

Prof. Dr. Martin Stock

Universität Bielefeld Fakultät für
Rechtswissenschaft

Universität Bielefeld • Postfach 10 01 31 • 33501 Bielefeld

An den Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

Telefon 0521-106-4390
Telefon privat 0521-121-995
Telefax 0521-106-8055
e-mail: martin.stock@uni-bielefeld.de

Bielefeld, den 18.4.2002

Öffentliche Anhörung des Medienausschusses zu dem Regierungsentwurf eines Landesmediengesetzes Drucksache 13/2368 am 6.5.2002

Sehr geehrter Herr Präsident,

vielen Dank für die Einladung zu obiger Anhörung. Ich werde daran gern teilnehmen und schicke Ihnen dazu anliegend schon einmal eine schriftliche Stellungnahme. Wie mit Herrn Schroehlecke heute telefonisch besprochen, übersende ich den Text zugleich als E-Mail-Attachment an seine Adresse.

Vom 21.4. bis 5.5. spätabends werde ich mich auf einer Auslandsreise befinden. Sollten sich hinsichtlich der Anhörung noch terminliche oder sonstige Änderungen ergeben, so bitte ich um Nachricht per E-Mail oder telefonisch auf den Anrufbeantworter 0521/121957 (Jandik).

Mit freundlichen Grüßen

M. Stock

(Stock)

Anlagen



Prof. Dr. Martin Stock

Universität Bielefeld
Fakultät für Rechtswissenschaft
Universitätsstr. 25
33615 Bielefeld
Tel. 0521/1064390
Fax 0521/1068055
martin.stock@uni-bielefeld.de

18.4.2002

**Zu den konzeptionellen Grundlagen
des Regierungsentwurfs eines Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen
Landtags-Drucksache 13/2368**

*Schriftliche Stellungnahme für den Medienausschuß des Landtags Nordrhein-Westfalen
zu der Anhörung am 6.5.2002*

1. Deregulierung? Selbstregulierung?

Das neue Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen (LMG NRW) soll den sich verändernden Rahmenbedingungen im Zeichen von Digitalisierung und Konvergenz Rechnung tragen. Seit der Rede von Ministerpräsident Clement in der medienpolitischen Landtagsdebatte am 14.2.2001 wird vielerorts gern von „Deregulierung“ und „Selbstregulierung“ gesprochen. Im politischen Raum macht sich ein Pathos der Modernität und Erneuerung bemerkbar, das sich in der Befürwortung „neuer Freiheitsräume“ insbesondere auf der Anbieterseite ausdrückt. Dem Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LRG NW) von 1987 liegt in dieser Sicht ein regulatorischer Ansatz zugrunde, der sich heute als bürokratisch beengt und veraltet darstellt. Darum will man das LRG nicht erneut novellieren, sondern durch das LMG ersetzen.

Die programmrechtlichen Bindungen will man dabei lockern. Der gesetzliche Programmauftrag soll – bis auf einen mehr symbolischen Restbestand in § 2 LMG – entfallen, desgleichen die binnenpluralen Programmgrundsätze für Vollprogramme. Im Zulassungsverfahren sollen konkrete gebietsbezogene programmliche Anforderungen keine Rolle mehr spielen („Führerscheinprinzip“). Bei der nachfolgenden Zuweisung von Übertragungskapazität sollen noch gewisse vielfaltfördernde Vorrangskriterien Platz greifen, dies allerdings nur bei Kapazitätsmangel. Noch stärker soll die Belegung digitalisierter Kabelanlagen dereguliert werden. Neu sind Bestimmungen über Konzentrationsgrenzen, die auf ein regionales Verlegerfernsehen gemünzt sind und insoweit noch ein gewisses Maß an struktureller Vielfalt sichern sollen. In der Einbeziehung von „Mediendiensten“ in das LMG drückt sich im übrigen wohl die Vorstellung aus, unter Konvergenzgesichtspunkten stehe über kurz oder lang ein allgemeiner ordnungspolitischer Paradigmenwechsel an, und in dieser Richtung könne man heute schon einen ersten größeren Schritt tun: weg vom bisherigen rundfunkspezifischen Regulierungsmodell und hin zu einer presseähnlich-marktmäßigen Nicht- bzw. Selbstregulierung.

2. Was sagt das Grundgesetz dazu?

Ich habe gegen das Gesetzesvorhaben auf einer kirchlichen Fachtagung in Dortmund am 15.1.2002 in einer Diskussion mit Marc Jan Eumann einige prinzipielle Einwände geäußert und hinter dem genannten Reformansatz als ganzem – vor allem in verfassungsrechtlicher Hinsicht – ein Fragezeichen angebracht. (Der Beitrag ist abgedruckt in epd medien Nr.

6/2002, S. 5 ff.) Dort habe ich näher dargelegt, daß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in der Karlsruher funktionalen Auslegung für den Rundfunkbereich nach wie vor, auch bei Kapazitätsüberfluß, eine wirksame programmliche Qualitäts-, insbesondere Vielfaltssicherung erfordert. Dem liegt das Konzept der Rundfunkfreiheit als öffentlich-„dienender“ Freiheit zugrunde. Im Blick auf weitreichende meinungsbildende und bewußtseinsprägende Wirkungen der Nutzung von Rundfunkprogrammen – gerade auch von massenattraktiver Unterhaltung – beharrt das Bundesverfassungsgericht auch in der Ära der neuen Techniken auf diesem funktionalen Grundrechtskonzept und erstreckt es auch auf den privat-kommerziellen Sektor. Damit will es erreichen, daß im dualen System ein fairer, beiderseits förderlicher publizistischer Wettbewerb möglich wird. Beim Privatrundfunk können die regulatorischen Anforderungen danach etwas geringer bemessen werden als beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, etwa so, wie es in §§ 11 ff. LRG NW einerseits und §§ 4 ff. WDR-G andererseits geschehen ist. Sie dürfen aber nicht so weit zurückgenommen werden, daß sie faktisch wirkungslos bleiben und nur noch symbolischen Charakter haben. Rundfunkprogramme dürfen auch nicht ohne weiteres mit sonstigen an die Allgemeinheit gerichteten Informations- und Kommunikationsdiensten gleichbehandelt und zu Deregulierungszwecken in einen Topf geworfen werden. Vielmehr sind funktionale Differenzierungen angezeigt, wie sie in der neueren rundfunkrechtlichen Literatur mit Begriffen wie „abgestufte Regelungsdichte“ oder „dienstespezifische Diversifizierung“ bezeichnet werden.

Vollends neben der Sache läge verfassungsrechtlich gesehen die Vorstellung, das bisherige pressenspezifische Marktmodell könne nach und nach im gesamten Medienwesen zum Standardmodell avancieren. Nach den damit gemachten schlechten Erfahrungen wäre es auch nicht angängig, kurzerhand auf Selbstregulierung zu setzen und den verbindlichen rechtlichen Rahmen solcher neuen Freiräume zu vernachlässigen. Daß es sich bei Fremd- und Selbstregulierung nicht um eine einfache Alternative handeln kann, wird von klarsichtigen Autoren mit dem Doppelbegriff „regulierte Selbstregulierung“ zum Ausdruck gebracht. Dabei bedarf gerade auch das regulatorische Element besonderer Aufmerksamkeit, denn es soll nach diesem differenzierten Ansatz eine funktionsgerechte Selbststeuerung ermöglichen und dysfunktionale Verläufe ausschließen. Dem Grundgesetz in der Karlsruher Auslegung entspricht demnach nur ein Steuerungsmodell, wie es bei Lichte besehen auch schon dem geltenden Landesrundfunkrecht zugrunde liegt, nämlich eine publizistisch-professionell betriebene Selbststeuerung im Rahmen strukturell wirksamer vielfaltssichernder gesetzlicher Vorgaben, zumal qualitätsorientierter normativer Leitlinien wie derjenigen der §§ 11 ff. LRG NW. Dazu gehört dann auch eine gesellschaftlich-öffentliche Kontrolle, welche diese Maßstäbe fortlaufend konkretisiert und die so geforderten Programmstandards auch tatsächlich gewährleistet.

3. Einige Schwierigkeiten mit dem Gesetzesvorhaben

Ob der LMG-Entwurf den eben umrissenen Grundsätzen entspricht, erscheint mir in einigen Punkten zweifelhaft. Der Entwurf geht anscheinend noch von einem ungebrochenen medientechnologischen Fortschrittsglauben aus, wie er in der Blütezeit der New Economy üblich war, und er läuft im Kern auf ein mehr stimmungsmäßiges, kritischer Analyse dringend bedürftiges Deregulierungsmotiv hinaus. Dies angesichts eines beginnenden Umbruchs der Medienlandschaft, der von Namen wie Murdoch und Berlusconi geprägt wird – er könnte über kurz oder lang zu neuartigen Qualitätsrisiken führen und Konzentrationsschübe bisher unbekannter Größenordnung mit sich bringen. In dieser Lage den qualifizierten Programmauftrag (bisher § 11 LRG NW) für entbehrlich zu erklären, erscheint überraschend und wenig plausibel. Gleiches gilt für die Zurücknahme konkreter programmlicher Vielfaltserfordernisse im Interesse stärkerer Marktorientierung. Wichtige normative Qualitätskriterien werden in einer Zeit abgeschwächt oder ganz aufgegeben, in der sie eigentlich noch dringender als vorher benötigt würden. Soweit sie noch beibehalten werden, wird ihre praktische Anwendung und

Durchsetzung zudem durch das Führerscheinprinzip in Frage gestellt. Alledem scheint die trügerische Annahme zugrunde zu liegen, auf längere Sicht werde sich Vielfalt durch größere Vielzahl wie von selbst ergeben.

Das könnte darauf hinauslaufen, daß die Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (LfR) – künftig Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM) – als qualitätssichernde Instanz immer schwächer wird und endlich ganz ausfällt. Mit der Aufgabe der Qualitätssicherung aber würde die Anstalt ihre hauptsächliche Legitimation verlieren. Wenn Programmqualität kein Thema mehr ist, bedarf es auch nicht länger eines auf Qualitätssicherung angelegten umfänglichen Steuerungsaggregats bisheriger Art. Auch die gesellschaftliche Kontrolle wäre dann weitgehend funktionslos. Die – für sich gesehen beachtlichen – Bemühungen des Gesetzentwurfs um eine Gremienreform würden insoweit ins Leere gehen. Sie scheinen vorauszusetzen, daß wirksame materiale und prozedurale qualitätssichernde Vorkehrungen beibehalten und im Blick auf den technisch induzierten Wandel weiterentwickelt werden und daß die LfM darin auch künftig ihre Hauptaufgabe haben soll. Diese Voraussetzung ist jedoch nach den ersten Abschnitten des Entwurfs nicht mehr dauerhaft gegeben. Das Ganze erscheint mithin widersprüchlich oder jedenfalls provisorisch und konfliktträchtig, es wirkt konzeptionell ziemlich unausgereift.

Über einzelne Schwachpunkte und denkbare Verbesserungen des Gesetzentwurfs habe ich auf der Dortmunder Tagung einiges Nähere gesagt. Zur Vermeidung von Wiederholungen beschränke ich mich hier auf ein paar pointierte Bemerkungen und Änderungsvorschläge und verweise im übrigen auf meinen Dortmunder Beitrag, den ich in der Anlage beifüge.

