

Im Januar 2013 übernimmt Jürgen Brautmeier, Direktor der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM), von Thomas Fuchs, Direktor der Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein (MA-HSH), den Vorsitz der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) und der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK). Die zwei Jahre Amtszeit von Fuchs auf den beiden Positionen waren maßgeblich von der Schaffung gemeinsamer Strukturen der Medienanstalten geprägt (vgl. FK 16/12). Dieser Bündelungsprozess wurde am 20. November durch die endgültige befürwortende Entscheidung der Gesamtkonferenz der Medienanstalten abgeschlossen. In der kommenden Zeit müssen die Strukturen nun praktisch umgesetzt werden. Dennoch tritt auch Brautmeier sein neues Amt in einer Zeit fortdauernder kontroverser Debatten um die Zukunft der deutschen Medienaufsicht an. Dabei geht es insbesondere um die Frage, wie eine zeitgemäße, konsistente und effektive Aufsicht in einem föderalen System organisiert sein muss, um dramatische Veränderungen im Mediensystem, etwa durch das Wirken global agierender Unternehmen beherrschbar zu machen. Jürgen Brautmeier, 58, und Thomas Fuchs, 47, skizzieren im Folgenden in ihrem gemeinsamen Beitrag für die FK im Rahmen von vier Thesen ihre Überlegungen dazu. FK

Geht doch!

Die Zukunft der Medienregulierung im föderalen Gefüge Von Jürgen Brautmeier und Thomas Fuchs

These I: Föderalismus stärkt Qualität und Vielfalt des Rundfunks

Fangen wir beim Kern der Sache an, also bei der Antwort auf die zentralen Fragen: Wie stehen in Deutschland die elektronischen Medien da? Was zeichnet sie aus? Was leisten sie? Können sie ihre Potenziale nutzen zum Wohl der Zuschauer, der Hörer und Nutzer? Haben wir ein Mediensystem, das einer industriell geprägten, aufgeklärten Gesellschaft angemessen ist? Und zuletzt: Können Veranstalter im Rahmen gesetzlicher und regulatorischer Grenzen das Beste aus ihren Möglichkeiten machen – und ist die Medienaufsicht hierfür gerüstet? Die erste Antwort lautet: In Deutschland gibt es ein weithin anerkanntes, gut funktionierendes System aus öffentlich-rechtlichen und privaten Angeboten, die sich gegenseitig ergänzen.

Der private Hörfunk hat sich von Beginn an eine andauernd starke Position erobert. In Bayern oder Nordrhein-Westfalen stehen Angebote wie Antenne Bayern oder das Lokalradio-Konsortium aus 44 Sendern und dem Mantelprogramm Radio NRW seit Jahren an der Spitze, wenn es um die Hörergunst geht. Natürlich werden nicht stündlich oder täglich glänzende Werkstücke abgeliefert, aber wer sich die Mühe macht und sich etwa die vielen bei den verschiedenen Wettbewerben ausgezeichneten Beiträge anhört, erkennt: Das deutsche Privatrado generell als Dudelfunk abzuqualifizieren, geht weit an der Realität vorbei. Den qualitativen Leistungen des privaten Hörfunks würde man mit einem solchen Verdikt nicht gerecht. Dies belegt seit nunmehr drei Jahren auch der Deutsche Radiopreis, der für herausragende Produktionen vergeben wird und bei dem sich private und öffentlich-rechtliche Sender die Waage halten.

Und auch das Fernsehen ist immer noch viel besser als sein Ruf. Auch das private, gerade im internationalen Vergleich. Natürlich gibt es speziell am Nachmittag eine Menge Trash-TV, doch es gibt eben auch immer wieder Programmbeiträge, die auch den anspruchsvolleren Zuschauer durchaus zufriedenstellen. Wer das nicht glauben mag, kann sich alljährlich beim Deutschen Fernsehpreis vom Gegenteil überzeugen lassen.

Insgesamt sind beide Teile des dualen Rundfunksystems durchlässig geworden – im positiven wie im negativen Sinn. Die privaten Sender sind mit den von

ihnen entwickelten Formaten immer wieder auch Ideengeber für die öffentlich-rechtlichen Sender und so manche Nachrichtensendung der privaten Anbieter würde sich auch im öffentlich-rechtlichen Bereich keineswegs als Fremdkörper ausnehmen. Zunehmend leisten Campusradios, Lokalfunksender und andere private Sender die Nachwuchsarbeit für den öffentlich-rechtlichen Sektor, der die Moderatoren mit privaten Wurzeln gern ins Programm nimmt. Judith Rakers, die einst beim Privatsender Radio Hochstift (Paderborn/Höxter) lernte, bevor sie zur ARD-„Tagesschau“ ging, ist hier nur eines von vielen prominenten Beispielen.

