

Zukunftsforum Politik

Broschürenreihe
herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 48

Wolfgang Bergsdorf / Hans H. Klein / Norbert Lammert / Walter Schmitt Glaeser

Die repräsentative Demokratie und die Macht der Medien

Sankt Augustin, Oktober 2002

ISBN 3-933714-51-6

Redaktionelle Betreuung: Martin Kippenberg

Inhalt

Hans H. Klein Vorwort	7
Wolfgang Bergsdorf Die politische Wirkung der Medien in skandalisierten Situationen	10
Walter Schmitt Glaeser Die Macht der Medien in der Gewaltenteilung	21
Norbert Lammert Zur Medienordnung der Zukunft	36
Die Autoren	50

Download-Publikation

Der Text dieser Datei ist identisch mit der Druckversion der Veröffentlichung. Die Titlei der Printausgabe beträgt 4 Seiten und wurde in der digitalen Version auf einer Seite zusammengefasst.

Vorwort

Hans H. Klein

Unter erfreulich großer Beteiligung hat am 23. und 24. November 2001 auf Schloss Eichholz die VI. Rechtspolitische Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung stattgefunden. Sie behandelte das gewiss nicht neue, aber immer wieder aktuelle Thema „Die repräsentative Demokratie und die Macht der Medien“, dem sich im Zuge der Veränderungen der Kommunikationstechnik einerseits und des Umgangs mit ihr andererseits aber immer wieder neue Aspekte abgewinnen lassen:

1. Die Ereignisse nach dem 11. September zeigen: Der Kampf der zivilisierten Menschheit gegen den internationalen Terrorismus ist nicht nur ein militärischer Konflikt, es handelt sich auch um einen mit medialen Mitteln ausgetragenen Kampf um das Bewusstsein der Menschen in aller Welt.
2. Die Freiheit der Feder ist, wie Kant gesagt hat, das einzige Palladium der Volksrechte. Das bleibt richtig: die Freiheit der Meinungen und der Berichterstattung sowie die ihrer medialen Vermittlung ist für den demokratischen Verfassungsstaat konstituierend. Aber die rationalisierende Wirkung auf den öffentlichen Diskurs, die man sich vor 200 Jahren von der Pressefreiheit versprach, tritt zunehmend hinter den emotionalisierenden Effekten zurück. Die Informationsgesellschaft mutiert zur stimmungsunterworfenen Gefühlsgesellschaft.
3. Die Akteure in den Medien machen Politik. Sie schaffen Handlungsspielräume für Politiker oder engen sie ein. Die freie Rede ist hierzulande gewährleistet. Ob sie aber auch gehört und wie sie verstanden wird, entscheiden weithin die Medien. Investigativer, missionarischer und markt-, d.i. quotenorientierter Sensationsjournalismus liegen in ständigem Widerstreit. Die Medien betreiben – nicht selten mit der Unterstützung gesellschaftlicher Gruppen – „Ereignismanagement“ (*H.M. Kepplinger*). Sie schaffen Themen, setzen sie von der Agenda ab oder geben ihnen einen eigenen „Dreh“, vorzugsweise durch manipulative Moralisierung (*N. Luhmann*). Diese nämlich eröffnet dem fachlichen Ignoranten, der in den Medien kaum seltener anzutreffen ist als am Stammtisch, die Möglichkeit mitzureden (*E. Scheuch*), und erleichtert die Schaffung von Tabuzonen. Die political correctness ist ein Medienprodukt. Journalismus wird zur Bewusstseinsindustrie.

4. „Die Fernsehgeneration hat eine kurze Aufmerksamkeitsspanne“ (*R. Burt*). Renate Köcher spricht von der „wachsenden Kluft zwischen immer kurzfristigeren Themen- und Erregungszyklen und den langfristigen und komplexen Aufgaben der Politik“. Die Begrenzbarkeit von Zeit und Raum für die Berichterstattung begünstigt Oberflächlichkeit und Schlagzeilenjournalismus. Informationen eignen sich desto eher zur Weitergabe, je leichter sie fasslich sind. Folgeweise genießt der personenbezogene den Vorzug vor dem sachbezogenen Diskurs.
5. Politiker machen sich das zunutze. Ihre häufiger werdenden Auftritte in soap operas und bei love parades sind folgerichtig – von Talkshows nicht zu reden. Das Medium Fernsehen vor allem macht die Gesetze des entertainment für die politische Öffentlichkeitsarbeit verbindlich (*B. Guggenberger*). Die Grenzen zwischen Information und Unterhaltung verschwimmen – die „Formate“ *Christiansen* und *Friedman* stehen für viele. Medienfitness ersetzt fachliche Kompetenz. Denn das Fernsehen verfügt über die Macht der visuellen Inquisition (*J. Groebel*). Ein Bild, das wusste schon *Mao*, sagt mehr als tausend Worte.
6. Aber auch die Medien sind abhängig von der Politik. Sie verwaltet einen großen Teil der relevanten Informationen, und zwar umso mehr, je häufiger sich politische Entscheidungsprozesse in die Arcana nicht öffentlicher – z.B. telefonisch oder per e-mail kommunizierender – Beratungsgremien zurückziehen. Information wird zum Gunsterweis. Gezielte Medienstrategie politischer Akteure (going public) macht die Medien zu einem Instrument des politischen Entscheidungsgangs.
7. Aber nicht alles ist Manipulation. Die Massenmedien unterliegen Gesetzmäßigkeiten, denen sie nicht ausweichen können, wie
 - a) der Notwendigkeit der Selektion aus der Fülle der „news“ (Orientierung lebt von der Desorientierung)
 - b) der Rücksichtnahme auf die Gewohnheiten und Bedürfnisse der Freizeitgesellschaft (die sie freilich selber mitgestalten)
 - c) der Begrenztheit der wirtschaftlichen Ressourcen

Aus dem Zwang zur Kostensenkung bei der Informationsbeschaffung resultiert Empfänglichkeit für die Dienstleistungen der politischen PR, entstehen aber auch Informationsmonopole: nur CNN konnte mit authentischen Bildern über den Golfkrieg berichten, nur Al Dschasirah verfügt über Bildmaterial aus dem von den Taliban beherrschten Teil Afghanistans. Daraus folgt:

nicht so sehr wegen der begrenzten Zahl der Veranstalter – Presseverlage, Rundfunkunternehmen – als vielmehr aus den eben genannten Gründen ist die Vorstellung eines potenziell für alle Informationen offenen Marktplatzes der Ideen bisher ein unerreichtes Ziel geblieben.

8. Hat zuletzt das Fernsehen den politischen Prozess verändert, so könnte das Internet weitere Veränderungen auslösen. Massenmediale Berichterstattung ist, sub specie des Vorgangs der demokratischen Willensbildung gesehen, ihrem Anspruch nach Vermittlung zwischen den Inhabern politischer Ämter und den von ihnen Repräsentierten. Seit die Verfassung den Medien Staatsfreiheit garantiert und die Parteien über eigene, das Publikum ansprechende Verlautbarungsorgane nicht mehr verfügen, haben die Massenmedien ein Vermittlungsmonopol, sie fungieren als gatekeeper der veröffentlichten Meinung.
9. Das Internet durchbricht dieses Monopol. Es ermöglicht Rezeption und Interaktion und macht aus Konsumenten von Informationsprodukten Produzenten von Information. Es eröffnet dem politischen Diskurs also der Möglichkeit nach neue Räume. Das geschieht sowohl dadurch, dass es eine nahezu globale „many-to-many-Kommunikation“ erlaubt und damit die massenmediale Fokussierung der Bürgerschaft auf einige wenige – zudem rasch wechselnde – Themen unterläuft (*K. Leggewie*), als auch dadurch, dass es in bisher nicht da gewesenem Ausmaß den politisch Handelnden gestattet, mit den politisch Interessierten unmittelbar zu korrespondieren. Politische und gesellschaftliche Akteure können und müssen ihre eigene kommunikative Infrastruktur auf- und ausbauen.
10. Vermittels des Internet könnte es gelingen, die Selektions- und Präsentationskompetenz der Medien (W. Schmitt Glaeser) einzuschränken und den zumal seit der Einführung der Television massenmedial bestimmten politischen Prozess partiell auf den virtuellen Marktplatz, die revitalisierte Agora der Athener, zu verlagern, den das Internet bereitstellt.

Die politische Wirkung der Medien in skandalisierten Situationen

Wolfgang Bergsdorf

Kein Thema hat im vergangenen Jahr die Medien so stark beschäftigt wie die sogenannte Spendenaffäre der CDU. Noch ist der zeitliche Abstand zu den Vorgängen gering, und ich kann deshalb nicht für mich in Anspruch nehmen, meine Feststellungen mit dem Siegel letzter oder auch nur vorletzter Gewissheit zu treffen. Auch will ich mich nicht mit moralischen, moralphilosophischen oder gar juristischen Betrachtungsweisen ablagen. Dafür gibt es bei anderen bedeutend mehr Kompetenz, und dazu ist ja auch schon längst Wesentliches und Wichtiges gesagt worden, ohne dass dies den medialen Diskurs nachhaltig beeinflusst hätte. Dem medialen Diskurs über die CDU-Spendenaffäre fehlten und fehlen die Merkmale, die einen Diskurs auszeichnen: Ein Austausch von Argumenten fand nicht statt. Gegenpositionen hatten kaum Präsentationschancen, eine weitestgehende Konsonanz der Bewertung beherrschte das Meinungsbild, das durch die ungeheuere Kumulation des Gleichen das abweichende Urteil öffentlich nicht kommunizierbar machte. Die monolithische Einheitlichkeit der Kommentierung war und ist beängstigend und verdächtig zugleich. Deshalb ist es eine besondere Herausforderung, sich mit der Funktion und dem Rollenverständnis der Medien bei der Aufdeckung von Regelverletzungen zu beschäftigen, und ich möchte dies vor allem am Beispiel der CDU-Spendenaffäre leisten.

Wir leben in einer Gesellschaft, die sich immer häufiger als Informations- oder Wissensgesellschaft beschreiben lässt. Information ist die Ressource, aus der Mehrwert geschöpft werden soll. Die Informationsgesellschaft ist mehr noch als die Industriegesellschaft eine hoch ausdifferenzierte, an Komplexität noch weiter gewachsene Gesellschaft, in der der Einzelne aus eigenem Erleben und aus persönlicher Erfahrung nur äußerst begrenzte Einsichten in Politik, Wirtschaft und Kultur gewinnen kann. Um Übersicht zu gewinnen, bedienen wir uns der Medien, deren Generalfunktion die Herstellung von Öffentlichkeit ist. Dieses Prinzip Öffentlichkeit soll die Komplexität reduzieren, sie auf ein menschenverträgliches Maß zurückschrauben. Fast 100.000 Männer und Frauen haben sich in Deutschland für den Journalismus als Beruf entschieden, um der Gesellschaft die Dienstleistung „Herstellung von Öffentlichkeit“ zu erbringen. Im Begriff „Öffentlichkeit“ steckt das Wort „offen“. Offen ist etwas, was nicht versperrt, also zugänglich ist. Öffentlichkeit meint deshalb zunächst und zuvörderst das Fehlen von Blockierungen in der gesellschaftlichen Kommunikation, die für alle

Personengruppen und Interessen, für alle Erfahrungen und Erkenntnisse, für die Themen und Probleme zugänglich sein muss.“

Die Medien haben gegenüber der Gesellschaft eine nicht abgrenzbare, gleichwohl umfassende Informationspflicht und können sich dabei auf das Privileg des Artikel 5 Grundgesetz stützen. Diese Informationsverpflichtung umfasst die Kritik- und Kontrollfunktion der Medien, die Sach-, Personen- und Stilkritik einschließlich auch das Recht, andere Medien zu kritisieren.

Die deutschen Medien haben in den letzten zwei Jahrzehnten einen sehr dramatischen Veränderungsprozess hinter sich bringen müssen. Der Entmonopolisierung der elektronischen Medien folgte die Digitalisierung der gedruckten Presse und die Internet-Revolution. Alle Veränderungen bewirkten nicht nur eine Beschleunigung der journalistischen Arbeit und einen Abbau von internen Qualitätskontrollen, sondern auch eine ungeheure Steigerung des Wettbewerbsdrucks der Medien untereinander.

Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass die Zahl der Skandalisierungsversuche der Medien mit wachsendem Konkurrenzdruck zunimmt. Karl Otto Hondrich urteilte schon auf dem 24. Deutschen Soziologen-Tag 1988 in Zürich: „In der Institution der Skandalpresse und des investigativen Journalismus haben moderne Gesellschaften einen Enthüllungsmarkt im engeren Sinne geschaffen: hochgradig kommerzialisiert, professionalisiert und demokratisiert. Was früher nur in feiner Gesellschaft enthüllt wurde und Empörung erregte, darüber darf sich heute die ganze Gesellschaft empören. Skandalblätter treten als Zwischenhändler auf. Vom Mitwissern, Mittätern, Leidtragenden oder Interessenten werden ihnen „Enthüllungen der ersten Stufe“ vorgetragen, die sie recherchieren, selegieren und so weiterverarbeitet dem Publikumsmarkt anbieten. Mit dem Enthüllungsangebot verbunden ist ein Empörungsangebot. Was uns als „Enthüllungsangebot der zweiten Stufe“ erreicht, sind noch, nach der Auskunft einer Spiegel-Redaktion, ein bis fünf Prozent der „Enthüllungen erster Stufe“.

Die Transformation eines Enthüllungsangebotes in ein Empörungsangebot ist schwierig. Gerade der von Hondrich zitierte „Spiegel“ macht diese Erfahrung immer wieder, zumal er jetzt in „Focus“ einen ernsthaften Konkurrenten hat. Denn das Publikum ist keineswegs unbeschränkt empörungsfähig. Sonst wäre die Spendenaffäre der CDU schon 1995 beherrschendes Thema geworden, als der „Spiegel“ unter Nennung von Namen und Kontennummern zum ersten Mal über die Finanzierungspraxis der Bundes-CDU berichtet hatte.

Was also war im November 1999 anders als fünf Jahre zuvor?

Zunächst also das Faktengerüst:

Es begann alles am 3. November 1999 mit einem Verhör der Augsburger Staatsanwaltschaft. Der frühere Schatzmeister der CDU, Walter Leisler Kiep, gab zu Protokoll gab, eine Million DM als „Parteispende“ von dem nach Kanada ausgewichenen Geschäftsmann Karlheinz Schreiber erhalten zu haben.

In Parenthese: Dass das Ermittlungsverfahren gegen Kiep längst eingestellt wurde, hat nur der Zeitungsleser erfahren, der auch Kleinstmeldungen liest.

Zurück zu den Fakten: CDU-Generalsekretärin Angela Merkel verlangte am 08.11.99 schnellstmögliche Aufklärung und bestätigte die Existenz von sogenannten Ander-Konten. Der frühere Parteivorsitzende der CDU und Bundeskanzler Helmut Kohl gestand in einem ZDF-Interview, in den Jahren 1993-1995 bis zu 2,1 Mio. DM an Spenden eingenommen zu haben, ohne dass diese Summen im Rechenwerk der CDU ausgewiesen wurden. Damit rückte Helmut Kohl ins Zentrum der Spendenaffäre. Er übernahm die politische Verantwortung für sein Fehlverhalten und legte den Ehrenvorsitz seiner Partei bis zur endgültigen Aufklärung der Angelegenheit nieder. Kohl berief sich bei seiner Weigerung, die Namen der Spender zu nennen, auf ein ihnen gegebenes Ehrenwort.

