GERD BAUER

Zur Kritik und Reform von Aufgaben und Organisation der Landesmedienanstalten

Das Feuilleton der „Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung" vom 20. März 2005 enthielt mit Blick auf die Medienaufsicht in Deutschland ein besonderes „Wort zum Sonntag". „Schafft die Landesmedienanstalten ab" – in dieser Titel-Forderung kulminierte eine schonungslose Analyse von Schwachstellen in der Aufgabenwahrnehmung der Landesmedienanstalten.

Es mag kein Zufall sein, dass sich die von polemischen Untertönen nicht freie Kritik an der Arbeit der Landesmedienanstalten zu einem Zeitpunkt auch außerhalb des publizistischen Bereichs zuspitzte, in dem die verfassungspolitische Diskussion in Deutschland durch den ersten Teil der Föderalismusreform geprägt wurde. Denn ebenso wie das staatliche föderale System aus Sicht vieler Kritiker Abschied vom alten Leitbild des bündischen Miteinanders nehmen musste, wurden auch die bisherigen Strukturen des kooperativen Medienaufsichts-Föderalismus als nicht mehr zukunftstauglich eingestuft. Den Herausforderungen der Globalisierung schien und scheint vielen Kritikern weder das System des Zusammenwirkens von Bund und Ländern bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben noch die unterschiedliche Leistungskraft der einzelnen Bundesländer gerecht zu werden. Gleiches galt und gilt aus Sicht vieler Beobachter für die föderale Ordnung der Aufsicht über private Rundfunk- und Telemedienangebote. Neben die Frage nach der Globalisierungsverträglichkeit tritt allerdings bei der medienpolitischen Strukturdebatte ein zweites Reformbedarf auslösendes Moment hinzu: Die technische Entwicklung, insbesondere die Digitalisierung der Übertragungswege, lässt alte Knappheitssituationen verschwinden und neue Player mit Interessen an dem Rundfunk gewidmeten Frequenzen auf den Markt treten – Player, für die die auf Art. 5 GG gestützte reichhaltige Rundfunkrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts *terra incognita* ist.

Kritik an Aufgaben und Organisation der Landesmedienanstalten ist – überspitzt formuliert – so alt wie diese selbst. Ebenso tradiert ist die allzu oft verfassungsrechtlich abwegige Ausrichtung der Lösungsansätze in Richtung auf eine Verlagerung von Bereichen der Medienaufsicht auf die Bundesebene und/oder auf Einrichtungen, die keinerlei Rückkopplungen mit der Vertretung der wichtigsten gesellschaftlichen Interessenlagen aufweisen.

Es ist zutreffend: Die Zuständigkeiten für die Medienaufsicht sind nicht homogen: Sie sind auf immerhin derzeit noch fünfzehn, demnächst vielleicht vierzehn verschiedene Länderanstalten verteilt – und werden ergänzt um Ambitionen des Bundeskar-

tellamts und der Bundesnetzagentur hinsichtlich einer Aufsichtszuständigkeit auch für den Medienbereich. Und es ist zutreffend, dass sämtliche Landesmedienanstalten Verwaltungsstrukturen vorhalten, die in mehr oder weniger großem Umfang kostenintensiv sind. Aber ein Diskurs, der bei Fragen der Medienaufsicht ausschließlich oder im Schwerpunkt auf finanzielle Aspekte fokussiert ist, muss aus verfassungsrechtlichen Gründen ins Abseits der medienpolitischen Folgenlosigkeit führen. Denn seit dem Ersten Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts steht nicht nur fest, dass es kein Inlands-Fernsehen des Bundes geben kann – übrigens auch nicht des Bundestages. Es steht ebenso fest, dass es keine Medienaufsicht des Bundes geben darf. Die Medienaufsicht fällt auch über 40 Jahre nach diesem Urteil und 20 Jahre nach dem Urknall des privaten Fernsehens in den Kompetenzbereich der Länder, weshalb grundsätzlich auf Länderebene Aufsichtsbehörden vorgehalten werden müssen. Zudem wurde im Ersten Fernsehurteil betont, dass der Staat generell keinen direkten Einfluss auf Rundfunk und Fernsehinhalte nehmen darf. In diesem Gebot der Staatsferne findet letztlich auch die vielfach als „aufwändig" kritisierte Organisations- und Finanzierungsstruktur der Landesmedienanstalten ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass das Bundesverfassungsgericht diese auch die Aufsichtsstruktur der Landesmedienanstalten prägenden Grundpfeiler seiner Rechtsprechung aufgeben wird. Sie sind insoweit digitalisierungs- und globalisierungsresistent.

