

# K o m m u n i k a t i o n s r a t als Rahmen für eine N e u o r d n u n g d e r M e d i e n r e g u l i e r u n g im **B u n d - L ä n d e r - V e r h ä l t n i s**

**Dieter Stammler**

Der Text ist die Zusammenfassung eines Gutachtens, das Dr. Dieter Stammler für die Friedrich-Ebert-Stiftung erstellt hat.

Es ist im Internet verfügbar unter: <http://www.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00783toc.htm>

Die Industriegesellschaften befinden sich mitten in einem Prozess des tief greifenden gesellschaftlichen Strukturwandels, der gemeinhin mit Schlagworten wie „Informationsgesellschaft“ oder „Wissensgesellschaft“ verbunden wird. Er hat zu tun mit der Ablösung der analogen durch die digitale Informationsübertragung. Dank der „digitalen Einheitsprache“ werden die Informationswege austauschbar und die Grenzen zwischen den bisher eigenständigen Medien Presse, Rundfunk und Datendienste, zwischen Individual- und Massenkommunikation durchlässig.

In der öffentlichen Diskussion hat sich für diese Entwicklung die Bezeichnung „Konvergenz“ eingebürgert. Zutreffender ist es, von „Vernetzung“ zu sprechen. In einer vernetzten Struktur wird es zwar noch Radio, Fernsehen und Presse ebenso wie Telefone und eine wachsende Vielfalt individueller geschäftlicher Datendienste (e-commerce) geben. Diese werden jedoch nur noch unselbständige Teile eines übergreifenden Informations- und Kommunikationssystems (luK-System) darstellen.

Das digitale luK-System erfasst und durchdringt alle gesellschaftlichen Bereiche. Es bildet ein politisches Querschnittsthema, das zahlreiche traditionelle Politikfelder gleichzeitig betrifft. Die Vernetzung des luK-Systems sowohl auf der technischen wie auf der Anwendungs- und Wirkungsebene erfordert auch einen vernetzten politischen Denk- und Handlungsansatz.

Die Wirklichkeit der politischen Strukturen in Deutschland ist jedoch nach wie vor orientiert an den Strukturen der analogen luK-Welt, die nicht auf dem Prinzip der Vernetzung, sondern dem der Abgrenzung und Trennung („Säulenstruktur“) beruhen. Das Prinzip der Trennung spiegelt sich auf drei Ebenen wider:

- der medialen Ebene:  
Individual- und Massenkommunikation, Presse, Rundfunk, Medien- und Teledienste sowie sonstige individuelle Telekommunikationsdienste werden als jeweils eigenständige „Säulen“ innerhalb des Kommunikationssystems angesehen, die ganz unterschiedlichen rechtlichen Regelungen unterworfen werden.
- der politisch-sektoralen Ebene:  
Telekommunikationspolitik, Medienpolitik, Wirtschafts-, Wettbewerbs- und Technologie-Politik, Arbeitsmarktpolitik, Bildungs- und Kulturpolitik, Urheberrecht und Datenschutz, um nur einige wenige Bereiche zu nennen, bilden jeweils eigenständige politische Handlungsfelder, die nicht nur auf der Zuständigkeitsebene, sondern auch in der Ausgestaltung des rechtlich-politischen Handlungsinstrumentariums weitgehend voneinander getrennt sind.
- der politischen Zuständigkeits-Ebene:  
Während die Länder für alle inhaltsorientierten Fragen der Medien zuständig sind, liegt die Verantwortung für die übrigen Politikfelder im Wesentlichen beim Bund. Daneben gewinnt die übergreifende Regelungskompetenz der EU wachsende Bedeutung, soweit es um die Ausgestaltung des wirtschaftlichen, wettbewerbsrechtlichen und technologiepolitischen Handlungsrahmens geht.

Mit dem Übergang vom analogen zum digitalen LuK-System und der Ablösung der „Säulenstruktur“ durch eine Netzstruktur wird diesem überkommenen Ordnungssystem die Grundlage entzogen. Die Inhalte- und Formenvielfalt der vernetzten digitalen Welt erfordert einen wesentlich flexibleren und durchlässigeren Ordnungsrahmen, der mit wachsendem Ausbau der Übertragungskapazität nicht mehr so sehr auf ein System der Zugangskontrolle durch Lizenzvergabe als vielmehr auf Verfahren der Markt- und Zugangsöffnung über die Gewährleistung eines freien Wettbewerbs setzt.