Dieses Eingeständnis löste ein Ermittlungsverfahren der Bonner Staatsanwaltschaft wegen des Verdachts der „Untreue“ aus. Dessen Grundlage war das Finanzstatut der CDU und das Parteienfinanzierungsgesetz. Demnach hätte der Bundesvorstand über parteiinterne Ausgaben beschließen müssen und nicht der Bundesvorsitzende allein. Das Ermittlungsverfahren brachte keine Kohl belastenden Aussagen außer seinen eigenen, in dem ZDF-Interview gemachten Einlassungen.

Auch der Rücktritt Wolfgang Schäubles nach widersprüchlichen Aussagen von ihm und der ehemaligen CDU-Schatzmeisterin Brigitte Baumeister über die Annahme einer weiteren Spende Schreibers in Höhe von 100.000 DM und selbst das Bekanntwerden von zweistelligen Millionenkonten der hessischen CDU in der Schweiz und Rücktrittsforderungen an den hessischen CDU-Vorsitzenden und Ministerpräsidenten Roland Koch änderten nichts daran, dass Helmut Kohl die zentrale Figur der Spendenaffäre blieb. Der Bundestag setzte einen Untersuchungsausschuss ein mit dem Ziel der Prüfung, ob die Politik der Bundesregierung Kohl käuflich gewesen sei. Das Bundeskanzleramt beauftragte den FDP-Politiker Burkhardt Hirsch als Vorermittler, um den Verbleib angeblich verschwundener Dienstakten zu klären. Der Bericht wurde dem Untersuchungsausschuss zugestellt. Kohl bekam ihn nicht zu Gesicht.

Das in etwa ist das Faktengerüst, das den Medien in den letzten Monaten zur Verfügung stand, um aus ihm die (Zitat aus vielen Zeitungen) „größte“ Skandalgeschichte der Bundesrepublik zu machen. Dies ist ein bezeichnender und beleidigender Superlativ, der die zweifellos größte Schufterei in der Geschichte der Bundesrepublik – die Wahl von Willy Brandt zum Bundeskanzler mit der gekauften Stimme eines CDU-Abgeordneten – verniedlicht. Das Schmiergeld dazu stammte – wie wir heute wissen – von der Stasi.

Der Superlativ liefert ein verräterisches Indiz für die Inanspruchnahme der CDU-Spendenaffäre im politischen Diskurs unseres Landes: Es geht um eine Umbeziehungsweise Neubewertung, vor allem aber um eine Abwertung der 16jährigen Kanzlerschaft Helmut Kohls aus der Sicht der kulturellen Hegemonien von heute. Die in seiner Amtszeit erreichte Wiedervereinigung und die Irreversibilität des europäischen Einigungsprozesses sollen marginalisiert werden, indem die zentrale Figur kriminalisiert werden soll.

Nun ist es hierzulande glücklicherweise in der Regel üblich, dass die Rechtsprechung über Gesetzesverstoß und Gesetzesbruch entscheidet und natürlich auch über Verfassungsbruch. In dem Fall, mit dem wir uns beschäftigen, was dies anders. Die Regel kam nicht zum Zuge, es wurde die Ausnahme konstatiert. Sehr rasch einigten sich die Medien nahezu ausnahmslos auf die Sprachregelung, Kohl hätte Gesetz und Verfassung gebrochen und tue dies weiterhin, indem er im Namen der Spender nicht nenne, falls diese überhaupt existierten. Eine Meinung, wie die von Theo Waigel, Kohls Finanzminister, dass sein Schweigen sein nicht nur strafprozessuales, sondern auch sein verfassungsmäßiges Recht sei, konnte man nur in der FAZ (8.8.2000) lesen. Auch nur dort war die Ansicht von Prof. Gerd Roellecke, Mannheimer Professor für öffentliches Recht und Rechtspolitik, zur Kenntnis zu nehmen, dass „Kohl nicht gegen das Parteiengesetz verstoßen haben kann“. (22. Aug. 2000) Die Exklusivität dieser Urteile hatte im damaligen Meinungsklima keine Chance, durchbrochen zu werden. Dass Kohl das gespendete Geld nicht dazu benutzte habe, es in seiner eigenen Tasche verschwinden zu lassen, sei nach Meinung der Medien unerheblich, denn sein Einsatz für parteiinterne Zwecke sei umso verwerflicher, weil es so seine persönliche Macht gestärkt habe.

Es ist es keineswegs erstaunlich, dass eine solche Betrachtungsweise Eingang in die Medien findet. Es gehört zur Pressefreiheit und damit zur freiheitlichen Gesellschaft, dass die Freiheit der Meinungsäußerung nach Artikel 5 GG gegenüber Politikern zumeist Vorrang hat vor ihrem Persönlichkeitsschutz. Was im Fall Helmut Kohl aber Erstaunen macht, ist der nahezu fugenlose Konsens der kom-

mentierenden Medien, es handele sich bei den von Kohl eingestandenen Verstößen gegen das Parteiengesetz und das Finanzstatut seiner Partei um Gesetzesbruch und Verfassungsbruch, ohne dass dies von zuständigen Instanzen der Dritte Gewalt konstatiert wurde. So setzt sich die Vierte Gewalt an die Stelle der Dritte Gewalt und fungiert als Pranger. Aus der von den Medien organisierten „Öffentlichkeit als Bedrohung“ (Elisabeth Noelle-Neumann) wird so Öffentlichkeit als Bestrafung. Man gewinnt den Eindruck, dass Kohl dem „archaischen Institut der Ritualschlachtung“ ausgesetzt werden sollte, wie Johannes Groß die Natur des Skandals schlechthin beschrieb.

Natürlich ist dies keine neue Erfahrung. Auch in früheren Affären und Skandalen haben die Medien Vorverurteilungen vorgenommen, ohne dass eine andere Sichtweise eine Präsentationschance erhalten hätte. So fiel die Presse einhellig 1984 über den Nudelhersteller Birkel her, weil ein amtlicher Bericht bei seinen Nudeln bakteriell versuchtes Flüssigei festgestellt hatte. Ein Gericht entschied, dass dieser Vorwurf haltlos war. Immerhin hatte der Staat 43 Mio. DM Schadensersatz zu zahlen. Der Umsatzrückgang von 60 Mio. DM, die Entlassung von 500 Mitarbeitern und der Imageverlust ließen sich allerdings nicht rückgängig machen.

Ein anderer Fall dürfte noch besser im Gedächtnis haften: Der Skandal um die beabsichtigte Versenkung der Bohrinsel Brent Spar durch Shell. Greenpeace kämpfte dagegen mit teilweise falschen Behauptungen und gewann die Herzen der Bürger gegen die ruchlose Profitsucht der Ölmultis. Auf dem Höhepunkt der medial erzeugten Erregung mahnte z. B. die Bundestags-Präsidentin Rita Süßmuth: „Stoppt die Gefährdung der Erde und der Meere. Nehmt Vernunft an und handelt entsprechend!“ Heute wissen wir, dass die Versenkung der Brent Spar ökologisch und ökonomisch die schonendere Lösung des Entsorgungsproblems gewesen wäre.

Auch in diesem Fall bestätigte sich die Regel, dass das nüchterne Abwägen aller Fakten in den Zeiten der Erregung keine Chance hat, wenn die Medien mit nahezu monolithischer Einheitlichkeit den Ton der Vorverurteilung vorgeben.

Das Skandalöse an diesen Skandalen und an vielen anderen besteht darin, dass die von den Medien organisierte Erregung die nüchterne Urteilskraft ausschaltet. Oder: um es mit den Worten Laurence Sternes zu sagen: „Wenn das Steckenpferd halsstarrig wird, dann gute Nacht, kalte Vernunft und ordentliche Überlegung“. (Tristram Shandy).

„Halsstarrige Steckenpferde“ heißt in unserem Zusammenhang, dass die Themenfelder der Medien in sehr unterschiedlicher Weise skandalisierungsfähig

sind. Nicht jedes Steckenpferd kann halsstarrig werden. Es ist kein Zufall, dass sich im umwelt- und gesundheitsbewussten Deutschland die meisten Skandalisierungsanstrengungen der letzten zwei Jahrzehnte mit Umwelt- und Gesundheitsfragen beschäftigen. Dieses Themenfeld hat in der Priorität der deutschen Bevölkerung einen hohen Stellenwert und eignet sich deshalb besonders gut als Stoff, aus dem man Skandale macht. Im Falle der Brent Spar, das zuvörderst ein englisches oder skandinavisches Thema war, hat Greenpeace seine publizistischen Aktivitäten auf Deutschland konzentriert in der Gewissheit, so die höchsten Wellen der Erregung zu erzielen.

Ein weiteres, für die Skandalisierungsanstrengungen besonders geeignetes Themenfeld ist Geld. Bei Politikern bekommt es die Wendung: persönliche Vorteilsnahme. Hieran sind schon viele politische Karrieren gescheitert, teilweise zu recht, teilweise zu unrecht. Es gibt aber auch eine ganze Reihe von Politikern, die entsprechende Skandalisierungsanstrengungen unbeschadet überstanden haben, ebenfalls teilweise zu recht und teilweise zu unrecht. Ob ein Politiker Glück hat, den gegen ihn gerichteten Skandalisierungsversuch zu überstehen, entscheidet einerseits sein Rang. Je geringer sein Rang, desto besser sind seine Chancen. Und andererseits hängt sein Glück davon ab, inwieweit er von seiner Partei, von seiner Fraktion, von seiner Gruppe getragen wird. Wird er fallen gelassen, ist der Rücktritt unausweichlich.

Ob er getragen wird, darüber entscheiden nicht zuletzt die Medien. Führen die Skandalisierungsanstrengungen relativ rasch zu einer monolithischen Perzeption der behaupteten oder tatsächlichen Verfehlung, dann helfen weder Geständnis, Einsicht und Reue, dann weichen die Freunde von seiner Seite und der Politiker gerät ins Abseits. Im Falle des niedersächsischen Ministerpräsidenten Glogowski standen die Freunde nicht. Er musste gehen. Bei der nordrhein-westfälischen Flugaffäre standen die Freunde, und die Staatsanwaltschaft hat ihre Ermittlungen überraschend zügig eingestellt.

In der causa Kohl lief bekanntlich alles anders. Zunächst empörte sich die CDU-Führung über die Anschuldigungen gegen die CDU wegen angeblicher Schmiergeldzahlungen zum Verkauf der Leuna-Werke an Elf Aquitaine, zum Verkauf von Spürpanzern an Saudi-Arabien und von Hubschraubern an Kanada. Als der öffentliche Druck größer wurde, so analysiert Hans Mathias Kepplinger, „versuchten jedoch einige CDU-Politiker der eigenen Skandalisierung zu entkommen, indem sie selbst zu Skandalisierern wurden und Kohl anprangerten.“ (WamS 9. Juli 2000)

Der Mainzer Kommunikationswissenschaftler macht auf den entscheidenden Umstand aufmerksam, dass es weniger den Recherchenleistungen der Medien noch den Untersuchungsergebnissen der Staatsanwaltschaft zu verdanken war, die Spendenaffäre mit Kohl im Zentrum über Monate am Kochen zu halten, sondern den immer neuen Indiskretionen, Behauptungen, Forderungen, Mutmaßungen und Dementis aus der CDU. Dass dies keine weltfremde Betrachtung eines kommunikationswissenschaftlichen Theoretikers ist, lässt sich „Message“, der internationalen Fachzeitschrift für Journalismus (April 2000), entnehmen:

Der Herausgeber Prof. Michael Haller führte dort ein Doppelinterview mit Georg Mascolo vom Spiegel und Hans Leyendecker von der Süddeutschen Zeitung, die als einflussreichste Rechercheure in der Spendenaffäre Aufmerksamkeit beanspruchen können. Mascolo unterstreicht dort: „Entscheidend ist, dass jetzt die CDU-Parteispitze bereit war, das Theaterstück ‚Helden und Schurken‘ aufzuführen und auch das Ritual des Abschieds von ihrem Paten öffentlich zu zelebrieren. Für mich neu war auch die Dynamik dieser Affäre. Früher war es meist die Untersuchung der Justiz oder eines Untersuchungsausschusses, der den Aufklärungsprozess in Gang hielt. Diesmal ist es die Politik selbst gewesen, die unsere Arbeit zu Hilfe nahm, um einen inneren Klärungsprozess zu vollziehen.“ Und Leyendecker sagt im gleichen Interview: „Ich habe manchmal Mühe, die große Empörung der Leute zu verstehen. Damals in den 80er Jahren ging es (bei der Flickaffäre) um mehr als 100 Mio. DM Schaden. Trotzdem war die Öffentlichkeit damals weit weniger skandalisiert als heute, obwohl es sich diesmal nur um eine vergleichsweise winzige Streitsumme handelt. Nicht einmal den Fiskus hat die CDU diesmal betrogen. Es sind die politischen Umstände, die den Fall so brisant machen.“ (Message, Nr. 2, April 2000, S. 33)

Politische Umstände: das ist die überragende politische Prominenz des Skandalisierten und seine heutige politische Machtlosigkeit einerseits, andererseits ein skandalisierungsfähiges Thema – die Entgegennahme von anonymen Spenden – und drittens der verständliche Versuch der CDU, aus dem Schatten des Patriarchen hervorzutreten. So kam es immer wieder zum Stichwortgeben für den unersättlichen Berichterstattungsbedarf der Medien. Ein gelungenes Management der Krisenkommunikation kann man der damaligen CDU-Führung nicht attestieren.

Aber das ist nicht mein Thema. Mein Thema ist die Funktion der Medien und ihr Funktionsverständnis bei der Spendenaffäre. Kritik und Kontrolle ist zweifellos eine der wichtigsten Aufgaben der Medien. In einer zensurgeleiteten Medienlandschaft können keine Affären und Skandale stattfinden. In einer freiheitlichen

Gesellschaft ist das Aufdecken jeder Affäre und jedes Skandals ein Beweis für das Funktionieren des Systems. Dies gilt grundsätzlich und gilt deshalb auch für die Spendenaffäre. Gleichwohl gilt auch das Gebot des Unterscheidungsvermögens, das einerseits zwischen Anlass und Ursache zu unterscheiden hat, vor allem aber zwischen auslösenden Ereignissen und ihrer publizistischen Präsentation. Die Stern'sche „kalte Vernunft und ordentliche Überlegung“ hätten es nahegelegt, die Verfehlungen Helmut Kohls mit denen der SPD zu vergleichen, die 1980 6 Mio. DM für den Wahlkampf von Helmut Schmidt gesammelt hatte, ohne sie in ihrem Zahlenwerk mit Namen zu deklarieren. Die damaligen Bundestagspräsidenten Rainer Barzel und Philipp Jenninger haben die Rechenschaftsberichte der SPD nicht zurückgewiesen. Und niemand hat der SPD Verfassungsbruch vorgeworfen, obwohl wir damals die gleiche Verfassung hatten wie jetzt. Aber in den Jahren seitdem hat sich das Bewusstsein und auch die Gesetzeslage geändert, und es ist ein Fehler Helmut Kohls, dies nicht hinreichend zur Kenntnis genommen zu haben.