Weitgehend unbestritten ist, dass die föderale Struktur mit ein Grund für das vielfältige deutsche Mediensystem ist. Um den Medienrechtler Reinhart Ricker zu zitieren: „Der Staat allein kann nicht für Pluralismus sorgen.“ Der Staat darf es, verfassungsrechtlich betrachtet, im Medienbereich auch gar nicht. Wir reden bei Rundfunkpolitik eben nicht nur über Wirtschaftspolitik, sondern auch über Kulturpolitik. Mit der Betrachtung und Bewertung vorrangig als Kulturgut unterliegt der Rundfunk daher der Hoheit der Länder. Das hat sich bewährt. Denn nimmt man als maßgebliche Währung für die Beurteilung eines funktionierenden Mediensystems differenzierte und vielfältige Medienangebote, wird klar, dass in Staaten wie Frankreich oder Großbritannien, in denen es keine regional verankerten Medienanstalten gibt, der „Wechselkurs“ deutlich schlechter ist. Ein Beispiel: Deutschlandweit senden bereits seit mehr als zehn Jahren regionale und lokale TV-Stationen, in Bayern sogar noch länger. Das Office of Communications (Ofcom), die Aufsichtsbehörde im Vereinigten Königreich, hat hingegen erst vor kurzem das erste regionale Angebot lizenziert. Und in Italien, ebenfalls ein zentralistisch organisierter Staat, hat Silvio Berlusconi die regional angelegten Möglichkeiten ausgenutzt, um ein nationales Medienimperium aufzubauen. Regional verwurzelte Angebote bewirken Vielfalt – eine föderale Struktur wie in Deutschland befördert dies.

These 2: Kooperativer Föderalismus bei der Medienaufsicht ist organisierbar

Die Kosten und der generelle Aufwand für den Föderalismus sind hoch, die Komplexität ist es ebenso. Hier gilt bei der Medienaufsicht nichts anderes als bei anderen föderal agierenden Einrichtungen. Es ist nachvollziehbar, dass nicht jeder auf den ersten Blick versteht, wie Medienaufsicht bei uns funktioniert. Die Zahl der beteiligten Organisationseinheiten (DLM, ZAK, KJM, KEK, GVK usw.) ist im Vergleich zu Monostrukturen wie in Großbritannien, Frankreich, Italien oder den USA hierzulande hoch. Aber es funktioniert. Zugegeben, Geld kostet die Aufsicht auch: Die Landesmedienanstalten bekommen – noch aus den Rundfunkgebühren, demnächst aus dem Rundfunkbeitrag, der längst als „Haushaltsabgabe“ in den allgemeinen Sprachgebrauch aufgenommen worden ist – jährlich 99,6 Mio Euro (nicht, wie gern behauptet wird, 137 Mio Euro). Im Endeffekt kostet die föderale Medienaufsicht jeden Haushalt 34 Cent pro Monat, wobei von diesem Geld in einigen Bundesländern noch erhebliche Beträge für kulturelle Aufgaben – wie etwa die Filmförderung – abgezogen werden. Doch es sind gerade die differenzierten Strukturen, die für Medienvielfalt und Medienqualität, vor allem aber für starke regionale Schwerpunkte jedenfalls mitverantwortlich sind. Und dass zentralisierte Systeme am Ende günstiger sind, ist in der Realität auch noch nicht bewiesen, ein Blick auf die Mitarbeiterzahl der französischen Aufsichtsbehörde Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) in Paris mag da genügen.

Die Bestrebungen der Medienanstalten in den letzten Jahren waren darauf gerichtet, funktionierende gemeinsame Strukturen zu schaffen, in denen bundesweit einheitliche Sachverhalte verbindlich entschieden werden. Dies zunächst auf freiwilliger Basis, was bereits besser funktioniert hat, als mancher zugeben will. In der Folgezeit haben die Medienanstalten die rechtlichen Vorgaben des 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrags umgesetzt, die eine Bündelung der Aufgaben in Kommissionen wie der ZAK, der KEK, der KJM (Kommission für

Jugendmedienschutz) und der GVK (Gremienvorsitzendenkonferenz) vorgeben, die von *einer* Gemeinsamen Geschäftsstelle organisiert und koordiniert werden. Dabei sind die bisher eigenständigen Geschäftsstellen der KEK und der KJM bis September 2013 in die bestehende Gemeinsame Geschäftsstelle in Berlin zu integrieren, die im Mai 2010 ihre Arbeit aufgenommen hat.