4. Wo bleibt der qualifizierte Programmauftrag?

In § 11 LRG NW, der (mit gewissen Abstrichen) § 4 WDR-G nachgebildet ist, drücken sich wesentliche verfassungsrechtliche Vorgaben für den Privatrundfunk aus: Auch er soll „als Medium und Faktor des Prozesses freier Meinungsbildung ... Sache der Allgemeinheit“ sein. Er wird auf Meinungsbildungsfreiheit als obersten Richtwert verpflichtet, was zur Folge hat, daß die Medienfreiheit auch auf dem privaten Sektor grundsätzlich öffentlich-funktional verstanden und ausgestaltet wird. Dadurch soll einerseits Meinungsvielfalt, andererseits aber auch gegenständliche Vielfalt (Information/Bildung/Beratung/Unterhaltung) gewährleistet werden. Das Gesetz besteht dabei für Vollprogramme auf NRW-spezifischen Gebietsbezügen und denkt auch dem kommerziellen Rundfunk einen in einem weiteren Sinn „kulturellen Auftrag“ zu. In den Programmgrundsätzen des § 12 LRG NW wird dieser Ansatz weiter entfaltet, mit Schwerpunkt auf einem leistungsfähigen Informationsjournalismus, wie er nach § 12 Abs. 3 jedem Vollprogramm je für sich obliegt (strikte Binnenpluralität). Hiermit steht übrigens auch die journalistische Eigenverantwortung nach § 13 LRG NW im Zusammenhang, die durch die regulatorisch anspruchsvollen Programmstandards bedingt wird. Dadurch wird auch ein Stück innere Medienfreiheit als zusätzliches, strukturell wirksames Konzept der Qualitätssicherung konstituiert und ins Spiel gebracht.

Die eigene journalistische Verantwortung hat im LMG-Regierungsentwurf – nachdem sie in einer früheren Entwurfsfassung schon verschwunden war – schließlich doch noch überlebt (§ 32), sie ist allerdings wesentlicher Rahmenbedingungen und Stützpfeiler verlustig gegangen. Reine Binnenpluralität wird auch von Vollprogrammen nicht mehr verlangt (vgl. § 31). Auch einen Programmauftrag bisheriger Art sucht man jetzt vergebens. Im ersten Entwurf war davon gar nichts mehr übriggeblieben. In den Regierungsentwurf ist dann ein bescheidener Rest des alten § 11 wieder eingefügt worden, und zwar in Gestalt des „Grundsatzes“ des § 2 Satz 2, wonach „Rundfunk und Mediendienste gleichermaßen Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung auch bei der Einführung digitaler Techniken sind“. Von den Grundsätzen des § 2 soll sich der Begründung (S. 64) zufolge die Auslegung und Anwendung der Normen des LMG leiten lassen. Die Vorschrift besagt indes nichts mehr über gegenständ-

liche Vielfalt, Gebietsbezüge und Kulturauftrag i.w.S. Dergleichen will man wohl im Zeichen der erwähnten Technikgläubigkeit und Markteuphorie vom Privatrundfunk (anders als vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk) nicht mehr verlangen – verfassungsrechtlich ein sehr exponierter, m.E. unhaltbarer Standpunkt. Die „Medium- und Faktor-“Formel ist zwar reanimiert worden, bei ihrer Einfügung hat man aber vergessen, sie explizit auf „freie“ Meinungsbildung zu beziehen (der grundrechtliche Kernpunkt!). Sie wird nun auf Digitalisierung und neue Mediendienste fokussiert, was an sich interessant und loblich ist. Das „gleichermaßen“ erscheint hier aber doch wohl eher rhetorisch (es geht um *funktionsadäquat variierte* Regelungsinhalte und -dichtegrade). Im übrigen bleibt ungewiß, ob und wie § 2 LMG nach dem neuen Verfahrensreglement eigentlich noch operationalisiert werden könnte.

§ 2 LMG mag nun punktuell nachgebessert werden. Das reicht allerdings allein nicht aus, vielmehr sollte im Programmrecht der qualifizierte Programmauftrag zur Gänze wiederhergestellt werden, desgleichen die binnenpluralen Programmgrundsätze für Vollprogramme. Daraus ergeben sich folgende Korrektorempfehlungen:

- *In § 2 LMG sollte „gleichermaßen“ gestrichen und von der „freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung“ gesprochen werden.*
- *Vor § 31 LMG sollte eine mit § 11 LRG NW gleichlautende Bestimmung eingefügt werden.*
- *§ 31 LMG sollte § 12 Abs. 1-4 LRG NW in vollem Umfang entsprechen..*

5. Das Führerscheinprinzip – ein riskantes Novum

Mit den eben vorgeschlagenen Änderungen ist es noch nicht getan. Wenn das Programmrecht in Abschnitt V LMG dem Wortlaut nach aufgewertet und nachgebessert wird, heißt das noch nicht, daß es im Programmalltag auch tatsächlich zum Zuge kommt. Es hängt vielmehr in der Luft und bleibt ineffektiv, solange nicht dafür gesorgt ist, daß es nach den Abschnitten II ff. LMG für die Praxis wirklich prägend werden kann. Hier aber gibt es ein großes Fragezeichen: Steht dem nicht das Führerscheinprinzip im Weg?

Diese aus anderen Bundesländern stammende, etwas modische Neuerung besteht in der generellen Abkoppelung der Zulassung privater Veranstalter von der Zuweisung von Übertragungskapazität, wobei eine am Programmrecht orientierte, entscheidungsrelevante prognostische programmliche Vielfalts- und sonstige Qualitätsprüfung kaum noch möglich ist. Auf der ersten Stufe (Zulassung, Abschnitt II LMG) findet sich von einer derartigen präventiven Qualitätssicherung gar nichts mehr. Bezüglich der zweiten Stufe (Übertragungskapazitäten, Abschnitt III LMG) gerät der Leser des Entwurfs in eine Anzahl von Unterabschnitten, welche ziemlich unübersichtlich und fast labyrinthisch wirken. In der – diesmal besonders wortkargen – amtlichen Begründung wird der dortige Regelungszusammenhang nicht weiter erläutert. Er hat denn auch in der bisherigen öffentlichen Diskussion noch nicht genügend Beachtung gefunden und bleibt oftmals unverstanden. Dies ist jedoch der Hauptschauplatz der Düsseldorfer Deregulierungsbemühungen, und hier lauern für Programmauftrag und Programmgrundsätze große Gefahren.

In den Unterabschnitten 2 und 3 des Abschnitts III LMG findet man eine in dieser Anordnung neuartige, an die Kapazitätszuweisung anknüpfende Schicht von Regularien, welche in der verfahrenslogischen Abfolge zwischen Zulassungs- und Weiterverbreitungsrecht eingeschoben sind. Sie enthalten auch einige inhaltliche Elemente dieser beiden bisherigen Teilmaterien, freilich mit Veränderungen, welche einigermassen riskant erscheinen und besondere Aufmerksamkeit verdienen.

6. Für eine auf die programmlichen Anforderungen bezogene Zulassungsvoraussetzung

Da ist zunächst die Zuweisungsvoraussetzung des § 13 Abs. 1 LMG, wonach die Veranstalter, um an eine terrestrische, Satelliten- oder Kabelkapazität zu gelangen, „erwarten lassen (müssen), daß sie jederzeit wirtschaftlich und organisatorisch in der Lage sind, die Anforderungen an die antragsgemäße Verbreitung des Programms zu erfüllen“. Dem ähnelt die bisherige Zulassungsvoraussetzung des § 5 Abs. 1 Satz 3 LRG NW. Ihr zufolge bezieht sich die Beurteilung der wirtschaftlichen und organisatorischen Leistungsfähigkeit von Bewerbern allerdings explizit auf „eine Rundfunkveranstaltung, die anerkannten journalistischen Grundsätzen genügt“. Von hier aus konnte in der Zulassungspraxis der LfR die Brücke zu § 12 Abs. 4 Satz 1 LRG NW geschlagen und kraft Sachzusammenhangs auch das sonstige materielle Programmrecht als Maßstab der Leistungsprognose ins Spiel gebracht werden. Ob auch die Neufassung solche Querverbindungen zuläßt, erscheint nun ungewiß. (Sind „die Anforderungen“, denen die Veranstalter danach gewachsen sein müssen, auch diejenigen des § 31 LMG? Ggf. auch mit den oben 4. vorgeschlagenen Verschärfungen?) Manches spricht für die Annahme, daß ein derartiger etwas strengerer regulatorischer Zugriff vom Gesetzgeber nicht mehr gewünscht wird oder jedenfalls faktisch nicht mehr praktikabel wäre.

Dafür kommt es auf bestimmte meist unausgesprochene Eigentümlichkeiten und medienstrukturelle Weiterungen des Führerscheinprinzips an, wie ich sie in meinem Dortmunder Beitrag aufgezeigt habe. Danach läuft die hiesige Liberalisierung des Zulassungsverfahrens darauf hinaus, daß von vornherein eine – nachher kaum noch korrigierbare – neoliberale Weichenstellung vorgenommen wird, kurz gesagt: weg von der funktional-„dienenden“ Freiheit, hin zu einer presseähnlichen Marktgrundfreiheit. In den §§ 4 ff. LMG beginnt also schon der Abmarsch in die marktmäßige Posthistoire. Das ist ein Paradigmenwechsel, welcher durch die Regularien des Abschnitts III LMG vielleicht fürs erste ein wenig verlangsamt und abgemildert werden könnte – nicht aber kann und soll er dadurch so weit abgebremst werden, daß wir wirklich in der Kontinuität des bisherigen Regulierungsmodells bleiben.

Meiner Ansicht nach wäre ein derartiger prinzipieller Wechsel aber verfassungsrechtlich bedenklich und ordnungspolitisch fragwürdig. In der Konsequenz des oben 4. Gesagten liegt vielmehr die Forderung, den qualifizierten Programmauftrag und die binnenpluralen Programmgrundsätze auch verfahrensmäßig stark zu machen, nämlich in Gestalt (nicht nur einer Kapazitätszuweisungs-, sondern) einer Zulassungsvoraussetzung, bei deren Formulierung der genannte programmrechtliche Konnex jetzt auch ausdrücklich aufgenommen und betont werden sollte. Daraus ergibt sich folgende Änderungsempfehlung:

– § 13 Abs. 1 LMG sollte gestrichen werden. Statt dessen sollte in § 5 LMG nach Abs. 2 ein neuer Absatz, mit folgendem Wortlaut eingefügt werden:

„Zugelassen werden dürfen nur Antragsteller, die erwarten lassen, daß sie jederzeit wirtschaftlich und organisatorisch in der Lage sind, eine Rundfunkveranstaltung durchzuführen, die den programmlichen Anforderungen dieses Gesetzes entspricht.“

7. Die Vielfaltskriterien des § 14 LMG – ein schwach entwickeltes Provisorium

Im bisherigen Recht gibt es neben §§ 11 ff. i.V.m. § 5 auch noch einige weitere wichtige qualitäts-, insbesondere vielfaltsrelevante Normen, so im Zulassungsrecht die binnenstrukturell ansetzenden Vorrangregeln des § 7 Abs. 2 Satz 2 und im Weiterverbreitungsrecht die mit diversen Vielfaltparametern angereicherten, im wesentlichen außenplural konzipierten programmlichen Rangfolgebestimmungen des § 41 Abs. 2 LRG NW. Etwas davon kehrt im LMG auf der neuen Zwischenebene der §§ 12 ff., also auf der zweiten Stufe i.S. des Führer-

scheinprinzips, wieder, freilich in einer erheblich veränderten, durchaus problematischen Ausgestaltung.