Leider nicht neu an aktuellen Volten gegen Landesmedienanstalten ist allerdings auch, dass sie sich auf ein gelegentlich dokumentiertes, gelegentlich schamvoll verschwiegenes Versagen der Medienaufsicht in manchen Fällen stützen können. Herr Dr. Stadelmaier, der Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, die im Länderkreis für Rundfunkfragen federführend ist, hat vor einiger Zeit seine Bedenken, was die derzeitige Qualität der Kontrolle angeht, wie folgt zusammengefasst: „Ein erheblicher Teil der Landesmedienanstalten scheint deutliche Defizite bei der Aufsicht zu haben. Manche sehen sich eher als Anwalt des dualen Systems und weniger in einer Aufsichtsrolle." Ich würde mich freuen, wenn ich dieser Einschätzung widersprechen könnte – ich kann es aber leider nicht. Denn Medienaufsicht in Deutschland leidet meines Erachtens im Kern nicht unter einer unzureichenden Ausgestaltung des regulatorischen Rahmens, sondern unter manchmal schwer verständlichen Defiziten beim Vollzug geltenden Medienrechts im Einzelfall. Standort-Interessen sind dabei nicht immer ein ausreichendes Erklärungsmuster für Aufsichtsversagen. Denn wenn wenige Medienanstalten in ihrer Aufsicht gelegentlich den Eindruck erwecken, Veranstalterinteressen lägen ihnen näher als die staatsvertraglich abgesicherten Interessen des Verbraucher- und Jugendschutzes, dann handelt es sich bei diesen Medienanstalten nicht zwingend um die Anstalten, in deren Land das betreffende Unternehmen seine Produktionsstätten hat.

Die Landesmedienanstalt Saarland hat solches Vollzugsversagen in der Vergangenheit immer wieder intern bemängelt. Und sie hat mit einer Einrichtung wie dem Internet-Portal „www.programmbeschwerde.de" einen kleinen Beitrag dazu leisten wollen, ein solches Versagen zu erschweren. Für die LMS gilt, dass es keine bündische Solida-

rität der Medienaufsicht bei Missachtungen des verfassungsrechtlichen Gebots einer effektiven Medienaufsicht geben darf. Es ist aus meiner Sicht schwer zu verstehen, wenn Mitarbeiter von Landesmedienanstalten zugleich bei Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle von Veranstaltern gutachtlich tätig sind. Es ist aus meiner Sicht nicht hinnehmbar, dass eine Beanstandung und Ahndung von Verstößen gegen Werbebestimmungen durch einzelne private Rundfunkveranstalter immer wieder unterbleibt – gelegentlich sogar bei unkritischer Übernahme rechtlich abwegiger Argumentationslinien der betreffenden Veranstalter durch die zuständige Medienanstalt. Es ist schließlich für mich nicht akzeptabel, dass Empfehlungen der Gemeinsamen Stelle Programm, Werbung und Medienkompetenz (GSPWM) der DLM seitens einer zuständigen Landesmedienanstalt nicht beachtet oder sogar Entscheidungen der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) seitens einer zuständigen Landesmedienanstalt nicht umgesetzt werden. Ein solcher Weg muss als Irrweg gebrandmarkt werden.

Es gilt aus meiner Sicht, Abschied zu nehmen von einer anstaltsseitigen Politik des kalkulierten Verzögerns und Verhinderns einer Ahndung von veranstalterseitigen Rechtsverstößen, die von einer Auslotung von Grauzonen des Aufsichtsversagens bis zu einem Unterlassen des Einschreitens einer Landesmedienanstalt reichen kann, das seinerseits klar rechtswidrig ist. Stattdessen gilt es aufzubrechen zu einer bundesweit einheitlichen Aufsichtspraxis, die auf der Grundlage geltenden Rechts konsequent an der Wahrung der Interessen des Jugend- und des Verbraucherschutzes orientiert ist. Die Erklärung der DLM zur Programmqualität im privaten Rundfunk hat hier einen ersten wichtigen, durchaus in Bezug auf Aufsichtsdefizite selbstkritischen Impuls gegeben.

