

Schriftliche Stellungnahme

**Zur öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
und Ausschuss für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform,
Berlin, 02.06.2006**

1. Das föderale duale Rundfunksystem:

Das duale Rundfunksystem in Deutschland mit öffentlich-rechtlichen und privaten Angeboten ist im internationalen Vergleich einzigartig, was Vielfalt und Qualität anbetrifft. Dies ist das Ergebnis des gemeinsamen Medienrechts der Länder. Die vielfältig geäußerte Fundamentalkritik an den föderalen Strukturen des Medienrechts in Deutschland wird durch die praktischen Ergebnisse nachhaltig widerlegt.

Hierzu ein paar Fakten: Zurzeit sind in Deutschland mehr als 130 Fernsehprogramme zugelassen. Über 50 dieser Programme haben ihre Zulassung erst nach dem 01.01.2004 erhalten. Dazu kommen eine Vielzahl regionaler und lokaler Sender in Hörfunk und Fernsehen, die vor allem auch durch kleine und mittelständische Unternehmen getragen werden. Allerdings ist dies von Land zu Land unterschiedlich. Die reichweitenstarken Sender SAT.1 und RTL sind durch staatsvertragliche Regelungen dazu verpflichtet, landesweite und lokale Fernsehfenster zu einer guten Sendezeit anzubieten und vor allem diese Inhalte zu finanzieren, die wiederum von unabhängigen Dritten gestaltet werden. Außerdem müssen SAT.1 und RTL zur besten Sendezeit so genannte Drittsendezeiten ausstrahlen, was in der Woche zusammengerechnet fast sechs Stunden durch Dritte gestaltete Inhalte ausmacht, ich spreche hierbei von Stern TV, Spiegel TV, Focus TV usw.

Die föderale Struktur im Rundfunk hat also auch durch den föderalen Wettbewerb im internationalen Vergleich herausragende Ergebnisse erzielt. Zu betonen ist auch die hohe Bedeutung des Rundfunks für demokratische Meinungsbildungsprozesse und die Notwendigkeit der Gewährleistung von Vielfalt auch angesichts der neuen Herausforderungen für unser Mediensystem.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Grundlinien des föderalen dualen Rundfunksystems richtig sind, auch wenn angesichts der neuen Entwicklungen Weiterentwicklungsbedarf gegeben ist, um den dynamischen Entwicklungsprozess der elektronischen Medien konstruktiv zu gestalten.

2. Gelebter föderaler Rundfunk:

Rundfunk stellt sich als gelebter Föderalismus dar.

Den Ländern steht im Bereich der Regulierung von Medien- und Kommunikationsinhalten die Haupt- und Handlungskompetenz zu. Der Rundfunkstaatsvertrag (RStV) sieht eine Abstimmung bei Zulassungsfragen unter den Landesmedienanstalten vor.

Der Vorteil des Föderalismus liegt zum einen darin, dass die Länder wesentliche Innovationen im Medienrecht durchgesetzt haben, zum Teil auch im Zusammenwirken mit dem Bund:

- Das neue Koregulierungsmodell im Jugendschutz erfasst Rundfunk und Telemedien, auch Internet und Angebote über neue Mobilfunkwege, soweit sie Breitenwirkung haben (Kommission für Jugendmedienschutz, KJM).
- Die verfassungsrechtlich gebotene, rundfunkspezifische Konzentrationskontrolle ist ebenfalls durch eine zentrale Entscheidungsinstanz eingeführt (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, KEK).
- Die Konzentrationskontrolle bedarf angesichts neuer Herausforderungen einer sachgerechten Weiterentwicklung.
- Strukturelle Vorgaben zur Vielfaltsgewährleistung und Versorgung der Länder und der Regionen: Drittsendezeiten, lokale/regionale und landesweite Fenster in den nationalen Programmen.

Darüber hinaus ist Rundfunk als Wirtschaftsfaktor und Kulturgut geprägt durch die Vernetzung des Medien-, Telekommunikations- und des Wettbewerbsrechts – d.h. es besteht die permanente Herausforderung diverser Abstimmungsprozesse:

§ 39 a RStV schreibt rechtlich verbindlich eine Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten mit der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (mittlerweile Bundesnetzagentur) und dem Bundeskartellamt (BKartA) vor. Gleiches gilt für die Landeskartellbehörden. Das Pendant zur Regelung des § 39 a im Rundfunkrecht findet sich für die Kartellbehörden in § 50 c Abs. 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), bzw. § 123 Telekommunikationsgesetz (TKG) für die Bundesnetzagentur.

