

Beitrag von Staatssekretär Martin Stadelmaier zur Festschrift anlässlich des 60. Geburtstages des ARD-Vorsitzenden, Intendant Fritz Raff

## **Die Rolle der Medienpolitik bei der Aufsicht im Rundfunk**

### *Traditionell gewachsene Aufsichtsstrukturen*

Die Medienaufsicht in Deutschland ist traditionell gewachsen und hat sich insbesondere mit dem privaten Rundfunk und dem Beginn des dualen Systems in den 80er Jahren sehr stark ausdifferenziert. Die Organisation der Rundfunkaufsicht folgt damit einerseits der föderalen dezentralen Struktur der Bundesrepublik, andererseits dem Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk mit teilweise unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen.

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gilt - abgesehen von der aus verfassungsrechtlichen Gründen subsidiären Rechtsaufsicht - das Prinzip der anstaltsintern organisierten Aufsicht durch die binnenplural zusammengesetzten Gremien. Die nachgeschaltete Rechtsaufsicht nehmen in der Regel die jeweiligen Staats- und Senatskanzleien der Länder wahr. Daneben erfolgt für den privaten Rundfunk die Wahrnehmung der Aufsichtsbefugnisse, d.h. die Rechtsaufsicht extern durch die zurzeit 14 Landesmedienanstalten in den einzelnen Ländern. Die Länder führen insoweit die Rechtsaufsicht nur über ihre jeweilige Landesmedienanstalt.

Das Nebeneinander der verschiedenen Institutionen, die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die Differenzierung nach externer und interner Aufsicht haben in der Vergangenheit immer wieder zu Kritik geführt.

Im Zuge der Digitalisierung, dadurch bedingter neuer Angebote, neu hinzutretender Anbieter oder völlig geänderter Geschäftsmodelle im Rundfunk und in den Medien insgesamt, wird zu Recht die Forderung erhoben, diesen Entwicklungen auch bei der Medienaufsicht Rechnung zu tragen. Dabei wird von verschiedenen Seiten eine zentrale Aufsicht für Rundfunk und Telemedien gefordert.

### *Das Modell „Ofcom“*

Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass es solche zentralen hoheitlichen Aufsichtsinstitutionen z.B. bereits in den USA, in Kanada, in Großbritannien oder in der Schweiz gibt. Als Vorbild für die Zukunft der Medienaufsicht in Deutschland wird immer wieder die im Jahr 2002 gegründete britische Ofcom (office of communications) genannt.

Die Ofcom ist für Rundfunk und Telekommunikation zuständig, d.h. sie teilt u.a. auch Sendefrequenzen für alle Bereiche zu. Darüber hinaus ist sie Wettbewerbsbehörde.

Besonderheit und Vorteil dieser Konstruktion ist es, dass die Ofcom sowohl für den öffentlich-rechtlichen Bereich (BBC) als auch für die Programme der privaten Sender zuständig ist.

Grundsätzlich stehe ich einem solchen Modell reserviert gegenüber. Ich möchte nicht unbedingt so weit gehen, für Deutschland eine Behörde nach dem Beispiel der Ofcom in Großbritannien zu fordern.

So steht die derzeitige Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern einer solchen „deutschen Ofcom“ klar entgegen. Telekommunikations- und Kartellrecht fallen in die Zuständigkeit des Bundes, das Medienrecht in die Zuständigkeit der Länder. Für diese Aufteilung bestehen gute Gründe. Der Bund soll für das Wirtschafts- und Telekommunikationsrecht, die Länder für die Inhalteregulierung von Angeboten zur Vielfaltssicherung verantwortlich sein. Eine Änderung dieser bestehenden Kompetenzen würde einen starken Eingriff in die Verfassung bedeuten und sollte politisch grundsätzlich vermieden werden.

Die Medienpolitik ist jedoch gefordert, zeitnah auf Herausforderungen bei der Medienaufsicht durch Anpassung der strukturellen Rahmenbedingungen zu reagieren. Insofern sollten wir unsere „Hausaufgaben“ machen. Das heißt, wir müssen in Teilschritten zu einheitlichen Entscheidungsstrukturen und zur Bündelung von Zuständigkeiten zumindest auf der Länderebene gelangen.