Dieser Paradigmenwechsel muss im Übrigen auch fortdauernde Vollzugsdefizite im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betreffen. Rechtlich darf es auch bei der Medienaufsicht keine Gleichbehandlung im Unrecht geben. Aber eine konsequente Aufsicht gegenüber privaten Rundfunkveranstaltern fällt umso leichter, je geringer die Anzahl von Regelverstößen bei den Öffentlich-Rechtlichen ist. Thomas Gottschalk war mit seiner Show „Wetten dass ..? " bislang ein vielfach bemühter Kronzeuge für das rechtstatsächliche Scheitern des Schleichwerbeverbotes – ich halte es für ordnungspolitisch begrüßenswert, dass Günter Jauch sich entschieden hat, nicht über ein ARD-Engagement zu einer neuen Speerspitze beim Angriff auf einen der Grundpfeiler unserer Rundfunkordnung, die Trennung von Werbung und Programm, zu werden.

Die LMS hat im letzten Jahr gegenüber der Staatskanzlei des Saarlandes die Initiative ergriffen, das bisherige Fernseh-Werbeverbot im Rundfunkstaatsvertrag für Personen, die regelmäßig Nachrichtensendungen oder Sendungen zum politischen Zeitgeschehen vorstellen, auf leitende Programm-Mitarbeiter auszudehnen. Mir ist die verfassungsrechtliche Problematik eines solchen Vorstoßes bewusst. Aber ich glaube, dass wir eine medienrechtspolitische Diskussion nicht nur über die Frage brauchen, wie im Zeichen der Globalisierung unternehmerische Spielräume für deutsche Medienunternehmen erweitert werden können, sondern auch eine rechtspolitische Debatte darüber benötigen, wie die Glaubwürdigkeit des Mediums Rundfunk durch

Maßnahmen klassischer Regulierung wie vor allem auch der Selbstregulierung und Selbstkontrolle der Rundfunkveranstalter vor weiterem Schaden bewahrt werden kann.

Bei der Beschlussfassung zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag hatten die Ministerpräsidenten zu Protokoll gegeben:

> „Die Länder beabsichtigen, Strukturen und Finanzierung der Landesmedienanstalten gemeinsam zu überprüfen. Mit dem Ziel, eine Aufgabenerfüllung der Landesmedienanstalten über die am 31. Dezember 2008 endende Gebührenperiode hinaus finanziell zu sichern, werden die Landesmedienanstalten gebeten, von ihnen noch nicht genutzte Rationalisierungspotentiale zu erschließen. Die Länder bitten bis zur Mitte der Gebührenperiode um eine gemeinsame Information der Landesmedienanstalten, welche zusätzlichen Rationalisierungseffekte sie bis dahin erreicht haben und welche weiteren Effekte sie bis zum Ende der Gebührenperiode planen."

Dementsprechend beauftragte die Rundfunkkommission am 26. Januar 2005 die Rundfunkreferenten, Überlegungen für die künftige Struktur und Finanzierung der Landesmedienanstalten zu erarbeiten.

Bei medienpolitischen Äußerungen wie der zitierten Protokollerklärung wird vielfach nicht mit hinreichender Sicherheit deutlich, ob es den Ländern in erster Linie um Einsparpotentiale, eine an der Sache orientierte strukturelle Veränderung oder um beides geht. Meines Erachtens hat nur ein Diskussionsansatz über eine Reform der Medienaufsicht Zukunft verdient, der ausgehend von einer Analyse aktueller und zukünftiger Aufgaben der Landesmedienanstalten auf überregionaler wie regionaler Ebene organisations- und finanzrechtliche Reformüberlegungen entwickelt. Denn es hat sich in der bisherigen Verwaltungsreformpraxis als Leitsatz bewährt, dass das Verfahren der Effektuierung des materiellen Rechts dient und nicht umgekehrt. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei jedem Verwaltungshandeln ohnehin geboten ist und „Einsparen" als solches keinen Selbstzweck darstellt.

