

Stellungnahme zu dem Regierungsentwurf eines Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen (Landtags-Drucksache 13/2368)

1. Das neue Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen (LMG NW) 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" 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.
2. 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 (sog. Führerscheinprinzip). Bei der nachfolgenden Zuweisung von Übertragungskapazität sollen noch gewisse vielfaltfördernde Vorrangkriterien 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.
3. Die zusammenfassende Regelung von klassischem Rundfunk und "Mediendiensten" (Begriff: § 3 Abs. 1 Nr. 2 LMG) in ein und demselben Gesetz geschieht hier manchmal - vor allem im Programmrecht - in der Weise, daß das bisherige rundfunkrechtliche Regelungsniveau gesenkt und dem stärker liberalisierten Standard angeglichen wird, den man bei den Mediendiensten anstrebt. Statt angemessener Differenzierungen im Sinn einer abgestuften Regelungsdichte scheint man einfache Einheitslösungen auf geringem Niveau zu bevorzugen. Darin drückt sich 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 Selbst- bzw. Nichtregulierung.
4. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk, insbesondere der WDR, soll hiervon ausgenommen bleiben. Nach Bekundungen politischer Akteure wird in ihm so etwas wie eine relativ marktferne, die Grundversorgung sichernde Vielfalt- und Kulturreserve erblickt. Durch großzügig formulierte, auf den ersten Blick ansehnliche Funktionsgarantien für den öffentlichen Sektor will man die Deregulierung auf dem privaten Sektor rechtfertigen: Beim kommerziellen Rundfunk und den neuen Diensten meint man unter diesen Umständen auf normative programmliche Qualitätssicherungen weithin verzichten zu können. Über die zusätzlichen Risiken und inneren Spannungen, die sich daraus für das duale System ergeben, wird weiter nichts gesagt. Die konzeptionellen Grundlagen des Gesetzentwurfs sind insgesamt sehr dürftig.
 5. Demgegenüber ist daran zu erinnern, 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 Vielfaltsicherung 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 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 §§ 4 ff. WDR-Gesetz einerseits und §§ 11 ff. LRG NW 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 und Abstufungen angezeigt, wie sie in der neueren rundfunkrechtlichen Literatur mit Begriffen wie "dienstespezifische Diversifizierung" bezeichnet werden.
 6. Vollends neben der Sache liegt verfassungsrechtlich gesehen die Vorstellung, das bisherige pressenspezifische Marktmodell könne nach und nach im gesamten Medienwesen zum Standardmodell avancieren. Nach den damit gemachten schlechten Erfahrungen ist es auch nicht

angänglich, 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 avancierten 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 vielfaltsichernder 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.

7. Ob der LMG-Entwurf den eben umrissenen Grundsätzen entspricht, erscheint fraglich. 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. Angesichts eines beginnenden Umbruchs der Medienlandschaft, der von Namen wie Murdoch und Berlusconi geprägt ist, den qualifizierten Programmauftrag (bisher § 11 LRG NW) für entbehrlich zu erklären, erscheint überraschend und kurzsichtig. Gleiches gilt für die Zurücknahme konkreter programmlicher Vielfalterfordernisse 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.
8. 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 Qualitätsvorsorge 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 und konfliktträchtig. Davon wird auch der WDR nicht unberührt bleiben können. Erinnerung sei noch einmal an die Interdependenzen im dualen System. Wenn das LRG NW wie beschrieben verwässert wird, kann sich das auch auf das WDR-Gesetz und dessen künftige Anwendung schädlich auswirken.

9. Wie dieser unausgereifte Entwurf nachgebessert werden könnte, ist von anderer Seite im Rahmen der Anhörung des Medienausschusses des Landtags am 6. 5. 2002 ausführlich dargelegt worden. Wir beschränken uns hier auf ein paar wesentliche Punkte. Dazu gehört zunächst folgender Vorschlag: Im Programmrecht sollte der qualifizierte Programmauftrag zur Gänze wiederhergestellt werden, desgleichen die binnenpluralen Programmgrundsätze für Vollprogramme.
10. Wenn das Programmrecht in Abschnitt V LMG dem Wortlaut nach aufgewertet wird, heißt das allerdings noch nicht, daß es im Programmalltag auch tatsächlich zum Zuge kommt. Es bleibt vielmehr ineffektiv, solange nicht dafür gesorgt ist, daß es nach den Abschnitten II ff. LMG für die Praxis wirklich prägend wird. Dem indes steht das Führerscheinprinzip entgegen. Diese Neuerung läuft 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 Marktrundfunkfreiheit. 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 das LMG wirklich in der Kontinuität des bisherigen Regulierungsmodells bleibt.
11. Unserer Ansicht nach wäre ein derartiger prinzipieller Wechsel aber verfassungsrechtlich bedenklich und ordnungspolitisch fragwürdig. In der Konsequenz des oben 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, welche auf die wie beschrieben erweiterten

programmlichen Anforderungen des Gesetzes bezogen werden müßte. Sie müßte besagen, daß jeder Bewerber um eine Lizenz für klassischen Rundfunk in wirtschaftlicher, organisatorischer und publizistischer Hinsicht imstande sein muß, diese programmlichen Anforderungen zu erfüllen. Im übrigen 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.

12. Wohlgermerkt geht es bei dem Regierungsentwurf eines Landesmediengesetzes um eine ordnungspolitische Kehrtwendung, mit der man sich von den letzten Jahrzehnten nordrhein-westfälischer Medienpolitik definitiv verabschieden würde, was den privaten Sektor betrifft. Auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht wäre das ein tiefer Einschnitt, und man wäre damit nicht mehr auf der sicheren Seite. Dergleichen hätte mit der Public-Service-Idee nichts mehr zu tun. Statt dessen würde man 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 postmodernen Milieu mit einigen Abenteuern und Anfechtungen zu rechnen.

Köln, den 20. Mai 2002