Ich komme zurück zur Kritik- und Kontrollfunktion der Medien, die für die freiheitliche Demokratie ein herausragender Indikator sind. Gerade die Obsession, mit der die CDU-Spendenaffäre mit Kohl im Zentrum zum Hauptthema der Medienberichterstattung über Monate hinweg gemacht wurde, kollidiert mit der Kritik und Kontrollfunktion der Medien. Denn so können sie ihrer Wachhund-Aufgabe bei den politischen Entscheidungsprozessen nicht nachkommen. Während der Lewinsky-Affäre des amerikanischen Präsidenten Clinton hatten sich die deutschen Medien noch über die amerikanischen Journalisten mokiert, die nur durchs Schlüsselloch blickten und aufgrund ihrer Focussierung die drängenden politischen Probleme ignorierten. „Nicht das Weiße Haus war paralysiert, sondern die Medien“ hat Clintons Ex-Pressesprecher Mike McCurry seinerzeit die Obsession der amerikanischen Medien kommentiert. Ähnliches - so meint Stephan Ruß-Mohl, Kommunikationswissenschaftler der FU Berlin, „ließe sich auch über die innenpolitische Berichterstattung (des Jahres 2000) in Deutschland konstatieren. Die Regierung Schröder konnte sich in aller Gemütsruhe ihren Regierungsgeschäften widmen, die Wadlbeißer bellten und schnappten anderswo zu. So z. B. vermeldete die Berliner Morgenpost am 10.2.2000 „Kanzler außer Kontrolle“ und fragte, „wie lange kann Gerhard Schröder ohne Opposition regieren?“

Das war eine berechtigte Frage, eine Anfrage an die Opposition, aber auch an die Medien selbst, die sich über einen langen Zeitraum eines wichtigen Teils ihrer Kritik- und Kontrollfunktion entäußerten, um ihre Kunst der Skandalisierung an einem ehemals Übermächtigen zu erproben. Der Schweizerische Kommunika-

tionsforscher Gaetano Romano behauptet: „Man kann einen Skandal nicht ohne Scheinheiligkeit konstruieren“. (Message, April 2000)

Das ist eine doppelte Behauptung, die einerseits unterstellt, dass sich ein Skandal nicht einfach ereignet, sondern auch - wenn auch gewiss nicht nur - von den Medien in Szene gesetzt, sensationalisiert wird. Und diese Behauptung insinuiert, dass die Medien dabei scheinheilig agieren.

„Der Aufklärungsanspruch der Medien ist zur Camouflage verkommen,“ assistiert Michael Haller seinen Schweizer Kollegen. „In Wirklichkeit geht es nur um Quoten und Aufklärung.“ Stephan Ruß-Mohl spinnt den Faden fort und meint: „Tatsächlich braucht man sich nur auszumalen, welche guten Geschäfte den Medien entgangen wären, hätte Kohl seine Spender preisgegeben und hätte die CDU und auch die Nordrhein-Westfalen-SPD von einem Tag zum anderen reinen Tisch gemacht. Nur indem das Thema am Köcheln gehalten und das Medienpublikum damit immer wieder neu abgefüttert werden konnte, ließ sich mit dem Skandal so richtig Geld verdienen“. (Message 2, a.a.O.)

Diese Behauptung ist wahrscheinlich unfair. Deshalb mache ich sie mir nicht zu eigen. Aber sie stammt von einem Mann, der in Deutschland das Wort Medienjournalismus in Umlauf gebracht hat.

Dieser Ausdruck steht für die Fragestellung: Wer wacht über die Wachhunde? Und er beklagt - vollkommen zu recht - dass in Deutschland die Kritik der Medien an den Medien, die intramediäre Kritik also, zu unterentwickelt ist. Die Konsonanz, mit der die Medien die CDU-Spendenaffäre Helmut Kohl Gesetzes- und Verfassungsbruch vorgeworfen haben, ist ein erneuter Beweis für die Berechtigung dieser Klage.

Die Medien haben im den letzten Jahr bewiesen, dass sie die Kunst der Skandalisierung bis zum Exzess beherrschen. Aber die Deskandalisierung ist ebenso eine Kunst, eine wahrscheinlich noch schwierigere Aufgabe, nämlich in Zeiten der überschäumenden moralischen Gefühlswallungen einen nüchternen Verstand zu bewahren und den Prinzipien der Verhältnismäßigkeit, des Unterscheidungsvermögens und des Augenmaßes Respekt zu zollen. Das allerdings kann den Medien nur dann gelingen, wenn das Publikum auch diese Haltung honoriert.

Man darf auf die Reaktion der Medien gespannt sein, wenn – klar wird, dass der Untersuchungsausschuss in Berlin seinen Zweck verfehlt, die Käuflichkeit der Regierung Kohl zu beweisen. Und ebenso wird man mit Spannung registrieren, wenn die Behauptung der verschwundenen Dienstakten abschließend aufgeklärt ist. Für einen auch nur mäßig mit administrativen Abläufen Vertrauten ist die

Vorstellung bizarr, es könnten in einer deutschen Verwaltung mit permanenter Parallelaktenführung ganze Aktenberge zum Verschwinden gebracht werden, um Spuren zu verwischen, Aufklärung zu verhindern. Vermutlich ist der Fall Aktenvernichtung bereits abgeschlossen. Man darf das aus der Tatsache schließen, dass die Medien *nicht* berichtet haben, dass gegen den einen oder anderen Beamten ein Disziplinarverfahren oder ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren wegen *Verwahrungsbruchs* oder ähnliches eingeleitet wurde. Auch über die Einstellung des Ermittlungsverfahrens gegen Helmut Kohl ist nur mit äußerster Zurückhaltung und Diskretion berichtet worden. Dies ist erstaunlich, angesichts des Übermaßes an Berichterstattung zuvor. Die Deskandalisierungspotenz der Medien wurde nicht eingesetzt.

Man kann auch bei der überaus erfolgreichen Skandalisierung Helmut Kohls darauf vertrauen, dass die Wahrheit ans Licht kommt und dann das ersetzt, was heute die meisten für wahr halten. Dann werden sich viele unserer Mitbürger die Augen reiben. Sie werden an unseren Medien zweifeln ob ihrer Vorverurteilungskampagne, sie werden an der Justiz zweifeln, die die zuvor schwer Beschuldigten nicht oder kaum bestraft, sie werden an der Politik zweifeln, die sich einmal mehr als schmutziges Geschäft erweist.

Lassen Sie mich nun zum Schluss meiner Bemerkungen zur *causa Kohl* noch einmal Hans Mathias Kepplinger – ein Schüler von Elisabeth Noelle-Neumann – zu Wort kommen, jenen Mainzer Kommunikationswissenschaftler, der durch seine furchtlosen empirischen Studien über den Journalismus in Deutschland immer wieder für Aufregungen bei den Medienschaffenden sorgt. Er stellt fest: „Neben berufsspezifischen Ursachen – damit meinte er die außergewöhnlich starke Orientierung der Journalisten an den Meinungen ihrer Kollegen – fördern politische Meinungen von Journalisten sowie die redaktionelle Linie ihrer Medien die Skandalisierung von Missständen. Diese Gründe dürften bei der Skandalisierung von Kohl eine erhebliche Rolle gespielt haben. Mehrere Medien hatten Kohl seit seiner Amtsübernahme unablässig attackiert und politisch mehrfach totgesagt. Gegenstände der Attacken waren vor allem die Durchsetzung des NATO-Doppel-Beschlusses und der deutschen Vereinigung durch Beitritt der DDR nach Artikel 23 GG, was ein Großteil der meinungsbildenden Medien in der Hoffnung auf einen „dritten Weg“ entschieden abgelehnt hatte. Kohl hat diese Angriffe mit deutlich erkennbarer Verachtung politisch überlebt. Zurückgeblieben waren seine erfolglosen Gegner, für die die Skandalisierung Kohls die Chance zu einer nachträglichen Abrechnung bot.“

Das erinnert an Odo Marquard, der im psychologischen Mechanismus eines nachträglichen Ungehorsam der 68er Generation gegen die Hitler-Diktatur eine ungefährliche Kompensationsleistung für die Unterlassungssünden der Väter sah.

Ich möchte die Spuren einer Motivsuche hier nicht weiterverfolgen, auch wenn sie möglicherweise das eigentlich Skandalöse dieser Skandalisierung darstellen.

Klar ist nur, dass das Subsystem Medien seiner Dienstleistungsaufgabe in der Causa Kohl nicht gerecht wurde, indem es so seine Rundumkritik und Kontrollaufgaben vernachlässigt hat, durch Konsonanz und Kumulation den Kanzler der deutschen Einheit vorverurteilt hat und die Vierte Gewalt über einen Sachverhalt judiziert, den die Dritte Gewalt hingenommen hat.

Die Macht der Medien in der Gewaltenteilung

Walter Schmitt Glaeser

I.

„Journalisten kontrollieren den Mächtigen, wer immer das sei. Neben den Staatsgewalten, ja gegen sie, etabliert sich eine Macht, die sich mit ihrer notwendigen Kontrollfunktion dem gewaltenteiligen Prinzip entzieht.“ Diese Einschätzung stammt von dem Journalisten *Hermann Boventer*¹ und er teilt sie mit vielen, nicht nur mit seinen Berufskollegen. Was die Kontrollfunktion und die sich daraus ergebende Macht der Medien betrifft, kann man sogar im wesentlichen von einer unbestrittenen Meinung sprechen. Im übrigen entzöge sich nach *Boventers* Verständnis die Kontrolle allerdings der Gewaltenteilung, Medienmacht stünde nicht mehr „in“ der Gewaltenteilung, sondern wohl über ihr. Das ist ein interessanter Gedanke, der sich in seiner Richtigkeit aber erst beurteilen lässt, wenn Klarheit darüber besteht, was „Macht“ bzw. was speziell „Medienmacht“ meint.

Der Begriff „Macht“ verleitet dazu, sich um Begriffsabgrenzungen zu bemühen, z.B. gegenüber Herrschaft, Gewalt, Zwang, Autorität. In diesem Zusammenhang können wir darauf verzichten, ohne einer differenzierten Anlage des Themas zu schaden. Völlig ausreichend erscheint die Feststellung *Manfred Hättichs*:² „Für die freiheitliche Demokratie ist die institutionelle Trennung von Herrschaft und Macht konstitutiv. Parlament, Regierung und Gerichte üben Herrschaft aus, Parteien, Interessenverbände und Massenmedien Macht im Sinne von Einfluss.“ Damit ist freilich noch nicht allzu viel gewonnen. Mit der Verbindung von Medien und Macht sticht man in ein sozialwissenschaftliches Wespennest. Die aufschwirrende Gedankenfülle dürfte wohl nur ein Kommunikationswissenschaftler hinreichend zu bändigen vermögen, kaum ein Jurist. Ich will mich daher bescheiden und vornehmlich verfassungstheoretisch argumentieren. Ganz ohne Hilfe der Kommunikationswissenschaften werde ich allerdings nicht auskommen.

Juristisch gefestigt ist die Auffassung, dass Medien nicht allein „Medium“, sondern ebenso „Faktor“ für die Bildung öffentlicher Meinung sind. Die Unterscheidung macht allerdings nicht wirklich Sinn. Wichtiger ist zweierlei. Zum einen: Was Aufmerksamkeit gewinnt, hängt im großen und ganzen von den

¹ Macht der Medien, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46-47/88, S. 3/10.

² *Staatslexikon*, 3. Bd., 7. Aufl. (1987), Stichwort „Macht“, Sp. 979.

Medien ab, in Besonderheit vom Fernsehen, weil es qualitativ banal und quantitativ bedeutungsvoll ist. Zum anderen: Nicht jegliches Geschehen und nicht alle Meinungen finden Platz in den Gazetten und Programmen. Information bedeutet immer zugleich Selektion, und die Selektierer sind die Journalisten. Sie vermitteln zwar, aber sie bestimmen auch, was sie vermitteln, und dies mit Tendenz, nicht selten tendenziös. Verbinden wir die Selektionskompetenz mit der medialen Bedeutung für Aufmerksamkeit, so kann überspitzt formuliert werden: Wenn nur in der Welt ist, was in den Medien ist, dann bestimmen die Medien die Welt. Das wäre dann keine Vermittlung mehr, sondern Repräsentation; oder sollten wir mit *Rudolf Maresch* und *Nils Werber* von Souveränität sprechen? Jedenfalls lässt sich feststellen: Medienmacht reicht weit über die Kontrolle der Staatsgewalt hinaus. Sie hat sich zu einer eigenständigen, autonomen Macht emanzipiert, einer eminenten Macht im pluralistischen Gemeinwesen des Verfassungsstaates.

Diese Macht meint Realitätsbestimmung oder - mit *Romano Guardini*³- die willentliche Fähigkeit, Realität zu bewegen. Dabei geht es nicht, entsprechend dem klassischen Wirkungsmodell, um eine direkte Einflussnahme der Medien auf die Nutzer im Sinne einer linearen Wirkungskette.⁴ Der Nachweis einer solchen Art naturwissenschaftlicher Kausalität ließe sich auch mit Hilfe noch so detaillierter empirischer Forschung kaum erbringen. Dafür ist das Verhältnis zwischen Medien und Rezipienten viel zu komplex.⁵ Bei der „Realitätsbewegung“ durch Medien geht es um indirekte Einflussnahme in Form einer *reflexiven* Wirkung, um die Gestaltung sozialer, politischer, wirtschaftlicher und kultureller Infrastruktur, gebildet aus den Wissensbeständen, die von Journalisten ausgewählt werden, und dem Wissen, das beim Rezipienten vorhanden ist. Die Medienwirkung ist daher auch bei dem einzelnen Adressaten verschieden in Art und Ergebnis, wegen der medialen Möglichkeit der Realitätsbestimmung aber stets intensiv. Speziell die politische Wirklichkeit konkretisiert sich in der (selektiven) Information über Politik, im Aufbau des Interesses an öffentlichen Angelegenheiten und ihrer Sichtweise. In diesem Sinne wirken Medien indirekt, sie besitzen *strukturelle Macht*.⁶

Selbstverständlich darf dies alles nicht nur negativ gesehen werden. Wichtig ist die Information und gerade auch die Informationsauswahl, die wesentlicher Bestandteil der Medienfreiheit ist. Sie führt zu einer „Reduktion von Komplexi-

³ Das Ende der Neuzeit. Die Macht, 3. Aufl. (1995), S. 101 f.

⁴ Dazu näher K. Merten, Gewalt durch Gewalt im Fernsehen? (1999), S. 64 ff.

⁵ S. J. Schmidt, Technik - Medien - Politik, in: Maresch/Werber (Hrg.), Kommunikation, Medien, Macht (1999), S. 114 ff., insbes. S. 117.