Gestatten Sie mir vor diesem Hintergrund mit Blick auf überregionale Aufgaben, auf die hin eine bundesweit wirkende Reform der Medienaufsicht ausgerichtet sein soll, zunächst einige Anmerkungen:

Zu den überregionalen Aufgaben zählen bereits heute und erkennbar auch zukünftig die Zulassung bundesweiter Fernsehveranstalter, die medienrechtliche Unbedenklichkeitsbescheinigung für Mediendienste-Anbieter bzw. zugangsrelevante Dienstleistungen, Programmaufsichtsfragen in bundesweit verbreiteten Rundfunkprogrammen und ggf. in den Telemedien sowie die Sicherung der Meinungsvielfalt im bundesweiten Fernsehen. Ferner zählen zu diesen Aufgaben Koordinations- und Abstimmungspflichten mit Telekommunikations- und Kartellbehörden einschließlich der Beteiligung an Frequenzkoordinierungsverfahren.

Von überwiegend regionaler Bedeutung und daher vor Ort zu lösen waren und sind demgegenüber Zulassungs- und Aufsichtsfragen in Bezug auf regionalen und lokalen Rundfunk sowie die Kabelkanalbelegung. Ferner zählen zu diesen regional wahrzunehmenden Aufgaben, soweit dies landesgesetzlich den Medienanstalten als Kompe-

tenz zugewiesen ist, die Einrichtung und Förderung von Bürgermedien, die Vermittlung von Medienkompetenz und die Aus- und Fortbildung in Medienberufen. Gleiches gilt für Fragen der Infrastrukturförderung.

Erkennbar ist, dass der Katalog überregionaler Aufgaben in der nächsten Zeit weitere Ergänzungen erfahren dürfte bzw. aus verfassungsrechtlichen Gründen erfahren muss. In einer Gesamtschau dürfte damit der Finanz- und Personalaufwand für eine effektive Medienaufsicht nicht absinken, sondern steigen.

So wird man nicht zuletzt mit Blick auf die Ergebnisse der Funkverwaltungskonferenz RRC06 einerseits, die Entwicklung im Bereich des Handy-TV andererseits, auch zu einem überregionalen Zulassungs- und Aufsichtsverfahren sowohl für bundesweite private Hörfunkveranstalter als auch für Plattformbetreiber kommen müssen. Die RRC06 dürfte zugleich den Weg frei machen für bundesweite und länderübergreifende Zuweisungen terrestrischer Übertragungskapazitäten – ergänzend zu fortdauernd bedeutsamen Zuweisungen solcher Kapazitäten auf regionaler und lokaler Ebene.

Für das auf den DMB-Standard gestützte mobile Fernsehen haben die Landesmedienanstalten zwar im letzten Jahr erstmals einer Plattform terrestrische Übertragungskapazitäten zugewiesen. Eine im Ergebnis gelungene Kooperation der Medienbehörden ermöglichte den Start von Handy-TV im Rahmen eines länderübergreifenden Erprobungsprojekts. Auch für DVB-H ist dieser Ansatz nunmehr vorgesehen. Indessen lässt sich der Modellcharakter eines solchen auf Versuchsklauseln gestützten Vorhabens mit der für den Dauerbetrieb erforderlichen Planungssicherheit ebenso wenig in Deckung bringen wie mit dem Ziel der Sicherung von Meinungsvielfalt für den Fall eines wünschenswerten wirtschaftlichen Erfolgs des neuen Geschäftsmodells. Hier zeigt sich ein weiteres Mal, dass Deregulierung gerade im Bereich des Medienrechts weder ein Selbstzweck ist, noch von vornherein für berechtigte Geschäftsinteressen förderlich sein muss.

Auch im Übrigen stößt das bisherige System der Sicherung von Meinungsvielfalt an Grenzen der verfassungsrechtlich tolerablen Belastbarkeit: Auch insoweit bildete 2006 eine Wegscheide – mit dem Bundesliga-Fußball als potentiellem Sprengsatz fortdauernder Gemeinwohlverträglichkeit bisheriger Regulierung. Der Kauf der Bundesliga-Rechte durch die Arena Sport Rechte und Marketing GmbH, eine Tochterfirma des Kabelunternehmens Unity Media, für den Bereich der Fernsehübertragungsrechte und durch die Deutsche Telekom AG für den Bereich der Internetrechte hat im letzten Jahr gezeigt, dass die bisherige traditionelle Trennung von Netz und Inhalt in Auflösung begriffen ist – der Trend zur vertikalen Integration wird damit offensichtlich.

