

Zwischen zentralistischer Lenkung und privater Willkür nimmt die länderbezogene Rundfunkkontrolle eine Mittelstellung ein

Die föderale Medienordnung ist in Gefahr

Robert Grünewald

„Medien-Föderalismus“ war ein Aufsatz überschrieben, der vor einem knappen Jahrzehnt in einer Ausgabe dieser Zeitschrift (Gernot Facius, PM 251) erschien. Er behandelte die Überführung des zentral gelenkten DDR-Mediensystems in die Kommunikationsordnung einer freiheitlichen Demokratie. Hervorgehoben wurde dabei besonders, dass mit dem in Westdeutschland bestehenden föderalen System bereits ein Ordnungsmodell zur Verfügung stand, zu dem es auch nach der Wiedervereinigung keine wirkliche Alternative gab. Der Kontrast zwischen dem freiheitlichen, föderalen System des Westens und den bis dahin vom SED-Apparat kontrollierten Medien der DDR hätte indes nicht schärfer sein können. Dennoch gelang das schier Unmachbare: Das Ergebnis war eine eindrucksvolle Bestätigung der föderalen Medienordnung als Kommunikationsgrundlage auch für das wiedervereinigte Deutschland. Die Neuordnung der Medien in Deutschland nach 1945 und 1990 auf föderaler Basis beruht somit in doppelter Hinsicht auf der Erfahrung mit der staatlichen Kommunikationslenkung im totalitären System.

Neuerdings ist es vor allem die technologische Entwicklung im Kommunikations-

system, die kommunikationspolitische Anpassungsleistungen erforderlich macht und damit eine Herausforderung für den Föderalismus in Deutschland darstellt. Nur pauschal sei hier verwiesen auf die Mitte der neunziger Jahre geführte Diskussion um die integrative Nutzung herkömmlicher Medien der Massenkommunikation und individueller Datenübertragungsmöglichkeiten (Multimedia), in deren Mittelpunkt die alternative Suche nach dem Ordnungsrahmen auf Bundes- oder Länderebene stand. In beispielhafter Kooperation mit den Ländern ist es der damaligen Bundesregierung gelungen, durch eine Aufteilung der Regelungsmaterie in die Zuständigkeit des Bundes und die der Länder den Konflikt zu entschärfen. Auch hier war das Ergebnis ein eindrucksvoller Beweis für das Funktionieren der bundesstaatlichen Ordnung und ein deutliches Plädoyer für den Medienföderalismus in Deutschland.

Vergessene Gründungsidee

Mittlerweile jedoch erscheint der Konsens brüchig. Was die neue Bundesregierung, in Bonn und Berlin kaum im Amt, zur Kontrolle des Medienmarktes in Deutschland,

vor allem im Hinblick auf die Privatfunkaufsicht, an Vorschlägen unterbreitet, entzieht dem föderalen System seine Grundlage. Völlig vergessen scheint, dass der Rundfunkföderalismus seine Berechtigung nach wie vor aus der Gründungsidee bei der Entstehung des Rundfunks nach dem Krieg bezieht. Grundgedanke war die unabhängige, so weit wie möglich staatsferne Organisation des Rundfunks und seiner Kontrolle durch Dezentralisierung und Föderalisierung, um publizistischer Machtzusammenballung entgegenzuwirken. Verfassungsrechtlich wurde diesem Gedanken Rechnung getragen, indem der Bund durch Artikel 30 und 70 Grundgesetz von der Gesetzgebungszuständigkeit im Rundfunkbereich weitgehend ausgeschlossen wurde. Das Karlsruher Fernsehurteil von 1961 hat dies nochmals ausdrücklich bestätigt und damit den dem Rundfunkföderalismus zu Grunde liegenden Gedanken der Gewaltenteilung erneuert. Föderale Gewaltenteilung in der Medienpolitik – dies meint die Zuständigkeit der Länder für die Rundfunk- und Pressegesetzgebung sowie die des Bundes für Bundesrundfunk, Presserahmenrecht und neue Kommunikationsdienste.