Die Zersplitterung der politischen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten führt unter Bedingungen offener, globalisierter Märkte und einer enormen technisch-wirtschaftlichen Eigendynamik zu einer Schwächung der politischen Steuerungsmöglichkeiten dieser Entwicklung. Gleichzeitig werden die Chancen gemindert, deutsche Interessen wirkungsvoll nach außen, auf der europäischen bzw. internationalen Bühne, zu vertreten. Die Abstimmungsprozesse zwischen Bund und Ländern schaffen Reibungsverluste, und das Konkurrenzdenken sowie die damit verbundenen politischen Interessenkonflikte führen dazu, dass wichtige Entscheidungen verschleppt werden und man sich am Ende auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner einigt.

Die fehlende Fokussierung der politischen Verantwortlichkeiten ist sicher ein maßgeblicher Grund dafür, dass auch seitens der Öffentlichkeit die tief greifenden, alle gesellschaftlichen Bereiche betreffenden strukturellen Veränderungen als Folge der „digitalen Revolution“ bislang nur unzureichend wahrgenommen werden. Im Gegensatz zu anderen führenden Industrienationen, insbesondere den USA, sind diese technischen Entwicklungen und ihre gesellschaftlichen Folgen in Deutschland bislang kein Thema einer breiten öffentlichen Diskussion. Dieses Defizit wirkt sich nachteilig nicht nur auf die Akzeptanz der neuen LuK-Systeme, sondern auch auf die Innovationsbereitschaft unserer Gesellschaft insgesamt aus.

Dennoch wächst ganz offenkundig die Einsicht, dass das System der Medienregulierung einer grundlegenden Reform bedarf, wie sich vor allem in der zunehmenden Bereitschaft, den Forderungen nach inhaltlicher Deregulierung entgegenzukommen, zeigt. Die

Reformbereitschaft endet jedoch spätestens dort, wo bestehende Zuständigkeiten in Frage gestellt werden. Der Grund hierfür liegt vor allem in der Sorge der Länder vor einem schleichenden Machtverlust und einer Erosion ihrer Eigenstaatlichkeit.

Wer Reformen im institutionellen Bereich und bei den Verfahrensabläufen der Medienregulierung angehen will, muss realistischerweise diesen politischen Interessenlagen Rechnung tragen. Umso wichtiger ist es zu erkennen, dass es auch unter Beachtung der durch das Grundgesetz vorgegebenen Zuständigkeitsverteilung Spielräume für eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern gibt, die bislang noch weitgehend ungenutzt sind. Zwar können die verfassungsrechtlich verankerten Zuständigkeiten und politischen Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern ohne das für Verfassungsänderungen vorgesehene Verfahren nicht zur Disposition gestellt werden; eine „Mischverwaltung“, bei der die Verantwortlichkeiten nicht mehr eindeutig zuzuordnen sind, ist daher unzulässig. Davon abzugrenzen sind jedoch Formen der Zusammenarbeit und Koordination unterhalb der Ebene echter Zuständigkeitsverlagerungen, wie sie im Bund-Länder-Verhältnis vielfach praktiziert werden und durch den Grundsatz des „kooperativen Föderalismus“ im Übrigen auch geboten sind. Die Grenze der zulässigen Zusammenarbeit liegt dort, wo das materielle Letztentscheidungsrecht des jeweiligen Zuständigkeitsträgers in Frage gestellt und damit die Zuordnung der politischen bzw. rechtlichen Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern verwischt wird.

Vor diesem Hintergrund kommen unter den bestehenden verfassungsrechtlichen Bedingungen insbesondere folgende Ansatzpunkte für eine Reform des Regulierungssystems in Betracht:

- *Bündelung der Zuständigkeiten innerhalb der Länder- bzw. Bundesebene, z. B. durch Errichtung einer gemeinsamen Medienanstalt der Länder für die Wahrnehmung aller bundesweiten Aufsichtsfunktionen oder durch eine Zusammenlegung der wettbewerbsrechtlichen Aufsichtsfunktionen des Bundes im Bereich der Telekommunikation entweder beim Bundeskartellamt oder der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP). Nahe liegend wäre auch eine Zusammenführung der bisher getrennten Aufsichtsfunktionen bei Rundfunk- und Mediendiensten im Bereich des Jugendschutzes und des Datenschutzes.*
- *Vernetzung von Regulierungsverfahren im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, insbesondere im Wege der *Organleihe*, d. h. der Betrauung einer Behörde des Bundes mit Verwaltungsaufgaben der Länder und umgekehrt, wobei es maßgeblich darauf ankommt, dass das Letztentscheidungsrecht des jeweiligen Kompetensträgers gewahrt bleibt. Eine entsprechende Zusammenarbeit empfiehlt sich vor allem im Bereich der Konzentrationskontrolle, wo das Bundeskartellamt von den Ländern auch mit entscheidungsvorbereitenden Prüfungsfunktionen im Rahmen der medienrechtlichen Konzentrationskontrolle betraut werden könnte.*
- *Gegenseitige Abstimmung und Koordination zwischen Verwaltungsbehörden von Bund und Ländern, etwa im Rahmen von „*Benehmens*“-Regelungen.*
- *Koordinierung der Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern.*

