medien.politik
Eine Information der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft

6. August 2007

Eine noch fehlende Architektur des „Ganzen“ – Zur Neuordnung der Medienregulierung im 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag

Vorbemerkung

Mit dem 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag beginnt erst eine Reihe umfassender rundfunkpolitischer und auch medienrechtlicher Neuordnungen. Im Gesamtergebnis wird dies eine hochkomplexe Umgestaltung der Rundfunk- und Medienordnung zur Folge haben. Eher getrieben als lang- und mittelfristig geplant, sind die nun in Gang kommenden Umgestaltungsprozesse freilich auch überfällig. Wie andere Erfahrungen – so mit der Umsetzung des Telemediengesetzes – zeigen, liegt darin nicht nur die Chance, bislang Versäumtes nachzuholen, sondern auch die Gefahr, vorzeitig vollendete Tatsachen zu schaffen, die hinderlich für weitere Reformen und Neugestaltungen sein werden.

Die folgenden Anmerkungen zum vorliegenden Entwurf des 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrages beziehen sich daher einzig auf die Strukturveränderungen der Medienregulierung sowie auf Anforderungen an ein erweitertes staatsvertragliches Gesetzgebungsverfahren. Auf einzelne Regelungsfragen wird eher kursorisch eingegangen. Insofern sind diese Anmerkungen keine abschließende Stellungnahme zum gesamten Staatsvertragsentwurf.

Eine noch fehlende Architektur des „Ganzen“

Auf so gut wie allen Ebenen der bisherigen Rundfunk- und Medienregulierung stehen Reformen an, die weitaus mehr bedeuten als lediglich Anpassungen des bisherigen Regulierungssystems an die bekannten neuen Anforderungen. Die verfassungsrechtlichen Grundsätze von Vielfaltsicherung, Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht und kommunikativer Chancengleichheit erfordern angesichts der in der Tat tief greifenden Umbrüche der Medienlandschaft eine neue Architektur und damit auch Philosophie des „Ganzen“.

Das setzt grundlegende Verständigungen, naturgemäß also auch Kompromissbildungen, über abgestufte Regulierungsdichte wie über Verfahren regulierter Selbstregulierung voraus. Darin enthalten sind auch primär qualitative, medienübergreifende Stan-

dards etwa von „*Public Service Value*“. Vielfalt- und Qualitätssicherung wird sich in Zukunft weniger denn je einzig an institutionellen Garantien festmachen lassen.

Eine neue Sicht aufs „Ganze“ bedeutet noch lange nicht, abstrakt fertige Regulierungsmodelle anfertigen zu wollen. Entsprechend dem Grundsatz, sogenannte Regulierungspfade einzuhalten, ist daher der Schwerpunkt der Verständigung auf Ziele und Grundsätze der Umgestaltung zu legen. Allerdings handelt es sich bei solchen, eher grundsätzlichen Verständigungen, aber auch im Weiteren konkreteren Ausgestaltungen von Rahmenbedingungen und Regelwerken um Fragen *allgemeiner politischer Willensbildung*, die mehr umfasst als die institutionellen Akteure und „Marktteilnehmer“. Genau hier den entscheidenden Schritt – hin zu einer neuen Qualität medienpolitischer Gestaltung – nicht getan zu haben beziehungsweise nicht tun zu wollen, drückt der vorliegende Staatsvertragsentwurf deutlich aus.

Denn keineswegs so neuartig wie vielfach beschworen sind die erheblichen Probleme, die sich die bundesstaatliche Gesetzgebung durch eine völlig verengte Sicht auf Zuständigkeiten im Einzelnen wie Allgemeinen selbst geschaffen hat. Werden hier keine neuen Wege parlamentarischer Beratung einerseits und der Einbeziehung ‚zivilgesellschaftlicher‘ Akteure andererseits beschritten, droht das nachgerade klassische medienpolitische Defizit – Schwächung der Legislative, weitgehender Ausschluss der Öffentlichkeit von Belangen des „Öffentlichen“ – noch potenziert zu werden.

Institutionelle Ebene und Zuständigkeiten

Unterstützung und Kritik zu dem jetzt vorliegenden Entwurf einer institutionellen Neuordnung ergeben sich aus dem bislang bereits Gesagten. Mit der Zusammenfassung überregional und bundesweit relevanter Regelungsfragen ist zunächst ein erster Schritt in die richtige Richtung getan. Weit entfernt scheint man aber noch von dem von vielen zurecht favorisierten Ziel „*One Shop – One Stop*“ zu sein. Dieses soll schließlich Optimierung von Entscheidungsprozessen und zugleich höchst mögliche Transparenz in doppelter Perspektive gewährleisten: Einerseits Transparenz für Investoren, andererseits Transparenz im Sinne politischer Öffentlichkeit.

Richtig verstanden heißt „*One Shop – One Stop*“ nicht die Zusammenlegung von Zuständigkeiten, sondern deren Bündelung und die Bildung eines Zusammenhanges zur Optimierung von Sachverhaltsklärung, Beratungs- und Entscheidungsprozessen. In diesem Sinne muss vor allem der Zusammenhang beziehungsweise die Zusammensetzung sowie das Zusammenwirken der vorgesehen Gremien bewertet werden. So bilden nach dem Staatsvertragsentwurf die neue Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) und die Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) bis auf enge verfahrensrechtliche Regelungen und Vorschriften keinen wirklichen Zusammenhang.