Medien im Machtkalkül

An dieser Gewaltenteilung in der Medienpolitik rührt nun die jetzige Bundesregierung, wenn sie, wie von ihr gefordert, eine wichtige Rundfunkregelungsfunktion der Länder künftig von einer Institution der Bundesebene wahrgenommen wissen will. Mit ihren Plänen für eine Bundesmedienanstalt, der die Kompetenzen der bisherigen Landesmedienanstalten bei der Privatfunkaufsicht übertragen werden sollen, stellt sie nicht nur die föderale Medienordnung in Frage, sondern dokumentiert, dass

sie künftig auch Medienfragen in ihr Machtkalkül einbeziehen will. Zwar hat die Bundesregierung die Pläne durch ihren Kulturstaatsminister wieder dementieren lassen, doch bezog sich das Dementi nicht auf das Vorhaben insgesamt, sondern nur auf Ausgestaltungen im Detail. Die heftige Reaktion der unionsregierten Länder zeigt, wie ernst die Absichten der Bundesregierung dort mittlerweile eingeschätzt werden. Sie stellen den Medienföderalismus vor eine harte Bewährungsprobe. Doch worum geht es im Einzelnen?

Föderalistische Kontrolle

Bis 1991 sind in allen Bundesländern Rechtsgrundlagen geschaffen worden, die die Zulassung von privatem Rundfunk ermöglichen. Zulassung und Kontrolle des privaten Rundfunks obliegt den Landesmedienanstalten, deren Organisation und Arbeitsweise vom Gesetzgeber in den Landesmediengesetzen geregelt ist. Die Aufgaben der Kontrollorgane des privaten Rundfunks sind im Rundfunkstaatsvertrag der Länder einheitlich festgeschrieben. Sowohl in diesem kooperativen Element (Kooperativer Föderalismus) wie in der Tatsache, dass die Arbeitsweise der Kontrollorgane von Land zu Land unterschiedlich geregelt ist, drückt sich der föderalistische Charakter des Rechtsrahmens für den privaten Rundfunk aus. Was spricht also gegen die Rechtsaufsicht für den privaten Rundfunk in ihrer jetzigen Form?

Als Institut der staatlichen Rechtsaufsicht sind die Landesmedienanstalten aus vielerlei Gründen in die Kritik geraten. Reformbedarf wird vor allem bei der Abstimmung und Kooperationsverpflichtung der Anstalten gesehen. Auch die Kosten für die bestehenden fünfzehn Anstalten werden als Argu-

ment gegen die föderalistisch organisierte Kontrolle des privaten Rundfunks ins Feld geführt. Ein besonderes Problem stellt darüber hinaus die Konzentrationskontrolle dar. Der Rundfunkstaatsvertrag gibt den Landesmedienanstalten eine umfangreiche Prüfarbeit vor, die ein Mindestmaß an einheitlichem Vorgehen voraussetzt. Dies geschieht ansatzweise im Rahmen der so genannten Direktorenkonferenz, doch fehlt es an der Möglichkeit zu bindenden Beschlüssen für die einzelnen Anstalten.

Parteipolitischer Einfluss

Allerdings suspendieren diese Probleme noch nicht die föderalistisch organisierte Kontrolle des privaten Rundfunks. Vielmehr kommt etwa in dem Umstand, dass die Landesmedienanstalten gegensätzliche Positionen vertreten, zum Ausdruck, dass sich der Einfluss von Staat und Parteien auch auf den privaten Rundfunk ausgedehnt hat. Eine Medienanstalt des Bundesrechts indes böte keine Gewähr für eine Ausschaltung des Staats- und Parteinflusses. Im Gegenteil: Dies wird, das Modell der Bundesregierung zu Grunde gelegt, geradezu angestrebt. Denn neben dem Aufsichtsgremium der Bundesmedienanstalt fungiert als zweite Kammer einer Dachorganisation, die sich Kommunikationsrat nennt, der bereits existierende Beirat der Regulierungsbehörde. Dieser ist bereits mit Politikern aus Bund und Ländern besetzt. Der Rundfunkkontrolle allein nach parteipolitischen Gesichtspunkten wären Tür und Tor geöffnet.