In einem für die Friedrich-Ebert-Stiftung erstellten Gutachten des Verfassers wird vorgeschlagen, als übergreifende Klammer für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet des Kommunikationswesens einen „**Kommunikationsrat**“ zu bilden, der im Wesentlichen folgende Funktionen haben könnte:

- Koordinierung politischer Planungs- und Gesetzgebungsprozesse,
- gegenseitige Abstimmung und Harmonisierung von administrativen Verfahrensabläufen und Entscheidungen,
- Schaffung einer Plattform für den bereichsübergreifenden gesellschaftlichen Diskurs und die wissenschaftliche Politikberatung im Hinblick auf die Entwicklung des Kommunikationswesens und ihre gesellschaftlichen Folgen.

Der Kommunikationsrat sollte dementsprechend drei Ebenen umfassen: die politische Ebene, die administrative Ebene und die Ebene der wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Beratung.

Das politische Gremium (der „*Politische Kommunikationsrat*“) bildet das zentrale Steuerungs- und Koordinierungsorgan für die politischen Abstimmungsprozesse zwischen Bund und Ländern bei allen mit Planung, Nutzung und Auswirkungen des LuK-Systems zusammenhängenden Grundsatzentscheidungen. Es sollte mit hochrangigen Vertretern der zuständigen Bundesressorts und der Landesregierungen besetzt werden.

Im Mittelpunkt stehen dabei die Telekommunikations- und die Medienpolitik, verbunden mit entsprechenden Aspekten der Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik. Ausgehend von dem Konzept der LuK-Technik als Schlüsseltechnologie für den gesellschaftlichen Modernisierungsprozess insgesamt bildet „Kommunikationspolitik“ im weiteren Sinne jedoch eine politische Querschnittsaufgabe, die zahlreiche andere Politikfelder durchdringt. Je nach Problemstellung und Bedarf sollten an diesem politischen Abstimmungsprozess daher auch betroffene andere Politikbereiche beteiligt werden, also z. B. Arbeitsmarktpolitik, Bildungs-, Wissenschafts- und Kulturpoli-

tik, Verkehrspolitik oder allgemeine Rechtspolitik. Der Kommunikationsrat bildet den institutionellen Rahmen für die zuständigkeits- und fachübergreifende politische Diskussion und Koordinierung sämtlicher mit der Entwicklung des Kommunikationswesens und seinen Auswirkungen zusammenhängenden Fragen und Aufgaben.

Als bloßes Beratungs- und Koordinierungsgremium fasst der Kommunikationsrat keine bindenden Beschlüsse, sondern spricht im Prinzip nur Empfehlungen aus. Soweit Einstimmigkeit erzielt wird, kann jedoch vereinbart werden, dass die Empfehlungen zumindest für die unmittelbar beteiligten Stellen bindend sein sollen.

Der „*Regulierungsrat*“ ist für die Koordinierung von Entscheidungen und Verfahrensabläufen auf administrativer Ebene zuständig. Die Aufgabenschwerpunkte liegen zum einen bei der Regulierung der Zulassung von Programmveranstaltern bzw. des Zugangs zu Übertragungsnetzen und technischen Plattformen; zum anderen im Bereich der Konzentrationskontrolle. Entsprechend diesen Aufgabenschwerpunkten sollten zwei Fachausschüsse gebildet werden: ein Ausschuss für Regulierungsfragen mit Vertretern der RegTP und der Landesmedienanstalten (KDLM) sowie ein Ausschuss für Konzentrationskontrolle mit Vertretern des Bundeskartellamts, der RegTP und der KEK.

Im Einzelnen könnte der Regulierungsrat folgende Zuständigkeiten wahrnehmen:

- Erarbeitung gemeinsamer, übergreifender Leitlinien für die Regulierung des Kommunikationswesens,
- Abstimmung von Grundsatzentscheidungen in Schnittstellenbereichen, z. B. in Fragen des Zugangs zu Netzen, digitalen Plattformen und Navigationssystemen, Frequenzbedarfsplanung, Frequenz- und Bitraten-Management bzw. Multiplexing, Abgrenzung von Medien- und Telediensten,
- Koordinierung der Verfahrensabläufe und Klärung von Zuständigkeitsfragen.

Zwar können dem Regulierungsrat keine letztverbindlichen Entscheidungskompetenzen übertragen werden, jedenfalls soweit es um Entscheidungen von wesentlicher materieller Bedeutung und nicht um bloße Verfahrensfragen geht. Es kann jedoch vereinbart werden, dass Beschlüssen immer dann verbindlicher Charakter zukommt, wenn sie einstimmig gefasst werden und die jeweiligen entsendungsberechtigten Stellen ihren Vertretern ein entsprechendes Mandat erteilt haben; alternativ könnte auch ein fristgebundenes Einspruchsrecht vorgesehen werden.

