

Gedanken eines Medienregulierers beim Mittagessen

Die Medienregulierung ist eigentlich kein Thema, für das sich die Öffentlichkeit interessiert. Es ist deshalb auch nicht weiter verwunderlich, dass sich in der Politik kaum jemand dafür interessiert. Medienregulierung und Medienpolitik finden deshalb so gut wie ganz unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Die wenigen Politiker, die sich mit diesem Politikfeld beschäftigen, kann man an einer Hand abzählen, und dass ist noch geschmeichelt. Dass heute dennoch

so viele Gäste erschienen sind, um sich die Lunch-Rede eines Medienregulierers anzuhören, kann ich mir nur mit extrinsischen Motiven wie der Location und seiner Speisekarte oder der Anziehungskraft des Netzwerkes erklären.

Ab und zu erlangt die Medienpolitik und -regulierung ja mal öffentliche Aufmerksamkeit. Meistens muss dann aber schon etwas skandalträchtiges in der Luft liegen, wie immer mal wieder in Italien, wenn der Ministerpräsident seinen Einfluss auf die Medien nutzt, um seine Sicht der – anscheinend überwiegend persönlichen – Dinge, die ihn beschäftigen, publik zu machen bzw. den Medienre-

gulierer in Rom für unfähig zu erklären, weil er Sendungen nicht verhindert, die ihn angreifen oder bloßstellen. Über andere Länder besser weiter nichts, aber fast überall gibt es nicht nur Licht, sondern auch Schatten. Auch in Frankreich und selbst in Großbritannien (Stichwort Murdoch) ist der Einfluss des Staates auf die Medien oder der Medien auf die Politik ab und an ein Thema, wobei dort, wie auch in Italien, Gott sei Dank eine kritische Presse, die international wahrgenommen wird, für öffentliche Wachsamkeit und Aufmerksamkeit sorgt.

Im Fall Ungarn war diese internationale Aufmerksamkeit der Fachwelt zwar da, aber Politik und Presse sind erst sehr spät wach geworden. Die öffentliche Auseinandersetzung über die ungarische Mediengesetzgebung, die von Seiten der Beauftragten für Medienfreiheit der OSZE schon Mitte letzten Jahres angemahnt worden ist, als die parlamentarischen Beratungen in Budapest gerade erst angefangen hatten, ist auf dem Brüsseler Parkett erst Ende letzten Jahres hochgekocht, und sie ist ausgegangen wie das Hornberger Schießen. Das Ergebnis, nämlich kleinere Änderungen, die sich auf die Übereinstimmung mit den Regeln des europäischen Binnenmarktes beschränken, war trotz oder gerade wegen des vorange-

gangenen Theaterdonners zu erwarten und kann einem eigentlich nur ein müdes Lächeln entlocken. Es ging und geht ja gerade nicht um die grenzüberschreitenden Auswirkungen des ungarischen Mediengesetzes, sondern um die Medienlandschaft innerhalb Ungarns – für welche die EU keine Zuständigkeit hat.

Das Beispiel Ungarn zeigt mit aller Deutlichkeit, wie wichtig eine angemessene und, das meine ich bewusst, moderne Regulierung innerhalb eines Landes mit seinem jeweiligen Mediensystem ist. Eine europäische Regulierung ist eine Regulierung, die auf das Funktionieren des Binnenmarktes abzielt, und das reicht eben nicht.

Es geht nämlich um die Regulierung eines Sektors, in dem, anders als z. B. in den Sektoren Gas, Strom, Post, Bahn oder Telekommunikation, nicht nur Wirtschaftsgüter, sondern auch und vor allem Kulturgüter „reguliert“ werden. Es geht um viel mehr als nur um Infrastrukturen und Marktaktivitäten, nämlich um Inhalte und Werte.

Das Hauptziel der Medien- bzw. Rundfunkregulierung ist nicht die Herstellung eines freien Marktes oder eines ungehinderten Warenverkehrs, sondern das Hauptziel ist die Sicherung der Meinungs- und Informationsfreiheit, die Sicherung der Vielfalt, die Sicherung von Pluralismus und demokratischer Gesellschaft. Aus diesem

Grunde ist die Regulierung des Rundfunks auch nicht vergleichbar oder sogar zusammen zu fassen mit der Regulierung von Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen. Die Bundesnetzagentur ist genau für diese Sektoren zuständig, um den Wettbewerb in den so genannten Netzmärkten zu gewährleisten, und das ist auch gut so. Ich bin aber gegen die gemeinsame Regulierung von Infrastrukturen und von Inhalten, und gerade das Beispiel der FCC in den USA bestärkt mich in meiner Skepsis. Ich halte die bereits seit 1934 in den USA ausprobierte Zusammenfassung von Telekommunikations- und Rundfunkregulierung in der Federal Communications Commission als Vorbild für nicht geeignet. Die Rund-

funklandschaft der USA ist für uns auf jeden Fall nicht das Vorbild, und in Europa gibt es auch nur vier Länder, die einen derartig konvergierten Regulierer eingerichtet haben, nämlich AGCOM in Italien (1997), CRA (Communications Regulatory Authority) in Bosnien-Herzegowina (2001), Ofcom in Großbritannien (2003), und eben die NMHH in Ungarn (2010).

In Deutschland gibt es 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- (Bund) und Rundfunkregulierung (Länder) erst Recht nicht gelingen. Und noch einmal: es macht auch inhaltlich aus meiner Sicht nicht unbedingt viel Sinn.