Erst auf den zweiten Blick zu durchschauen ist in dem Modell eine weitere Absicht. Die Medienaufsicht wird unter dem Schein der Wahrung föderaler Funktionen eng mit einer Bundesbehörde verkoppelt. Würde der

Plan Wirklichkeit, hätte diese Form der Ko-habitation zur Folge, dass früher oder später Regelungs- und Kontrollfunktionen des Bundes und der Länder miteinander verzahnt würden. Dies bedeutete das Aus für eine klare Trennung der Zuständigkeiten innerhalb der Medienregelungen Deutschlands.

Nicht zu übersehen ist eine dritte, gravierendere Gefahr. Es ist keine Frage, dass das Aufbrechen des Zuständigkeitstabus einen Rutschbahneffekt auslösen würde, in dessen Gefolge die gesamte Mediengesetzgebungszuständigkeit der Länder dem Bund zum Opfer fallen könnte, jene für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und auch für die Presse inbegriffen. Zwar wäre dafür eine Grundgesetzänderung notwendig, doch erscheint die erforderliche Mehrheit im Bundestag nicht jenseits des Vorstellbaren, zumal es starke Befürworter einer Kompetenzverlagerung auf den Bund in allen Bundestagsparteien gibt. Deren Zahl dürfte jedoch bei zunehmendem Problemdruck eher noch wachsen. Denn die Probleme der Privatfunkaufsicht stellen beileibe nicht den einzigen Kritikpunkt im föderalen Mediensystem dar.

Verwiesen sei hier nur auf die Hindernisse bei der Umsetzung europäischer Fernsehrichtlinien in das deutsche Recht, die zunehmende Konvergenz von Telekommunikation und Rundfunk im expandierenden Medienmarkt, die, so will es die EU, eine Regelung auf einheitlicher Rechtsbasis erforderlich machen, sowie die gelegentlichen Alleingänge einzelner Bundesländer beim Presserecht, die die Rechtsstellung der Presse in Deutschland insgesamt berühren.

Was wären die Folgen eines Rückzuges der Länder aus der Medienzuständigkeit für die Medienfreiheit in Deutschland? Kritiker

eines „übertriebenen“ Föderalismus, die die Gefahren einer Kompetenzverlagerung gering schätzen, verweisen gerne auf die Medienordnung unserer europäischen Nachbarländer. Diese kennen in der Tat eine föderalistische Zuständigkeit für den Rundfunk nicht. Allerdings ist schon ein genauer Blick nötig, um die „Fußangeln“ für die Medienfreiheit zu entdecken.

Lizenzen im Kanzleramt?

In Frankreich etwa ist die Regelung des Rundfunks durch nationales Recht – Gesetze, Verordnungen und Dekrete – kodifiziert, wobei die staatliche Exekutive neben dem Parlament eine herausragende Rolle spielt. Seit 1982 wird versucht, mittels staatlicher Medienkommissionen den direkten Zugriff des Staates zu minimieren, doch spiegelt deren jeweiliger kontrollrechtlicher wie personeller Zuschnitt die rundfunkpolitische Raison der jeweils amtierenden Mehrheitsregierung wider. Die 1986 mit der Zulassung kommerzieller Sender eingeleitete medienpolitische Wende hat den Rundfunk nicht aus dem Zugriff des Staates entlassen, wie die Flut der seitdem erlassenen staatlichen Rundfunkverordnungen und Dekrete gezeigt hat. Auch das jüngste, als „großes linkes Reformwerk“ angekündigte Rundfunkgesetz, das am Verbleib der Fachzuständigkeit beim Kommunikationsministerium und der Rolle staatlicher Aufsichtsbehörden festhält, hat daran nichts zu ändern vermocht.

In Großbritannien ist der Rundfunk ebenfalls Gegenstand der nationalen Gesetzgebung. Diese vollzieht sich in Form einfacher Gesetze, königlicher Dekrete und der Erteilung von Sendelizenzen durch nationale Aufsichtsbehörden. Die britische Rundfunkgesetzgebung gilt zwar im All-

gemeinen als freiheitsbezogen und undirigistisch, doch macht der Blick auf den neuen Broadcasting Act mit seinen 150 Paragraphen und zahlreichen Detailregulierungen im Anhang die „Regulierungsfreudigkeit“ und den zumindest der Theorie nach weitreichenden Anspruch des Staates an den Rundfunk deutlich. Dieser wird allenfalls durch die weitgehend liberale Haltung in der kommunikationspolitischen Praxis kompensiert.