Zunächst sei festgehalten: Diese zweite Stufe wird regulatorisch relevant, solange und soweit es noch Kapazitätsengpässe und entsprechende Vorrangentscheidungen gibt. Dann und *nur* dann wird noch ein gewisser über das bisher Gesagte hinausgehender rundfunkspezifischer Gestaltungsbedarf gesehen. Die erwähnte Technik- und Markteuphorie wirkt sich also dahin aus, daß eine vorsorgliche landesrechtliche Qualitätssicherung, von § 13 LMG abgesehen, überhaupt nur noch übergangsweise betrieben werden soll. (Bis auf § 33 LMG, der indes einen spezielleren, relativ marktnahen Zweck – Konzentrationsbegrenzung – verfolgt und sich dabei besonderer Mittel – Quotierung – bedient, welche hier nur indirekt einschlägig sind.) Sie wird anscheinend als eine Art Provisorium und Hilfslösung verstanden, irgendwo im Vorfeld einer als mittelfristig möglich und prinzipiell vorzugswürdig erachteten funktionsfähigen Marktsteuerung.

Daraufhin werden in § 14 LMG einige alte und neue Vielfaltskriterien aufgeführt, mehr oder minder unübersichtlich und unsystematisch aneinandergereiht und der LfM dergestalt als Abwägungskriterien für ggf. nötige Auswahlentscheidungen unter mehreren um knappe Kapazitäten konkurrierenden ‚Führerscheininhabern‘ an die Hand gegeben. Sie sollen für die Verbreitung von Rundfunkprogrammen durch terrestrische Sender und Satelliten sowie analoge Kabelanlagen gelten, letzteres im Umfang von höchstens 15 Kanälen (neben den must-carry-Anteilen und sonstigen Kontingenten nach § 18 LMG). Für die Belegung digitalisierter Kabelanlagen sollen sie dagegen nicht mehr einschlägig sein. § 21 LMG übernimmt hierfür vielmehr die noch stärker deregulierten, bundesweit maßgeblichen Vorgaben des § 52 RStV. In dem gedachten Endstadium digitalen technischen Überflusses kommt das Führerscheinsprinzip mithin sozusagen zu sich selbst. In jenem fernen Schlaraffenland sollen auch die bisherigen Verkehrsregeln entbehrlich werden.

Vielleicht erklärt sich so auch der Umstand, daß man auf ihre nähere Ausformung für die Zwischenzeit nicht mehr allzuviel Mühe verwandt hat. Die vermeintliche Interimsperiode kann allerdings, wie die jüngsten Geschehnisse in der Kabelbranche erkennen lassen, ziemlich lang werden. Darum sollten Möglichkeiten und Grenzen einer Vielfaltsgewährleistung nach § 14 LMG doch wohl genauer bedacht werden – eventuell müssen wir damit noch jahrzehntelang leben. Dabei gehe ich hier einmal davon aus, daß zunächst die oben 4. und 6. gemachten Änderungsvorschläge durchdringen, die darauf abzielen, programmrechtliche Standards im Karlsruher Sinn von vornherein stärker ins Spiel zu bringen. Ohne dies wäre das neue Design evident unzulänglich. Wie verhält es sich nun aber, falls obige Anregungen Gehör finden?

8. Zur Nachbesserung des § 14 LMG

Auch in letzterem Fall bleibt eine bessere begriffliche und systematische Durcharbeitung der Unterabschnitte 2 ff. des Abschnitts III LMG wünschenswert, zumal eine Präzisierung von Inhalt und Stellenwert des § 14. Dazu hier nur ein paar Stichworte:

Das unbestimmte, schlicht-summative Nebeneinander von „Programmvielfalt“ und „Anbietervielfalt“ sollte bereinigt werden, indem ersterer Begriff in den Vordergrund gerückt und weiter entfaltet wird. Programmvielfalt umfaßt nicht nur Meinungsvielfalt (so aber § 14 Abs. 1 Satz 2), sondern auch (wie in § 14 Abs. 2 wohl gesehen und vorausgesetzt wird) verschiedene andere Vielfaltparameter, insbesondere denjenigen der gegenständlichen Vielfalt (Information/Bildung/Beratung/Unterhaltung). Diese sollten nicht nur aufgezählt, sondern auch zueinander ins Verhältnis gesetzt und gewichtet werden. Dafür wäre an Programmauftrag und Programmgrundsätze anzuknüpfen, in denen solche Komponenten ja ebenfalls vorkommen und bereits etwas besser geordnet sind.

Entsprechendes gilt für das Verhältnis von binnen- und außenpluralen Vielfaltdimensionen: Auch insoweit sollte es nicht bei dem jetzigen locker-pragmatischen, im näheren unklaren

ren Nebeneinander bleiben. Vielmehr verdient Binnenpluralität m.E. grundsätzlich den Vorzug – so kann Programmqualität bei wachsender Vielzahl der Angebote von bloßem „more of the same“ unterschieden, in concreto dingfest gemacht und gefördert werden. Soweit Abschnitt V LMG dafür verbindliche programmrelevante Maßgaben enthält, sollten entsprechende Vielfaltkonstellationen den jeweiligen Bewerbern in der Abwägung Pluspunkte einbringen.

Darüber hinaus ist zu überlegen, ob essentielle Kriterien des Abschnitts V nicht – über das zu 4. und 6. Gesagte hinaus – in verbindliche, dauerhaft geltende zusätzliche Zuweisungs- (§ 13 LMG) oder, noch besser, Zulassungsvoraussetzungen (§ 5 LMG) umgesetzt werden sollten, über einen Bonus bei Vorrangentscheidungen hinaus. Auch das läge auf der hier verfolgten Linie einer grundsätzlichen Kritik und Relativierung des Führerscheinprinzips.

Auf den bei politischen Akteuren neuerdings beliebten, rechtlich gesehen aber substanzlosen Ausdruck „Anbiervielfalt“ sollte verzichtet werden. Von ihm sind, wie die seltsame Kasuistik in § 14 Abs. 3 LMG erkennen läßt, keine weiterführenden Gesichtspunkte zu erwarten. Mit „publizistischer Vielfalt“ mag in diesem Absatz eine Anzahl richtungsmäßig unterschiedlich geprägter, jeweils heteronom-tendenzgebundener Angebote im Rahmen eines außenpluralen Schemas gemeint sein. Nachfolgend handelt der Absatz von Begrenzungen und Korrekturen solcher Tendenzpublizistik z.B. durch anders tendierende gesellschaftliche Kräfte (in Programmbeiräten); durch relativ autonomen Journalismus (innere Medienfreiheit) sowie durch selbständige Fensterprogramme. Das sind Bestandteile des üblichen binnenpluralen Repertoires, welche der Sache nach zu § 14 Abs. 2 Nr. 1 bzw. Nr. 2 LMG gehören. Sie wären dort besser aufgehoben und sollten in die dortigen Maßgaben eingearbeitet werden.

9. Wie integriert dieses „Mediengesetz“ die Mediendienste?

In § 14 Abs. 4 LMG begegnet eine weitere merkwürdige Modeerscheinung: eine „Angebots- und Anbiervielfalt“, über deren Inhalt und Bedeutung lediglich Mutmaßungen möglich sind. Vielleicht soll „Angebot“ hier ein Oberbegriff für (Rundfunk-)„Programm“ und „Mediendienst“ sein, d.h. „Angebotsvielfalt“ wäre eine um sonstige an die Allgemeinheit gerichtete Informations- und Kommunikationsdienste (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 LMG) ergänzte „Programmvielfalt“. Das würde allerdings in der hiesigen, ohnehin vagen Typologie zu weiteren Komplikationen führen. Rundfunk und Mediendienste werden in der Vorschrift kurzerhand zusammengebracht, und zwar nur kumulativ – eine wie auch immer geartete übergreifende Idee und Systematik ist nicht zu erkennen. Damit wird das Thema nicht im mindesten ausgeschöpft. (Nebenbei bemerkt: „entsprechend“ sehnt sich nach einem Dativ – auch das bleibt in § 14 Abs. 4 vergebens.)

Dieser Befund beschränkt sich im übrigen nicht auf § 14. Überzeugende, kreative Lösungen für die Differenzierungs- und Konvergenzprobleme bei alten und neuen Diensten sind in dem Gesetzentwurf auch sonst selten. Eher führt die Einbeziehung von Mediendiensten zu bloßen Verwässerungen des rundfunkrechtlichen Herkommens, wie sie von interessierter Seite schon seit langem gefordert werden: Man bricht einfach in Richtung Presserecht auf. Wenn man statt solcher grob fehlerhafter, nivellierender Einheitslösungen ernstlich eine dienstspezifische Diversifizierung anstreben wollte, müßten ganze Abschnitte neu geschrieben und in den Entwurf eingefügt werden. Ohne derartige Ergänzungen und Umarbeitungen kann das neue Gesetz den emphatischen Anspruch, ein „Mediengesetz“ neuer Art zu sein, nicht erfüllen.

10. Das Projekt bleibt abenteuerlich

Wohlgermerkt geht es hier um eine ordnungspolitische Kehrtwendung, mit der man sich von den letzten Jahrzehnten nordrhein-westfälischer Medienpolitik definitiv verabschieden würde.

Auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht wäre das ein tiefer Einschnitt, und man wäre damit nicht mehr auf der sicheren Seite. Daran würde sich auch nicht viel ändern, wenn an dem Gesetzentwurf jetzt noch ein paar hastige Korrekturen geringerer Reichweite vorgenommen würden. Wenn man wirklich in der Kontinuität des Bisherigen bleiben wollte, müßte man wohl mehr tun. Denken wir nur noch einmal an jenes hypothetische Endstadium von Digitalisierung und Konvergenz:

Ein flott-libertäres Führerscheinprinzip in Verbindung mit einer ziemlich schlichten Quotierungs- und Marktdoktrin, wie sie sich in § 21 LMG (§ 52 RStV) ausdrückt – damit müßten wir dann alle vorliebnehmen. Dergleichen hätte mit der Public-Service-Idee nichts mehr zu tun. Letzteres war die große regulative Idee der frühen und mittleren Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg, und von ihr wird der heutige Regulierungs- und Steuerungsdisput immer noch auf die eine oder andere Weise beeinflusst – daraus würde man sich jetzt aber irgendwie davonmachen und zu einer neuen Marktgläubigkeit übergehen, womöglich ohne klare Sicht auf die damit einhergehenden enormen Risiken („Digital Divide“, „Unterschichtfernsehen“, „Berlusconisierung“ usw.), die sich nicht auf den privaten Sektor beschränken würden. Auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk hätte in jenem Milieu mit einigen Abenteuern und Anfechtungen zu rechnen.