Unbeschadet dessen sind aber die Forderungen nach einer besseren Verzahnung bzw. Kooperation vollkommen richtig. Ich habe bereits in einem 1998 gehaltenen und veröffentlichten Vortrag die

These vertreten, dass die fehlende Rahmenkompetenz des Bundes für die Organisation und Nutzung des Rundfunks ein Fehler der Väter des Grundgesetzes war, die allerdings die Folgen ihres Tuns noch nicht hatten übersehen können. Ich habe schon damals gesagt, dass auf der europäischen und der internationalen Ebene die geteilte Kompetenzwahrnehmung bzw. – beanspruchung durch den Bund und die Länder für das deutsche Rundfunksystem problematisch sei, weshalb - vor dem Hintergrund der bereits damals ebenfalls erkennbaren rasanten technischen Entwicklungen - das Grundgesetz geändert werden müsse. Wie gesagt habe ich das schon 1998 so gesagt, aber man weiß ja, wie das ist mit dem Pro-

pheten im eigenen Lande, vor allem wenn der Prophet von Hause aus Historiker ist - und dann noch einen Chef hatte, der als Theologe viel schöner reden konnte.

Apropos Bundesländer bzw. 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 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 anderen 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.

Die Frage ist, wie wir Medienanstalten uns als Institutionen nach innen und außen organisieren, um moderne Regulierung im Sinne einer „Good-governance“ in einer sich durch den technischen Fortschritt derartig rasant entwickelnden Medienlandschaft bewerkstelligen zu können. Elemente einer modernen Regulierung sind für mich nach außen sichtbar, etwa durch offenes Kommunizieren

(auch über das Gehalt des Direktors, dann aber wirklich offen und nicht so unehrlich wie in der ersten Runde), durch Konsultieren, durch Moderieren, durch Agieren. Das ist es, was ich unter moderner Regulierung verstehe.

Dabei ist es mein Vorteil, dass ich wie erwähnt Nicht-Jurist bin. Sie glauben gar nicht, wie oft ich in den ersten Tagen und Wochen in meinem neuen Amt den Satz zu hören bekommen habe: „Das ist rechtlich nicht anders möglich.“ Oder: „Das haben wir immer so gemacht.“ Und, besonders hübsch: „Darauf gibt es einen Rechtsanspruch.“ Um ein Beispiel aus dem letzten Monat zu nennen, als

es um eine Lizenzverlängerungen ging und ich dann fragte, ob ich das, was bei einem Sender wie Astro TV betrieben wird, als „Volksverdummung“ oder als „Bauernfängerei“ bezeichnen darf, weil ich mich wirklich darüber ärgere – und dieses Programm teilte sich auch noch einen analogen Satellitenplatz mit dem Kinderkanal - dann bekomme ich zur Antwort, das solle ich lieber lassen, rechtlich könnten wir die Lizenzierung ohnehin nicht verhindern. Das mag ja vielleicht so sein, aber für einen Skandal halte ich es dennoch, dass dieser Sender auch noch den Anschein zu erwecken versucht, er veranstalte das Programm in „vertrauensvoller Zusammenarbeit mit den Landesmedienanstalten“ - weil man sich vor

längerem auf einen minimalen Verhaltenskodex geeinigt hat -, und dass ein bayrischer Telefonbuchverleger damit schönes Geld verdient, ist zwar rechtlich in Ordnung – aber seriös ist das aus meiner Sicht nicht.

Apropos seriös: Es ist auch nicht seriös, dass bei uns der Staat Fernsehen veranstaltet. Ich meine damit das Bundestagsfernsehen. Seit Adenauers Zeiten haben wir es höchststrichterlich, und in unserer Geschichte liegen gute Gründe dafür, dass der Staat keinen Rundfunk veranstalten darf. Immer, wenn sich eine Sparkasse an einem Sender beteiligen will oder die Telekom, deren Aktien noch

zum Teil in staatlichem Besitz sind, dann prüfen wir uns zu Tode und lassen das nicht zu, aber der Bundestag speist sein Programm in das Berliner Kabel ein und verkündet die Abicht, es über Satellit zu verbreiten. Und warum gehen die Medienanstalten dagegen nicht vor, die doch für die Zulassung von Rundfunk zuständig sind und damit auch gegen die Veranstaltung von Rundfunk ohne Zulassung vorgehen müssten? Als Nicht-Jurist halte ich die Antwort auf diese Frage für abenteuerlich, aber sie stammt vom Berliner Medienrat noch unter dem Vorsitz des verstorbenen ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Ernst Benda, und hat deshalb Gewicht. Sie lautet: Die Medienanstalten sind für die Zu-

lassung privaten Rundfunks zuständig. Hier handele es sich nicht um einen privaten Veranstalter, also habe man keine Zuständigkeit. Da aber auch sonst keiner zuständig sei, handele es sich hier um eine klassische Gesetzeslücke. Wie gesagt, das halte ich für eine steile These. Rein hilfsweise, wie es bei den Juristen so üblich ist, wird dann auch noch angeführt, eigentlich sei das ja auch gar kein Rundfunk, sondern Öffentlichkeitsarbeit des Parlaments. Auch hierzu von meiner Seite: Herzlichen Glückwunsch, aber mit mir nicht.

Man sieht, dass es viele Felder zu beackern gibt, kleine wie die gerade genannten, aber auch große. Und welche regulatorischen

Herausforderungen bzw. Notwendigkeiten durch Apple, Google und Facebook auf uns zukommen, habe ich jetzt überhaupt noch nicht angerissen und ist einen eigenen Vortrag wert. Im Rahmen eines einzigen Mittagessens würde das den zeitlichen Rahmen sprengen. Aber vielleicht werde ich ja noch einmal eingeladen, dann dazu mehr. Für heute hoffentlich genug „Food for thought“.