In Österreich wurde, anders als in Deutschland, gerade in der bundesgesetzlichen Rechtsgrundlage des Rundfunks die Gewähr für dessen Freiheit und Unabhängigkeit gesucht. Diese Tradition wurde neuerdings auch bei der Reform des Hörfunks fortgesetzt. Bei dem 1997 vom Bundesparlament verabschiedeten Regionalradiogesetz, das private Hörfunkveranstalter zulässt, handelt es sich nämlich nicht, wie man auf Grund seiner Bezeichnung vermuten könnte, um eine föderalistisch motivierte Rundfunkreform. „Die Lizenzen gibt’s im Kanzleramt“, überschrieb eine Zeitung ihren Bericht über die Kritik in der österreichischen Öffentlichkeit sowohl an dem Gesetz wie an der mit der Lizenzvergabe und Kontrolle beauftragten und beim Bundeskanzleramt in Wien angesiedelten Radiobehörde.

Mittlere Position

Medienregulierung muss sein. Doch ist unter den hierskizzierten Voraussetzungen für das föderale Prinzip zu plädieren. Es bezieht eine mittlere Position zwischen einem grenzenlosen Freiheitsanspruch der Medien mit dem daraus abgeleiteten Angebot der Selbstregulierung auf der einen und dem Allmachtsanspruch des Staates auf der anderen Seite, wie ihn der Zentralismusorien-

tierte Regulierungsvorschlag der Bundesregierung verkörpert. Der im föderalen Prinzip verwirklichte Kompromiss besteht in der Schwächung des staatlichen Zugriffs auf die Medien durch Zerlegung des auf die Medien bezogenen staatlichen Regulierungsinteresses in föderalistische Einzelinteressen. Darüber hinaus hat das föderale Prinzip den Vorzug, dass es wegen der Notwendigkeit zur Verständigung über die divergierenden Regulierungsinteressen zur Transparenz medienpolitischer Entscheidungen beiträgt und durch den, wenn auch begrenzten, Zwang zur Kooperation den medienpolitischen Konsens fördert.

Diesen Weg der Vernunft scheinen nun auch die unionsregierten Länder einzuschlagen. Ihre Reformvorschläge für die Privatfunkaufsicht betreffen vor allem eine Verkleinerung der Zahl der Landesmedienanstalten durch Zusammenlegung bis hin zu einer föderalistisch zusammengesetzten Medienanstalt für alle Länder. Dabei werden sich vor allem Bayern und Baden-Württemberg bewegen müssen, die an ihrer eigenen Zuständigkeit festhalten wollen. Eine Einigung wäre auch die Vorausset-

zung, um mit den sozialdemokratisch angeführten Ländern zu einer Lösung zu kommen. Sollten diese sich jedoch dem von der Bundesregierung favorisierten Modell einer Bundesmedienanstalt anschließen, würde dies das vorläufige Ende des kooperativen Föderalismus in der Medienpolitik markieren.

Es bleibt festzustellen, dass sich der deutsche Medienföderalismus trotz aller Probleme bewährt hat. Er ist mit seiner disparaten institutionellen Grundlage eine besondere Spielart des Informations- und Meinungspluralismus. Wer Kommunikationskontrolle zentralisiert, muss sich darüber im Klaren sein, dass er ihre divergierenden Wertmaßstäbe vereinheitlicht und damit letztlich Kommunikation reduziert. Bedenkenswert sind schließlich auch die weit reichenden Konsequenzen: Über die Wertmaßstäbe des Föderalismus erfolgt in der Mediendemokratie die Produktkontrolle des demokratischen Politik- und Parteienwettbewerbs. Ohne diese Qualitätssicherung verkommt der politische Wettbewerb, zumal im Zeitalter der Politshows, zur Konkurrenz der Banalitäten.

Geliebter Untergang

„Haben die Medien der vergangenen Epoche unablässig geprahlt und gelobhudelt, so sind die derzeitigen so auf Untergangsstimmung getrimmt, dass man staunt, den nächsten Tag zu überleben.“

(Henryk Bereska, Ausgewählte Werke, Aphorismen 1999)