



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Klaus Rüter

**Föderalismus als Organisationsprinzip
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
in Deutschland**

**Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Heft 93

Köln, im Juni 1998

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 93/98: 3-930788-81-0

Schutzgebühr 4,-- DM

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rrz.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/index.html>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
100704.3076@compuserve.com
oder an die u. g. Postanschrift



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Direktoren: Prof. Dr. K.-H. Hansmeyer
Prof. Dr. H. M. Schellhaas
Prof. Dr. G. Sieben

Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

Föderalismus als Organisationsprinzip des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland^{*}

Der Rundfunk als Angelegenheit der Länder

Das föderalistische Prinzip ist ein erfolgreiches Prinzip und durchaus weltweit auf dem Vormarsch, von Osteuropa bis Marokko, von China bis Südafrika: Überall wird ein riesiges Interesse an dem Prinzip der Dezentralisation und des föderalen Staatsaufbaus festgestellt. Bei uns dagegen wird der Föderalismus eher belächelt, als Hindernis für den Standort Deutschland auf dem Weltmarkt der Globalplayer angesehen. Unsere Freunde sind auf Bundesebene und in der Europäischen Union nicht übermäßig zahlreich, vor allen Dingen, wenn es um eine starke Rolle mit wesentlichen Kompetenzen und Eigenstaatlichkeit geht. Von der Diskussion über den Bundesrat will ich hier gar nicht sprechen.

Um so wichtiger ist es, festzuhalten: Rundfunk und damit Rundfunkpolitik ist eines der entscheidenden Sachgebiete, die den Ländern im föderalen Bundesstaat Bundesrepublik Deutschland noch verblieben sind. Es ist richtig, und bei dem Bericht der Enquête-Medienkommission ist dies im Mehrheitsbericht fast hämisch zum Ausdruck gekommen: Der Bund hat extensiv von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Deshalb ist es um so wichtiger festzuhalten, daß neben der Kultur oder auch, wenn Sie so wollen, als Teil einer breiter definierten Kultur, Rundfunk ein wichtiges und entscheidendes Element ist, das es für die Länder zu bewahren gilt, wenn sie sich nicht selbst in Frage stellen wollen.

Föderalismus im Kreis der 16 Länder bedeutet nicht Handlungsunfähigkeit. Die 16 Länder haben mit den Rundfunkstaatsverträgen bisher immer wieder bewiesen, daß es möglich ist, auch nach der Wiedervereinigung und der Vergrößerung der Zahl der Länder von 11 auf 16, zu einvernehmlichen Regelungen zu gelangen, die natürlich austariert sind, aber eben bundesweit gelten. Wenn ich mir den Werdegang des einen oder anderen Gesetzesvorhabens auf Bundesebene ansehe, muß ich sagen, die Länder sind hier sogar häufig schneller als der Bund mit einem Bundesgesetz. Die Abstimmungsmechanismen der Länder im Rundfunk sind besser entwickelt als die in der Regel quälenden Abstimmungsprozesse innerhalb der Bundesressorts. Das haben wir bei der paralle-

^{*} Geringfügig überarbeitete Fassung eines Vortrages, den der Verfasser, Staatssekretär in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, auf einer Internationalen Konferenz zum Thema "Bürgerinteressen und die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks" gehalten hat. Diese vom "World Radio and Television Council" und den deutschen "Initiativkreisen zur Förderung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks" organisierte Konferenz fand am 19. 05. 1998 im Großen Sendesaal des DeutschlandRadios in Köln statt.



len Verhandlung des Mediendienstestaatsvertrages und des Teledienstegesetzes nachhaltig feststellen können.

Aus diesem Grunde bin ich auch zuversichtlich, daß wir Mitte des Jahres auch den Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag "unter Dach und Fach" bekommen werden. Es wird zwar viel debattiert und gestritten: Am Ende aber besinnen sich doch wieder alle, weil die Länder eben wissen, um was es geht, nämlich um ihre Kompetenzen, ihren Anteil am gesamtstaatlichen Gefüge, die Chance bei einem internationalen Spiel, das zunehmend interessanter und wirtschaftlich wichtiger wird, mit dabei zu sein, eine entscheidende Rolle zu spielen.