Auf diesem Weg konnten die Länder bereits wichtige Erfolge erzielen.

#### *Adäquate Aufsichtsstrukturen bei den privaten Medien*

So ist es uns bereits Mitte der 90er Jahre gelungen, im Medienkonzentrationsrecht mit der Einrichtung der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Rundfunkbereich (KEK) eine Institution zur bundesweiten Beobachtung und Bewertung von Medienkonzentrationsprozessen zu schaffen. Die KEK hat sich inzwischen in diesem schwierigen Feld in zahlreichen Fällen bewährt.

Darüber hinaus haben wir entsprechend der Verständigung mit dem Bund im Jugendmedienschutzstaatsvertrag und mit der Novellierung des Jugendschutzgesetzes im Jahr 2003 die Kompetenzen und rechtlichen Rahmenbedingungen beim Jugendmedienschutz neu geordnet. Mit klaren Zuständigkeiten des Bundes für Trägermedien und der Länder für die Online-Medien (Rundfunk und Telemedien)

war es möglich über die Schaffung der Kommission für Jugendschutz in den Medien (KJM) die bis dahin zersplitterte Aufsicht über die Online-Medien in Verantwortung der Länder zusammen zu führen.

Mit der Einführung der KJM und ihrer Gesamtzuständigkeit für Rundfunk und Telemedien ist es gelungen, der Konvergenz, d.h. dem Zusammenwachsen der Übertragungswege Rechnung zu tragen. So wird sichergestellt, dass unabhängig vom jeweiligen Verbreitungsweg einheitliche rechtliche Regelungen für gleiche Inhalte privater Anbieter bestehen und Anwendung finden.

Hinzu kommt noch ein dritter Aspekt, der eine Zusammenführung der Aufsichtsstrukturen erforderlich macht:

Es sind die bundesweiten Programme und Angebote, die sich im Zuge der Digitalisierung entwickeln und die eine über die einzelnen Länder hinausgehende Gesamtbetrachtung erfordern. Nicht zuletzt das Internet kennt keine Ländergrenzen.

Die Länder haben diese Entwicklungen im Rahmen des 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrages, der 2008 in Kraft treten soll, aufgegriffen und entsprechende Regelungen bei der Organisation der Medienaufsicht vorgesehen. Wesentliche Elemente sind die Schaffung einer zentralen Entscheidungs- und Aufsichtsstelle bei den Landesmedienanstalten mit der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK). Diese Stelle wird künftig für eine Vielzahl von bundesweiten Aufgaben für Private zuständig sein. Hierzu zählen u.a. die Zulassung von bundesweiten Veranstaltern und entsprechende Aufsichtsmaßnahmen, soweit nicht Aufgaben der KEK berührt sind, sowie die Zuweisung von Übertragungskapazitäten. Daneben wird die Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) für Auswahlentscheidungen unter mehreren privaten Anbietern bei der Zuweisung von Übertragungskapazitäten künftig zuständig sein. Mit der Schaffung einer solchen vernetzten Entscheidungsinstanz wird zusätzlich dem Wunsch bundesweiter Fernseh- und Hörfunkveranstalter nach Vereinfachung der bisher notwendigen Verfahren Rechnung getragen. Ich meine, dass im 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag angelegte Verfahren und die dortigen strukturellen Anpassungen bei der Medienaufsicht machen es möglich, angemessen und flexibel auf die sich abzeichnenden technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen im Medienbereich zu reagieren.

Hinter all diesen Reformüberlegungen steht das Modell der von mir seit langem geforderten Medienanstalt der Länder. Diese wäre aus meiner Sicht für alle bundesweiten Medienangebote die richtige Instanz. In einer solchen Medienanstalt aller Länder könnten schließlich die Aufgaben der bestehenden verschiedenen

Kommissionen integriert werden. Sie wäre damit einheitliche und rechtsfähige Entscheidungs- und Vollzugsstelle für alle bundesweiten Sachverhalte. Soweit sind wir leider bisher nicht gekommen, da formal noch immer an die einzelnen Landesmedienanstalten angeknüpft werden muss. Immerhin sind wir mit dem Ansatz eines „Kommissionsmodells“ de facto im Bereich der privaten Medienaufsicht einem solchen Zukunftsmodell bereits ein großes Stück nähergekommen.