Damit werden ab dem nächsten Jahr für bundesweite Angebote alle Fragen, die Zulassung, Jugendschutz, Medienkonzentration, Plattformregulierung und Werbung betreffen, endgültig bundesweit einheitlich bewertet und für die einzelnen Medienanstalten verbindlich entschieden! Dabei ist zu betonen: Die Geschäftsstelle in Berlin koordiniert und organisiert die Entscheidungen der Organe und bereitet sie vor. Inhaltliches und Konzeptionelles und vor allem auch die Umsetzung der Entscheidungen vor Ort obliegen weiterhin den Expertinnen und Experten in den gewachsenen Arbeitsstrukturen der einzelnen Medienanstalten. Das ist auch gut so, weil sich dort im Lauf der Zeit viel Wissen und Kompetenz angesammelt haben und auf diese Weise Doppelstrukturen verhindert werden.

Wie man dieses System mit zentraler Geschäftsstelle und zentralen Arbeits- und Funktionseinheiten samt angegliederten, aber weiter im Regionalen tätigen Medienanstalten bezeichnet, ist dabei zweitrangig. Vielleicht trifft es inhaltlich der Begriff der „teilzentralisierten Landesmedienanstalten“ am besten, wenngleich sich dieses Wortungetüm schlecht für ein Türschild eignet. Praktisch haben die Medienanstalten aber genau das bereits aufgebaut, was einige noch fordern: *eine* Medienanstalt der Länder. Die Medienanstalten konzentrieren sich daneben auf das, was sie, im Regionalen gut verankert, kennen und einschätzen können: Förderung und Ausgestaltung subföderaler Angebote, etwa im Regional-, Lokal-, Campus- und Bürgerfunk, Förderung der Medienkompetenz, Förderung von Partizipation, um nur einige Beispiele zu nennen. Die Kultusministerkonferenz könnte neidisch auf eine solch gut funktionierende Struktur blicken. Insofern lässt sich mit Blick auf eine effektive Arbeit der Landesmedienanstalten nur feststellen: Geht doch! Jedenfalls sind weitere Überlegungen zur Organisation der Medienanstalten entbehrlich, so dass die dadurch bei den Freunden der Medienanstalt der Länder eingesparte Zeit für die Lösung der wirklich drängenden Probleme im Medienbereich genutzt werden könnte.

„Tue Gutes und rede darüber“, das sollte zukünftig verstärkt auch das Motto der Medienanstalten sein. Sie sollten sich noch intensiver als bisher bemühen, deutlich zu machen, was ihre Kernaufgaben sind, welche vielfältigen Aufgaben sie neben der Zulassung und Aufsicht im Rundfunk noch wahrnehmen und wofür sie als Gemeinschaft stehen. Stichworte sind in diesem Zusammenhang: Vielfaltsicherung, Kompetenzförderung, Gewährleistung der Unabhängigkeit – der eigenen wie der der Branche – vor sachfremden Einflüssen. Und als Leitbild der Medienanstalten böte sich analog zum ARD-Slogan „Wir sind eins“ an: „Wir Medienanstalten“ – und genau das gilt es zukünftig noch stärker als bisher zu verinnerlichen und zu leben.

These 3: Kooperativer Föderalismus bei der Medienaufsicht braucht kritische Selbstreflexion und ständige Weiterentwicklung

Auch wenn die Medienanstalten mit der Schaffung und Fortentwicklung ihrer Gemeinsamen Geschäftsstelle einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer Optimierung der Medienaufsicht getan haben, dürfen sie nicht der Versuchung unterliegen, sich auf dem Erreichten auszuruhen und bequem einzurichten. Sie müssen sich stattdessen bei allem, was sie tun, auch immer wieder selbstkritisch hinterfragen und nach Verbesserungsmöglichkeiten suchen.