Bitte tun Sie trotz dieser Ausführungen den Föderalismus nicht als Machtkampf zwischen Bund und Ländern ab: Der Erhalt von Gestaltungsspielräumen der Länder dient dem Erhalt eines föderalen Staatsgefüges, das uns vom Grundgesetz aus der Erfahrung mit zentralistischen Strukturen in unserer Geschichte verordnet worden ist. Es soll die Macht auf mehrere Schultern verteilen. Dieses Prinzip der gebrochenen Staatsmacht ist immer auch ein Prinzip für mehr Demokratie und Bürgernähe. Und vergessen wir es nicht: Die Erfahrungen aus dem Dritten Reich haben die Väter des Grundgesetzes dazu geführt, massenkommunikative Wirkungsmöglichkeiten nicht einer Zentralgewalt zu überlassen. Für den Erhalt dieses Prinzips lohnt es sich zu kämpfen, vor allen Dingen bei der wichtigen meinungsbildenden Macht der Medien. Es geht also um viel mehr als um Kompetenzen! Täuschen wir uns nicht: Durch die neuen Kommunikationstechniken, insbesondere durch die Digitalisierung und die vielfach zitierte "Konvergenz der Medien" wird dieses Prinzip in keiner Weise in Frage gestellt. Hätte es all dies schon in den Dreißiger Jahren gegeben, wäre Goebbels eben nicht allein über den Volksempfänger hörbar gewesen; er hätte seinen Weg über Digitalplattformen oder das Internet gefunden. Das wird manchmal bei der Diskussion über die großen weltweiten Investitionen und das Zusammengehen von großen Konzernen auf dem Weg vom dualen Rundfunksystem im Deutschland zum trialen System übersehen. Und auch in Europa scheint man dies nicht immer ausreichend zu würdigen.

Ich weiß natürlich, daß auf der anderen Seite die Frage gestellt wird, schaffen es die Länder eigentlich in dieser sich radikal verändernden Medienwelt, mit ihren kleinen Landesmedienanstalten, den privaten Rundfunk zu kontrollieren bzw. den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausreichend auszustatten und auf den Weg des Dritten Jahrtausends zu schicken. Auch hier bin ich zuversichtlich. Natürlich bringen die Milliardeninvestitionen im digitalen Bereich Konzentrationen mit sich. Natürlich wird nicht mehr nur im Rahmen von Ländergrenzen, sondern weltweit operiert: Aber täuschen wir uns nicht, die Länder in Deutschland sind in der Lage, auch dies zu berücksichtigen, ihre Strukturen anzupassen und vor allen Dingen eins zu tun: Wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen, zugleich aber auch den Schutz der Allgemeinheit, insbesondere der Jugend und der Rechte des Einzelnen, sicherzustellen. Einen Freibrief für den völlig uneingeschränkten und gnadenlosen Markt wird es mit den Ländern nicht geben!



Der Vierte Rundfunkänderungsstaatsvertrag

Wir werden auch den Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag schaffen, der wichtige rundfunkpolitische Weichenstellungen enthält und insbesondere auch die europäische Fernsehrichtlinie in nationales Recht umsetzt.

Zum Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag will ich Ihnen noch einige Hinweise geben, sozusagen als Beleg dafür, daß der Föderalismus als Organisationsprinzip des Rundfunks - und ich erweitere mein Thema jetzt etwas auf öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk - funktioniert:

- Wir werden insbesondere die Werbebestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages an die novellierte EG-Fernsehrichtlinie anpassen,
- wir werden die Regelung zur Übertragung von Großereignissen im free-tv vornehmen; die Länder haben sich inzwischen auf eine Liste der Sportveranstaltungen geeinigt,
- das Thema Online-Dienste des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird geregelt werden,
- es wird eine Ermächtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für digitale Programmbouquets geben,
- es geht um Fragen der Kabelkanalbelegung und in bezug auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Absicherung über must-carry-rules
- und schließlich die Frage des diskriminierungsfreien Zugangs zum digitalen Fernsehen.
- Außerdem steht die zusätzliche Verschlüsselung jugendschutzrelevanter Sendungen im pay-tv an. Die privaten Sender haben inzwischen verstanden, daß daran kein Weg vorbeiführt.