Problematisch ist hier auch die jeweilige Zusammensetzung von GVK und ZAK in Bezug auf die jeweilige Zuständigkeit. Als Vertretung der Beschlussgremien der Landesmedienanstalten ist die Zuständigkeit der GVK nicht auf die Zuweisung von Übertragungskapazitäten zu reduzieren. Deutlich erhalten hier in der ZAK die Direktoren der Landesmedienanstalten ein problematisches Alleinentscheidungsrecht in fast allen

relevanten Fragen. Dies wäre einzugrenzen durch das Prinzip eines Gemeinsamen Rates, der zumindest beratend in Fragen von Entscheidungskriterien tätig wird und neben ZAK und GVK auch durch Vertretungen gesellschaftlich relevanter Gruppen sowie unabhängigen Sachverständigen gebildet wird.

Für eine solche Gewährleistung demokratischer Teilhabe und Transparenz spricht vor allem, dass die in formeller Hinsicht scheinbar nur graduellen Verschiebungen von Entscheidungskompetenzen, insbesondere von der Landes- auf die länderübergreifende Ebene, im Ergebnis eine *neue Qualität von Entscheidungsmacht* darstellen. Entsprechend muss auch der Zusammenhang und die Zusammensetzung solcher Gremien den in den Ländern gemeinhin geltenden Grundsätzen folgen. Diese sind dann auch staatsvertraglich so festzuhalten. Davon unberührt bleiben ja die jeweiligen Einzelbestimmungen in den Ländern beziehungsweise für die Landesmedienanstalten nach Landesrecht.

Grundsätzlich zurückzuweisen ist die im Staatsvertrag vorgesehene Neuzusammensetzung der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK). Auch wenn es bei der Verteilung der letztentscheidenden Stimmgewichtung hier ein Entgegenkommen gegenüber den erheblichen Bedenken der KEK gegeben hat, lässt die Neuzusammensetzung das bislang prekäre Schicksal von Entscheidungen nunmehr zu einem Strukturelement des Entscheidungsprozesses selber werden. Stattdessen muss die KEK weiterhin als unabhängige Sachverständigenkommission bestehen bleiben. Entscheidungen der KEK sollten nur noch – analog den Befugnissen der Kartellbehörden – gerichtlich anfechtbar sein.

Kritisch zu bewerten ist die vorgesehene Vorschrift zur Bildung *einer* gemeinsamen Geschäftsstelle. Zwar liegt es nahe, gerade im Interesse des Wirkungszusammenhanges und optimierter Zusammenarbeit, insbesondere in Hinsicht auf Publizität und Transparenz, eine gemeinsame Geschäftsführung und Verwaltung einzurichten. Dies darf aber nicht zu Lasten der Arbeit der Kommissionen, etwa der KEK, gehen – worauf die KEK bereits kritisch hingewiesen hat. Die staatsvertraglich vorgesehenen Vorschriften zur Mittelfinanzierung durch die Landesmedienanstalten sind dafür nicht hinreichend.

Grenzen staatsvertraglicher Gesetzgebung

Ausgehend von dieser ersten kritischen Würdigung des aktuell vorliegenden Reformansatzes und in Hinblick auf den umfänglichen und hochkomplexen Reformprozess der kommenden Jahre werden die Grenzen staatsvertraglicher Gesetzgebung mehr als deutlich. Ver.di und die Deutsche Journalistinnen- und Journalistenunion in ver.di haben des öfteren darauf aufmerksam gemacht, dass die bisherige Praxis staatsvertraglicher Gesetzgebung dem Sinn der gewollten föderalen, bundesstaatlichen Medienordnung nicht mehr entspricht. Das Gesetzgebungsverfahren führt, wie in der Folge auch die Regulierungspraxis selber, zu einem Übergewicht der Exekutive, das kaum durch parlamentarische, geschweige denn gesellschaftliche Kontrolle gemindert werden kann.

Wie auf der Ebene der Medienregulierung selber, liegt hier ein erheblicher Reformbedarf schon im Gesetzgebungsverfahren selber. Den Landesparlamenten dürfen und sollen keine Kompetenzen entzogen werden, doch brauchen staatsvertragliche Gesetzgebungsverfahren mindestens einen Grad an öffentlicher Beratungskultur, wie sie für Bundesgesetze üblich sind. So sollten Rundfunk- und Medienstaatsverträge zur bundesweiten öffentlichen Anhörung kommen, durch Beteiligung sowohl der zuständigen Ausschüsse der Landesparlamente (und auch durch Hinzuziehung der jeweiligen Ausschüsse des Bundestages) sollten in öffentlichen Sitzungen Ministerpräsidenten beziehungsweise deren Vertreter staatsvertragliche Regelungen beraten.

Gemessen an den weit und tief greifenden Veränderungen, die sich medienpolitisch wie medienrechtlich nicht nur abzeichnen, sondern auf den einzelnen Regelungsebenen schon fast als Agenda festgeschrieben sind, wären solche Reformen zugunsten politischer und gesellschaftlicher Öffentlichkeit vom Aufwand her mindestens zu rechtfertigen.

Martin Dieckmann

Kontakt:
Martin Dieckmann
ver.di-Bundesvorstand
Ressort 14
Medienpolitik / Medienwirtschaft
Paula-Thiede-Ufer 10
10170 Berlin
martin.dieckmann@verdi.de

V.i.S.d.P.:
Frank Werneke
ver.di-Bundesvorstand
Paula-Thiede-Ufer 10
10179 Berlin