Die Aufgabe des *wissenschaftlich-gesellschaftlichen Beirats* liegt zum einen in der fachlichen Beratung der politischen und der administrativen Ebene, zum anderen in der Organisation eines öffentlichen Diskurses über Ziele, Chancen und Risiken des Ausbaus des luK-Systems sowie über Fragen der Nutzung und ihrer Wirkungen.

Entsprechend diesen unterschiedlichen Aufgabenstellungen könnte der Beirat in zwei eng miteinander verknüpfte Gremien untergliedert werden: einen *wissenschaftlichen Beirat* mit Experten aus den relevanten Fachrichtungen sowie einen *gesellschaftlichen Beirat (Medienrat)* aus möglichst kompetenten, angesehenen Repräsentanten der maßgeblichen gesellschaftlichen Bereiche und Gruppen. Die Mitglieder beider Gremien werden vom Politischen Kommunikationsrat berufen.

Der gesellschaftliche Beirat soll die Öffentlichkeit in den kommunikationspolitischen Beratungs- und Entscheidungsprozess einbeziehen und den gesellschaftlichen Dialog über alle damit zusammenhängenden Fragen in Wechselwirkung zwischen Politik und Wissenschaft einerseits, der Öffentlichkeit andererseits organisieren. Ein besonderer Schwerpunkt sollte dabei in der Beobachtung der Entwicklung der elektronischen Medien im weitesten Sinne, einschließlich ihres inhaltlichen Angebots, liegen.

Die Organisation und Koordination der Arbeit des Kommunikationsrats sowie des Beirats sollte einem *Ständigen Sekretariat* übertragen werden. Als Rechtsgrundlage für die gesamte Konstruktion ist eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern erforderlich, die den Charakter einer Verwaltungsvereinbarung oder eines Staatsvertrags haben kann.

Die vorgeschlagene Einrichtung eines Kommunikationsrats lässt, wie mehrfach betont, die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern grundsätzlich unberührt. Sie soll lediglich eine bessere Koordinierung und Abstimmung des Handelns der Akteure auf allen Ebenen und Sektoren ermöglichen. Anders ausgedrückt: Die Konvergenz auf der technisch-wirtschaftlichen Ebene soll mit einer Vernetzung der Steuerungs- und Regelungsinstrumente beantwortet werden. Die Vorteile liegen auf der Hand:

- Die föderale Struktur unseres Mediensystems bleibt erhalten und wird gestärkt.
- Nur durch zielorientiertes, abgestimmtes Handeln der verschiedenen Gesetzgebungs- und Regulierungsinstanzen wird es möglich, die Entwicklung des luK-Systems politisch effektiv zu steuern und zu kontrollieren und den Akteuren klare, verbindliche Zielvorgaben für eigenverantwortliches Handeln zu setzen.
- Eine enge, laufende Koordinierung zwischen Bund und Ländern verbessert gleichzeitig die Chancen, deutsche Interessen innerhalb der europäischen Institutionen und darüber hinaus im internationalen Bereich wirksam zu vertreten.
- Die interdisziplinäre Einbindung wissenschaftlichen Sachverstands in den Kommunikationsrat ermöglicht eine bessere fachliche Fundierung und Absicherung politischer Entscheidungen unter Berücksichtigung sektorübergreifender Zusammenhänge.
- Die Einbindung der gesellschaftlich-relevanten Kräfte über den Medienrat und die Organisation eines öffentlichen Dialogs stärkt die gesellschaftliche Akzeptanz der Entwicklung des luK-Systems.

Grundvoraussetzung für die Realisierung dieses Vorschlags muss sein, einen parteiübergreifenden politischen Konsens zwischen Bund und Ländern über die Notwendigkeit einer engeren Kooperation zu erzielen. Dies wird nur dann gelingen, wenn sich die Erkenntnis durchsetzt, dass letztlich beide Seiten von einer engeren Kooperation profitieren. Die Beschränkungen der eigenen Entscheidungsautonomie (die ja nicht den Kern des eigenen Letztentscheidungsrechts betreffen) werden bei weitem kompensiert durch den Zugewinn an politischer Handlungsfähigkeit nach innen und außen. Vor allem die Länder müssen angesichts von Globalisierung und Vernetzung des luK-Systems erkennen, dass sie sich auf längere Sicht überhaupt nur auf diesem Wege Einfluss- und Gestaltungschancen hinsichtlich der Fortentwicklung und der Nutzungsbedingungen des luK-Systems sichern können.

*Dr. Dieter Stammer ist seit 1994 Justiziar des DeutschlandRadios.*