Auf dem Katheder pflegen wir anzuraten: Ein Gesetzgeber, der sich zu einer derart weitreichenden Aktion anschickt, sollte diese erst einmal gründlich erwägen und vorbereiten. Er sollte sich um Möglichkeiten und Grenzen der Risikobeherrschung kümmern, alles dazu verfügbare Wissen heranziehen und auf dessen Vermehrung hinwirken, etwa per Planspiel, Gesetzesfolgenabschätzung u.ä., und er sollte solche Erkenntnisse dann umfassend auswerten, entsprechende breite Diskurse arrangieren und sich auch die dafür nötige Zeit nehmen. Alles dies wäre auch im hiesigen Fall nützlich, vor allem was die Deregulierung der Programmstandards und des Zulassungsverfahrens betrifft. Über medienstrukturelle Folgen und Fernwirkungen einer Einführung des Führerscheinprinzips in Verbindung mit einer weitgehenden Liberalisierung der Verkehrsregeln wissen wir bisher zu wenig. In dieser Lage müßte man sich schon einen voluntaristischen Kick geben, um die fragliche Neuerung verfassungsrechtlich und rechtspolitisch gutzuheißen und zu befürworten. Dazu kann ich mich aber nicht bereitfinden.

Anlage

Vortrag auf dem Fachgespräch: Programmqualität und gesellschaftliche Kontrolle, veranstaltet von dem Institut für Kirche und Gesellschaft der Evangelischen Kirche von Westfalen und dem Sozialwissenschaftlichen Institut der Evangelischen Kirche in Deutschland am 15.1.2002 in Dortmund (abgedruckt in epd medien Nr. 6 vom 26.1.2002, S. 5-14)

Martin Stock

**Programmqualität und deren gesellschaftliche Kontrolle
beim Privatrundfunk – ein überholtes Thema?**

**Was sagt dazu der Entwurf eines neuen nordrhein-westfälischen
Landesmediengesetzes?**

I. Allgemeines

1. Das LRG NW 1987 – eine kühne Kodifikation

In den achtziger Jahren hat sich in der Bundesrepublik Deutschland der Privatrundfunk etabliert. Anfang 1987 kam nach langwierigen Verhandlungen in der Ministerpräsidentenkonferenz der (erste) Rundfunkstaatsvertrag (RStV) zustande. In den Ländern wurden die gesetzlichen Grundlagen für ein öffentlich-privates „duales Rundfunksystem“ gelegt. In Nordrhein-Westfalen entstanden zu jener Zeit zwei gewichtige Kodifikationen: Der öffentliche Sektor des Rundfunkwesens wurde durch das neugefaßte *WDR-Gesetz vom 19.3.1985* reformiert und der private Sektor wurde durch das *Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LRG NW) vom 19.1.1987* rechtlich erschlossen.

Inhaltlich orientierte sich das LRG NW in wichtigen Punkten, insbesondere was die Programmqualität und deren Gewährleistung durch die gesellschaftliche Kontrolle betrifft, an den Grundsätzen des *WDR-Gesetzes*. Damit zielte der Landesgesetzgeber auf ein möglichst hohes programmliches Leistungsvermögen auch der Privaten ab. Ihm war einerseits an einer veritablen Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gelegen, andererseits aber auch an einem relativ hohen Anspruchsniveau im kommerziellen Bereich. Davon erhoffte er sich ein leistungsmäßig einigermaßen ausbalanciertes, auf einen beiderseits förderlichen publizistischen Wettbewerb angelegtes duales System. Das war nach Lage der Dinge ein modernes und kühnes, durchaus ungewöhnliches normatives Konzept.

Und es war ein Konzept, das nicht überall auf Wohlgefallen stieß. Von Unionsseite wurden die beiden Gesetzeswerke zum Gegenstand von *Normenkontrollverfahren* gemacht, in denen zahlreiche verfassungsrechtliche Einwände vorgebracht wurden. In struktureller Hinsicht ging jene Kritik kurz gesagt dahin, auf dem privaten Sektor sei die Regulierung zu streng, auf dem öffentlichen Sektor hingegen zu milde und locker. Darin spiegelten sich auch entsprechende unternehmerische Interessen wider. Die angegriffenen Gesetze hielten sich aber vor Gericht recht gut. In dem 1991 ergangenen *Nordrhein-Westfalen-Urteil* beanstandete das Bundesverfassungsgericht das LRG NW lediglich hinsichtlich einer Marginalie, die dann vom Gesetzgeber bald korrigiert wurde. Im übrigen würdigte der Erste Senat den Düsseldorfer regulatorischen Ansatz bemerkenswert intensiv und wohlwollend. Er erblickte darin eine verfassungsrechtlich zulässige Ausgestaltung des *Grundrechts der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG)* in dessen – in Karlsruhe konsequent praktizierter – *funktionaler Auslegung*, und er ließ sich dadurch auch zu interessanten und innovativen allgemeineren Aussagen über die verfassungsrechtlichen Standards und ihre politische Konkretisierung in der Ära der neuen Techniken anregen. Dem schloß sich dann auch der Münsteraner Verfassungsgerichtshof an.

Hinfort war das LRG NW in überregionalen juristischen und sonstigen Fachkreisen gut beleumundet, bis auf diejenigen Kritiker, die eine stärker deregulierte, eher presseähnliche Marktsteuerung bevorzugten und sich davon auch durch die Verfassungsrechtsprechung nicht abbringen ließen. Jene kritischen Stimmen wurden erst einmal leiser, sie verstummten aber keineswegs – und heute hat jene marktorientierte Position wieder großen Zulauf.

2. Ist das LRG NW jetzt veraltet? Ist Deregulierung angezeigt?

Weshalb ist man in der Düsseldorfer Regierungsmehrheit nunmehr der Ansicht, wir benötigten ein *neues Landesmediengesetz*? In einer Landtagsdebatte am 14.2.2001 führte Ministerpräsident Clement dazu aus: Das LRG NW stamme aus den achtziger Jahren und sei immer wieder novelliert worden. Solche Fortschreibungen reichten aber heute nicht mehr aus. Vor allem wegen der umwälzenden technischen Veränderungen müsse man einen neuen Ordnungsrahmen schaffen. Man habe die Chance, „ein neues, modernes Mediengesetz aufzulegen“, und wolle sie nutzen. Vielleicht sei das alte Gesetz hier und da „etwas detailversessen“ gewesen. Nunmehr wolle man sich darauf konzentrieren, einen Rahmen zu setzen, und zwar „ohne Verliebtheit ins Detail“. Also müsse die Devise lauten: „deregulieren und vorerst auf neue Regulierungen verzichten“, jedenfalls dort, wo es funktionierende Instrumente der Selbstkontrolle gebe. Ähnlich äußerte sich für die SPD-Landtagsfraktion deren medienpolitischer Sprecher Marc Jan Eumann. Ebenso wenig später über „Eckpunkte für die neue Medienpolitik und die neuen Mediengesetze in NRW“ ein Grundsatzpapier der SPD-Fraktion: Die Rundfunkgesetze müssten an neue gesellschaftliche, wirtschaftliche und technische Entwicklungen angepasst werden. „Wir brauchen heute einen innovationsoffenen Ordnungsrahmen für die Medien, der publizistische Chancen und wirtschaftliche Potentiale ausschöpft. Wir nutzen die Chance, ein neues, modernes Mediengesetz aufzulegen.“

Hier macht sich ein Pathos der Modernität und Erneuerung bemerkbar, das offenbar auf der Einschätzung beruht, das LRG NW – das in den zitierten Äußerungen immer auch als früher wichtig und verdienstvoll bezeichnet und vorab gelobt wird – sei mittlerweile *unmodern und weithin veraltet*. Das Altersargument als solches wirkt allerdings m.E. ziemlich oberflächlich, wo man es mit einem derart bedeutsamen und weitreichenden, für die Medienordnung hierzulande konstitutiven Regelwerk zu tun hat; mit einem Regelwerk, welches nach wie vor ernstgenommen und pfleglich behandelt werden will – und das erfordert jedenfalls einen langen Atem. Würde man beispielsweise über das geltende WDR-Gesetz (das ja, von den Novellierungen abgesehen, siebzehn Jahre alt ist) ebenso distanziert und kühl reden, oder gar über das Bonner Grundgesetz?

Das Grundgesetz ist 1999 fünfzig Jahre alt geworden. In den Feierlichkeiten und Jubiläumsartikeln zu dem runden Geburtstag pflegte allerdings ein ruhiger, eher wertkonservativer Tonfall vorzuherrschen. Für eine Abschaffung des Grundgesetzes wegen Überalterung sprach sich fast niemand aus. Eine Totalrevision wurde nur vereinzelt gefordert. Im deutschen politischen Mainstream wurde diese aus anderen Zeiten stammende Nachkriegsverfassung dagegen als bewährt und erhaltenswert erachtet, man empfand sie als nach wie vor modern und lebendig. Entsprechendes gilt – um den schönen Vergleich noch einmal zu bemühen – auf Landes- und Medienebene für das WDR-Gesetz, das übrigens im Herbst 2002 wieder einmal geringfügig novelliert werden soll.

Wie kommt es nun, daß das Landesrundfunkgesetz sehr viel leichter zur Disposition gestellt wird? Wie erklärt sich diese Diskontinuität und Sprunghaftigkeit? Dafür gibt es inhaltliche Motivationen, wie sie in den eben angeführten Äußerungen aus Nordrhein-Westfalen bereits angeklungen sind. Ein Hauptmotiv scheint dabei dasjenige einer vermehrten *Deregulierung und Marktöffnung* zu sein, was der Sache nach – ob man das nun sieht und will oder nicht – auch bedeutet: Die „neue Medienpolitik“ der NRW-SPD nähert sich nunmehr ein Stück weit den CDU-Intentionen an, die man ursprünglich entschieden abgelehnt und, zuletzt

in Karlsruhe 1991. erfolgreich bekämpft und zurückgedrängt hatte. Auch an FDP-Positionen ist dabei zu denken. Und wie weit will man bei der Annäherung an CDU/FDP heute eigentlich gehen? Könnte dies auf eine einfache medienpolitische Kehrtwendung hinauslaufen? Könnte es gar mit einem massiven Rechtsrutsch enden? Das bedarf genauerer Untersuchung.

3. *Aus der Gesetzesgeschichte: Einige Praxisprobleme*

In der nordrhein-westfälischen SPD und in deren Umkreis war gegenüber den in den achtziger Jahren sich formierenden, an bundesweiten bzw. transnationalen werbefinanzierten Rundfunkprogrammen interessierten Großunternehmen der deutschen Medienwirtschaft von vornherein eine *erhebliche Unsicherheit* zu bemerken. (Ähnliches gilt für den Verlegereinfluß beim Lokalfunk, was an dieser Stelle indes beiseite bleiben mag.) Hinter vorgehaltener Hand wurde z.B. die Frage ventiliert, ob das LRG NW mit seinem ausgeprägten Bemühen um öffentliche Inpflichtnahme und Qualitätssicherung den Privaten nicht zu viel zumute.