⁶ Überzeugend Schmidt (Anm. 5), insbes. S. 118 f.

tät“ und zu einer gegenständlichen „Thematisierung“ der öffentlichen Meinung, ohne die ein sinnvoller Disput kaum realisierbar wäre.⁷ Andererseits ist die Selektion gerade aus der demokratischen Perspektive äußerst bedenklich, denn sie wird ausschließlich von den Journalisten vorgenommen, und Journalisten sind - jedenfalls in politischen Angelegenheiten - in der Regel keine „ehrlichen Makler“ der Informationsdarbietung. Sie haben ihre eigenen politischen Einstellungen oder sie werden von nicht unmittelbar in Erscheinung tretenden Mächten (z.B. politischen Parteien) gelenkt und vermitteln dementsprechende Eindrücke. Nicht selten wird auch ganz bewusst indoktriniert und (vor allem über Emotionen) manipuliert.⁸ Zeitgeist, Bedingungen der Nachrichtenlogistik und Medienproduktion, auch der „Zwang zur Quote“ und nicht zuletzt die Tatsache einer immer größer werdenden Diskrepanz zwischen einem ständig wachsenden Informationsaufkommen und der – jedenfalls im Blick auf die Massenkommunikation -begrenzten Verarbeitungskapazität nicht nur der Medien, sondern vor allem der Mediennutzer, kommen hinzu.⁹ Das Selektierte wird damit notgedrungen immer selektiver, und die Auswahl immer beliebiger, willkürlicher. Unter diesen Gegebenheiten kann der Thematisierungskompetenz und Artikulationsfunktion der Massenmedien im Prozess der öffentlichen Meinung nicht mehr sehr viel Positives abgewonnen werden. Dass die Massenmedien darüber bestimmen, was auf die Tagesordnung kommt, und niemand in der Lage ist, daran etwas zu ändern¹⁰, führt nicht nur bei den von Medien Angegriffenen, Verletzten, Beleidigten, Verleumdeten, sondern auch bei jenen zu einem Gefühl der Ohnmacht und des Ausgeliefertseins, deren Anliegen von den Medien nicht richtig, nicht hinreichend oder gar nicht artikuliert werden. Die Erweckung eines solchen Gefühls wollte man in einem freiheitlichen Verfassungsstaat eigentlich niemandem mehr erlauben, dem Staat nicht, aber auch nicht irgendwelchen gesellschaftlichen Kräften. Die Medien haben diese Macht.

Die Thematisierungskompetenz führt in der Regel auch dazu, dass die Medien den jeweiligen *Inhalt* der öffentlichen Meinung bestimmen. Ändert sich der Medientenor, dann verändert sich immer auch die Einstellung der Bevölkerung, zwar nicht gleichzeitig, aber wenig später. Die Ursachen für dieses Phänomen sind, wie die eingehenden und überzeugenden empirischen Forschungen von

⁷ N. Luhmann, Öffentliche Meinung, PVS 1970, S. 2 ff.

⁸ H. M. Kepplinger (Hg.), Angepasste Außenseiter. Was Journalisten denken und wie sie arbeiten (1979).

⁹ W. Schulz, Medienwirklichkeit und Medienwirkung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B (40/93, S. 23 f.

¹⁰ E. Noelle-Neumann, Öffentliche Meinung. Die Entdeckung der Schweigespirale (1996), S. 220 ff.

*Elisabeth Noelle-Neumann*¹¹ zeigen, Isolationsfurcht und die angeborene Neigung des Menschen zur Imitation als einer Form des Lernens.

Eine gewisse Chance der Gegensteuerung bieten die eigenen Wirklichkeits- bzw. Umweltbeobachtungen der Menschen. Gerade der politische Bereich ist aber von den Normalbürgern persönlich nicht oder doch kaum erfahrbar. Es handelt sich hierbei durchweg um Vorgänge außerhalb der eigenen Lebenswelt. Die Menschen haben den durch die Medien vermittelten Einstellungen immer weniger Primärerfahrungen entgegenzusetzen. Medienrealität ersetzt nichterfahrene Wirklichkeit.¹² Das hängt auch damit zusammen, dass die gesamte soziale Umwelt immer komplexer und unübersichtlicher wird. Noch mehr ins Gewicht aber fällt, dass vor allem Jugendliche das lebensweltlich Erfahrbare zunehmend durch Wirklichkeitsvermittlung über die Medien, insbesondere das Fernsehen, ersetzen.¹³ Zusammen mit dem rasanten sozialen Wandel füllte dies - so *Heinrich Oberreuter*¹⁴ - „zu jenem Nullpunkt, an dem es keine abwehrbereiten, individuellen Voreinstellungen mehr gibt. Der gesamte Bereich der Politik, der Ideologien und der Legitimationsvorstellungen wird fast ausschließlich in der Vermittlung durch die Medien wahrgenommen.“

II.

Strukturelle Medienmacht kann - entgegen *Hermann Boventer*¹⁵ - weder als Gegengewalt zu den klassischen Gewalten bezeichnet werden noch trifft die Behauptung den Kern des Problems, die Medien entzögen sich mit ihrer Kontrollfunktion dem gewaltenteiligen Prinzip. Medienmacht setzt anders und sehr viel tiefer an. Pointiert gesagt: Sie gestaltet die Wahrnehmung der Wirklichkeit und stellt die gesamte Gewaltenteilung auf eine künstliche, nämlich auf die von den Medien konstruierte Wirklichkeit. Die Folgen dieser Realitätskonstruktion sind kaum überschaubar, zumal sie sich ja nicht nur auf die Gewaltenteilung, sondern auf das ganze Sein des Staates, der Gesellschaft und der Individuen auswirken, und sie überdies oft nur Stimmungen erzeugen, deren tatsächlichen Konsequenzen kaum mit hinreichender Deutlichkeit in Erscheinung treten oder gar eindeutig auf mediale Verhaltensweisen zurückgeführt werden können. Das

¹¹ (Anm. 10), etwa S. 19 f., 59 ff., 62.

¹² W. Schulz, Die Konstruktion von Realität in der Nachrichtenmedien (1976).

¹³ Prägnant dazu H. Bofadelli, Die Sozialisationsperspektive in der Massenkommunikation (1981), S. 336 ff.

¹⁴ Wirklichkeitskonstruktion und Wertewandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/87, S. 26.

¹⁵ (Anm.1), S.10.

verleitet zu Spekulationen, die es aber zu vermeiden gilt. Ich beschränke mich auf „Handgreifliches“ und betone zugleich, nur Teilansichten bieten zu können. Dabei werden sich Gewaltenteilungsprinzip und Demokratiegrundsatz nicht immer eindeutig voneinander trennen lassen. Wechselbezüglichkeit bestimmt ihr Verhältnis.

1. Beginnen wir mit der Behauptung, die öffentliche Meinung habe eine *Kontrollfunktion gegenüber der Staatsgewalt*. Diese Funktion wird sogar als eine neue Form spezifischer Machtbegrenzung gesehen, um der nachlassenden Wirkung klassischer Gewaltenteilung bzw. den zunehmenden Machtkonzentrationen in den Verfassungsstaaten der Gegenwart entgegenzuwirken.¹⁶ Die Brücke zur demokratischen Dimension des Gewaltenteilungsgrundsatzes ist ohne weiteres zu erkennen.¹⁷ Denn die öffentliche Meinung ist vornehmlich ein Produkt gesellschaftlicher Kräfte, die sich aus der Wahrnehmung demokratischer Grundrechte bildet. Wird ihr eine gewaltenteilende Kontrollfunktion zuerkannt und überdies zugetraut, eine verblässende klassische Gewaltenteilung wiederzubeleben, dann gewinnt das Demokratieprinzip instrumentale Bedeutung für das Prinzip der Gewaltenteilung, und zwar gerade unter seinem herkömmlichen Verständnis als Gewaltenteilung durch Gewaltentrennung. Dabei wird wie selbstverständlich davon ausgegangen, dass diese öffentliche Meinung pluralistisch aufgefächert ist, und in ihr - der Kernidee des Pluralismus entsprechend - unterschiedliche Meinungen, Interessen und Weltanschauungen nicht nur existieren, sondern in grundsätzlich gleicher Weise auch rechtliche Beachtung und Geltung gewinnen.¹⁸ Diese Idealsicht entspricht aber nicht der Wirklichkeit. Spielverderber sind die Medien. Sie passen nicht in das Konzept; dies freilich keineswegs deswegen, weil sie im Rahmen des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses wirkungsvoller sind als andere Beteiligte. Freiheitlichkeit des Willensbildungsprozesses bedeutet nicht, dass alle Beteiligten gleiche Wirkung erzielen müssten; eine solche Zielvorstellung wäre unrealistisch. Sie bedeutet aber sehr wohl, dass die Wirkung der Beiträge *aller* Beteiligten nicht prinzipiell von dem Gutdünken *eines* der Beteiligten, nämlich der Medien, abhängig sein darf. Und genau dies ist der Fall. Die selektive Kompetenz und die strukturelle Macht der Medien regulieren die Mitwirkung der anderen meinungsbildenden Kräfte in ihrer Öffentlichkeitsrelevanz und führen dadurch tendenziell zu

¹⁶ K. Stern, Staatsrecht II (1980), § 36 V, 1 und 3 (S. 546 f.; S. 551 f.).

¹⁷ Allgemein dazu H.-D. Horn, Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung (1999), insbes. S. 260 ff.

¹⁸ E. Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien (1991).

einer Gleichschaltung der öffentlichen mit der veröffentlichten Meinung. Das gilt nicht nur für den einzelnen Bürger, der im wesentlichen auf Leserbriefe und Gegendarstellungen beschränkt ist, wobei die Veröffentlichung der Briefe in der Willkür der Redaktion steht und Gegendarstellungen aus hinlänglich bekannten Gründen völlig wirkungslos sind. Es gilt auch für die Parteien, die großen Verbände und sogar für die demokratisch legitimierten Organe und Institutionen. Zwar haben diese Kräfte mehr Chancen bei den „Schleusenwärtern der Kommunikation“ (*Heinrich Oberreuter*) schon aus Quotengründen Gehör zu finden. Aber auch sie müssen durch das Nadelöhr der Medien, wenn sie in den Raum öffentlicher Wahrnehmung gelangen wollen; auch sie müssen sich der Prozedur der medialen Filterung unterwerfen, wozu Positions- und Zeitvorgaben ebenso gehören wie z.B. die Art der Kameraführung, die der Platzierung im Programm oder die Kommentierung durch Journalisten. Die Rolle der reglementierten sozialen Kräfte und ebenso der staatlichen Organe, jedenfalls der Legislative und Exekutive, beschränkt sich im wesentlichen darauf, ihre Botschaft möglichst mediengerecht zu präsentieren und nachrichteneeignet in Szene zu setzen, so dass Politikvermittlung in einem Zusammenspiel der Medienmanager (Pressesprecher) der Verbände und des Staates mit den Journalisten zustande kommt. Das Ergebnis ist erfahrungsgemäß nicht nur inhaltsgestaltend, sondern auch oft inhaltsverzerrend.

Nun lässt sich einwenden, die Selektionsfunktion der Medien sei unvermeidlich und die Verfassungserwartung¹⁹ nicht einklagbar, wonach die Medien die grundrechtliche Freiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nicht allein zur Hebung der Einschaltquoten oder zum Zwecke politischer Manipulation in Anspruch nehmen mögen, sondern vornehmlich zur Förderung eines gemeinwohlorientierten Volkswillensbildungsprozesses, zum Ausgleich gegensätzlicher Interessen, zur Vorbereitung staatlicher Entscheidungen mit inhaltlicher Qualität und zur Förderung ihrer Akzeptanz. Einleuchtend erscheint ebenso die Position, die hier geltend gemachte Kritik beziehe sich auf einen unvermeidlichen „Webfehler“ jeglicher Medienfreiheit, so dass man ihre Vorteile nicht haben könne, ohne ihre Nachteile in Kauf zu nehmen. Das darf und kann aber nicht bedeuten, dass man sich dem Zustand bereitwillig fügt oder gar - wie das BVerfG und ein Teil der Lehre²⁰ - das Grundrecht der Medienfreiheit auch

¹⁹ Dazu J. Isensee, in: Handb. d. Staatsrechts V (1992), § 115, Rn. 165, 170 ff., 202, 227 ff. u.a.

²⁰ Dazu R. Wendt, in: v. Münch/Kunig (Hrg.), GG-Kommentar, Bd. 1 (1992), Art. 5, Rn. 67 ff.

noch nahezu absolut setzt und z.B. bei Ehrverletzungen im wesentlichen nur Schmähkritik und falsches Zitieren für eine Grenzziehung anerkennt.

Die Überlegungen können in diesem Zusammenhang nicht vertieft werden. Es dürfte aber hinreichend deutlich geworden sein, dass die „Webfehler“ im Geflecht der Medien gravierend sind und deren grundrechtliche Gewährleistungsfreiheit im Interesse einer vielfältigen und die Gleichheit beachtenden Freiheitlichkeit des Meinungsbildungsprozesses wenigstens einer *verstärkten Begrenzung* bedarf. Freilich: selbst eine intensivere Beschränkung würde die Reglementierungsmacht der Medien nur abschwächen, nicht beseitigen. Von einer Kontrollfunktion der öffentlichen Meinung gegenüber der Staatsgewalt kann daher ernsthaft nicht die Rede sein. Tatsächlich üben diese Funktion vornehmlich die Medien aus, die übrigen sozialen Kräfte nur in dem Maße, in dem die Medien deren Kritik thematisieren. So versagt die instrumentale Unterstützung der Gewaltenteilung durch das Prinzip der Demokratie. Immerhin könnte aber auch in dieser im wesentlichen von den Medien ausgehenden Kontrolle noch ein gewaltenteilendes Element gesehen werden, sofern die Medien selbst, jedenfalls die Massenmedien, hinlänglich pluralistisch strukturiert und vor allem gegenüber dem Staat bzw. seinen Organen als Kontrollobjekt klar abgegrenzt sind.

2. An einer solchen klaren Abgrenzung fehlt es. Damit sind wir beim zweiten ganz „handfesten“ Aspekt unserer Überlegungen: *Politik und Medien bilden ein Mischsystem*. Eklatant ist diese Struktur beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu beobachten, wenn auch das BVerfG²¹ unverdrossen an seinem Wunschbild vom Pluralismusmodell festhält, das wohl nur noch als Fiktion bewertet werden kann. *Martin Bullinger*²² trifft die Wirklichkeit sehr viel genauer, wenn er meint, die Staats- und Parteiendominanz im Rundfunk habe den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zum „Parteienrundfunk als mittelbaren Staatsrundfunk“ denaturiert. Das ist umso gravierender und auch deprimierender, als der Rundfunk, vor allem das Leitmedium Fernsehen, ein besonders großes Gewicht bei der Bildung der öffentlichen Meinung besitzt, so dass die hochgelobte Kontrollfunktion der öffentlichen Meinung gegenüber den Staatsorganen *insgesamt* fragwürdig wird: der Kontrollierte bestimmt die Kontrolle entschieden mit, er ist - wie man sagt - „Fleisch vom gleichen Fleische“. Rechnet man noch hinzu, dass gerade die politischen

²¹ Vgl. etwa E 73, 118/153, 156 f.