All dies sind neben der Ausweitung und der Flexibilisierung von Werbung, die natürlich für den privaten Rundfunk von besonderer Bedeutung sind, existentielle und entscheidende Fragen der Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Beim Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag sind wir bekanntlich in die Klemme geraten, und zwar, und hier bin ich wirklich direkt beim föderalistischen Organisationsprinzip, durch die Forderung einiger Länder, den Finanzausgleich zwischen den ARD-Rundfunkanstalten, 11 an der Zahl, fortfallen zu lassen.

Zuerst: bei der Finanzierung gibt es einen vernehmbaren Konkurrenzkampf zwischen bundesweit ausstrahlenden Einrichtungen wie dem ZDF und der Arbeitsgemeinschaft der 11 Landesrundfunkanstalten, die eben das ARD-Programm als Gemeinschaftsprogramm anbietet. Und hier gibt es auch durchaus politische Prioritäten, welches System wohl das bessere und vorteilhaftere für ein bestimmtes Land, für eine bestimmte Ausrichtung ist. Ich habe schon oft



gesagt, daß diese Diskussion der Öffentlich-Rechtlichen untereinander, zumindest dann, wenn sie nicht konstruktiv und dazu mit öffentlichen Vorwürfen geführt wird, wenig sinnvoll ist und nur das System insgesamt in Frage stellt. Trotzdem sind die Interessenunterschiede unverkennbar.

Die Frage des Finanzausgleichs ist von den zwei kleinen Ländern Bremen und Saarland und ihren Rundfunkanstalten zum entscheidenden Punkt auch für den Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag gemacht worden. Die ARD ist von den Ministerpräsidenten gebeten worden, Lösungsvorschläge zu unterbreiten.

Ich halte es für richtig, daß zunächst die ARD sich selbst überlegen muß, wie sie durch Kooperationen mit den kleineren Anstalten und durch interne Verrechnung von Anteilen der Anstalten am Gemeinschaftsprogramm sowie durch die Verteilung von gemeinsamen Aufgaben den schwächeren Anstalten unter die Arme greift. Bereits heute gibt es einen "stillen" Finanzausgleich, der weit über den offenen staatsvertraglich geregelten Finanzausgleich hinausgeht. Angesichts von Gesamterträgen der ARD in Höhe von etwa 9 Milliarden DM müßte auch das Problem des offenen Finanzausgleichs, der derzeit 180 Millionen DM beträgt, lösbar sein. Ich begrüße ausdrücklich die grundsätzliche Einigung der ARD-Intendanten zu einer Strukturreform, obwohl mir die Eckpunkte noch nicht offiziell vorliegen. Zweifellos ist es ein begrüßenswerter Schritt, wenn sich die ARD trotz aller Interpretationsprobleme einstimmig auf solche Eckpunkte verständigt.

Man wird jetzt sehen müssen, wie sich diese Eckpunkte in der Praxis umsetzen lassen. Ich appelliere auf die Kooperations- und Kompromißbereitschaft aller Beteiligten, weil von der Einigkeit der ARD sehr viel abhängt, viel mehr als nur die Frage des Finanzausgleichs als solchem. Es geht um die Lebensfähigkeit des föderalen öffentlich-rechtlichen Systems.

Ich will auch nicht verhehlen, wie ich in dieser Frage denke. Ich bin kein Freund von zwangsweise angeordneten Fusionen. Ein als notwendig und machbar erkanntes Zusammengehen muß freiwillig geschehen. Auf der anderen Seite gibt es aber auch keine aus der Verfassung abzuleitende Pflicht, die Rundfunkversorgung der Bevölkerung eines Landes immer durch eine eigene Anstalt sicherzustellen. Sonst wären Mehr-Länderanstalten verfassungswidrig. Allerdings gebietet aus meiner Sicht die Bundestreue der Länder untereinander, daß man schwächeren Ländern hilft, die Versorgung auch in ihrem Gebiet zu angemessenen Bedingungen für ihre Bürgerinnen und Bürger sicherstellen zu können. Die Einheitsgebühr ist deshalb für mich ein wichtiges und unbedingt erhaltenswertes Gut. Umgekehrt müssen auch die kleineren Länder und die kleineren Anstalten bereit sein, im Rahmen der Gesamtrundfunkversorgung zu finanzschonenden Lösungen zu suchen, damit der Ausgleich untereinander auch seine innere Legitimation erhalten kann. So gesehen ist der auf dem Tisch liegende Vorschlag der ARD-Intendanten wirklich ein Schritt in die richtige Richtung. Er ist föderal geprägt, er beachtet die vorhandenen Strukturen,