Manch einem schien der 1986/87 entwickelte, im Landtag vor allem von dem damals einflußreichen medienpolitischen SPD-Sprecher Jürgen Büssow verfochtene und durchgesetzte regulatorische Ansatz insgeheim zu streng und theorielastig, oder man hielt ihn überhaupt für unrealistisch und irgendwie abgehoben. Von einem *wirtschaftsnah-pragmatischen* Standpunkt aus mochten jene weitreichenden, am öffentlich-rechtlichen Herkommen und an entsprechenden konstitutionellen Grundwerten orientierten normativen Absichten und Ideen als überzogen erscheinen. Man stimmte ihnen dann pro forma zu, trat ihnen aber inhaltlich weiter nicht näher oder verstand sie gar nicht mehr wirklich. Statt dessen dachte man lieber an naheliegende und vermeintlich handfeste Dinge: an Standortpflege durch traditionelle Klientelpolitik, an die Anwerbung neuer überregionaler Veranstalter mittels günstiger ökonomischer und rechtlicher Konditionen, an weitere Profilierung in der beginnenden föderativen Konkurrenz durch die Gründung von Medienforen, Medienparks u.ä. Manchmal zeigte sich auch eine Art Aufsteigermentalität, welche zu erheblichen Ungeschicklichkeiten führen konnte, etwa zu Prinzipienvergessenheit und Scheu vor dem Recht, auch zu Distanzlosigkeit, falscher Kameraderie und Nachgiebigkeit im Angesicht großer Bosse. Wieder andere nahmen die Regulierungsprobleme von vornherein ernst, sie neigten jedoch dazu, in puncto Programmqualität in der Hauptsache auf *WDR* *ARD* sowie *ZDF* zu setzen und *darum* den Privaten größere Spielräume zu gewähren. Oder man zeigte sich prinzipiell bemüht, auch das Steuerungspotential des LRG NW auszuschöpfen, man wusste damit aber noch nicht recht umzugehen und hoffte erst einmal darauf, dass die 1987 errichtete *Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (LfR)* dies in die Wege leiten und daß sie dabei sachkompetent und energisch vorgehen würde.

Die Anstalt startete denn auch vielversprechend. Im weiteren Verlauf gelang es ihr aber immer weniger, die kühn konzipierten, *WDR*-ähnlichen programmrechtlichen Normen des LRG NW mit Leben zu erfüllen und angemessen zu konkretisieren. Sie ägierte bald eher staats- und politik-, bald eher wirtschaftsnah, bei häufigen Schwankungen. Oftmals ließ sie zunächst gute Absichten und Talente erkennen und unternahm brauchbare erste Schritte – um es dann an Durchhaltevermögen fehlen zu lassen und an mangelndem normativ fundiertem und wissenschaftsgestütztem eigenem Standing zu scheitern. Schließlich konnte ein amtierender *LfR*-Direktor, wie er einmal sagte, in den gesetzlichen Programmgrundsätzen nur noch „weiße Salbe“ erkennen, und die Anstalt verlegte sich überwiegend auf konsensuale Verfahrensweisen: auf ein postmodernes, rechtlich kraftloses *Kooperationsprinzip*, auf die aus der *FCC*-Praxis bekannte Politik der „raised eyebrows“ usw.

4. *Schwächeerscheinungen, bundesweit*

Bei alledem spielten auch bundesweite, nach und nach zunehmende Schwächeerscheinungen und innere Auszehrungen der Privatrundfunkaufsicht eine Rolle. Solche Erosionseffekte er-

gaben sich namentlich aus der unglücklichen *bundesstaatlichen Konkurrenzlage*. Als Beispiel sei nur das standortpolitische Tauschgeschäft zwischen Bayern und Nordrhein-Westfalen genannt, das 1996 zur Verwässerung der *rundfunkrechtlichen Konzentrationskontrolle* führte. Jenes „Wunder von Bad Neuenahr“ war bei Lichte besehen ein fragwürdiges bilaterales Stillhalteabkommen zugunsten der beiden jeweils einheimischen, staatlich-politisch stark protegierten Senderfamilien (Kirch/Bertelsmann), welches von der Ministerpräsidentenkonferenz im „Kamingespräch“ abgesegnet und sodann in einer RStV-Novelle festgeschrieben wurde.

Weniger spektakulär, aber im Ergebnis gleichfalls unerquicklich verlief die Entwicklung des *staatsvertraglichen Programmrechts*. Hier wie auch sonst ergab sich ein Vereinheitlichungs- und Zentralisierungstrend, welcher gern auf unentrinnbare Sächzwänge zurückgeführt wurde. Er führte zur Abwanderung wichtiger Kompetenzen von der Landes- zur gemeinsamen Länderebene. Auf der höheren, bundesweiten Ebene brachte er jedoch oftmals keine gleichwertigen, sondern nur schwächere Lösungen hervor. Kaum ein Land – und auch nicht Nordrhein-Westfalen – stemmte sich dem notorischen föderativen Unterbietungswettbewerb und Deregulierungsdruck entgegen, kaum ein Land bestand nachdrücklich auf dem eigenen Regelungsniveau und auf regulatorisch äquivalenten neuen Vertragsinhalten. Anspruchsvollere landesrechtliche Aussagen über Programmauftrag und Programmgrundsätze wie diejenigen der §§ 11 ff. LRG NW wurden dadurch auf nationaler Ebene ausgehebelt.

Daß dieser dysfunktionale legislatorische Trend auch auf die *alltägliche Aufsichtspraxis der Landesmedienanstalten* abfärbte, wird uns weiter nicht wunder nehmen. Erinnerung sei nur noch einmal an die konzeptionellen Unsicherheiten und langwierigen inneren Streitereien in Sachen „Big Brother“. Wie zuletzt wieder der ALM-Programmierbericht 2000/01 aufgewiesen hat, sind die Bemühungen der Anstalten um Sicherung bzw. Steigerung der privaten Programmqualität, vor allem bei massenattraktiven Vollprogrammen, im wesentlichen vergeblich geblieben. Vielleicht müsste erst so etwas wie eine PISA-Studie über die mentalen Verhältnisse langjähriger RTL-User her, um die Aufsicht aufzurütteln. Davon ist zur Zeit aber nichts zu sehen. Die gesellschaftliche Kontrolle in den Anstalten, die nach dem Buchstaben des Gesetzes die Einhaltung von Programmauftrag und Programmgrundsätzen überwachen und gewährleisten soll, nimmt auch ihrerseits an der großen Unsicherheit und Laschheit teil.

Unterdessen zeichnen sich – u.a. von ausländischen Großinvestoren wie Malone und Murdoch ausgehend – neue Konzentrationsschübe ab, und es ziehen Vermachtungsgefahren bisher unbekanntem Ausmaßes herauf. Und wie steht es eigentlich mit dem regulatorischen Impetus und Elan der heutigen deutschen politischen Akteure? Will man alten und neuen kommerziellen Machthabern nunmehr ernstlich entgegentreten? Oder will man sich mit ihnen doch lieber wieder wie gehabt arrangieren?

5. *Digitalisierung und Konvergenz – wird dadurch alles anders?*

Einige glauben anscheinend, solchen unbequemen Fragen durch die Förderung und forcierte Entwicklung *medientechnischer Neuerungen* entgegen zu können. Digitalisierung und Konvergenz haben in der Medienpolitik in den letzten Jahren viel von sich reden gemacht. Wir haben vollmundige Prophezeiungen über „Individualisierung“ gehört. Eine Welle von Technologiephorie, Freiheitspathos, Gründungsfieber, Marktgläubigkeit ist über das Land hinweggegangen. Die öffentlich-„dienende“ Rundfunkfreiheit bisheriger (Karlsruher) Provenienz hat man in Deutschland im neuerwachten Privatisierungseifer immer wieder für überholt und veraltet erklärt. Für ein künftiges, einheitlich konzipiertes Multimedia-Recht hat man den Übergang zu presseähnlichen, möglichst geringen Regulierungsgraden gefordert. Man war von den einfachen, ökonomisierenden Lösungen angetan: weg vom Kultur- und hin zum allgemeinen Wirtschaftsrecht.

Indes haben sich solche neoliberalen Blümenträume bislang nicht verwirklicht. Die Digitalisierung kommt nur langsam voran. Konvergenzprozesse machen sich in der Praxis nur sehr

gemächlich bemerkbar. Und die Internet-Wirtschaft boomt nicht mehr. Dennoch bringt der technische Wandel einigen neuen Konzeptfindungs- und Gesetzgebungsbedarf mit sich: das wird hier nicht in Abrede gestellt. *Vielfalt- und sonstige Qualitätssicherung bleiben unterdessen auf der Tagesordnung*: Inwieweit sind nun im einzelnen – bei Kontinuität im Grundsätzlichen – neue Modelle und Instrumentarien nötig, um den kommenden Herausforderungen begegnen zu können? Und zwar so, wie es Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in der Karlsruher Interpretation will, ohne die erwähnten Bequemlichkeiten und Ausreden, Anpassungsattitüden usw.

6. Warum ein neues Gesetz?

Damit sind wir wieder bei der Frage: Weshalb braucht dieses Land ein neues Mediengesetz? Denn die derzeit im politischen Raum in Nordrhein-Westfalen oft zu hörende, erstmals von Clement formulierte Antwort geht anscheinend noch von einem ungebrochenen medientechnologischen Fortschrittsglauben aus, wie er in der Hochzeit der New Economy üblich war, und sie läuft im Kern auf ein entsprechendes mehr stimmungsmäßiges, kritischer Analyse dringend benötigtes *Deregulierungsmotiv* hinaus. Damit zeichnet sich in der Tat eine prinzipielle Kehrtwendung ab.

Werden die zahlreichen eben berührten Steuerungs- und Reformprobleme mittlerer Reichweite nun also ungelöst bleiben? Wird man vor den „Mühen der Ebene“ definitiv zurückschrecken? Wo sich Gesetzgebung und Aufsicht bislang redlich bemühten, wieder in die Gänge zu kommen, könnte jetzt womöglich etwas ganz anderes geschehen: Man würde die Probleme mit leichter Hand anfassen und irgendwie zu eskamotieren versuchen, man würde z.B. viele von ihnen einfach wegdefinieren, die Marktdynamiken grundsätzlich freigeben und im übrigen auf die (noch zu entwickelnde) Medienkompetenz auf der Benutzerseite verweisen. Daraus ließe sich sogar so etwas wie ein spaßkulturelles Event machen.

Wie sich versteht, stellen alle Beteiligten solche flotten Absichten momentan in Abrede. Auch wo programmatisch über eine kommende „Informations- und Wissensgesellschaft“ geredet wird, sucht man sich vor Euphorien zu hüten. Man beteuert etwa die fortdauernde Gültigkeit der verfassungsrechtlichen Grundwerte in der Karlsruher Auslegung: Diese sollten auch das neue Gesetz durchziehen und prägen. Letzteres würde allerdings bedeuten: Man müsste auf alertes und wendiges marktorientiertes Verhalten ganz verzichten. Man müsste sich statt dessen auf den regulatorischen Ansatz von 1987 zurückbesinnen, an das LRG NW und die damit gemachten Erfahrungen anknüpfen und sich durch den Berg der alten und neuen Probleme geduldig hindurcharbeiten. Ob dabei eine weitere LRG-Novelle oder ein neues Gesetz herauskommt, ist dann nebensächlich – immer vorausgesetzt, *die „neue Medienpolitik“ bleibt der Sache nach in der Kontinuität der alten* und leitet sich aus demselben (eben nicht veralteten, sondern immer noch aktuellen und avancierten) Grundrechtsverständnis her.