In der aktuellen Umbruchphase stehen weder dem Medienrecht noch dem Telekommunikationsrecht entsprechende Instrumentarien zur Regulierung vertikaler Integration zu Gebote. Dies fördert einen Trend, der unter föderalem Blickwinkel nur kritisch betrachtet werden kann – den Trend zu einem zunehmenden medienpolitischen Gewicht des deutschen – wie auch des europäischen – Wettbewerbsrechts und der nationalen wie der internationalen Kartellbehörden. Es kann durchaus als List der Geschichte gewertet werden, dass nach der Springer-Übernahme von ProSieben-

Sat.1 zu Jahresbeginn 2006 zum Jahresende 2006 die Grundverschlüsselung privater Rundfunkangebote am Widerstand des Bundeskartellamts zu scheitern droht. Weitere Fragen von grundlegender medienpolitischer Relevanz wie die Pläne von inzwischen noch drei großen Mobilfunkunternehmen, eine gemeinsame DVB-H-Plattform zu betreiben, oder die Zusammenarbeit zwischen dem Pay-TV-Sender Premiere und der Deutschen Telekom AG befinden sich weiter auf der Prüf-Tagesordnung des Bundeskartellamts. Allerdings sind wettbewerbsrechtliche Einzelfallentscheidungen meines Erachtens ungeeignet, eine vorausschauende Ordnungspolitik für die digitale Medienwelt zu entwickeln.

Das deutsche Rundfunkrecht ist seit jeher auf die Veranstalter ausgerichtet; im Zentrum stehen inhaltliche Anforderungen und Vorschriften für die Lizenzierung. Das Zusammenwachsen von Netz und Inhalt rückt jedoch andere Fragen in den Mittelpunkt: Gefordert sind eine Auseinandersetzung mit den Folgen, die sich aus dem Ende der Trennung von Netz und Inhalt ergeben, eine Beschäftigung mit der daraus resultierenden vertikalen Konzentration, das Ausloten ihrer Grenzen sowie eine Definition und Rollenzuweisung für Plattformen – ein Begriff, den weder das Medien- noch das Telekommunikationsrecht bislang kennen.

Mit den Regeln für die Kanalbelegung im digitalen Kabel und den Vorschriften für den digitalen Zugang, für Zugangskontrollsysteme, Navigation und Bündelung von Programmen, wie sie der Rundfunkstaatsvertrag in seinen §§ 52 und 53 bereithält, hat der Gesetzgeber erste Parameter für Plattformfunktionen gesetzt. Bei allen diesen Parametern hat der Gesetzgeber die Aufgabe der Kontrolle des einschlägigen Medienrechts den Landesmedienanstalten zugeordnet. Nichts spricht dafür, von diesem Verfahrensansatz bei einer allfälligen Ergänzung des bestehenden Veranstalter-Medienrechts um ein Plattform-Medienrecht abzuweichen. Dabei erscheint mir materiellrechtlich unverzichtbar, den Begriff der medienrelevanten verwandten Märkte mit Blick auf die Besonderheiten vertikaler Verflechtungen mit Netzbetreibern zu präzisieren und im Hinblick auf den wünschenswerten Wettbewerb der Plattformen eine Marktanteilsbegrenzung zu diskutieren. Denn wenn medienrechtliche Strukturvorgaben für Plattformen nicht rechtzeitig ins Werk gesetzt werden, bleibt am Ende ggf. nur das Kartellrecht, um ungewünschte Entwicklungen zumindest einzudämmen. Zur Vielfaltsicherung sollten daher im Rundfunkstaatsvertrag nicht nur konzentrationsrechtliche Vorgaben für die Rolle der Plattformen verankert werden, vielmehr sollte der Gesetzgeber auch Sicherungsmechanismen für einen diskriminierungsfreien Zugang von Anbietern und Nutzern zu den Plattformen regulatorisch vorgeben.

Die strukturpolitische Entscheidung im 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, die Gebührenfinanzierung der Landesmedienanstalten mit Wirkung zum 1. April 2005 „einzufrieren", wird notwendigerweise dazu führen, dass Umfang wie Art und Weise der bisherigen Aufgabenerledigung durch die Landesmedienanstalten sich bei einer gleich bleibenden Finanzausstattung nicht aufrecht erhalten lassen. Dies gilt erst recht, wenn den Landesmedienanstalten – sei es durch autonome Entscheidung des Landesgesetzgebers, sei es in Reaktion auf die aufgezeigten materiell-rechtlichen Handlungsbedarfe – neue Aufgaben zugewiesen werden sollten.