Ein Beispiel ist die dringend notwendige Verkürzung von Verfahrensabläufen. Anspruch der Medienanstalten sollte sein, Sanktionen bei Verstößen gegen das Medienrecht so zügig wie möglich umzusetzen. Natürlich gilt, dass in einem

Rechtsstaat Verfahren mitunter lange dauern können, ohne dass daran Medienanstalten allein Schuld sind. Aber die Öffentlichkeit, die die Medienaufsicht finanziert, hat in diesen Fällen zumindest ein Recht darauf, zu erfahren, weshalb es im Einzelfall zu großen Verzögerungen kommt. Es ist und bleibt ärgerlich und für jeden Nichtjuristen unverständlich, wenn Veranstalter bis heute nicht sanktioniert werden konnten, deren Werbeverstöße mehr als zwei Jahre zurückliegen. Besonders im Jugendschutz wären zügigere Entscheidungen wünschenswert und sollten auch möglich sein.

These 4: Kooperativer Föderalismus bei der Medienaufsicht braucht ein optimiertes Regulierungsinstrumentarium

- ***Konvergente Regulierung***

Mit der Neustruktur ist die Medienaufsicht unserer Ansicht nach im Grundsatz organisatorisch gut gerüstet für die beschleunigte Entwicklung, die sich auch jenseits nationaler Grenzen, im europäischen oder globalen Kontext, abspielt. Auch können die Medienanstalten, wie dargestellt, in vielen Punkten weiter an sich arbeiten und so zu einer weiteren Verbesserung ihrer Zusammenarbeit kommen. In anderen Punkten, die für eine Optimierung der Medienaufsicht erforderlich sind, brauchen die Medienanstalten jedoch die Hilfe der Politik.

Kaum ein anderer Bereich in modernen Gesellschaften unterliegt so schnellen und dynamischen Veränderungen wie der Bereich der Medien. Dieser Dynamik hinkt das geltende rundfunkzentrierte Medienrecht seit langem hinterher. In immer kürzeren Abständen drängen neue audiovisuelle Angebote auf den Markt, die mit dem herkömmlichen Instrumentarium kaum zu fassen sind. Deshalb muss inhaltlich weitergedacht und der Rundfunkstaatsvertrag zu einem zeitgemäßen audiovisuellen Medienstaatsvertrag weiterentwickelt werden. Wir können recht genau umschreiben, wo sich für Medienpolitik und Medienaufsicht weitere Aufgabenfelder auftun, um das zentrale Ziel, nämlich die Sicherung vielfältiger elektronischer Inhalte und Angebote, zu erreichen. Hier wird es darauf ankommen, dass Bundesländer und Medienanstalten gemeinsam Lösungen finden.

Neben der Sicherung der Netzneutralität und Regelungen für die Auffindbarkeit auf Plattformen müssen vor allem die Instrumente für die Behandlung internetbasierter Angebote den veränderten Kommunikationsgewohnheiten angepasst werden. Es kann nicht sein, dass sich etwa auf bild.de oder mit den angekündigten zwölf Internet-TV-Kanälen auf YouTube hybride TV-Angebote weiter ausbilden und zu einer immer stärkeren Konkurrenz für konventionelle Fernsehanbieter werden, dass die herkömmlichen Regulierungsansätze aber damit nicht differenziert genug umgehen können. So wie es kaum sinnvoll ist, dass ein „Google Hangout on air“ lizenzpflichtig wird, nur weil er linear daherkommt.

Insgesamt darf die Regulierung die Möglichkeiten, die das Internet bietet, nicht über Gebühr einschränken, sondern muss dort ansetzen, wo der Einfluss auf die Meinungsbildung beginnt. Wir müssen wegkommen von einer allzu kleinteiligen Regulierung, die schnell technisch überholt wird. Insgesamt muss die zeitgemäße Regulierung gewährleisten, dass audiovisuelle Angebote mit der gleichen Wirkungsintensität auch gleichen Regularien unterliegen. Dabei geht es nicht etwa um noch mehr Regulierung, sondern es geht um eine abgestufte Regulierung, wie sie im Übrigen – das zeigt eine der zahlreichen Ofcom-Studien – von den Nutzern auch erwartet und akzeptiert wird.