²² In: Handb. d. Staatsrechts VI (2001), § 142, Rn. 92. Speziell aus pluralistischer Perspektive: R. Scholz, Pluralismus unter dem sozialen Rechtsstaat, in: Jahrb. 1977 der Berliner Wiss. Ges., S. 53/63 ff.

Kräfte, die die Mehrheit in den Rundfunkaufsichtsgremien stellen, regelmäßig auch die Regierung bilden und mit der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit ein weiteres, gewichtiges Instrument zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung besitzen, dann wird die Kontrollfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gegenüber den Staatsorganen doch eher zur Farce.

Beim privaten Rundfunk ist die Gefahr einer Beherrschung durch politische Parteien und mittelbar durch den Staat von der Grundanlage her nicht so groß wie beim binnenpluralistisch strukturierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Zum einen kann von einem Zustand inzwischen weithin erreichter außenpluraler Vielfalt ausgegangen werden, und zum andern kann bei den Landesmedienanstalten als binnenplural organisierte Aufsichtsinstanzen auch ein nach Sachverstand gebildetes Ratsmodell den Erfordernissen der Vielfaltssicherung genügen.²³ Schließlich haben sich die zuständigen Landesgesetzgeber in der Mehrzahl auch dafür entschieden, Parteien und von ihnen abhängige Unternehmen, Personen und Vereinigungen zum Betrieb eines privaten Rundfunkunternehmens nicht zuzulassen.²⁴ Im Ergebnis ähnliches ließe sich dem Grundsatz nach von der Presse sagen, wenn es nicht gerade möglich wäre, dass politische Parteien Verlage und Zeitungen erwerben oder wenigstens (Mehrheits-)Anteile übernehmen. Tatsächlich ist die Sozialdemokratische Partei nach einem unwidersprochenen Bericht in „Die Welt“ vom 13. März 2000 an 19 Tageszeitungen mit zwischen 10 und knapp 60 % beteiligt und besitzt etwa 30 Verlage und Druckhäuser in der Mehrzahl zu 100 oder knapp 100 %. In solchen Fällen wird das „Mischsystem“ zum medialen Politiksystem, die Zeitung tendenziell zur getarnten Parteizeitung.

„Mischsystem“ in der soeben beschriebenen Art bedeutet in seiner Grundanlage eine Instrumentalisierung der Medien durch die Politik, gleichsam im Wege der Okkupation, was auch zu Autonomieeinbußen bei den Medien führt. Darüber hinaus gibt es noch eine andere Spielart der Instrumentalisierung, indem sich die Politik den Eigengesetzlichkeiten, vor allem den Selektionsregeln der Medien unterwirft, um mediale Aufmerksamkeit zu erwecken, also selektiert zu werden. Das kann durch Regelbruch, z.B. Werteverletzungen oder ganz einfach durch „Ereignismanagement“ geschehen, wie es vor allem im Rahmen von Wahlkampfkampagnen üblich ist. Vor allem in ereignisarmen Zeiten, Wenn den Politikern beeindruckende Entscheidungsmöglichkeiten fehlen, führt dieses „Ereignismanagement“ auch zu einer Politikinszenierung oder zu „symbolischer Politik“ (*Murray Edelman*), wobei häufig die Medien selbst die Hauptrolle über-

²³ Chr. Degenhart, Bonner Kommentar zum GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 834,840 ff.

²⁴ Gebilligt von BVerfGE 73,118/190.

nehmen. Man mag hier darüber streiten, *wer* in solchen Fällen *wen* instrumentalisiert, die Politik die Medien oder die Medien die Politik. Jedenfalls lässt sich diese „Anpassung“ an die Mediengesetzlichkeit als eine Art Überwucherung aller Lebensbereiche durch das Mediensystem charakterisieren. Die Massenmedien – so zutreffend *Rudolf Maresch* und *Nils Werber*²⁵ – operieren schon längst nicht mehr“ innerhalb eigener Systemgrenzen, sondern penetrieren und kolonisieren andere soziale Systeme mit ihren Operationen:

Eine „neue *magisch-technische* Souveränität“ habe sich etabliert. Die daraus gezogenen Folgerungen allerdings sind extrem: Die Medien hätten die Ausdifferenzierung der öffentlichen Gewalt in Legislative, Judikative und Exekutive eingegeben, indem sie neben den traditionellen Rollen des Anwalts und Anklägers auch noch die Instanz des Richters besetzt haben. Diese Allmacht der Medien bedeute das Ende von Staat, Politik und Demokratie und laufe auf einen „Techno-Faschismus“ hinaus. Nicht zu bestreiten ist in der Tat, dass sich vor allem die Massenmedien immer wieder die Rolle des Anklägers und des Richters in einem anmaßen. Das allein kann jedoch noch nicht als Faschismus (oder auch Kommunismus) bezeichnet werden. Richtig aber ist, dass die enge Verflochtenheit von Politik und Medien eine außerordentliche Gefahr für das System der Gewaltenteilung und darüber hinaus für das System des freiheitlichen Verfassungsstaates insgesamt darstellt. Diese Gefahr lässt sich allerdings nicht ohne weiteres lokalisieren. Sie liegt im weiten Bereich des Verhältnisses zwischen *Politikgestaltung* und *Politikvermittlung*, ist also gleichsam eine Frage von Inhalt und Form.

Zunächst zur Form: Politikvermittlung verlangt Publizität, genauer: prinzipielle Öffentlichkeit und die grundsätzlich-ständige Transparenz staatlichen Verhaltens. Öffentlichkeit gehört zum Wesensmerkmal des freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaates. Ohne sie ist staatliche Selbstdarstellung und bürgerliches Staatsbewusstsein gleichermaßen unmöglich.²⁶ Die „damit erreichte Information des Bürgers über den Staat, seine wissende Nähe“, ist sowohl Voraussetzung demokratischer Wahl als auch rechtsstaatlicher Kontrolle; denn, wie *Paul Kirchhof*²⁷ hervorhebt: „Legitimation und Kontrolle der Staatsgewalt durch das Volk setzen politisches Urteilsvermögen bei jedermann voraus, also hinreichende Kenntnis der Sachlagen, Verständnis für die Handlungsweisen und Wirkungsgrenzen des Staates und hinreichende Einschätzungskraft gegenüber

²⁵ Zit. Nach Schmidt (Anm. 5), S. 109.

²⁶ H. Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, 2. Aufl. (1966), S. 440 ff.

²⁷ In: *Handb. d. Staatsrechts III* (1988), § 59, Rn. 174.

Alternativen“. Es mag dahinstehen, inwieweit solcherart ideale Bedingungen erreicht werden können. Jedenfalls verlangt eine auch noch so bescheidene Annäherung an das Ideal unter vielem anderen auch eine Politikvermittlung, die ihren eindeutigen Schwerpunkt in der nüchternen Information über Ereignisse, Meinungen, mögliche Argumentationen, Hintergründe und denkbare Alternativen hat. Es gibt einige ganz wenige Medienprodukte, die sich um eine derartige Information wenigstens bemühen. Die große Mehrzahl aber, insbesondere die Massenmedien, sind lediglich spektakulär und unterhaltsam, kaum informativ. Dem Bürger wird – wie schon angesprochen (Ziff. II, 1) – eine mediale Konstruktion vorgesetzt, angefertigt in einer fugenlosen Zusammenarbeit der Medienprofis in Parteien und Staatsorganen mit den Journalisten, die medien-gerechte und nachrichtengeeignete: „Informationen“ erwarten, genauer erzwingen. Auch die Politiker selbst sind äußerst bemüht, medienadäquat zu schreiben, zu reden und auszusehen. Auf diese Weise wird keine „wissende Nähe“ (*Paul Kirchhof*) des Bürgers zu seinem Staat hergestellt, es fehlt an der hinreichenden Information als Voraussetzung demokratischer Wahl und einsichtiger Beobachtung staatlichen Wirkens. Am Ende steht ein desinformierter und im tiefsten Sinne des Wortes uneinsichtiger Bürger.

Was den Inhalt betrifft, so wird er naturgemäß durch die Art der Vermittlung entschieden beeinflusst. Die Wirkung entfaltet sich auf verschiedenen Ebenen:

Erstens: Der uneinsichtige, weil desinformierte Bürger ist ein äußerst unzureichender Maßstab staatlichen Handelns im Rahmen unserer individualorientierten Verfassung.²⁸ Das hat nicht nur erhebliche negative Auswirkungen auf alle Arten bürgerschaftlicher Partizipation, Verfahrensbeteiligung und Kooperation zwischen Bürger und Staat; es betrifft vor allem auch die rechtsstaatliche Freiheitssicherung und Kontrolle staatlichen Verhaltens, die der einzelne über die in Art. 19 Abs. 4 GG garantierte Gerichtskontrolle ausüben kann. Dabei geht es keineswegs lediglich um eine „egoistische“ Verfolgung eigener Rechte, sondern in Verbindung des Art. 19 Abs. 4 mit Art. 1 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 3 GG auch um die allgemein nützliche Verfolgung staatlicher Willkür und die Sicherung der Gesetzes- und Verfassungsbindung von Exekutive und Legislative. So sehr Art. 19 Abs. 4 GG „eine wesentliche Brücke zwischen individueller und staatlich-institutioneller Sphäre ist“²⁹, so sehr ist der einzelne als Träger der individuellen Gerichtsschutzgarantie auch ein Mitgarant der Gewaltenteilung. Diese Garantstellung aber setzt ebenso Information, Einsicht und Wissen um die staatlichen

²⁸ Dazu P. Kirchhof (Anm. 27), Rn. 30 ff.

²⁹ E. Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 19 Abs. IV, Rn. 2.

Vorgänge voraus. Fehlen sie dem Bürger, ist er desinformiert, dann wird er das Instrument der Gerichtskontrolle entweder zu selten oder – vor allem wenn die mediale Berichterstattung negative Ereignisse in den Vordergrund rückt oder erfindet – zu häufig benutzen. Beide Verhaltensweisen führen zu einer Beschädigung des Gewaltenteilungssystems, der übermäßige Gebrauch des Instruments u.a. dazu, dass sowohl die Exekutive als zu einem guten Teil auch die Legislative ihre genuin eigenen Aufgaben zunehmend unter dem Gesichtspunkt der Gerichtskontrolle wahrnehmen und damit an Eigenständigkeit verlieren.

Zweitens: Offenkundig ist des weiteren, dass die ohnehin schon erheblich fortgeschrittene Einebnung der Eigenständigkeit des Parlaments gegenüber der Regierung³⁰ durch das geschilderte Zusammenwirken der Manager für Öffentlichkeitsarbeit in Parteien und Staatsorganen mit Journalisten nachhaltig verstärkt wird, denn bei dieser Öffentlichkeitsarbeit besitzt die Partei und ihr Generalsekretär, der in der Regel auch ihr Wahlmanager ist, die zentrale Position. Aus der Perspektive der Partei aber, die – wie gezeigt – auch einen Teil der Medien, insbesondere den öffentlich-rechtlichen Rundfunk leitet, hat die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative nur dann Bedeutung, wenn sie nicht (ggf. mit anderen Parteien) die Parlamentsmehrheit stellt. Die Regierungs- und Mehrheitspartei, die für die Vermittlung des staatlichen Handelns in erster Linie die Verantwortung trägt, sieht in einer Trennung, gegenseitiger Hemmung und Kontrolle keinen Sinn, sondern vielmehr eine Gefahr für ein wählerwirksames Geschlossenheitsimage der Partei oder der Parteienkoalition. Vor allem die Parteimanager werden daher dezidiert darauf drängen, dass das Erscheinungsbild keine Differenzen erkennen lässt, Gewaltenhemmung und Gewaltenkontrolle also gerade nicht stattfinden.

Drittens: Die eigentliche Gefahr geht schließlich von einer „Technik“ der medialen Vermittlung aus, die dazu führt, dass einer ständig wachsenden Komplexität politischer Sachverhalte eine zunehmende Verflachung in ihrer Vermittlung gegenübersteht. Ich lasse offen, inwieweit diese Situation dazu geführt hat, politisches Denken, jedenfalls aber politisches Gestalten von vorneherein auf „Vermittelbares“, insbesondere „Zeigbares“ zu beschränken. Ohne weiteres einsichtig dürfte sein, dass der Zwang zur Visualisierung, Personalisierung und Ritualisierung mit geringer Möglichkeit verbaler Vermittlung³¹ vor allem wiederum das Parlament beschädigt³²; genauer: beschädigt wird insbesondere das,

³⁰ K. Stern, Staatsrecht I (1984), § 23.

³¹ Oberreuter (Anm. 14), S. 27.

³² W. Bergsdorf, Legitimität aus der Röhre, Publizistik 28 (1983), S. 40/42.

was vom Parlament als Kontrollorgan der Regierung im wesentlichen noch übrig blieb, nämlich die Parlamentsopposition. Die parlamentarische Kontrolle und der darin zum Ausdruck kommende Verantwortungszusammenhang zwischen Parlament und Regierung ist der Kernbestand des parlamentarischen Regierungssystems, und diese Kontrolle besteht nicht einfach nur darin, dass sie in ihren verschiedenen Formen, als Zitier- (Art. 43 Abs. 1 GG), Interpellations- (§§ 100 ff. GO-BTag) oder Initiativrecht (Art. 76 Abs. 1 GG) ausgeübt wird. Weil das Parlament ein zentraler Ort für die Austragung politischer Meinungsverschiedenheiten und – wie das BVerfG³³ hervorhebt – dazu berufen ist, „im öffentlichen Willensbildungsprozess unter Abwägung der verschiedenen, unter Umständen widerstreitenden Interessen über die von der Verfassung offengelassenen Fragen des Zusammenlebens zu entscheiden“, bedeutet das Parlament für die Opposition das eigentliche Forum für Kontrolle und Auseinandersetzung mit der Regierung. Dabei ist die Opposition, die das Gesetz des Handelns nicht bestimmen kann, darauf angewiesen, der Öffentlichkeit Hintergründe offenzulegen, Zusammenhänge deutlich zu machen, Argumente gegen das Handeln der Regierung vorzubringen, kurz: den realen und komplexen Entscheidungsverlauf mit evtl. Fragwürdigkeiten aufzudecken, um dem Regierungshandeln etwas entgegensetzen zu können und sich als die bessere Alternative anzubieten. Das kann ihr hinreichend wirksam nur gelingen, wenn die Kommunikationsgesetzmäßigkeiten insgesamt in Ordnung sind, und vor allem, wenn die Medien verbale Auseinandersetzungen überhaupt und in ausreichender Differenziertheit transportieren, damit der Bürger eine Chance hat, Schwächen und Stärken von Regierung und Opposition zu erkennen und oppositionelle Kontrollmaßnahmen zu verstehen und nachvollziehen zu können. Alle diese Voraussetzungen werden vom Leitmedium Fernsehen nicht erfüllt. Die anderen Medien sind, selbst wenn man reelles Bemühen unterstellt, nicht in der Lage, diese Lücke angemessen zu schließen, jedenfalls nicht bei der Mehrzahl politisch nicht, wenig oder nur oberflächlich interessierter Bürger. Die Art der medialen Vermittlung schädigt auf diese Weise die Kontrollfunktion des Parlaments, den Verantwortungszusammenhang zwischen Legislative und Exekutive und damit einen Eckpfeiler des Gewaltenteilungssystems.

