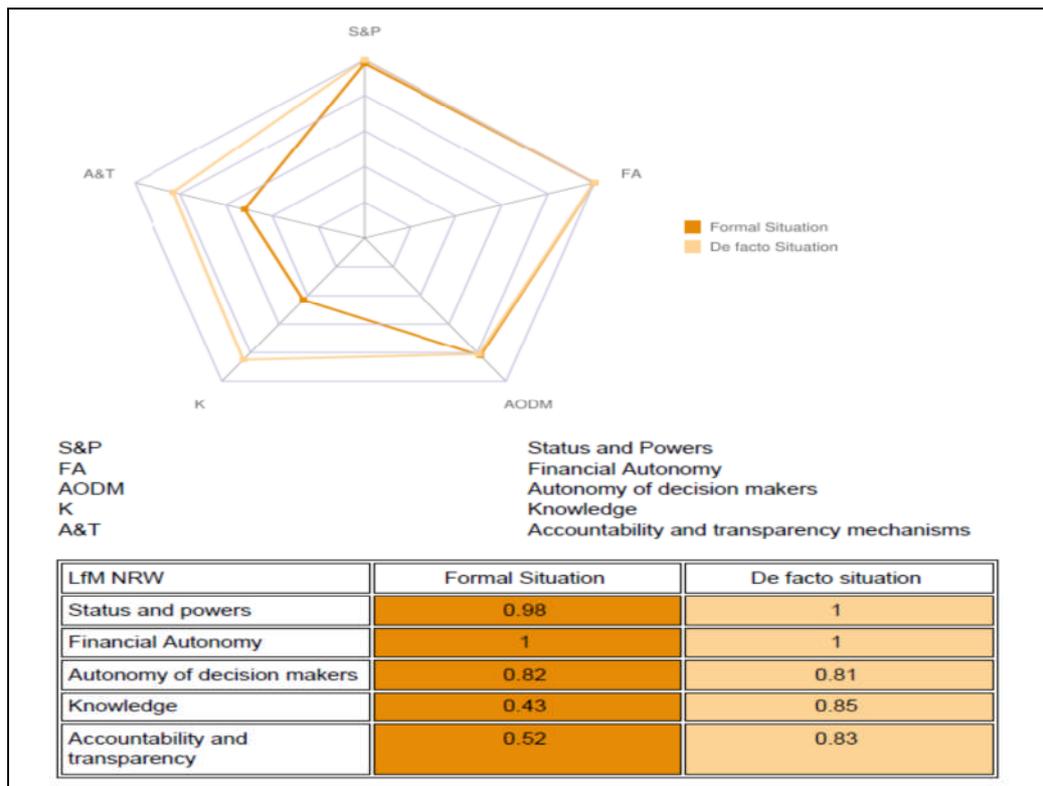
Medienrecht und Medienregulierer haben daher schon immer einen anderen und viel weiteren Aufgabenbereich gehabt als andere Behörden wie z.B. Kartellamt und BNetzA. Die Medienanstalten müssen nicht warten, bis ein Antrag vorliegt oder ein Aufgreifstatbestand, und dann Gesetze vollziehen. Andere Dinge wie Infrastrukturförderung, Forschung oder Maßnahmen zur Stärkung von Medienkompetenz etc. tun wir, damit vielfältige Inhalte geeignete Rahmenbedingungen haben. Die Aufgaben der Medienanstalten müssen dabei flexibel ausgestaltet sein, je nach Anforderung, die die technischen und wirtschaftlichen Bedingungen bieten. Das bedeutet auch, dass Medienregulierung auf absehbare Zeit nicht von anderen Behörden miterledigt werden kann, weil diese den "Herstellungsfaktor" in ihrem Portfolio nicht haben. Das Kartellamt war zufrieden, dass Springer Pro7 nicht übernehmen durfte, die Medienanstalten müssen sich Gedanken darüber machen, wie Pro7 trotzdem weitermachen und ein Gegengewicht zu RTL bilden kann. Bei uns sind also Dinge, mit denen andere Behörden jetzt erst anfangen, schon lange immanent vorhanden.

II. Praxis

Innerhalb dieses Rahmens bewegt sich die Regulierung, sprich, eine Medienanstalt, deren oberste Prämisse die Unabhängigkeit sein sollte, und zwar die Unabhängigkeit von politischen, wirtschaftlichen und sonstigen Interessen. Das Hans-Bredow-Institut und andere europäische Partner arbeiten gegenwärtig im Auftrag der EU-Kommission an einer umfassenden Studie zur Unabhängigkeit der Rundfunkregulierung. Diese Studie soll im internationalen Vergleich Aussagen über die Funktionsweise der Rundfunkregulierung liefern und im Endeffekt „Best-practice“-Modelle für eine effiziente, angemessene und moderne Regulierung des Mediensektors liefern. Auslöser war übrigens nicht Ungarn, sondern die Forderung der AVMD-Richtlinie

nach der Einrichtung unabhängiger Medienregulierung in den EU-Mitgliedstaaten. Erste Ergebnisse der voraussichtlich im April vorliegenden Studie betonen die Wichtigkeit von fünf Faktoren, an denen auch ich eine funktionale und moderne Regulierung festmache: Status und Funktionen des Regulierers, seine finanzielle Autonomie, die Autonomie seiner Entscheidungsträger, seine fachliche Kompetenz sowie die Überprüfbarkeit und Transparenz seiner Arbeit.