Diese Verpflichtungen stellen langfristig sicherlich den Informationsaustausch zwischen den Behörden sicher. Jedoch sind die gesetzlichen Bestimmungen auch sehr allgemein gehalten. Ob sie sich als „nachhaltig“ genug darstellen, ist eine andere Frage. Meiner Einschätzung nach bedürfen sie fundierterer Absicherung – hierzu an späterer Stelle weitere Ausführungen.

3. Gefahren für den föderalen Rundfunk:

Im Gegensatz zum Einheit stiftenden Zentralismus hat der Föderalismus an sich, ja gewissermaßen in sich vielfaltsfördernde Elemente und für die Medienvielfalt zweifelslos Vorteile.

Allerdings erleben wir auch seit Jahren Schwächen unseres föderalen Systems, wenn es um die neuen Herausforderungen durch Digitalisierung, Globalisierung und Konvergenz der Medien geht.

Eine Schwäche des föderalen Systems zeigt sich zum Beispiel darin, dass es die Zuständigkeit des Bundes in telekommunikationsrechtlichen Fragen und die Zuständigkeit der Länder in medienrechtlichen Fragen in Deutschland erheblich schwieriger machen als in Ländern mit zentralistischen Strukturen, technische Innovationen in den Markt zu bringen. Die Lösung des Problems kann aber nicht in einer Bevorzugung der Telekommunikationsdienstleister und einer Zurücksetzung der Rundfunkinteressen liegen, sondern muss durch Verbesserung der Kooperation erreicht werden. Dies gilt umso mehr, als der Rundfunk essenziell auf technische Übertragungswege, mit anderen Worten auf Telekommunikationsdienstleistungen angewiesen ist. Unter der Ägide des staatlichen Fernmeldemonopols sprach das Bundesverfassungsgericht bildhaft von der dienenden Funktion des Fernmeldewesens gegenüber dem Rundfunk (BVerfGE 12, 205 ff.). Der Übergang in eine neuartige regulierte Wettbewerbsordnung kann im Sinne der verfassungsrechtlichen Vorgaben nur zu einer neuartigen Form der Kooperation von öffentlichen und privaten Organisationen im Rahmen dieser Ordnung führen, darf aber nicht die Verhältnisse zu Lasten des Rundfunks kurzerhand umkehren.

Konkret begehen wir folgenden Entwicklungen im Medienbereich: Zentralismus, Konzentrationsprozesse durch neue Konstellationen, z.B. Verbindung von Netzen und Nutzung, Auftreten globaler Medienunternehmen und neuer marktstarker Unternehmen, die den Markt der Meinungsbildung, somit des klassischen Rundfunks, mitgestalten wollen. Hierin liegt eine große Herausforderung für die gewachsenen Strukturen der klassischen Medien (Printunternehmen, Hörfunk- und Fernsehveranstalter), vor allem wenn zukünftig derjenige, der über die attraktivsten und am weitesten reichenden Übertragungswege verfügt, zum Inhalteanbieter wird.

Es besteht zunehmend die Gefahr, dass nicht Vielfaltsgewährleistung, sondern reine Marktorientierung die Zukunft prägt. Ein solcher Weg verstieße gegen verfassungsrechtliche Vorgaben: Vielfaltsgarantie geht vor reine Marktorientierung!

4. Herausforderungen für den föderalen Rundfunk:

Die Schlüsselfrage für die zukünftige Gewährleistung von Vielfalt ist die Beachtung der besonderen, verfassungsrechtlich abgesicherten Rolle des Rundfunks. Angesichts neuer Entwicklungen muss die Vielfaltssicherung im Rundfunk auch oberstes Ziel bleiben. Ein rein marktorientierter Ansatz bei der Zuweisung von technischen Übertragungswegen, z.B. durch die Bundesnetzagentur, ausgelöst durch europäische Entwicklungen wäre nach meiner Überzeugung verfassungswidrig.