³³ E 33, 125/158 f.

III.

1. Ein Konzept, das die dargestellten Probleme von Grund auf bereinigen könnte, ist nicht erkennbar. Die augenscheinliche Kluft zwischen der Notwendigkeit freier Medien und dem Erfordernis einer verantwortlichen Wahrnehmung dieser Freiheit wird sich niemals ganz schließen, sondern nur mehr oder minder stark verringern lassen. Die Aufmerksamkeit muss daher vornehmlich dem eindeutigen Fehlgebrauch der Freiheit durch die Medien selbst und ebenso der Instrumentalisierung der Medien durch den Staat und politische Parteien gelten. Insofern sind durchaus kleine Schritte zur Festigung des Gewaltenteilungsprinzips als Gewalthemmungsprinzip möglich.

Bereits erwähnt wurde die Notwendigkeit einer intensiveren Begrenzung medialer Macht. Abs. 2 von Art. 5 GG bietet hierfür eine ausreichende Grundlage und die Schrankenbestimmung lässt sich durch andere Grundrechte, z.B. durch Art. 2 Abs. 1 i. Verb. m. Art. 1 Abs. 1 GG mit dem dort verankerten Privatsphärenschutz, konkretisieren und verstärken. Besondere Bedeutung käme überdies der Auflösung des Mischsystems aus Politik und Medien zu. Für den Bereich des Rundfunks sind dazu schon Vorschläge gemacht worden, die ich hier nicht wiederholen will. Noch keineswegs hinreichend beantwortet ist hingegen die Frage, ob den politischen Parteien der Besitz von Printmedien oder eine finanzielle Beteiligung daran untersagt werden kann. Entscheidend für die Beantwortung ist zum einen die Erkenntnis, dass Art. 21 GG die Grundrechtsträgerschaft der politischen Parteien und die Anwendbarkeit auch des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 oder des Art. 14 GG für sie nicht ausschließt, zum andern aber – wie *Hans Hugo Klein*³⁴ hervorhebt – Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG für die Tätigkeit der Parteien auch eine Beschränkungsfunktion besitzt, die sich aus der verfassungsrechtlichen Aufgabenzuweisung einer (bloßen) *Mitwirkung* an der politischen Volkswillensbildung ergebe, so dass der Staat einem marktbeherrschenden Einfluss der Parteien entgegentreten müsse, *Klein*³⁵ verneint einen derartigen Einfluss; er sei ersichtlich nicht gegeben. Damit ist das Kernproblem angesprochen. Es geht um die sich aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG ergebende Minimalbedingung eines chancengleichen Wettbewerbs im Rahmen der Volkswillensbildung und die notwendige Verhinderung des dominierenden Einflusses eines der Träger dieser Willensbildung, hier speziell der politischen Parteien oder gar einer einzigen Partei. Für sich betrachtet besitzen die Parteien zweifellos einen

³⁴ FS für Maurer (2001), S. 193 ff.

³⁵ (Anm. 34), S. 197 f.

gewichtigen Einfluss auf die Willensbildung des Volkes, marktbeherrschend aber ist er nicht. Die Brisanz liegt in der Nutzung der strukturellen Macht der Medien durch Parteien und der damit gegebenen Möglichkeit, Informationen zu selektieren und die Infrastruktur der Wirklichkeit parteipolitisch mitzubestimmen. Auf diese Weise können Parteien marktbeherrschend werden und damit eine Situation herbeiführen, die den regulierenden Eingriff des Staates erforderlich macht. Ein entsprechendes Gesetz wäre nicht gegen die Parteien als solche, sondern es wäre auf Verhinderung eines ungleichen Wettbewerbes gerichtet, würde also die Voraussetzung des allgemeinen Gesetzes i.S. des Art. 5 Abs. 2 GG erfüllen. Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass der Gesetzgeber den politischen Parteien jegliches Eigentum an Printmedien verbieten kann. Aber es bedeutet, dass die Regulierung gleiche Wettbewerbschancen sicherstellen muss, was z.B. dadurch geschehen kann, dass sowohl die Beteiligung an Presseunternehmen der einzelnen Partei als auch der Parteien insgesamt strikt begrenzt wird. Bei der festzulegenden Quote ist auch zu beachten, dass die Parteien nicht nur am Volks-, sondern ebenso am Staatswillensbildungsprozess beteiligt sind, die jeweilige Regierungspartei nicht nur die Regierung, sondern überdies die Parlamentsmehrheit stellt.

Insgesamt dürfte sich nicht bestreiten lassen, dass es der Freiheitlichkeit des Volkswillensbildungsprozesses und ebenso dem Prinzip der Gewaltenteilung sehr entgegenkäme, wenn die politischen Parteien auf jegliche Art der Beteiligung an Medienunternehmen freiwillig verzichteten. Damit wäre zwar der ideologischen Instrumentalisierung der Medien noch lange kein Ende bereitet, aber wenigstens der parteipolitische Einfluss nachhaltig abgeschwächt und einer Verbindung von Medienmacht und Regierungsherrschaft weitgehend vorgebeugt.

2. Als Resümee ist zu konstatieren, dass die Macht der Medien einer „verblasenden“ Gewaltenteilung³⁶ keine Farbe geben kann. Gerade die mögliche Kontrolle der Staatsgewalt durch die Medien (im Rahmen der öffentlichen Meinung) ist entgegen der Auffassung in Rechtsprechung und Literatur kein Weg, um Gewaltenteilung zu stützen oder gar zu fördern. Medienmacht beeinträchtigt dieses Freiheitsprinzip intensiv und auf vielfältige Weise. Dass es sich dabei, zu einem gewichtigen Teil im Zusammenwirken mit politischen Parteien, „nur“ um eine vornehmlich faktische Beeinträchtigung handelt, lässt den Befund keineswegs in einem milderem Licht erscheinen. Letztlich geht es bei der Gewaltenteilung immer um eine Hemmung und Balancierung realer

³⁶ Dazu K. Stern (Anm. 16), § 36 V, I.

Machtfaktoren.³⁷ Die Störung dieser Funktionen bedeutet Destabilisierung eines tragenden Pfeilers des freiheitlichen Verfassungsstaates. In den *Federalist Papers* (Nr. 47) bezeichnet *James Madison* fehlende Gewaltenteilung als das „Musterbild der Tyrannei“, und auch heute besteht an der Maßgeblichkeit dieses Prinzips kein Zweifel.³⁸ Hier entscheidet sich die Existenz eines pluralistischen Gemeinwesens.³⁹ Die Überlegungen zur Macht der Medien in der Gewaltenteilung werfen ernsthaft die Frage auf, was uns dieses pluralistische Gemeinwesen noch wert ist. Jedenfalls würde ein wenig weniger Demokratie, insbesondere eine etwas geringere Gewichtung der demokratischen Dimension der Grundrechte, und damit insbesondere auch der Medienfreiheit, und ein wenig mehr Rechtsstaat und Gewaltenteilung der Freiheitlichkeit unseres Verfassungsstaates äußerst förderlich sein.

³⁷ K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der BR Deutschland*, 20. Aufl. (1995), Rn. 481 ff.

³⁸ Vgl. etwa BVerfGE 5,85/199; E 9,268/279 m.w.N. sowie K. Stern (Anm. 16), § 36 IV.

³⁹ Vgl. etwa K. Korinek, *Journal f. Rechtspolitik* 3 (1995), S. 151 ff.

Zur Medienordnung der Zukunft

Norbert Lammert

Die Aussicht, mit Juristen über die Zukunft zu reden, ist immer ein ganz besonderes Vergnügen, zumal das Bemühen um möglichst präzise Regelung von Sachverhalten dann besonders anspruchsvoll wird, wenn weder völlig klar ist, um welche Sachverhalte es sich eigentlich handelt, noch ob überhaupt und in welcher Weise diese gesetzlich geregelt werden können. Deswegen habe ich auch mit Erleichterung registriert, dass aus der ursprünglichen Anfrage über „Die Medienordnung der Zukunft“ zu reden, die vorsichtige Revision im Programm entstanden ist „Zur Medienordnung der Zukunft“ zu reden. Das hat mir übrigens die letzte Chance genommen, die Teilnahme abzusagen. Denn die erste Fassung hätte ich noch mit hoffentlich nachvollziehbarer Plausibilität damit zurückweisen können, dass ich niemanden sagen kann wie „Die Medienordnung der Zukunft“ wirklich aussehen wird.

Dagegen lässt sich schwerlich bestreiten, dass es lohnt über „Die Medienordnung der Zukunft“ nachzudenken und insofern Überlegungen und Einschätzungen zu dieser zukünftigen Entwicklung auszutauschen.

Der viel strapazierte „11. September“ markiert auch - und nicht zuletzt - in der Mediengeschichte eine Zäsur. Weil nämlich an jenem Tag ein vergleichsweise junges Medium seinen Durchbruch zum Massenmedium geschafft hat, nämlich das World Wide Web. Dabei meine ich im Augenblick gar nicht den 11. September 2001, sondern den 11. September 1998. Denn an jenem Samstag hat das Büro von Kenneth Star, dem amerikanischen Sonderbeauftragten zur Aufklärung der ebenso peinlichen wie öffentlichkeitswirksamen Lewinsky-Affaire um 14.00 Uhr Washingtoner Ortszeit den Bericht ins Internet gestellt, der die Einzelheiten der Beziehung zwischen dem ehemaligen US-Präsidenten und der Praktikantin Monika Lewinsky aufführt. Von diesem schieren Zeitpunkt an war von jedem Punkt der Erde, von Wladiwostok bis Toronto, vom Nordkap bis zu den Inseln der Südsee die Möglichkeit gegeben, zur gleichen Zeit die Details dieser Verbindung nachzulesen. Die Besucherzahlen dieser Website waren in den ersten Stunden nach der virtuellen Veröffentlichung so hoch, dass die Web Side diesem Andrang nicht gewachsen war und unter dem Ansturm zusammenbrach.

Exakt drei Jahre später, am 11. September dieses Jahres war nach den Terroranschlägen von New York und Washington ein sehr ähnliches Informationsverhalten zu beobachten. Normalerweise besuchen rund sechs Millionen Amerika-

ner pro Tag Nachrichtenangebote im Internet. Nach diesem Ereignis hat sich die Zahl mindestens verdoppelt, nämlich auf zwölf Millionen Surfer.

Bei diesen besonders herausragenden, spektakulären Anlässen und Ereignissen ist einer breiteren Öffentlichkeit die Dimension dieses Mediums deutlich geworden. Eines Mediums, bei dem man sich immer wieder ins Bewusstsein rufen muss, dass es uns heute zunehmend selbstverständlich geworden ist, obwohl man es sich vor zehn oder gar vor zwanzig Jahren noch kaum hat vorstellen können. Texte, Bilder und Töne können mit einem verhältnismäßig geringen Aufwand von jedem Punkt der Erde abgerufen werden. Einzige Voraussetzung ist das Vorhandensein eines Computers und eines Telefonanschlusses, die mit einem Modem miteinander verbunden werden.

Die Ubiquität des World Wide Web in Verbindung mit einer zunehmend technischen Integration von Computer, Telefon und Fernsehen, hat eine Reihe von medien-, politischen und ökonomischen und in diesem Zusammenhang natürlich auch rechtlichen Fragen aufgeworfen, die eine weitreichende Diskussion ausgelöst haben, die überhaupt noch nicht zu Ende ist.

Davon ist keinesfalls nur, aber auch die Medienordnung der Bundesrepublik Deutschland im engeren wie im weiteren Sinne dieses Wortes betroffen, weil sich die Bedingungen einer Medienordnung, mit denen wir alle noch groß geworden sind, schon in der Gegenwart gründlich verändert haben und mit offenem Ausgang in der Zukunft weiter dramatisch verändern werden.

Über viele Jahre und Jahrzehnte war die Medienordnung der Bundesrepublik Deutschland, weiter wollen wir mal nicht zurückgehen, dadurch gekennzeichnet, dass die Printmedien privatrechtlich und elektronische Medien öffentlich-rechtlich angeboten wurden. Das war eine vergleichsweise übersichtliche Situation. Zu dieser Übersichtlichkeit gehörte auch, dass die Nutzer, sowohl von Printmedien wie von elektronischen Medien, die Möglichkeit hatten, auf ein und dasselbe Angebot, was den jeweiligen Sender oder Produzenten angeht, zu reagieren oder es bleiben zu lassen, nicht aber etwa die Möglichkeit hatten, das eigene Interesse an Informationen oder Unterhaltung durch gezielte Nachfrage aus einem immer größer werdenden Pool von Angeboten selbst zu decken, was zunehmend die Medienordnung der Gegenwart zu prägen beginnt und mit hoher Wahrscheinlichkeit das typische Erscheinungsbild der Zukunft sein wird.

Broadcasting im Sinne eines Systems, wo ein Produzent, ein Anbieter für eine große Zahl von Nutzern ein und dasselbe Medienangebot zur Verfügung stellt, wird unter den Bedingungen einer digitalen Breitbandkommunikation zunehmend durch individuelle Nachfrage-Bouquets ersetzt, bei denen sich der einzelne

Interessant sein eigenes Programm aus einer riesigen Zahl von Anbietern selbst zusammenstellt. Dass damit Risiken, Komplikationen, jedenfalls mit Blick auf traditionelle Konstruktionen sowohl von rechtlicher Verantwortung wie ökonomischen Nutzungsperspektiven, von Urheberrechten und Verwertungsansprüchen verbunden sind, bedarf es im Einzelnen gar keiner besonderen Erläuterung.

Nun haben wir, was die Medien auch in der Gegenwart angeht, in der Bundesrepublik einen mindestens doppelten Dualismus, der im Kontext der Veränderungen zunehmend in Frage gestellt ist. Wir haben zum einen den Dualismus zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern. Und wir haben zum anderen den Dualismus in der Zuständigkeit von Bund und Ländern, wobei die Abgrenzung der Zuständigkeiten unter den Bedingungen einer „alten“ Medienordnung nach einer damals einigermaßen plausiblen, für die Gegenwart aber zunehmend naiven Unterscheidung erfolgt, nämlich der, dass die Länder für die Massenkommunikation, der Bund dagegen für die Individualkommunikation zuständig sei. Und zu dem Zeitpunkt als man sich auf diese ungewöhnlich intelligente Kompetenzverteilung geeinigt hat, waren damit auch abgrenzbare Sachverhalte verbunden. Nämlich Radio und Fernsehen unter der Überschrift der Massenkommunikation und Telekommunikation unter dem Gesichtspunkt der Individualkommunikation. Und so hatte jeder seinen mehr oder weniger großen Sandkasten, in dem man sich nur selten und schon gar nicht heftig störte. Inzwischen werden die Sandkästen immer größer und die wechselseitigen Störungen immer unvermeidlicher, weil nämlich die Unterscheidung zwischen Massenkommunikation und Individualkommunikation vor dem Hintergrund der technischen Entwicklungen zunehmend obsolet geworden ist, so dass das verzweifelte Festhalten an einmal verteilte Kompetenzen sich immer mehr von den Realitäten, von den Sachverhalten entfernt, auf die sich gegebene Medienordnungen zu beziehen haben.

