

Dr. Jürgen Brautmeier

Kann der Staat noch eine „positive Rundfunkordnung“ diktieren?

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Staatsferne des ZDF hat es wieder einmal gezeigt: Die Rundfunkregulierung und damit die Rundfunkpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bewegt sich in sehr kleinen Schritten, wenn sie nicht sogar auf der Stelle tritt. Dies gilt sowohl für die Politik als auch für das Verfassungsgericht, das von Anbeginn in allen seinen Rundfunkurteilen aus Art. 5 des Grundgesetzes herausgelesen hat, dass der Staat für eine „positive Rundfunkordnung“ zu sorgen habe. Der Gesetzgeber sollte definieren, wie der Rundfunk, also das Radio und das Fernsehen in Deutschland verfasst sein, welche Funktion und Organisation sie haben sollen.

In den 60er und 70er Jahren war dies wahrscheinlich ein richtiger Ansatz: Zunächst nur ein Fernsehprogramm, dann zwei, dann drei und daneben eine überschaubare Anzahl von Hörfunkprogrammen, alles in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft, konnte man per Gesetz etablieren und detailliert regulieren. Schwieriger wurde es dann schon in den 80er Jahren, als mit Satellit und Kabel eine deutliche Vermehrung der Programme möglich wurde und deswegen eine vorausschauende Regulierung zwar noch den kommerziellen Rundfunk ermöglichte, es sich in Wirklichkeit aber nur noch um eine Reaktion auf technische Entwicklungen handelte, die man als Gesetzgeber gar nicht mehr festlegen bzw. beeinflussen konnte.

Mit der Möglichkeit der Veranstaltung von immer mehr – und nicht mehr an nationalen Grenzen orientierten – Satellitenprogrammen wurde deutlich, dass die rechtliche Ausgestaltung der Rundfunklandschaft der technischen Entwicklung hinterher lief. Die Novellierungszyklen von Ländergesetzen beziehungsweise Staatsverträgen wurden immer kürzer, immer hektischer – und immer weniger adäquat. Wie soll eine positive Rundfunkordnung vorgegeben werden, wenn man nur noch atemlos hinterherläuft? Trotz dieser Entwicklung blieb aber das Bundesverfassungsgericht bei seiner Linie, im Gegenteil wurden seine Urteile immer kleinteiliger und trieben die Politik und das gesamte System immer tiefer hinein in eine quasi unmögliche Aufgabe. Das Urteil zu Staatsferne der Gremien des ZDF ist hierfür ein anschauliches Beispiel. Wo steht, dass die Vertreter von Staat und Parteien exakt ein Drittel der Plätze besetzen dürfen, die in Kontrollgremien zu besetzen sind? In der Verfassung steht nirgendwo, dass dies 33 Prozent sein müssen. Warum nicht 35, warum nicht 25, warum nicht 5 Prozent? Es wirkt willkürlich, es wirkt hilflos.

Diese Zahlen belegen nur, wie tief sich das Verfassungsgericht und in der Folge die Politik in ihrem eigenen Denken verheddert haben. Durch das Urteil des Oberverwaltungsgerichts München zur Fusion von Springer und ProSiebenSat1 ist deutlich geworden, welche praktische Folgen das hat. Zur Erinnerung: Das Bundeskartellamt hatte die Fusion aus Wettbewerbsgründen untersagt, die Kommission der Landesmedienanstalten zur Konzentrationskontrolle (KEK) hatte dies aus Vielfaltsgesichtspunkten versucht zu tun. Durch die gerichtliche Überprüfung beider Untersagungen wurde das Wettbewerbsrecht bestätigt, das Rundfunkrecht aber nicht. Faktisch hat jetzt die KEK keine passenden Instrumente mehr, allenfalls eine theoretisch vorstellbare Fusion von RTL einerseits und ProSiebenSat1 andererseits könnte noch ein relevanter Prüffall sein. Die KEK hatte allerdings, das muss zu ihrer Ehrenrettung gesagt werden, mangels geeigneter, moderner Konzentrationsbestimmungen im Rundfunkstaatsvertrag gar keine andere Wahl, als den einmal eingeschlagenen Weg zu gehen. Aber es war, wie wir jetzt wissen, ein Weg in die Sackgasse.