Die Landesmedienanstalten haben diese finanzielle Deckelung wie die zitierte Protokollnotiz zum Anlass für Überlegungen genommen, wie die Arbeitsstrukturen der Medienaufsicht für zielgerichtetes und effektives gemeinschaftliches Handeln weiter konsequent optimiert werden könnte. Ich freue mich, dass diese Überlegungen im politischen Raum auf eine positive Grundstimmung getroffen sind, wie Äußerungen z. B. der Ministerpräsidenten Oettinger oder Stoiber belegen.

Bei der Frage, ob die derzeitige Aufsichtsstruktur im Interesse einer Stärkung des Medienstandortes Deutschland durch eine alternative Organisation abgelöst werden soll, ist keineswegs entschieden, ob die in Deutschland bestehende, europaweit einmalige Vielfalt des Angebots an bundesweiten, regionalen und lokalen privaten Fernseh- und Hörfunkprogrammen nun trotz oder gerade wegen des Bestehens von derzeit noch fünfzehn Landesmedienanstalten entstanden ist. Ich habe – wie die Mehrheit meiner Kollegen in der DLM – keine Zweifel, dass das bestehende Aufsichtssystem für eine breit gefächerte Rundfunkinhalte-Infrastruktur eher hilfreich war. Rundfunk – vor allem auch der Hörfunk – hat seine Stärke immer auch in der Förderung des öffentlichen Gesprächs über regionale Entwicklungen gehabt. Und Föderalismus lebt nur dort, wo die Länder eigenverantwortlich Strukturen gestalten und zum Wohl der Menschen in einen produktiven und kreativen Wettbewerb treten können. Dies gilt auch mit Blick auf die Rundfunkstrukturen. Zu diesem besonderen föderalen Beitrag für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung wäre eine gemeinsame Landesmedienanstalt aller Länder niemals in der Lage gewesen. Es gäbe bei einer solchen Zentralisierung – davon bin ich überzeugt – in den Ländern eine an Vielfalt ärmere Rundfunkstruktur und mit Sicherheit auch nicht die Arbeitsplatzeffekte, die erzielt werden konnten.

Teilfusionslösungen waren auch vor diesem Hintergrund nicht Gegenstand vertiefter Erörterung innerhalb der DLM. Denn sie machen mit Blick auf ein damit angestrebtes Ziel der Effektivitätssteigerung und nennenswerten Mitteleinsparung nur dann Sinn, wenn teilfusionierte Landesmedienanstalten auch alle vor Ort wahrzunehmenden Aufgaben vollständig übernehmen würden. Regionale und lokale Außenstellen, die beispielsweise eigenständig über die Frequenzvergabe in der Region zu entscheiden hätten, konterkarieren jegliche Einsparbemühungen. Die bisherigen Erfahrungen mit der geplanten Fusion der Landesmedienanstalten in Hamburg und Schleswig-Holstein scheinen diese Skepsis gegenüber Teilfusionen eher zu bestätigen als zu widerlegen.

Will man nun vor dem Hintergrund der Konvergenz der Medien, der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland, der Straffung der Verfahren und des effektiven Mitteleinsatzes – alles unter Beachtung föderaler Akzeptanz – zu weiteren zentral verbindlichen Entscheidungsebenen gelangen, so wären zwar grundsätzlich sowohl eine zentrale Medienanstalt der Länder wie auch ein zentrales Organ der Landesmedienanstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit als Organisationsmodelle vorstellbar. Eine solche Organisationseinheit könnte allerdings regionale Landesmedienanstalten nicht ersetzen, es sei denn, man errichtet eine zentrale Superbehörde vergleichbar der Bundesnetzagentur, die alle örtlichen Aufgaben mit wahrnimmt.

Aufgrund der föderal stark differierenden Rundfunkordnung in den Ländern ist dies eine wenig realistische Vorstellung.