Dass bei dem Bemühen um Neuordnung einer sich verändernden Medienwelt dann auch die Europäische Union mit ihrem rechtlichen Gestaltungsehrgeiz eine jedenfalls gewaltige, ich will nicht sagen in jedem Falle förderliche Rolle spielt, das sage ich jetzt nur mal der Vollständigkeit halber hinzu, weil es zu den Rahmenbedingungen gehört, unter denen sich eine Medienordnung der Zukunft - wie auch immer - entwickeln wird.

Ich habe nicht ohne Grund mit den Hinweis auf das Internet und die sprunghafte Ausbreitung dieses Mediums sowohl mit Blick auf das individuelle Nachfrageverhalten nach Informationen und Unterhaltung gesprochen, als auch mit Blick auf die Veränderung von Medienstrukturen insgesamt, denn es hat in der

Mediengeschichte noch nie eine andere Innovation gegeben, die sich mit ähnlicher Geschwindigkeit in einem solchen Maße ausgebreitet und durchgesetzt hat wie das Internet. Alle die Zeiträume, die wir bei mehr oder weniger vergleichbaren Medien aus der Vergangenheit kennen, ob das die Telegrafie, oder das Telefon, oder das Fernsehen oder ob der Computer sind, sind von der Geschwindigkeit in der Verbreitung des Internets um Jahre über- bzw. unterboten worden. Trotz der überwiegend schlechten Nachrichten der letzten Monate aus der so genannten New Economy und den zum Teil gewaltigen Kurseinbrüchen am Neuen Markt bei Internetunternehmen, steigt die Anzahl der Internetnutzer weiter ungebrochen. Wir haben alleine in diesem Jahr im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg von 36 Prozent. Nach einer Studie im Auftrag der ARD/ZDF-Medienkommission nutzen gegenwärtig knapp 25 Millionen Personen in Deutschland das Internet. Das sind wiederum fast 40 Prozent der Deutsch sprechenden Bevölkerung. Die größten Zuwächse, das ist nicht weiter erstaunlich, sind bei der Gruppe der jungen und der formal hoch gebildeten Männer zu beobachten, wie immer das jetzt auch abgegrenzt sein mag. Auffällig ist auch, dass noch vor wenigen Jahren die Nutzung des Internet überwiegend am Arbeitsplatz stattfand, während inzwischen die Nutzung überwiegend zu Hause stattfindet. Dabei spielen, was auch nicht sonderlich überraschen wird, Unterhaltungsangebote eine zunehmend große Rolle, das wiederum in verschiedenen Altersgruppen differenziert. Von den Internet-Auftritten der Fernseh- und Hörfunksender fragen die Nutzer vor allem Nachrichten, aktuelle Informationen sowie Ratgeber und Service-Angebote nach.

Mit dieser zunächst mal technischen Erweiterung der Informations- und Unterhaltungsmöglichkeiten durch ein neues Medium sind indirekt und zunehmend direkt Veränderungsnotwendigkeiten für die vorhandene Medienordnung in Deutschland verbunden, beispielsweise ganz handfest für das Finanzierungssystem der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten. Denn das geltende Finanzierungssystem knüpft die Finanzierungsverpflichtung der Nutzer an das Vorhandensein bzw. den Besitz von Geräten. Wer über ein Fernseh- oder Radiogerät verfügt, ist gebührenpflichtig. Dabei spielt in der gegenwärtigen Gebühren-/Medienordnung noch keine Rolle, dass die öffentlich-rechtlichen Programme sich nicht nur über traditionelle Rundfunk- und Fernsehgeräte, sondern zunehmend auch über Internet empfangen lassen. Demnächst übrigens auch über UMTS-Handys, so dass bei Aufrechterhaltung der vorhandenen Gebührenordnung, die an Geräten als Empfangsvoraussetzung anknüpft, demnächst Computer und Handys gebührenpflichtig werden. Wir haben eine Übergangsregelung bis zum Jahre 2004. Derzufolge sind Computer zunächst noch von der Gebüh-

renspflicht ausgenommen und danach muss so oder so eine Änderung erfolgen. Die Ministerpräsidenten haben sich kürzlich bei einer ihrer regelmäßigen Runden bei der Befassung mit diesem Gegenstand auf die vorläufige Absicht verständigt, an die Stelle der vorhandenen Gebührenregelung die an Geräte anknüpft, eine zu setzen, die an Haushalte anknüpft, was auf den ersten Blick das Problem löst, bei genauem Hinsehen mindestens so viele neue Frage aufwirft wie alte damit beantwortet werden können.

Nun wird es Sie auch nicht sonderlich überraschen, dass es unter den vorhandenen alten und neuen Medien unabhängig von den veränderten Nutzungsgewohnheiten eine unterschiedliche Einschätzung in der Glaubwürdigkeit dieser Medien, insbesondere mit Blick auf ihre Informationsangebote, gibt. So haben wir nach wie vor ein in der Größenordnung wie ich finde doch relativ erstaunliches Gefälle in der Einschätzung der journalistischen Glaubwürdigkeit zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehanbietern vor allem bei Nachrichten und Informationssendungen. Nach jüngeren Umfragen werden ARD und ZDF von gut 30 Prozent der Befragten hier hohe Glaubwürdigkeitswerte zugestanden, während für die privaten Sender deutlich unter zehn Prozent gemessen werden. In dieser Umfrage, ganze sieben Prozent sind. Beide übrigens werden nach wie vor überboten von den Tageszeitungen, die über 40 Prozent Glaubwürdigkeitspotential haben, was die Einschätzung der Seriosität, der Verlässlichkeit von Informationen angeht.

Zur Unvermeidlichkeit einer Änderung des vorhandenen Finanzierungssystems, jedenfalls der Öffentlich-Rechtlichen Anstalten, empfiehlt sich ein Blick die Entwicklung der Gebühren in den vergangenen Jahren, die wie gesagt auf das Gerät als den Empfangspunkt abstellt. Während die monatlichen Gebühren für ARD und ZDF 1979, also vor gut 20 Jahren, noch bei 13 Mark lagen, 1990, also gut 10 Jahre danach, 19 Mark betragen, liegen sie derzeit bei 31,58 Mark. Sie sind also gewaltig expandiert mit einer weiter steigenden Tendenz, und wenn man Verantwortliche der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten fragt, haben sie plausible Argumente dafür, warum nach Ablauf der jetzt geltenden Gebührenperiode 2004 bzw. 2005 eine weitere Anhebung selbstverständlich unvermeidlich sei, die sie für eine reine Formsache halten, was aus zwei Gründen nicht zutreffen kann: Erstens auf Grund der dargestellten Veränderungen der Empfangsbedingungen und der sich daraus ergebenden Implikationen und zweitens wegen der auch schon dezent angedeuteten Interventionen der Europäischen Union, mit Blick zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehsystems in Deutschland.

Nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission handelt es sich bei den Rundfunkgebühren nämlich um staatliche Beihilfen. Und damit bekommt das Ganze wiederum einen völlig neuen Dreh. Wenn sich diese Rechtsauffassung der europäischen Behörde durchsetzt, was keineswegs sicher, aber ganz sicher auch nicht auszuschließen ist, dann müssen in Zukunft ARD und ZDF neue Programmaktivitäten zunächst einmal in Brüssel anmelden und genehmigen lassen, weil Beihilfen prinzipiell nicht zulässig und wenn überhaupt nur durch Genehmigung zulässig wären. Die Rechtslage ist deswegen besonders kompliziert, weil sich im Vertrag von Amsterdam die Mitgliedstaaten der EU darauf geeinigt haben, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu den Unternehmen zu zählen, die im Staatsauftrag Aufgaben des Gemeinwohls übernehmen und damit im weitesten Sinne unter den Begriff der Daseinsvorsorge fallen, dessen Erledigung anderen Bedingungen unterliegt als die Marktmechanismen für alle marktfähigen Produkte. Mit der Transparenzrichtlinie kommt ein weiterer regulatorischer Eingriff auf die Rundfunkanstalten zu. Umgesetzt in deutsches Recht bedeutet Transparenzrichtlinie, dass ARD und ZDF in Zukunft gezwungen sind, ihre öffentlichen und ihre privatwirtschaftlichen Aktivitäten in getrennter Buchführung auszuweisen, um so unerlaubt Quersubventionen aus Rundfunkgebühren zu vermeiden. Dass das eine mit dem anderen etwas zu tun hat, bedarf keiner besonderen Erläuterung.

Nun vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik nach deutscher Rechtsauffassung gar nicht unter die Bestimmung der Transparenzrichtlinien fallen. Als die Länder dann allerdings bei der Umsetzung der Transparenzrichtlinie in nationales Recht darum gebeten haben, dass ausdrücklich eine Ausnahmeregelung für die öffentlichen Rundfunkanstalten in diese nationale Gesetzgebung eingeführt wird, hat allerdings das Finanzministerium doch zurückgezuckt, weil es ein promptes Klageverfahren der Europäischen Union erwartet hat, woran man mindestens erkennen kann, dass auch die deutsche Rechtsauffassung so stabil nicht ist, wie sie zunächst mal in einer ersten spontanen Reaktion auf den vorgestellten Sachverhalt sich selber aufgestellt hat.

Nun sagt die Europäische Union, es sei in der Tat auch ihre Auffassung, dass unter Berücksichtigung des Amsterdamer Vertrages es möglich sei und möglich sein müsse, bestimmte Informations-/Unterhaltungsfunktionen von Rundfunk- und Fernsehanstalten als Bestandteil der Daseinsvorsorge politische - und das heißt dann wohl gesetzlich - zu definieren. Das wiederum bedeutet, dass der Gesetzgeber gehalten sein wird, den Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten zu definieren, um damit überhaupt die Voraus-

setzung für die Erhebung von Gebühren, woran die auch immer anknüpfen mögen, zu schaffen, mit all den begeisternden Gestaltungsoptionen, die sich in diesem Zusammenhang nicht nur, aber auch für Juristen ergeben. Denn was ist der Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten? Wie eng muss er oder kann er definiert werden? Zumal wiederum spätestens der zweite Blick deutlich macht, dass die Definition des Programmauftrages die Enge oder Weite einer solchen Definition mit den ökonomischen Perspektiven solcher Rundfunk- und Fernsehanstalten in einem nicht auflösbaren Zusammenhang stehen.

Nun kann man ja auch ohne eine stattgefundene gesetzliche Definition des Programmauftrages bei schlichter Besichtigung der Programmangebote öffentlich-rechtlicher Rundfunk- und Fernsehanstalten zunehmend ins Grübeln kommen. Selbst ein ausgewiesener Vertreter dieser Anstalten, wie der Monitor-Moderator Klaus Bednarz, hat vor ein paar Monaten die Programmpalette der ARD als „Spartenprogramm für Volksmusik und Fußball“ bezeichnet. Was sicher eine hoffnungslose Übertreibung darstellt, aber genauso offensichtlich nicht völlig frei erfunden ist. Wenn man jedenfalls die Nachmittagsprogramme der Öffentlich-Rechtlichen und der Privaten miteinander vergleicht, auch die Angebote in der so genannten Prime Time, unmittelbar nach der Tagesschau, als nach wie vor bemerkenswertes Signalfeuer in der Vielzahl von Angeboten, dann fällt selbst Experten die Zuordnung des jeweiligen Angebotes auf öffentlich-rechtliche und private Anbieter immer schwerer. Oder weniger freundlich formuliert: Die Unterschiede verschwimmen immer mehr, bis zur Unkenntlichkeit. Man kann nachmittags einen beliebigen Fernsehsender einstellen und hat immer eine Talk Show. Völlig gleichgültig, ob es sich um einen öffentlich-rechtlichen oder privaten Anbieter handelt. Auch die Behauptung, diese Talk Shows unterschieden sich aber in ihrem Anspruchsniveau, ist nur mit erheblichem Mut vorzutragen.

Ich will, weil es dafür einen gegebenen Anlass gibt, bei der zunächst mal nicht gesetzlichen, sondern durch eigene Gestaltung stattfindenden Definition des Programmauftrages von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf ein Problem aufmerksam machen, das wiederum sowohl rechtlich wie ökonomisch zunehmend interessant wird: Der Bieterwettbewerb um Lizenzen als einen ganz wesentlichen Bestandteil des jeweiligen Programms. Die letzte spektakuläre Runde war der Wettbewerb um den Einkauf der Rechte für die Fußballweltmeisterschaft 2002 in Asien, den schließlich ARD und ZDF gewonnen haben, unter Bedingungen, die die Wochenzeitung Die Zeit als „die größte und lustvollste Verbrennung von Gebührengeldern in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland“ bezeichnet hat. Das kann man wiederum für eine Übertreibung

halten. Aber es ist wiederum nicht frei erfunden, wenn man bedenkt, dass die nicht gerade günstigen Übertragungskosten für die Spiele noch nicht einkalkuliert sind.

Allein die Rechte kosten 132 Mio. DM. Und in der Diskussion über diesen Wettwettbewerb und sein Ergebnis, ist bei genauerem Befragen deutlich geworden, dass man eigentlich die 132 Mio. DM nicht deswegen für gerechtfertigt hält, weil die Nachfrage nach Fußballspielen bei der WM 2002 für so gewaltig eingeschätzt werden, für die man irgendwann in der Nacht aufstehen muss, um Live-Übertragungen auf Grund der Zeitversetzung überhaupt sehen zu können. Sondern die eigentliche Begründung für dieses Engagement besteht darin, dass man damit eine Option für den Rechteerwerb 2006 erworben hat. Der ist natürlich ökonomisch sehr viel interessanter, zumal diese WM erstens in Deutschland stattfindet und zweitens zum Zeitpunkt der Verhandlungen sicher unter deutscher Beteiligung, was für die 2002-WM zum Zeitpunkt der Verhandlungen keineswegs in gleicher Weise gesichert war. Aber für die dann für 2006 zu erwerbenden Rechte ist mal eben die doppelte Größenordnung von rund 500 Mio. DM im Gespräch.

Nun entwickelt sich vor diesem Hintergrund - wie mir scheint - zunehmend eine Eigendynamik, die zu immer problematischeren Ergebnissen im Selbstverständnis öffentlich-rechtlicher Rundfunk- und Fernsehanstalten und ihres Programmauftrages, den vorhandenen Gebührenregelungen und den Erwartungen der Gebührenzahler führt. Die ohnehin hohen monatlichen Gebühren erzeugen eine entsprechend hohe Erwartungshaltung der Gebührenzahler. Wenn ich schon so viel Geld Monat für Monat zahlen soll, dann erwarte ich auch, dass ich dafür das zu sehen bekomme was ich sehen will. Folglich fühlen sich die Anstalten verpflichtet, diesen Erwartungen nachzukommen, koste es, was es wolle, worauf die nachzuweisenden Programmkosten für die KEF, also die Kommission für die Erfassung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, genau die Größenordnung erreichen, die sich anschließend in der nächsten saftigen Gebührenerhöhung niederschlagen. In dieser Weise dreht sich die Spirale immer mehr nach oben mit der Folge, dass zu immer phantastischeren Zahlen die Rechte erworben werden, und die dafür zu zahlenden Gebühren sich in einer entsprechend saftigen Erhöhung der Gebühren niederschlagen. Es ist eigentlich nur eine Frage, wann dieses System kollabiert. Dass es so nicht fortgesetzt werden kann, scheint mir hinreichend absehbar.