Ist also der staatliche Versuch, eine detailliert ausgearbeitete, „positive Rundfunkordnung“ vorzugeben, gescheitert? Dies muss man wohl so sehen, zumindest was die bisherige Herangehensweise angeht. Gerade in der digitalen Welt, in der sich die technische Entwicklung so rasant beschleunigt hat, kann aber eine ex-ante-Regulierung, und nichts anderes ist eine „positive Rundfunkordnung“, nicht mehr adäquat funktionieren. Die in deutschem Denken vorherrschende Politik der „Vorsorge“ ist im Medienbereich nicht mehr durchhaltbar, ein modernes Medienrecht muss eine Politik der „Nachsorge“ betreiben. Der Staat kann und sollte dafür per Gesetz nur einen sehr groben Rahmen vorgeben, dessen Ausfüllung deutlich mehr als bisher den handelnden Akteuren der Regulierung, sprich den staatsfernen, pluralen Aufsichtsgremien überlassen bleiben muss.

Das Gebot der Stunde ist aus meiner Sicht eine freiere Gestaltung und Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch seine internen Rundfunk- bzw. Fernschräte ebenso wie eine flexiblere Regulierung des kommerziellen Sektors durch die Kommissionen oder Räte der Medienanstalten. Die pluralen Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wie auch die der Medienanstalten müssen Instrumente in die Hand bekommen, die sie schnell und adäquat handeln lassen. Sie können nicht immer auf gesetzliche Veränderungen warten, auf die sich die Politik bei der Komplexität der Materie ohnehin nur noch mühsam verständigen kann. Die Konvergenz der Medien wird dazu führen, dass sich die Aufsicht beziehungsweise Regulierung nur noch auf die Bewahrung bzw. den Schutz der wesentlichen Werte einer Gesellschaft und ihrer Bürgerinnen und Bürger konzentrieren kann. Datenschutz, Persönlichkeitsrechte, Privatheit,

Verbraucherschutz, Jugendschutz, Menschenwürde. Das reicht dann aber auch an Vorgaben und Regulierung.

Nebenbei sei bemerkt, dass sich die Diskussionen über eine Strukturreform der Medienanstalten deshalb auch eher auf diese Frage konzentrieren sollte, nämlich die Stärkung der gesellschaftlichen, staatsfernen Regulierung, statt immer wieder eine zentrale – und damit politisch besser zu lenkende und staatsnahe – Institution in Form einer Ländermedienanstalt zu fordern. Die Debatte hierüber lenkt von den eigentlichen Herausforderungen ab und verhindert eine Konzentration auf das Wesentliche. Unsere föderale Grundordnung setzt einer Zentralisierung ohnehin Grenzen, abgesehen davon, dass Subsidiarität auch und gerade im Kulturbereich das bessere Prinzip ist. Das Urteil zur Staatsferne des ZDF hat deutlich gemacht, dass dessen Staats- und Politiknähe doch sehr ursächlich mit seiner Konstruktion zwischen Bund und Ländern zu tun hat. Soll das bei einer Ländermedienanstalt auch so kommen?

Die politischen Reaktionen auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts sind bezeichnend. Sie bewegen sich im Rahmen des bisherigen Denkens und sind deswegen nicht gerade mutig. Sie beschäftigen sich mit den Symptomen der Misere, zu den Ursachen stoßen sie nicht vor. Wer noch glaubt, im Zeitalter des Internets eine „positive Rundfunkordnung“ alter Art per Gesetz dekretieren zu können, hat nicht verstanden, was passiert. Der gesamte Ansatz unserer Rundfunk- beziehungsweise Medienpolitik gehört auf den Prüfstand. Es muss auch in Zukunft Spielregeln geben, es muss auch in Zukunft ein hohes Gut sein, Vielfalt zu sichern beziehungsweise zu stärken. Der Staat muss auch in Zukunft die Informations- und Meinungsfreiheit gewährleisten, den öffentlichen Diskurs ermöglichen, die Demokratie funktionstüchtig erhalten. Bis dato versucht er dies noch mit Regeln aus dem vorigen Jahrhundert. Und das Bundesverfassungsgericht hat ihn auch noch darin bestärkt.

Mit einem neuen Verständnis der staatlichen Möglichkeiten der Regulierung könnte sich vielleicht das emsige Bemühen um die politische Steuerung bzw. Einflussnahme verändern oder erledigen. Die Reaktionen auf das ZDF-Urteil sind bis zu diesem Punkt noch nicht gekommen, aber eine Debatte darüber hat ja gerade erst begonnen. Es wäre an der Zeit, ernsthaft über die Rolle des Staates in der Rundfunkregulierung zu diskutieren und diese auf ein Mindestmaß an Vorgaben und Kontrolle zurückzuführen.

Veröffentlicht in Funk-Korrespondenz Nr. 27 / 2014 unter dem Titel:
Im eigenen Denken verheddert. Kann der Staat noch eine „positive Rundfunkordnung“ diktieren?