- ***Konsequente gemeinschaftsorientierte Rahmenbedingungen***

Der Rundfunkstaatsvertrag und die Struktur der Medienanstalten sind zu Recht darauf ausgelegt, dass über Angelegenheiten von bundesweiter Bedeutung in den zuständigen überregionalen Organen der Medienanstalten bundesweit einheitlich entschieden wird. Standortfragen sollen aus gutem Grund im Zusammenhang mit Zulassungsfragen keine Rolle spielen. Wenn der Rundfunkstaats-

vertrag dies konsequent umsetzte, wäre die in ihm angelegte freie Wahl der Zulassungs- und Aufsichtsbehörde unter allen Medienanstalten völlig unproblematisch.

Schon heute ist es im Grunde genommen vollkommen egal, bei welcher Medienanstalt ein Zulassungsantrag eingeht, da für alle bundesweiten Anbieter gleiches Recht gilt und die Medienanstalten hierüber gemeinsam entscheiden, so dass die Ansichten einzelner Medienanstalten nicht zum Tragen kommen. Die einzige Ausnahme bilden hier gegenwärtig noch die Drittsendezeiten, die bundesweit verbreitet, aber von einer einzelnen Medienanstalt vergeben werden. Hier sollten künftig konsequenterweise ZAK und GVK die Zulassungsentscheidungen treffen.

- **Kooperation zwischen Medienanstalten, Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur**

Telekommunikations-, kartell-, und rundfunkrechtliche Fragestellungen haben zunehmend größere Schnittmengen, die eine enge Kooperation der für die jeweiligen Fragestellungen zuständigen Behörden erfordern. Die Erfahrung der Medienanstalten zeigt aber deutlich, dass reine Appelle zu (mehr) Konsultationen und Absprachen zwischen Medienanstalten, Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur nicht funktionieren. Ähnlich wie zum Beispiel in Belgien seit längerem gesetzlich geregelt, sollte zumindest eine formelle Zusammenarbeit und Benennungsherstellung oder Ähnliches für definierte Fälle auch in Deutschland vorgeschrieben sein. Wir Medienanstalten werden auf jeden Fall versuchen, die Zusammenarbeit und den Austausch aller drei Institutionen voranzutreiben und auf eine regelmäßige Basis zu stellen.

- **Stärkung der Gremien**

Dem Föderalismus, so formulierte es jüngst NRW-Medienstaatssekretär Marc Jan Eumann, komme für die Gewährleistung von Medienvielfalt eine besondere Bedeutung zu. Die Gremien, das jeweilige „Hauptorgan“ einer Medienanstalt, sollten analog zu dieser medienpolitischen Forderung mehr Einfluss bekommen. Ob eine spezielle und bundesweite Gremienvertreterkonferenz (GVK) – als Nachfolgeeinrichtung der jetzigen Gremienvorsitzendenkonferenz – die Arbeit der auf Länderebene tätigen Gremien ergänzen kann, ist zu diskutieren. Warum sollten nicht die Gremien der Landesmedienanstalten nicht nur, wie bisher, ihre jeweiligen Vorsitzenden, sondern zum Beispiel auch jeweils drei Vertreter in diese neuartige GVK entsenden, die dann überdies in ihren Aufgaben und Zuständigkeiten gestärkt werden könnte? Auch ein abgespecktes Bundesratsmodell wäre denkbar, es müssen ja nicht gleich 77 Mitglieder wie beim ZDF-Fernsehrat sein.

Fazit

Wir haben mit der Etablierung der Gemeinsamen Geschäftsstelle ein Etappenziel erreicht, aber der Weg zu einer optimierten Medienaufsicht ist noch lang. Es gibt keinen Grund, das bisher Erreichte kleinzureden, Zeit zum Ausruhen gibt es allerdings auch nicht. Die Medienanstalten sind starke regionale Institutionen, die als Gemeinschaft noch stärker als bisher zusammenwachsen werden. Die Voraussetzungen dafür sind gut. Angesichts der Herausforderungen durch Apple, Google, Facebook & Co. geht es um eine gemeinsame Antwort aller Beteiligten: der Anbieter, der Regulierer, der Bundesländer und des Bundes, um in Europa in der Lage zu sein, mitzugestalten. Zentralistische Systeme sind uns überlegen, wenn es um die Geschlossenheit des Auftritts geht, das merkt man in Brüssel immer wieder. Doch der Preis dafür ist ein Weniger an Vielfalt, ein Weniger an Unabhängigkeit, ein Weniger an Subsidiarität. Und dabei hat sich Brüssel doch gerade das Subsidiaritätsprinzip auf die Fahnen geschrieben. Diese Fahnen sollten wir nicht einfach einholen.

21.12.12/FK