überfordert aber eben auch nicht diejenigen, die abgeben und den kleineren unter die Arme greifen müssen. Sie sehen: Föderalismus ist ein Organisationsprinzip mit durchaus unterschiedlichen Lösungsansätzen: Wir im Südwesten halten auch die Fusion von SWF und SDR mit starken Landesfunkhäusern für einen überzeugenden föderalen Weg!

Länderkompetenzen in einer europäischen Kommunikationsordnung

Zum Schluß noch ein Wort zu Europa und den medienrechtlichen europäischen Vorgaben, die auch bei unserem Thema nicht außen vor bleiben dürfen. Auch in einer Europäischen Union muß ein föderaler Mitgliedsstaat mit seinen Kompetenzen, gerade mit der Umsetzung seines kulturellen Auftrages, seinen Platz haben. Und wenn Rundfunk in der föderalen Struktur aus Gründen der Machtbalance und der Demokratiebildung verfaßt ist wie in der Bundesrepublik, dann darf dem auch Europa nicht entgegenstehen, mag der Binnenmarkt auch noch so wichtig und die wirtschaftliche Komponente der Medienentwicklung noch so bedeutend sein.

Es muß klar definiert werden, welche Aufgaben auf der Ebene der Europäischen Union und welche auf der Ebene der Mitgliedsstaaten angesiedelt sind. Hieran fehlt es bisher im EU-Vertrag. Ich sehe diese Aufgabe als wichtiges Element für die Bearbeitung des EU-Vertrages auf der nächsten Regierungskonferenz. Dabei könnte ich mir sehr gut vorstellen, einen eigenen Artikel für den Bereich Medien aufzunehmen, der der EU klar bestimmte Kompetenzen zuweist. Diese muß eindeutig auf die europäische Relevanz, zum Beispiel bei der Medienkonzentration oder den Förderprogrammen, ausgerichtet sein. Eine europäische Kommunikationsordnung wünsche ich mir keineswegs!

Abzuwehren gilt es ferner Eingriffe in das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem seitens der EU. Hier hat meines Erachtens die Protokollerklärung zum Amsterdamer Vertrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk Klarheit geschaffen. Es gilt ihr nunmehr auch im Verhältnis zur Kommission Geltung zu verschaffen. Gemeinsam mit der Bestimmung des Artikel 128 EU-Vertrag zu Kultur und Medien ist sie der zweite Eckpfeiler für die Aufrechterhaltung der föderalen Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland. In dieser Frage werden die Länder keinen Fuß breit zurückgehen und keine Kompromisse machen!

Ich darf schließen mit dem Appell an Sie alle für die Position der deutschen Länder nicht nur Verständnis, sondern vielleicht auch ein wenig Sympathie aufzubringen. Wir unsererseits, zumindest kann ich das für mich selbst sagen, bringen auch sehr viel Sympathie auf für den Vorschlag von Herrn Intendant Pleitgen, daß die Länder nicht nur ihren regionalen Auftrag haben, sondern auch mitverantwortlich sind für das Bild, das die Welt von Deutschland hat. Eine Mitbeteiligung bei einem qualitativ und quantitativ besser ausgestatteten Auslandsfunk darf ebenfalls nicht an föderalen Strukturen und formalen Grenzbeziehungen scheitern. Sie sehen, wir Länder schauen nicht nur nach Europa,



sondern auch in die Welt. So gesehen ist eine regionale Verankerung nicht schmale Provinzialität, sondern eine kulturelle und demokratische Chance für uns alle!