An Hand dieser fünf Faktoren kommt man mit Hilfe eines detaillierten Fragebogens zu Aussagen über die Regulierungsanstalten, die vor dem Hintergrund unserer Frage nach Konzepten einer modernen Regulierung sehr erhellend sein können, weshalb ich sie hier erwähne. Ich habe das auf dem Fragenkatalog aufbauende Tool bereits in einer Vorversion, einer Beta-Version, am Computer ausprobieren können und will Ihnen das Ergebnis zeigen und erläutern. Mit Hilfe dieses Instruments kann man jede Medienanstalt in 39 Ländern Europas sowie in Australien, den USA, Japan und Singapur an Hand der genannten fünf Faktoren analysieren. Für jedes einzelne Land und für jede einzelne Anstalt werden sich daraus unterschiedliche Handlungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten ableiten lassen. Das Bredow-Institut will nach Abschluss der Studie daraus „Good-governance-guidelines“ ableiten. Für die LfM sieht das Ergebnis so aus:



Wie man auf Anhieb sehen kann, hat die LfM Bestwerte in Bezug auf ihren Status und ihre Funktionen sowie auf ihre finanzielle Autonomie, und dies sowohl formal wie de facto. In der Tat ist die LfM de lege und de facto eigenständig, unabhängig, mit Aufsichtsfunktionen, Auskunftsrechten, Entscheidungskompetenzen und Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet; und sie kann eigenständig über die Verwendung ihrer – ausreichenden und nicht von politischer Willkür abhängenden – Mittel sowie den Einsatz ihrer personellen Ressourcen verfügen. Dies sind wichtige Voraussetzungen für eine gut funktionierende, moderne Regulierung, die bei weitem nicht in allen europäischen Ländern so vorhanden sind. Ich will hier keine Negativbeispiele nennen, aber in West- wie in Mittel- und Osteuropa gibt es so manche Regulierungsanstalt, die bereits an dieser Stelle schlechte Werte bekommt. Hier ist die LfM und sind die deutschen Medienanstalten generell gut aufgestellt.

Die Unabhängigkeit der Entscheidungsträger, sprich der Mitglieder des Aufsichtsgremiums, ist schon etwas weniger perfekt. Zwar gibt es keine direkten politischen Einflussmöglichkeiten auf unsere Entscheidungsträger, keine Weisungsmöglichkeiten entsendender Organisationen, gibt es Inkompatibilitätsregeln und die Verpflichtung auf die Vertretung der Interessen der Allgemeinheit, aber in manchen Ländern gibt es noch weitergehende Sicherungen, etwa die Ausdehnung der Inkompatibilitätsregel auf Angehörige oder das Verbot des Tätig Werdens von Entscheidungsträgern in einer bestimmten Phase nach ihrem Ausscheiden für vormals Regulierte. Daneben gibt es in manchen Ländern auch ein zeitlich gestaffeltes Nominierungsverfahren oder eine Einschränkung wiederholter Nominierungen für das Entscheidungsorgan, deshalb hier für uns nur ein Wert von 0,8. Dieser Wert ist aber im internationalen Vergleich immer noch sehr akzeptabel, so dass es hier kaum etwas zu verbessern gäbe. Dennoch ist es gut zu wissen, dass „Good-governance-guidelines“ bzw. „Best-practice“-Modelle hier noch weiter gehen könnten.

Wie man sehen kann, klaffen in unserem Fall die formale und die de facto Situation bei zwei Faktoren auseinander. De facto stehen wir auch bei den Punkten Kompetenz und Überprüfbarkeit/Transparenz nicht schlecht da, formal jedoch schon. Faktisch ist es beim Thema Kompetenz so, aber das Gesetz schreibt es nicht vor, dass Entscheidungsträger und Personal bestimmte Qualifikationen (Ausbildung, Abschlüsse) haben müssen oder dass für bestimmte Aufgaben externer Sachverstand einzubeziehen ist. Ich halte dies aber für keinen sehr bedeutsamen Punkt, denn bei uns ist derartiges eigentlich selbstverständlich, so dass der Gesetzgeber gar nicht auf den Gedanken gekommen ist, so etwas in das Gesetz zu schreiben. In anderen politischen Systemen kann dies aber sehr wohl notwendig sein.