Ob letztere Voraussetzungen tatsächlich gegeben sind, sei nun im Blick auf ein paar ausgewählte speziellere Themenfelder etwas näher erörtert. Dabei steht der Referent vor der Schwierigkeit, dass es gegenwärtig noch keinen der Allgemeinheit zugänglichen Referententwurf gibt. Ein in der Staatskanzlei entstandener erster ausformulierter Gesetzentwurf war zunächst vielerorts als unbefriedigend empfunden worden. Er ist dann aufgrund verschiedener informeller Kontakte intern überarbeitet worden, soll aber erst Anfang Februar der Öffentlichkeit vorgestellt und im Internet präsentiert werden. Im März soll daraus schon ein Regierungsentwurf resultieren, und der Landtag soll ihn tunlichst noch vor der Sommerpause abschließend beraten und verabschieden. Bisher scheinen den Entwurf, von dem es anscheinend mehrere Varianten gibt, nur gewisse Insider zu kennen. Alle anderen bleiben auf die sozusagen halboffiziell ausgestreuten Informationen und im übrigen auf Hörensagen angewiesen. Das ist eine merkwürdige Lage, aus der es nun das Beste zu machen gilt.

II. Was wird aus Programmqualität und gesellschaftlicher Kontrolle?

1. Entkoppelung von Zulassung und Kapazitätsvergabe: Beginnt hier ein Wechsel des Paradigmas?

Ein erster wichtiger, freilich auch ziemlich schwieriger, hier nur kurz zu behandelnder Punkt ist die Düsseldorfer Absicht, die *Zulassung* privater Veranstalter *von der Zuweisung von Übertragungskapazität generell abzukoppeln*. Dieses Vorhaben ist von Clement und Eumann bereits am 14.2.2001 angekündigt und in dem SPD-Eckpunktepapier sodann etwas näher umrissen worden. Der Ministerpräsident geht dabei von der Annahme aus, im Zeichen von Digitalisierung und Konvergenz werde die Zulassung nicht mehr wie bisher im Mittelpunkt stehen. Sie könne nun weitgehend dereguliert werden: „Wer Rundfunk veranstalten möchte – in welcher Form auch immer – soll das zunächst einmal dürfen.“ Programmrechtliche Bindungen und konkrete Gebietsbezüge sollen bei der Lizenzierung anscheinend nicht mehr berücksichtigt werden. Sie sollen wohl erst in der nachfolgenden, zweiten Verfahrensphase, in der es um die Zuweisung von Übertragungskapazität geht, ins Spiel gebracht werden, auch dort freilich nur in einer stark liberalisierten, tendenziell außenpluralistischen Lesart. Dabei soll es in der Hauptsache auf chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugang ankommen, und im übrigen auf das als verfassungsrechtlich unverzichtbar erachtete Mindestmaß an Content-Regulation und Vielfaltgewährleistung.

Dem scheint eine *Überfluß-Hypothese* zugrunde zu liegen, derzufolge man nunmehr im gesamten Medienbereich über kurz oder lang mit presseähnlichen Verhältnissen und mit dem Ende bisheriger rundfunktypischer Knappheitserscheinungen zu rechnen hat, also mit dem Wegfall der technisch-finanziellen „Sondersituation“ des Rundfunks i.S. des 1961 ergangenen ersten Karlsruher Fernsehurteils. „Wir haben es mit neuen Inhalten, mit fantastischen neuen Vertriebswegen und mit neuen Möglichkeiten der Nutzung zu tun“, so Clement emphatisch. Unter diesen Umständen soll für die erste Verfahrensphase (Lizenzierung) so etwas wie das süddeutsche sog. *Führerscheinmodell* ausreichen. Und in der mittelfristigen Konsequenz dieses Ansatzes liegt wohl der Wegfall des rundfunkrechtlichen Zulassungserfordernisses überhaupt (das ggf. durch eine bloße Anzeigepflicht abgelöst würde), d.h. ein presseähnlicher Liberalisierungsgrad, wie er derzeit im Saarland in dem dortigen Regierungsentwurf eines neuen Landesmediengesetzes angestrebt wird. Was aber würde diese Entkoppelung für die Zukunft der rundfunkspezifischen Qualitäts-, insbesondere Vielfaltsicherung bedeuten? Was würde davon noch übrigbleiben? Was könnte davon noch aufsichtlich operationalisiert und realiter durchgesetzt werden? Und was sagt dazu eigentlich das Grundgesetz?

Soweit potentielle Veranstalter in der Zulassungsphase von rundfunkspezifischen Bindungen grundsätzlich freigestellt werden, kündigt sich hier eine *Abkehr* von dem bisherigen, auf dem FRAG-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1981 beruhenden und 1991 im Nordrhein-Westfalen-Urteil weiter ausgeführten Konzept der Rundfunkfreiheit als *öffentlich-„dienender“ Freiheit* an. In der gedachten zweiten Phase, also im Zuge der Vergabe von Übertragungskapazität, will man von diesem funktionalen Konzept dann wohl nachträglich doch noch etwas ins Spiel bringen. Es fragt sich allerdings, ob solche nachgeschobenen regulativen Vorkehrungen so viel Gewicht haben sollen und können, daß den verfassungsrechtlichen Anforderungen Genüge getan wird. Wohlgermerkt ist das funktionale Konzept nach der Rechtsprechung seit dem FRAG-Urteil nicht mehr von technischen und finanziellen Engpaßsituationen abhängig und auf diese beschränkt, vielmehr ist es prinzipiell – ggf. mit sachlich gerechtfertigten Abwandlungen im einzelnen – *auch in technisch-finanziellen Normal- sowie Überflußsituationen maßgeblich*. Der Gesetzgeber darf das Rundfunkrecht eben nicht einfach auf die schiefe Bahn in Richtung Presserecht bringen. Handelt es sich hier nun um statthafte Abwandlungen in Modalitätenfragen – oder zeichnet sich tatsächlich ein *Wechsel des Paradigmas* ab, welcher mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar wäre?

2. *Wo bleibt der qualifizierte Programmauftrag?*

Ob wir es in diesem Sinn mit evolutionären oder mit revolutionär-umwälzenden Effekten zu tun haben, entscheidet sich in der zweiten Phase. In ihr kann es nun nach Lage der Dinge zu erheblichen Schwierigkeiten kommen. Prekär ist die dortige Lage schon deshalb, weil es in der ersten Phase kaum noch ins Gewicht fallende Vorentscheidungen zugunsten einer „dienenden“ Rundfunkfreiheit geben wird – eher wird das Gegenteil der Fall sein: Dort wird fortan eine Weichenstellung in Richtung *Marktrundfunkfreiheit* eingeleitet, und diese wird hernach nicht mehr ohne weiteres rückgängig zu machen sein.

Bislang kann die LfR im Zulassungsverfahren bei günstigem Verlauf beispielsweise auf das terrestrische TV-Angebot einigen *präventiv-gestalterischen Einfluß* nehmen. Sie kann sich dabei auf vielfaltsichernde gesetzliche Zulassungsgrundsätze stützen, welche den qualifizierten, konkret-gebietsbezogenen Programmauftrag („Medium und Faktor“, § 11 LRG NW) widerspiegeln und mit den geltenden anspruchsvollen Programmgrundsätzen – z.B. dem Erfordernis reiner Binnenpluralität bei Vollprogrammen (§ 12 Abs. 3 LRG NW) – und mit sonstigen strukturell wirksamen Maßgaben des 4. Abschnitts – etwa der Garantie journalistischer Eigenverantwortung (§ 13 LRG NW) als Grundelement innerer Rundfunkfreiheit – im Zusammenhang stehen. So kann die Anstalt bestimmte der Programmqualität in concreto dienliche verbindliche Vorgaben in die jeweilige Lizenz aufnehmen, durch geeignete Auflagen absichern u.ä. Durch solche anfänglichen Direktiven läßt sich das programmrelevante Verhalten insbesondere potenter Großanbieter bereits im Gründungs- und Aufbaustadium in die rechtlich erwünschte Richtung lenken.

Dies jedenfalls dann, wenn es sich um wirklich auf dem Boden des Gesetzes stehende, kooperationswillige Bewerber handelt. Um auch Widerspenstige für die Qualitätsziele des Gesetzes gewinnen und dabei auch den nötigen Nachdruck entfalten zu können, könnte die LfR sicherlich noch bessere, die Operationalisierung und Umsetzung erleichternde ordnungsrechtliche Instrumente brauchen; das mag hier indes auf sich beruhen. Erinnerung sei aber noch einmal daran, daß das relativ strenge landesgesetzliche Zulassungs- und Programmregime, das ursprünglich auch für hier lizenzierten nationalen bzw. transnationalen kommerziellen Rundfunk galt, hinsichtlich bundesweiter Rundfunkprogramme später durch kompromißhafte, ziemlich milde gehaltene Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags überlagert und weitgehend verdrängt worden ist. Das betrifft, wie erwähnt, auch die rundfunkspezifische Konzentrationskontrolle. Im übrigen sind die claims mittlerweile abgesteckt, und auf diesem Gebiet ist nur noch wenig Bewegung zu verzeichnen. Eine neue Chance für konsequente Gesetzesanwendung wird es aber wohl nächstens beim landesintern-landesweiten (künftig regionalen) privaten Verlegerfernsehen geben. Wie auch immer – das Führerscheinmodell hat zur Folge, daß von den landesrechtlichen qualitätssichernden Ansätzen *in der Zulassungsphase hinfort gar nichts mehr vorkommt*. Kann dann noch etwas davon in der Phase der Kapazitätszuteilung wiederaufleben, und ggf. wie viel?

Dazu sei zunächst festgehalten: Diese zweite Phase wird regulatorisch wichtig, wenn und soweit es noch *Kapazitätsengpässe* und entsprechende Vorrangentscheidungen gibt. Dann und *nur* dann soll offenbar nach Clement ein gewisser restlicher rundfunkspezifischer Gestaltungsbedarf bestehen. Die erwähnte verengte Doktrin vom baldigen Wegfall der verbreitungstechnischen „Sondersituation“ wirkt sich also wohl dahingehend aus, daß landesrechtliche Qualitätssicherung überhaupt *nur noch übergangsweise* betrieben werden soll. Sie wird anscheinend als eine Art Provisorium und Hilfslösung verstanden, irgendwo im Vorfeld einer als mittelfristig möglich und prinzipiell vorzugswürdig erachteten funktionsfähigen Marktsteuerung. Demgemäß wird man sich um eher *liberale und lockere, tendenziell außenpluralistische Kriterien der Kapazitätsvergabe* bemühen. Man hat es dann nämlich mit bereits lizenzierten und mehr oder minder etablierten, andernorts eventuell schon marktstarken Veranstal-

tern zu tun, und diese werden normalerweise mit Binnenpluralität, unabhängigem Journalismus und WDR-ähnlichen Programmstandards nichts am Hut haben. Sie werden vor allem ein spaßkulturell abgeflachtes „Infotainment“ bzw. „Emotainment“ betreiben wollen. Denn ein derartiges boulevardisiertes „Unterschichtfernsehen“ scheint hierzulande am ehesten massenattraktiv und ertragsstark.