### *Grenzen der Aufsicht im öffentlich-rechtlichen Rundfunk*

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk steht in Deutschland unter einem besonderen verfassungsrechtlichen Schutz. Das Bundesverfassungsgericht hat daraus für ihn eine Bestands- und Entwicklungsgarantie abgeleitet. Medienpolitik hat daher über die Rundfunkgesetzgebung dafür zu sorgen, dass die hierfür erforderlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Sie hat aber ebenso die Aufgabe, solche Instrumente zu schaffen oder zumindest anzuregen, die Fehlentwicklungen vermeiden können. Hierzu möchte ich zwei Beispiele nennen:

#### Beteiligungsmanagement

Beteiligungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks haben in der Vergangenheit aus zwei Richtungen Kritik erfahren. Zum einen hat die EU-Kommission im Beihilfeverfahren gegen ARD und ZDF an dieser Stelle mehr Transparenz und vor allem eine strikte Trennung zu rein kommerziellen Tätigkeiten gefordert. Die Länder werden dies im 11. Rundfunkänderungsstaatsvertrag umsetzen. Zusätzlich sollen die Befugnisse von KEF und Rechnungshöfen verbessert werden. Zum anderen haben Fälle von Schleichwerbung über eigene Tochtergesellschaften der Anstalten für Schlagzeilen gesorgt. Hier hat sich aus meiner Sicht ein klarer struktureller Mangel in der Binnenaufsicht gezeigt:

Die Mitgliedschaft von Vertretern der Geschäftsleitung und der Gremien im gleichen Aufsichtsrat einer Beteiligungsgesellschaft.

Hier fehlt es an der notwendigen Rollenverteilung:

Intendant und Geschäftsleitung sind für das operationelle Geschäft zuständig, ist das operationelle Geschäft aus der Anstalt ausgelagert, dann gilt dies für das Tochterunternehmen. Gremienmitglieder sind klassische Kontrolleure dieser Aktivitäten. Daher kann und darf es eine gleichberechtigte Mitgliedschaft in ein und demselben Aufsichtsrat nicht geben.

Dieser Strukturangel sollte durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk selbst, hilfsweise durch den Gesetzgeber beseitigt werden. Andernfalls nimmt die Glaubwürdigkeit öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bevölkerung Schaden. Dies zu verhindern, ja im Gegenteil, für eine möglichst hohe Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei den Menschen zu werben, halte ich für eine der vornehmsten Aufgabe der Medienpolitik.

### *Funktionsauftrag und kommerzielle Betätigung*

In Umsetzung der Vorgaben der EU-Kommission zum Beihilfeverfahren werden wir den Funktionsauftrag in ARD, ZDF und DLR weiter konkretisieren, aber auch die binnenplurale Aufsicht stärker in die Verantwortung nehmen. Denn allen Konkretisierungsbemühungen zum Trotz: Es bleibt dabei, dass der öffentlich-rechtliche Funktionsauftrag eine ausfüllungsbedürftiger Rechtsbegriff ist. Und der Grundsatz der Anstaltsautonomie bedeutet, dass vorrangig die Anstalten selbst diesen Rechtsbegriff an den staatsvertraglichen Eckwerten ausrichten und die Gremien die Einhaltung des Rechtsrahmens kontrollieren. Mit dem Drei-Stufen-Test für neue oder veränderte Angebote wird dabei eine zusätzliche Aufgabe auf die Gremien übertragen, die dem englischen Public-Value-Test der BBC entspricht.