Damit bleibt der Punkt Überprüfbarkeit und Transparenz der Tätigkeit des Regulierers. Hier geht es um Fragen wie die Veröffentlichung, Begründung und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen, die Öffentlichkeit von Sitzungen, die Pflicht zu Anhörungen, die Veröffentlichung und Behandlung von Tätigkeitsberichten, die finanzielle Durchschaubarkeit und die Rechenschaftspflicht. Auch hier sieht es bei uns de facto gut aus, aber das Gesetz schreibt eben nicht vor, dass Sitzungen öffentlich sein müssen, dass wir Konsultationsverfahren durchführen müssen oder dass unsere Tätigkeitsberichte öffentlich, z. B. im Parlament, debattiert werden müssen. Hier sehe ich Möglichkeiten, noch mehr zu tun, d. h., auch gesetzlich weitergehende Festlegungen zu treffen. Mit der Pflicht zur Veröffentlichung der Gehälter des Direktors und seines Stellvertreters hat das LMG ja bereits einen, wenn auch aus anderen Motiven entstandenen, Schritt in diese Richtung getan.

Die Frage ist, wie wir uns als Institution nach innen organisieren, um moderne Regulierung im Sinne einer „Good-governance“ in einer sich durch den technischen Fortschritt derartig rasant entwickelnden Medienlandschaft bewerkstelligen können. Elemente einer modernen Regulierung sind für mich nach außen sichtbar, etwa durch angemessenes Konsultieren, durch offenes Kommunizieren, durch unabhängiges Moderieren, durch sinnvolles Vernetzen, durch kompetentes Agieren. Das Gesetz gibt uns dazu einen vernünftigen Rahmen und genügend Handlungsspielräume, was die erwähnte EU-Studie im Großen und Ganzen bestätigt. Nach innen geschaut muss es aber entsprechende Voraussetzungen und Möglichkeiten geben, die auch und vor allem die Mitarbeiter erst zu so etwas in die Lage versetzen. Deshalb ist mir die innere Verfassung der LfM und ihrer Mitarbeiter ein besonders wichtiges Anliegen.

Die Medienkommission als Haupt- und Entscheidungsorgan der LfM stützt sich auf die Kompetenz, die Motivation, die Leistungsbereitschaft, die Zuverlässigkeit der Mitarbeiter. Diese entsprechend zu gewährleisten, ist eine besondere Aufgabe des Direktors. Deshalb habe ich unmittelbar nach meinem Amtsantritt eine Analyse der inneren Verfassung der LfM begonnen, und zwar mit Hilfe eines externen Beraters, ohne den so etwas nicht geht. Erstes sichtbares Zeichen dieses Prozesses war eine Klausurtagung von Hausleitung, Bereichs- sowie Arbeitsgruppenleitern, bei der Themen diskutiert wurden wie Modifikationsbedarfe, Aufgabenkritik, Weiterbildungsmöglichkeiten, allgemeine Personalentwicklung etc.

Dieser Prozess soll von einer umsetzungsorientierten Leitbildentwicklung begleitet werden, der eine tragende Rolle im Veränderungsprozess zukommt. Das Organisations-Leitbild soll gleichermaßen nach innen wie nach außen Wirkung entfalten und Auftrag, Zukunftsperspektiven, Werte und Oberziele der LfM umfassen. Dieses Leitbild wird Anknüpfungspunkte und Überschneidungen mit dem aufweisen, was Sie sich als Kommission vorgenommen haben. Deshalb ist auch aus meiner Sicht eine enge Verzahnung beider Prozesse sinnvoll. Personell geschieht dies bereits durch die Einbindung des Personals des Gremienbüros in den hausinternen Prozess, aber auch inhaltlich ist eine Einbindung vorgesehen. So sollen in einem ersten Schritt zur Feststellung des Status-quo mit den Führungskräften der LfM sowie mit der Vorsitzenden, ihrer Stellvertreterin sowie den Ausschussvorsitzenden leitfadengestützte Interviews geführt werden. Durch diese Interviews sollen erste Eindrücke über Selbstverständnis, Vision und Strategie der LfM gewonnen werden.

In einem zweiten Schritt soll eine Befragung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stattfinden, in der Basiswerte – bspw. hinsichtlich Führung, Zusammenarbeit und Kommunikation – abgefragt werden sollen.

Nach der Auswertung der auf diese Weise gewonnenen Erkenntnisse ist es unser Ziel, bis zum Sommer 2010 erste Ergebnisse vorliegen zu haben, die ich dann so zügig wie möglich mit der Kommission erörtern möchte. Ich begrüße es, dass sich die Medienkommission nun selbst auf den Weg zu einer Leitbilddiskussion gemacht hat. Ich fühle mich dadurch in meiner hausinternen Vorgehensweise unterstützt und bestätigt und ich bin sehr optimistisch, dass wir am Ende dieses Prozesses ein gemeinsames Ergebnis vorzuweisen haben werden, das sich sehen lassen kann und das uns als modernen Regulierer auszeichnet.