Unter diesen Umständen wird man am ehesten mit Verteilungspraktiken zu Rande kommen, wie sie für das bisherige *Weiterverbreitungsrecht* charakteristisch sind. Man wird demnach mit den jeweils vorhandenen und fertigen, sozusagen kontingenten und qualitativ oftmals armseligen Einzelangeboten eher schonend umgehen und sie zu einem möglichst vielfältigen außenpluralen Gesamtangebot arrangieren wollen. Wo eine derartige externe Vielfalt nicht machbar ist, wird man allerdings auf Interessenten hoffen, welche auch ein Stück gebietsmäßig verankerte innere Vielfalt prästieren und noch etwas vom Integrationsrundfunk alter Art wissen, und solchen Bewerbern wird man tunlichst den Vorrang einräumen wollen. Es fragt sich freilich, ob es solche besonderen Programmangebote auf dem Boden des hiesigen Zufallsprinzips überhaupt noch geben wird. Wenn sie nicht vom Markt generiert werden, werden sie von der Medienanstalt nicht ersatzweise erschaffen, gleichsam künstlich am Leben gehalten und dauerhaft gewährleistet werden können. Dafür fehlt hiernach jegliches brauchbare Instrumentarium.

Daran ändert sich auch nichts, wenn man einen eigenen, auch für laufende Aufsichtszwecke einschlägigen *programmrechtlichen Abschnitt* beibehält und wenn man in ihn einen WDR-ähnlichen, auf umfassende Information angelegten *Programmauftrag* wie denjenigen des § 11 LRG NW hineinschreibt. Das „Medium- und Faktor-“Prinzip i.S. der Verfassungsrechtsprechung mag sich darin noch, wie im SPD-Eckpunktepapier angekündigt, dem Wortlaut nach wiederfinden oder nicht – das bleibt sich der Sache nach gleich: Solche wohlklingenden Normen würden in dem grundsätzlich marktorientierten Umfeld mehr abstrakt und symbolisch bleiben, sie wären eben kaum noch operationalisierbar. Von einer Rundfunkfreiheit als Funktionsgrundrecht ist bis hierher also nicht mehr viel zu sehen. Wir befinden uns vielmehr irgendwo im Vorfeld eines *neoliberal konzipierten Marktrundfunks*, und die Karlsruher anderslautenden Maximen scheinen nach und nach zur fernen Erinnerung zu werden.

3. Gefragt ist antizyklisches Verhalten

Werden die SPD- und die GRÜNEN-Fraktion im Düsseldorfer Landtag dieses modische, m.E. ziemlich schlichte Deregulierungskonzept nun tatsächlich als innovativ bewerten und unbesehen übernehmen? Wenn das nicht der Fall ist und wenn man statt dessen von dem LRG NW 1987 ausgehen und auf Kontinuität achten will, wird man in folgender Richtung weiterdenken können:

Ist die Abkoppelungsidee – die in der derzeit angekündigten Ausprägung deutlich dysfunktionale Züge aufweist – so weit korrigierbar, daß sie erst einmal akzeptabel erscheint, oder führt sie ganz und gar in die Irre? Manches spricht, wie mir scheint, für letztere Annahme. Das Führerscheinmodell als solches sollte also kritisch überprüft und ggf. als Irrweg verworfen werden. Jedenfalls dürfen programmliche Qualitätssicherungsversuche in der zweiten Phase nicht auf etwaige Kapazitätsengpässe und Vorrangentscheidungen beschränkt bleiben. Im übrigen sollte das landeseigene materielle Programmrecht generell revitalisiert und stark gemacht werden. Auch das Vollzugsinstrumentarium bedarf der Verbesserung. Dies möglichst auch mit bundesweiter Ausstrahlung und Auswirkung auf die RStV-Ebene. Warum sollte unser Land hier nicht einmal an frühere öffentlich-mediale Errungenschaften anknüpfen und damit konzeptionell in Führung gehen, anstatt sich mit fremden Federn zu schmücken? Ist simple Marktgläubigkeit denn nicht längst passé?

4. Das Gremienwesen vor einschneidenden Reformen

Breit und buntfarbig ist das Spektrum der gegenwärtig im Lande diskutierten die gesellschaftliche Beteiligung und Kontrolle – insbesondere auf dem privaten Sektor – betreffenden Änderungsvorschläge. Dabei ist der modellmäßige Ausgangspunkt kurz gesagt folgender: Nach WDR-Gesetz 1985 und auch LRG NW 1987 gibt es einen qualifizierten Programmauftrag, welcher sich an nächster Stelle an die professionell-publizistisch Tätigen in der Anstalt bzw. bei den Veranstaltern richtet. Die Gremienkontrolle soll gewährleisten, dass der Auftrag von ihnen angemessen erfüllt wird. Wenn sich der Programmauftrag nun ändert, zieht das auch Veränderungen von Funktion und Struktur des Gremienwesens nach sich. Wenn der Gesetzgeber z.B. für private Programme *das Anspruchsniveau senkt*, bleibt er in der Konsequenz dieses Ansatzes, wenn er auch *den Kontrollaufwand entsprechend verringert*. Läßt er das Erfordernis einer bestimmten normativ vorgegebenen Programmqualität ganz fallen, so ist das bisherige Kontrollgremium funktionslos geworden und wird konsequenterweise gänzlich beseitigt. *Gesellschaftliche Kontrolle ist dann ein überholtes Thema.*

Und das sind hierzulande, wie sich eben schon gezeigt hatte, nicht nur müßige Gedankenspiele. Der eben beschriebene (nur) das LRG tangierende programmrechtliche *Reduktionismus* setzt sich *auch organisationsrechtlich-institutionell* fort, er erfasst (nur) die LfR und drückt sich vor allem in der Absicht aus, deren Rundfunkkommission zu „verschlanken“. Auch insoweit läßt man beim WDR alles beim Alten, man hält aber jetzt die WDR-Analogie bei der LfR für überholt und rückt davon ab. Man begibt sich auf die Suche nach einer zu den jetzigen, deutlich zurückgenommenen und flexibilisierten programmlichen Leitvorstellungen passenden organisatorischen Alternative, man ist dabei aber noch nicht recht vorangekommen. Man will eine „Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen“ als Funktionsnachfolgerin der LfR kreieren. Programmlich wie auch institutionell hat dieses Reformprojekt allerdings, wenn man von schlichten Deregulierungswünschen absieht, noch keine sonderlich klaren Konturen. Immerhin läßt sich so viel sagen: Hinsichtlich des Gremienwesens zeigt sich bei den politischen Akteuren *mehr Phantasie und Kreativität*. Die Schälmeien des Neoliberalismus klingen hier etwas leiser.

Nach den Erklärungen Clements und Eumanns in der Landtagsdebatte vom 14.2.2001 und nach dem SPD-Eckpunktepapier ist daran gedacht, die LfR-Rundfunkkommission (künftig: „Medienkommission“) von zur Zeit 45 auf 15 ordentliche Mitglieder zu verkleinern. Stellvertretende Mitglieder soll es nicht mehr geben. Die Kommission soll also personell im Maßstab 3:1 bzw. – wenn die Stellvertreter hinzugerechnet werden – 6:1 verkleinert werden. Das bisherige, dem WDR-Rundfunkrat nachgebildete System der vier „Bänke“ (Staats-, Verbände-, Bürger-, Kulturbank, § 55 Abs. 2-5 LRG NW) soll entfallen. Ursprünglich war auch die Abschaffung des Direktentsendungsrechts der gesellschaftlichen Gruppierungen geplant: Sämtliche Kommissionsmitglieder sollten vom Landtag mit Zweidrittelmehrheit gewählt werden. Das hatte indes heftige, auch auf Verfassungsbedenken (Staatsferne) gestützte Proteste hervorgerufen, denen man sich in Düsseldorf nicht verschloß. Nunmehr sollen 5 Kommissionsmitglieder vom Landtag gewählt und die übrigen 10 von bestimmten, meist zu größeren „Bereichen“ zusammengefaßten Verbänden und Institutionen entsandt werden. Nur im religiösen Bereich hat man eine derartige Sammelrubrik nicht zu bilden gewagt: Evangelische und Katholische Kirche sowie jüdische Kultusgemeinden sollen weiterhin je einen eigenen Sitz besetzen können.

Die Verkleinerung kann nach Clement die Arbeitsabläufe in der LfR „effizienter, zeitnäher und unaufwendiger“ machen. Nach Eumann kann sich die Kommission so „konzentriert den neuen Anforderungen der Medienaufsicht stellen“. Weitere explizite Begründungen für den Eingriff sind rar, jedoch deutet sich manchmal ein generell schwindendes Verständnis für die bisherigen Funktionen dieses anstaltlichen Grundorgans an, oder das Gremium wird als

nicht hinreichend fit für das Zeitalter von Digitalisierung und Konvergenz empfunden, nämlich als dickleibig, umständlich, unbeweglich, entscheidungsschwach usw.

Das versteht sich auch vor dem Hintergrund einer *bundesweiten Neuordnung der Privatrundfunkaufsicht*, welche derzeit im politischen Raum diskutiert wird und sich über kurz oder lang in weiteren staatsvertraglichen Absprachen niederschlagen soll, so in einem Jugendschutzstaatsvertrag (tunlichst unter Einbeziehung des Bundes) und in einem siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrag. Insoweit kündigen sich bei den einzelnen Landesmedienanstalten Funktionseinbußen an. Die davon betroffenen Steuerungsfunktionen sollen an neue gemeinsame zentrale Einrichtungen abwandern – um dort dann eventuell wieder in deregulierter oder sonstwie derangierter Form anzukommen. Es wird über die Schaffung bundesweit zuständiger, entscheidungsbefugter „*Zentraler Kommissionen*“ für die Bereiche Inthaltcaufsicht, Digitaler Zugang und Medienkonzentration sowie Jugendschutz gesprochen. Näherhin sind diese Vorstellungen noch mehrdeutig und teilweise strittig.

Auf Länderseite wird wohl einerseits an Nationalisierung als weitere *Liberalisierung* der Aufsicht über nationales bzw. transnationales Privat-TV gedacht, andererseits aber auch daran, die Aufsicht durch Einfügung eines *wissenschaftsorientierten Expertenelements* nach dem Bilde der Kommission für die Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) zu *stärken*. So sollen die „ZeKos“ als Organe der Landesmedienanstalten fungieren, sie sollen aber (auch? nur?) aus externen Sachverständigen à la KEK bestehen. Hiergegen ereifern sich nun die Anstalten: Die Verlagerung von Entscheidungen in Sachverständigenkommissionen würde das föderale System „im Kern beschädigen“. Man attestiert sich in den Anstalten selbst eine größere funktionelle Integrität und Staatsferne, man will aber doch wohl auch bei seinen bisherigen weichherzigen Praktiken bleiben und sich dafür ein Hintertürchen offen halten. Man liebt eben auch die bequemen standortpolitischen Deals – eben das, was andernorts zu mancher Kritik führt und den Verschlangungsplänen der Politiker von innen heraus Vorschub leistet. Hier ist Remedur vonnöten, und entsprechendes gilt dann auch für die RStV-Ebene.