Herr Ministerpräsident Beck, Vorsitzender der Rundfunkkommission der Ministerpräsidenten der Länder, hat anlässlich der Veröffentlichung von Eckpunkten für die Frequenzverwaltung durch die Bundesnetzagentur in seinem Schreiben vom 05.04.2006 an das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie Kritik geäußert: Die Eckpunkte lassen die verfassungsrechtlichen Vorgaben für das Medienrecht der Länder außer Betracht. Zu Recht hat Herr Ministerpräsident Beck die deutliche Bitte an das BMWI formuliert, bei der Gestaltung der künftigen Frequenzverwaltung sowohl auf der gemeinschaftsrechtlichen als auch auf der nationalen Ebene die verfassungsrechtlich bestehende Funktion des Rundfunks als Garant für Vielfalt zu vertreten und für dessen Durchsetzung zu werben.

5. Verfassungsrechtliche Grundlagen:

Aus Art. 5 Grundgesetz folgt auch, dass im Zeitalter von Digitalisierung, Globalisierung und Konvergenz die gewachsenen Medien- und Rundfunkstrukturen (nicht etwa jedes einzelne Unternehmen) abgesichert werden, was der notwendigen Weiterentwicklung nicht entgegensteht. Die Teilhabe an multimedialen Nutzungsmöglichkeiten im Zeitalter der Digitalisierung ("digitale Dividende") kommt folgerichtig dem Rundfunk zu.

Neue Entwicklungen, wie zum Beispiel die neuen terrestrischen Rundfunknetze für DVB-H- und DMB-Nutzung, sind wichtige Innovationen, die weltweit stattfinden. Bei der Nutzung dieser Übertragungswege muss der besonderen Rolle des Rundfunks Rechnung getragen werden. Natürlich werden auch neue Wettbewerber und Unternehmen hier eingesetzt.

Die Landesmedienanstalten haben in Wahrnehmung ihrer Aufgabenstellung kooperativ zusammengewirkt und für DMB bundesweit einen Bewerber ausgesucht, um diese Innovation zügig auf den Weg zu bringen, dies mag hier exemplarisch als ein Beispiel des gelebten kooperativen Föderalismus erwähnt werden.

Die verfassungsrechtlich vorgegebene Funktion des Rundfunks gebietet somit auch in Zukunft ein von gegenseitiger Information und Abstimmungsverfahren geprägtes Handeln der jeweils Betroffenen. Die geteilte Zuständigkeit für die Bereiche Medien, Telekommunikation und Wettbewerb darf nicht zu einem Alleingang der für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Institution führen. Im Sinne der Konvergenz trete ich dafür ein, dass das Leitbild der abgestimmten Kooperation in die Verfassung mit aufgenommen wird.

6. Schlussfolgerung für die Föderalismusreform:

Art. 23 Absatz 6 Grundgesetz soll entsprechend weiterentwickelt werden. Diese Neuregelung wird begrüßt, denn sie entspricht dem Leitbild der praktizierten und bewährten Rundfunkregulierung. Es geht um die Vertretung der Bundesrepublik in Europa. In der Neufassung des Art. 23 Absatz 6 wird ausdrücklich der Bereich Rundfunk so geregelt, dass zukünftig in Europa ein durch den Bundesrat bestimmter Ländervertreter auftritt. Die Vertretung der Länder in Europa ist jetzt mehr denn je entscheidend angesichts der bereits erwähnten neuen Herausforderungen (Ausrichtung auf Marktorientierung in Europa, Zentralismus usw.).

Die Länder sind die Garanten für Vielfalt und tragen die politische und rechtliche Verantwortung für das zukünftige Rundfunksystem. Es ist die originäre Aufgabe der Länder, die rundfunkrechtlichen Belange wahrzunehmen. Salopp gesagt, sie sind "näher dran". Die für die Belange eines gehaltvollen und zukunftsfähigen Rundfunkwesens notwendige und historisch gewachsene Sachkompetenz ist in den Ländern angesiedelt - die Länder können auf die vorhandenen Erfahrungen und das Wissen der Landesmedienanstalten zugreifen. In den Ländern gibt es auch entsprechende Erfahrungen mit Frequenzzuweisungen und der Entwicklung neuer Rundfunkmodelle. Die Orientierung an den Rundfunkinteressen, die verfassungsrechtlich geboten ist – Vorrang des Rundfunks –, ist nur in der Verantwortung und Zuständigkeit der Länder garantiert. So wird die Unmittelbarkeit und die Wirksamkeit in den Entscheidungsprozessen gewährleistet. Deshalb ist der Vorschlag zur Änderung von Art. 23 Absatz 6 Grundgesetz sachgerecht und notwendig. Eine Vertretung durch den unzuständigen Bund ist - auch jenseits der politischen und rechtlichen unmittelbaren Verantwortung - nicht sachgerecht.