Nachteilig an diesen Lösungsansätzen wäre deshalb, dass in erheblichem Umfang Doppelstrukturen entstünden, die den Verwaltungsapparat eher aufblähen und damit effizienten, vor allem aber kostengünstigen Verwaltungsabläufen zuwiderlaufen würden. Selbst wenn man unterstellt, dass in einigen Landesmedienanstalten nicht nur Aufgaben, sondern auch Tätigkeitsfelder wegfielen, so wären damit die vorgehaltenen sachlichen und personellen Strukturen noch nicht notwendigerweise eingespart. Ohne weiteres lassen sie sich nach öffentlichem Dienstrecht auch nicht einsparen. Das Ziel eines effektiven Mitteleinsatzes ist mit diesen Modellen mithin nicht erreichbar. Damit wird aber zugleich die Frage nach der föderalen Akzeptanz aufgeworfen. Warum sollte man föderale Kompetenz abgeben, wenn dies noch nicht einmal kostenneutral darstellbar ist. Insgesamt sind eine zentrale Medienanstalt der Länder wie ein zentrales Organ der Landesmedienanstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit, dem ein nennenswerter Personalbestand zur zentralen Abwicklung von Aufsichtsaufgaben zugeordnet ist, daher Lösungsansätze, die mit gravierenden Nachteilen verbunden sind.

Die Landesmedienanstalten haben sich daher für einen anderen Lösungsansatz mit Blick auf die angestrebte Reform ausgesprochen: eine Ausdehnung des Modells der KJM auch auf Fragen des digitalen Zugangs, der Technik und Innovation einerseits sowie allgemeine Rechtsfragen, Zulassungs- und Aufsichtsfragen andererseits. Die Besetzung der betreffenden Kommissionen soll aus den Reihen der Landesmedienanstalten erfolgen. Eine Mitarbeit weiterer Sachverständiger würde damit allerdings nicht ausgeschlossen. Die Gesamtkonferenz der ALM (Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten) soll nach dem Modell bei der Besetzung der Kommissionen mitwirken, in Form der Zustimmung zu deren Haushaltsplänen die Voraussetzungen für ihre Ausstattung sowie in Form der Zustimmung zu Verfahrensrichtlinien die notwendigen Grundsätze für die Kommissionen beschließen und Steuerungsfunktionen wahrnehmen. Zudem soll die Gesamtkonferenz die Programmentwicklung beobachten.

Dieses Organisationsmodell fußt auf der Erfahrung, dass es einfacher, kostengünstiger und wirkungsvoller ist, bestehende Strukturen zu optimieren und den mit der KJM beschrittenen Weg weiter zu beschreiten, als neue Strukturen zu schaffen und sich hierbei auf rechtlich wie finanziell unsicheres Terrain zu begeben.

Die vorgeschlagenen Kommissionen eröffnen jeder Landesmedienanstalt die Chance auf Mitwirkung. Sie unterscheiden sich in diesem Punkt insbesondere von der diskutierten Alternative, Schwerpunktanstalten einzurichten, die für die Gesamtheit der Landesmedienanstalten bestimmte Aufsichtsfunktionen wahrnehmen. Denn zu solchen Schwerpunktanstalten könnten nur wenige Medienanstalten ausgebaut werden. Die Verantwortung der übrigen Medienanstalten bliebe bei solchen Schwerpunktanstalten begrenzt. Auf Dauer wäre damit die gleichberechtigte Finanzierung und Mitwirkung aller Landesmedienanstalten in Frage gestellt – ein medienpolitisch zumindest aus saarländischer Sicht nicht akzeptabler Ansatz.

Wichtig ist allerdings, dass diese neuen Kommissionen zukünftig die Kompetenz erhalten müssen, bundesweit zu treffende Regelungen und Entscheidungen auch ver-

bindlich durch- bzw. umsetzen zu können. Nur so können die vorher angesprochenen Vollzugsdefizite und nationale Ungleichgewichte in der Behandlung von Fragen der Zulassung oder Aufsicht in Zukunft verhindert und ein Standort bedingtes Aufsichtsdumping unterbunden werden.

Abzuwarten bleibt, ob die Reform der Medienaufsicht auch zu einer Reform der Finanzierung der Landesmedienanstalten genutzt werden kann. Die LMS hat zu diesen Fragen schon vor einiger Zeit ein Gutachten von Herrn Prof. Dr. Kreile vorgestellt, der sich für eine stärker bedarfsgerechte Finanzierung der einzelnen Medienanstalten ausspricht. Die diesbezüglichen Überlegungen haben fortdauernde medienpolitische Relevanz. Gleiches gilt im Übrigen für Überlegungen, eine einheitliche Aufsicht über beide Pfeiler des dualen Rundfunksystems zu entwickeln.

Im Ergebnis lassen sich diese Reformüberlegungen in der Formel zusammenfassen: Nicht alles kann und wird anders werden, aber vieles Altes muss besser und manches Neue sollte von Beginn an effizienter gemacht werden.