5. Zwei neue Gremien für Expertise und Partizipation: „Medienrat“, „Medienversammlung“

Daß der Landesgesetzgeber die heutige LfR-Rundfunkkommission nicht ohne Skepsis und Unbehagen wahrnimmt, drückt sich auch darin aus, dass er der künftigen Medienkommission, ihrer kleineren Nachfolgerin, gewissermaßen zwei Nebenbuhlerinnen erschaffen will. Er will ihr zwei weitere, gleichfalls bei der Landesmedienanstalt anzusiedelnde Gremien mit verwandten Funktionen hinzugesellen. Dabei soll im einem Fall der politisch-praktische Stellenwert *szientifischer Expertise* betont und erhöht werden, im anderen derjenige *breiter, möglichst ungefilterter Interessenartikulation und direkter Partizipation*.

Das beginnt mit einem „*Medienrat*“ als zusätzlichem kollegialem Anstaltsorgan mit anderer, von derjenigen der Kommission stark abweichender personeller Typik. Dieser besondere Board soll aus fünf Mitgliedern bestehen, welche wissenschaftliche Kenntnisse in medienrelevanten Bereichen haben müssen. Sie sollen vom Landtag jeweils aufgrund eines Dreivorschlags der Medienkommission gewählt werden. Ihre Aufgabe geht vor allem dahin, einmal im Jahr einen Bericht über Stand und Entwicklung des Rundfunks im Lande zu veröffentlichen, insbesondere zu Problemen von Vielfaltsicherung, Medienethik, Mediennutzung, Medienqualifikation sowie ökonomischer Lage bei Veranstaltern und Beschäftigten. Adressaten des Berichts sollen die anderen Anstaltsorgane und zumal das Parlament sein. Der Rat kann Kommission und Direktor bei deren Aufgabenerfüllung auch weitere wissenschaftliche Unterstützung anbieten. Daß er damit auch Gehör findet und gestalterisch einflussreich werden kann, versteht sich freilich nicht von selbst – man denke nur an die inneren Schwierigkeiten, die die jetzigen Anstalten bereits mit der KEK haben, und noch mehr mit eventuellen weiteren auf unabhängige Expertise angelegten „ZeKos“.

Ähnliches gilt für das zweite zusätzliche Gremium, das anfangs „Kommunikationsplattform NRW 21“ genannt wurde und nunmehr „Medienversammlung“ heißt. Am Anfang steht auch hier eine Initiative von Clement, der an dieser Stelle einen besonderen innovativen Akzent setzen will: „Wir brauchen andere, breitere, neue Formen der Kommunikation und der Mitwirkung.“ Und zwar denkt Clement der Medienversammlung die Aufgabe zu, einfache Bürger und Mediennutzer, „die nicht aus den formierten Kreisen kommen“, mit den Machern und Veranstaltern ins Gespräch zu bringen, auch im Blick auf Probleme, Unsicherheiten und Verwerfungen in der jetzt beginnenden Übergangsperiode und diesbezügliche Lösungsvorschläge kraft Alltagserfahrung und praktischer Vernunft. Dem SPD-Eckpunktepapier scheint hingegen eine Art verbandsgesellschaftliche Clearingstelle für Interessenkonflikte vorzuschweben, nämlich eine deliberative und beratende informell-repräsentative Instanz in Gestalt eines vom Ministerpräsidenten einzuberufenden wiederkehrenden Meetings einiger von ihm ausgesuchter „hochrangiger Vertreter des Medienlandes NRW“. Nach dem Referentenentwurf wiederum soll die Medienversammlung turnusmäßig von der neuen Landesmedienanstalt geplant und durchgeführt werden. Dabei soll die Anstalt den Zweck verfolgen, den Diskurs zwischen den Mediennutzern, den im Mediensektor redaktionell Beschäftigten, den Medienproduzenten und -anbietern, der Medienwissenschaft, Medienjournalisten sowie der Medienpolitik über den Stand und die Fortentwicklung der Medien in Nordrhein-Westfalen in Gang zu bringen und voranzutreiben.

Damit ist nun ein breites Feld möglicher Themen und Teilnehmer angesprochen – ein als Reformpotential interessantes Konzept, welchem freilich auch gewisse Formlosigkeitstendenzen und Ineffizienzprobleme innewohnen. Der User-Ansatz müsste darin klarer herausgearbeitet werden. Misslich ist z.B. der Vorschlag, dieses forumsartige Gremium (das wohl keinen eigenen Organstatus haben soll) während des alljährlichen, heute eher disparaten und jahrmarktartigen Kölner Medienforums tagen zu lassen – dort könnte daraus nur zu leicht eine von vornherein folgenlose, extern manipulierte Feigenblattaktion werden. Man wird also besser beraten sein, für die Versammlung einen ruhigen Ort wie etwa Stenden zu suchen, und man wird sich um verfahrensmäßige und institutionelle Intensivierungen solcher Nutzerbeteiligung kümmern müssen. Auch bleibt das Verhältnis einer so konzipierten Medienversammlung zu Medienkommission und Medienrat zu klären. Da gibt es Berührungen und Überschneidungen, aus denen sich manche Misshelligkeiten ergeben könnten. Es bleibt also noch einiges zu tun.

6. Zum weiteren Vorgehen: Alternativen und Optionen

Lassen wir die bisherigen Befunde noch einmal insgesamt auf uns wirken, so ergibt sich folgender Eindruck: Der Gesetzentwurf ist noch nicht aus einem Guß, er hat vielmehr *Stückwerkscharakter* und enthält Elemente und Ansätze, welche noch nicht recht zusammenpassen. Was den weiteren Fortgang betrifft, so resultieren daraus mehrere *durchaus unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten und Handlungsoptionen*, die hier noch kurz vor Augen geführt seien.

In zulassungs- und programmrechtlicher Hinsicht scheint der Entwurf von dem vorhin aufgezeigten modisch-flotten Deregulierungsbestreben geprägt. Fast sieht es so aus, als solle die *private Programmqualität* danach *kein Thema mehr* sein. Bei einem derart schneidigen Vorgehen würde sich allerdings auch eine gesellschaftliche Kontrolle bisheriger Art erübrigen – denn was könnten dann noch die Ziele und Maßstäbe ihres Engagements sein?

Nun wendet sich der Entwurf dem *Gremienwesen* aber doch noch angelegentlich zu. Er enthält dazu *umfängliche und beachtliche*, wenn auch noch nicht ausgereifte *Reformvorschläge*. Die heutige Rundfunkkommission will er nicht ersatzlos streichen. Sie soll vorerst nur verkleinert und von zwei weiteren Gremien flankiert werden, welche sie vielleicht später einmal beerben könnten. Die Neulinge lassen sich indes wohl auch so ins Spiel bringen, dass sie

die Kommission regulatorisch unterstützen und ergänzen und mit ihr Arm in Arm vorgehen. Dadurch kann die Kommission dann bei günstigem Verlauf auch selbst erstarren und sich dauerhaft behaupten. Und das ist eine Option, welche m.E. den Vorzug verdient. Sie wird sich freilich nicht wie von selbst durchsetzen, sondern dies bedarf nachdrücklicher Intervention und kritischer Argumentation aller derer, die noch nicht von der Marktgläubigkeit angesteckt sind. Es bedarf der Fürsprache gerade auch jener gesellschaftlich relevanten Kräfte, um deren fortdauernde Beteiligung an der öffentlichen Rundfunkkontrolle es dabei geht.

Dies setzt erst einmal voraus, daß es für die Gremien überhaupt noch etwas Nennenswerteres zu tun gibt, einschließlich von Gewährleistungsaktivitäten à la LRG NW 1987. Darin könnte nun ein Widerspruch zu den *zulassungs- und programmrechtlichen* Gesetzespartien liegen, die zur Zeit noch in eine andere, eher marktoptimistische Richtung gehen. Dort müssten also zunächst entsprechende *Umakzentuierungen und Nachbesserungen* stattfinden – ohne dies kann über eine funktionsgerechte Gremienreform gar nicht sinnvoll geredet werden. Nur so läßt sich auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht die sichere Seite erreichen.

Im übrigen wird die *Medienkommission* auch nach dem neuen Design im Mittelpunkt stehen müssen. Ihrer *Revitalisierung* wird unser besonderes Augenmerk gelten müssen, wobei nicht daran gedacht werden sollte, sie auf ordnungsrechtliche Agenden, auf Angelegenheiten des Gesetzesvollzugs und der laufenden Verwaltung o.ä. zu beschränken. Sie sollte nicht sozusagen auf das Altenteil gesetzt oder sonst wie in die Subalternität verwiesen werden. Auch ihre gruppenplurale Legitimation und Struktur als solche sollte beibehalten werden. Der zahlenmäßigen Verkleinerung wird man nach Lage der Dinge nicht prinzipiell widersprechen wollen. Im einzelnen ist hier jedoch noch manches diskussionsbedürftig, beginnend mit der jetzt vorgesehenen geringen Kopffzahl, die zu erheblichen Schwächungen führen kann. Dadurch wird auch die Beibehaltung des bisherigen, m.E. brauchbaren und entwicklungsfähigen Vier-Bänke-Systems vereitelt.

Dieses System erlaubt bislang nicht zuletzt die Einbeziehung medienspezifischen und mediennahen Sachverständs auf der *Kulturbank*. Dazu gehört auch *szientifische Expertise*, von der es in dem Gremium nie genug geben kann. Die insoweit bisher bestehenden Hemmnisse werden sich auch dadurch verringern lassen, dass der Kontakt mit dem *Medienrat* gepflegt und nach Möglichkeit intensiviert wird. Dies übrigens auch vor dem Hintergrund einer stets denkbaren modellmäßigen Alternative: Falls die Kommission ihre jetzige letzte Chance versäumt und nicht wieder zu Kräften kommt, mag sie über kurz oder lang durch den Medienrat – der dann nach dem sog. *Raismodell* auszubauen wäre – abgelöst werden.

Die Medienkommission sollte sich auch auf das Spezifikum der *Medienversammlung*, wie es sich in dem Entwurf nunmehr abzeichnet (direkte Partizipation, insbesondere als Mitsprache der Nutzerseite) einstellen, und sie sollte dieses starke Potential sich auch selbst anzuwandeln versuchen. Auch daraus könnte sie neue Kräfte beziehen. Darauf hinzuarbeiten und solche Erneuerungsprozesse und Austauschbeziehungen durch geeignete institutionelle und personelle Vorkehrungen – auch den Direktor und dessen Stab betreffend – zu fördern, sollte sich der Gesetzgeber in besonderer Weise angelegen sein lassen.

Denn letztlich geht es bei alledem um eine Zuordnung von Zivilgesellschaft und publizistischer Profession in der Weise, daß sich beide Seiten als Promoter und Watch-Dog zugunsten programmlicher Qualitätssicherung betätigen und daß sie dabei am selben Strang ziehen: Medienvermittelte Öffentlichkeit als Produkt und Garant von verantwortlichem Journalismus und journalistischer Freiheit.