Gleichwohl besteht die Gefahr, in den Funktionsauftrag nicht nur das Notwendige, sondern auch alles Wünschenswerte hinein zu interpretieren. Genau dies trifft aber auf zwei neuralgische Punkte: Das Portemonnaie des Gebührenzahlers einerseits und den Medienmarkt Privater andererseits. Auf den Gebührenzahler Rücksicht zu nehmen, haben die Karlsruher Verfassungsrichter von der Medienpolitik gefordert, die privaten Medienmärkte im Blickfeld zu halten, war eine Forderung aus Brüssel.

Wir haben uns daher in der Ländergemeinschaft entschlossen, eine Diskussion zu eröffnen, ob dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht auch kommerzielle Programmtätigkeiten offenstehen sollen. Diese wären, wie bei der englischen BBC, völlig getrennt von öffentlichen Gebühren; denn Quersubventionen sind unzulässig. Natürlich dürfte es dort dann keine Beschränkungen für Werbung, Sponsoring und Pay-Angebote geben. Denn die neuen kommerziellen Angebote müssten sich aus eigenen Einnahmequellen refinanzieren. Ich will dem Ergebnis der Diskussion unter den Ländern nicht vorgreifen. In jedem Fall hätte eine solche Lösung den Vorteil, einer Überfrachtung des Funktionsauftrages und damit vielen Problemen für die Aufsicht vorzubeugen. Die Auswirkungen eines solchen „Frontenwechsels“ öffentlich-rechtlicher Aktivitäten innerhalb des dualen Rundfunksystems und der

hierfür bestehenden Medienaufsicht blieben noch näher auszuloten. Medienpolitisch reizvoll wäre ein solcher Ansatz in jedem Fall.

### *Bereiche einer gemeinsamen Aufsicht im dualen System*

Ich möchte an dieser Stelle den Vorschlag aufgreifen, den Ministerpräsident Kurt Beck anlässlich des 20-jährigen Bestehens des privaten Rundfunks in die Diskussion eingebracht hat. Es geht dabei um eine in Teilbereichen externe gemeinsame Aufsicht über beide Säulen des dualen Rundfunks. Diese externe hoheitliche Aufsicht könnte etwa Fragen der Inhalte wie beim Jugendschutz betreffen. Darüber hinaus wäre vorstellbar, dass auch Bereiche, in denen Öffentlich-rechtliche und Private unmittelbar am Markt konkurrieren (z.B. Werbung, Sponsoring und rein kommerzielle Angebote der Öffentlich-Rechtlichen) hiervon umfasst wären. Und würde es tatsächlich kommerzielle öffentlich-rechtliche Angebote geben, würde eine solche gemeinsame Aufsicht erst recht Sinn machen.

Die hiergegen vorgebrachten Einwände des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, man unterliege ausreichend der Binnenkontrolle, überzeugen meines Erachtens nicht. Denn der öffentlich-rechtliche Rundfunk unterliegt wie auch der private Rundfunk der Rechtsaufsicht. Die einzelnen Landesmedienanstalten üben hier keine Fach-, sondern ausschließlich die Rechtsaufsicht aus. Insofern bleiben alle Rechtsakte der Landesmedienanstalten offen für eine gerichtliche Nachprüfung. Im Übrigen könnte eine solche einheitliche Aufsicht dem Eindruck entgegenwirken, dass an private Sender und öffentlich-rechtliche Anstalten unterschiedlich strenge Maßstäbe angelegt würden. Schließlich könnte sich die derzeit ohnehin nur subsidiäre staatliche *Rechtsaufsicht* auf die Aufsicht über die gemeinsame Kontrollinstanz im dualen System beschränken. Dies würde dem Gebot der Staatsfreiheit noch besser entsprechen.

Allerdings weiß ich, dass es gegenüber einem solchen Modell noch erhebliche Widerstände und Bedenken gibt. Ich bin jedoch davon überzeugt, dass wir diese Diskussion gerade mit Blick auf die technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der Medienlandschaft weiter verfolgen müssen, auch wenn dies ein langwieriger Prozess ist.

*Erschienen in der Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR)*

37

*Rundfunk-Perspektiven*

*Nomos Verlag, Baden-Baden, 2008*