Nun interessieren mich, trotz zugestandenem Interesse an Fußballspielen die Relationen zwischen dem Aufwand für diese Programangebote und anderen Verpflichtungen öffentlich-rechtlicher Rundfunk- und Fernsehanstalten mindes-

tens so sehr, im Ergebnis eigentlich stärker. Es gibt leider Grund daran zu zweifeln, ob die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten ihren Willen zum Informationsauftrag, der nun fraglos mindestens Bestandteil der Legitimation für die Erhebung von Gebühren ist, in ähnlicher Weise ernst nehmen, wie ihre Wettbewerbsfähigkeit im Unterhaltungs- und Sportbereich. Wenn man berücksichtigt, dass den öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten durch das noch geltende Gebührensystem jährlich 6 Mrd. DM zur Verfügung stehen, was eine weltweit beispiellose Summe ist, dann wird mindestens erklärungsbedürftig, warum ganze Programmblöcke in Spartenprogramme ausgelagert werden, um Platz zu schaffen für nachfragerträchtige Informations-, Sport- und Unterhaltungsangebote. Information ist nach Phoenix, Kultur nach Arte, 3Sat und in einen eigenen Theaterkanal, Bildung auf BR-Alpha ausgelagert worden, und dadurch werden die Kapazitäten freigeschaufelt zur zunehmenden Duplizität und Vervielfältigung ein- und derselben oder jedenfalls sehr ähnlicher Programmphasen. Dies ist eine hoch problematische Entwicklung, die erhebliche ökonomische, politische, aber auch rechtliche Implikationen hat.

Nun will ich unter der Erwartung, etwas zur Medienordnung der Zukunft zu sagen, Ihnen als Einstieg in ein Gespräch, was wir dann hoffentlich noch miteinander führen können, wenigstens stichwortartig das runde Dutzend offener Fragen nennen, das aus meiner Sicht in den nächsten Jahren abgearbeitet werden muss, um die Veränderungen in eine neue Medienordnung umzusetzen, die sich durch die Kombination von Liberalisierung und Wettbewerb auf der einen Seite und technische Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Digitalisierung der angebotenen Medien ergeben.

Ich habe schon darauf hingewiesen, dass eine der Grundsatzfragen die Aufrechterhaltung des dualen Systems ist, eines - bei genauem Hinsehen - doppelt dualen Systems mit Blick auf öffentlich-rechtliche und private Anbieter einerseits und einer doppelten Zuständigkeit von Bund und Ländern andererseits, wobei die gegenwärtige Zuständigkeitsverteilung politisch ganz sicher nicht aufrecht erhalten werden kann. Da geht es überhaupt nur noch um die Frage, wie man das neu zuordnet, aber dass sie so nicht Bestand haben kann, weil es nämlich die Möglichkeit der Unterscheidung von Massenkommunikation und Individualkommunikation immer weniger gibt, daran ist ein ernsthaftes Zweifeln schon gar nicht mehr möglich.

Ich habe darauf hingewiesen, dass es die Notwendigkeit gibt, die Finanzierung grundsätzlich neu zu regeln und dass dafür, unter Benutzung der geltenden Regelung, der Zeitraum bis 2004 zur Verfügung steht. Ich will nur noch mal

daran erinnern, dass sich die vorläufige Einigung der Ministerpräsidenten, die Geräteverordnung durch eine Haushaltsverordnung abzulösen, für keineswegs unproblematisch halte, zumal sich, kaum dass dieser Beschluss gefasst war, nicht nur die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gemeldet haben mit dem Hinweis, sie fürchteten eine massive Einbuße ihrer Gebühren, wenn man die Regelung in dieser Weise umstelle, sondern auch eine Reihe von Experten jenseits der unmittelbar betroffenen Gesellschaften gemeldet haben, was die Definition der Haushalte angeht. Denn die gegenwärtige Regelung stellt darauf ab, dass zusa-gen ein Gerät Gebührenpflicht erzeugt, und dass dann, wenn es weitere Haus-haltsangehörige mit eigenem Einkommen gibt, daraus weitere Gebührenver-pflichtungen entstehen. Das wird natürlich bei der Umstellung der Finanzierung auf den Haushalt kompliziert. Was ist, wenn da weitere Personen mit eigenem Einkommen leben, Rentner, Kinder - wie auch immer festzustellen. Was ist mit Zweitwohnungen? Viele von Ihnen mögen sich wegen der damit vorhandenen Fragen auf interessante Prozesse geistig vorbereiten, die wegen des offenen Aus-ganges besonders lukrativ zu werden versprechen. Also damit ist eine ganze Reihe von Problemen verbunden.

Ein viertes Problem, mit dem wir zu tun haben, ist nicht nur das technische Zusammenwachsen der Medien, also das Zusammenwachsen von Computern, Fernsehen und Telefon, sondern auch das zunehmende Zusammenwachsen dieser Medien in der Hand ein und derselben Anbieter. Wir haben ja längst eine Situa-tion, wo beispielsweise die Printmedien sich gleichzeitig auch im elektronischen Bereich engagieren. Und wenn ich Bertelsmann und die Westdeutsche Allge-meine Zeitung nenne, habe ich zwei große deutsche Medienkonzerne genannt, die mit jeweils eigenen historischen Vorgaben, zu sehr ähnlichen Schlussfolge-rungen gekommen sind, was die aus ihrer Sicht unter ökonomischen Bedingun-gen unverzichtbare Verbindung von Engagements im Printmedienbereich und im elektronischen Medienbereich angeht. Und in beiden Fällen haben wir auch im übrigen folgerichtig eine ganz selbstverständliche Überspringung der nationalen Medienordnung, weil man die Geschäfte natürlich weltweit organisiert und kei-neswegs in nationalem oder europäischem Maßstab.

Nun gibt es einen ganz besonders interessanten Streitfall in diesem Zusammen-hang, und das sind die Online-Angebote wiederum öffentlich-rechtlicher Rund-funk- und Fernsehanstalten, die die privaten Anbieter für eine Unverschämtheit, eine schiere Provokation und rechtlich natürlich für völlig unzulässig halten, mit dem Hinweis, das sei nicht ihr Programmauftrag, sich über das Medium Internet zusätzlich an gleiche oder andere Kundschaften zu wenden. Wobei es bei genauem Hinsehen natürlich nicht darum geht, dass man öffentlich-rechtlichen

Rundfunk- und Fernsehanstalten den Zugang zu anderen oder gleichen Kunden für Informationsangebote neidet, sondern es geht bei genauerem Hinsehen schlicht und ergreifend um die Verteilung eines nicht beliebig vermehrbaren Werbekuchens, der sich nämlich durch das Auftragsverhalten von Unternehmen in ihren Werbeetats, immer stärker von den Printmedien und den elektronischen Medien auch auf das Internet hin verschiebt. Und daraus ergeben sich nun wieder ökonomische Wettbewerbsbedingungen, deren Brisanz man nicht unterschätzen darf.

Nun bin ich persönlich an dieser Stelle ein bisschen vorsichtig die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an dieser Stelle am Besten gleich mit einem schlichten Verbot zu überziehen, denn es fällt mir schwer zu erkennen, warum die Logik, die private Anbieter nachvollziehbar zwingt, aus ihren klassischen Ressortbetrachtungen in die neuen Medien hineinzuwandern, für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten nicht gelten sollte. Zunächst mal sind Internet-Aktivitäten genauso wenig das klassische Business einer Zeitung und eines Verlages wie einer Rundfunk- und Fernsehanstalt. Wenn diese sagen, sie sähen sich gezwungen, dieses Medium ergänzend zu nutzen, weil sonst die Voraussetzungen für ihr Kerngeschäft erodieren, dann ist jedenfalls die Vermutung wenigstens zulässig, dass das dem Grunde nach für Rundfunk- und Fernsehanbieter in ähnlicher Weise gilt, zumal ganz selbstverständlich etwa RTL mit einem massiven, übrigens auch massiv nachgefragten Online-Programm unterwegs ist, die es für eine zunehmend unverzichtbare Flankierung des eigenen Fernsehangebotes hält, weil man dann etwa parallel zu Formel 1-Sendungen sich an Wettverfahren, beispielsweise über Rennverlauf und Ergebnisse beteiligen kann, mit erstaunlich hohen Teilnehmerzahlen, die wiederum unter Berücksichtigung dabei eingeschalteter Werbeblöcke einen zunehmend unverzichtbaren Teil der Finanzierung des gesamten Systems darstellen. Das Ganze wird also immer spannender und unter dem Gesichtspunkt einer verlässlichen rechtlichen Ordnung zugleich immer hoffnungsloser.

Nun ergibt sich damit fünftens eine weitere Frage, bei der sich zu meinem Missvergnügen, zunehmend die Neigung zu einer einfachen Antwort durchzusetzen scheint, von der ich fürchte, dass sie nicht sachgerecht ist. Nämlich, ob man nicht in der Behandlung der künftigen Finanzierung von öffentlich-rechtlichen Anbietern und privaten Anbietern einen ganz eindeutigen glasklaren Schnitt in der Weise machen müsse, dass die Öffentlich-Rechtlichen ausschließlich aus Gebühren und die Privaten ausschließlich aus Werbung zu finanzieren seien. Eine solche Unterscheidung hat ganz sicher den Vorteil großer Systematik für sich. Ich fürchte nur, er ist nicht wirklichkeitsnah, weil im Vergleich zur Gebühren-

schraube, die vor dem Hintergrund der geschilderten, inzwischen erreichten Größenordnung nicht mehr, und schon gar nicht beliebig, weiter nach oben gedreht werden kann, der Werbetopf, zwar nicht beliebig, aber in beachtlicher Weise expansionsfähig erscheint. Wenn man die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nun gesetzlich, ob über Geräteabgaben oder Haushaltsabgaben oder was auch immer, jedenfalls auf Gebühren als einzige Finanzierungsquelle verpflichtete, hätte das nach meiner Einschätzung der medienpolitischen Situation absehbar strangulierende Wirkung. Sie würden sich immer mehr an Bieterwettbewerben nicht beteiligen können bzw. relativ früh aussteigen müssen mit der sich daraus ergebenden umgekehrten Spirale, dass die Gebührenzahler für ihre hohen Gebühren immer weniger das zu sehen bekommen, was sie subjektiv für das Wichtigste halten, womit die Legitimation für das Erheben einer Gebühr de facto immer mehr erodiert. Deswegen fürchte ich, wird man auch an der Stelle sich Komplizierteres einfallen lassen müssen, als man es gerne täte und als es einer vielleicht nahe liegenden Systematik entspräche.

Zur Notwendigkeit der Definition des öffentlich-rechtlichen Programmauftrages habe ich vorhin schon etwas gesagt. Ich will nur, damit Sie wenigstens eine Vorstellung haben, wie wir denn in der Bundestagsfraktion überhaupt - über das Nennen der Stichworte hinaus mit Blick auf mögliche Ergebnisse darüber denken - darauf hinweisen, dass nach meiner/unserer Einschätzung zu einem solchen Programmauftrag neben der Information und der Bildung sicher auch Kultur, Unterhaltung und auch Sport gehören. Ich glaube nicht, dass es zielführend wäre, diesen Programmauftrag so eng zu definieren, dass gewissermaßen nur das und all das, was bei den Privaten fast nicht oder nur in ganz minimalen Dosen stattfindet, sozusagen exklusiv und nahezu ausschließlich bei den Öffentlich-Rechtlichen stattfinden müsste. Jeder muss auch mal nur einen Augenblick überlegen, was das für die Quoten bedeuten würde, bei denen ja schon jetzt die früheren Monopolisten zunehmend Mühe haben, zusammen noch ein Drittel der durchschnittlichen Fernsehzuschauer zu erreichen.

Wir haben dann eine Reihe von Problemen, die sich aus der Medienkonzentration ergeben, und zwar der horizontalen und der vertikalen Konzentration, multipliziert um das Zusammenwachsen der Medien, als die Verbindung von elektronischen Medien mit analoger und mit digitaler Struktur, mit der Explosion von Angeboten, die sich daraus ergeben.

Ich muss in diesem Zusammenhang noch auf ein Sonderproblem aufmerksam machen, das vergleichsweise jung ist und uns inzwischen besonders beschäftigt, nämlich die Kontrolle der Breitbandkabel, die wiederum rechtlich begründet von

der Telekom verkauft werden mussten, die nun im Ergebnis teilweise in ausländischem Besitz sind, bei drei angelsächsischen Kabelgesellschaften, deren Nutzungsvorstellung dieser Netze nun wirklich dezidiert ökonomisch orientiert sind, bis hin zu der komplizierten Folge, dass sie nicht nur über die Technik verfügen, um Inhalte zu transportieren, sondern selber relevante Inhalteanbieter sind, so dass hier ein eigenes Verwertungsinteresse mit einer optimalen ökonomischen Nutzung der Netze korrespondiert. Daraus ergeben sich wiederum schwierige Fragen, sowohl was die Zulässigkeit der Verbindung des einen mit dem anderen angeht, als auch die Frage der Durchsetzung technischer Standards. Es stellt sich schon jetzt heraus, also in den Verhandlungen mit Callahan und John Malone, dass die sehr deutsche Vorstellung, es müsse natürlich einen einheitlichen Standard geben, wo jeder unabhängig von dem Anbieter für das Netz, in dessen Einzugsbereich er gerade wohnt, die Möglichkeit hat, ohne zusätzliche technische Geräte den Zugang zu jeder beliebigen Information zu haben, deren Geschäftsinteressen eben nicht entspricht. Sie machen ein Angebot mit der Technologie, die ihnen dafür geeignet und ökonomisch am günstigsten erscheint. Wenn man einen solchen Auftrag erteile, dann habe man sich auch für dieses Angebot entschieden. Da kollidieren im Augenblick ganz unterschiedliche Medienphilosophien. Mal vereinfacht gesagt, die deutsche, die auf Einheitlichkeit ausgerichtet ist, und die angelsächsische, der jeweilige Anbieter bestimme den Standard. Nun findet diese Veränderung zu einem Zeitpunkt statt, als sich sämtliche Rundfunk- und Fernsehanbieter, die Öffentlichen und die Privaten, auf einen Standard geeinigt haben, nämlich diesen berühmten MHP, diesen Multimedia Home Plattform Standard, der die Einheitlichkeit des Zugangs sicherstellen soll. Genau in dem Augenblick, wo die deutschen Sender sich geeinigt haben, sagt der wichtigste einzelne Kabelanbieter, er denke gar nicht daran, diesen Standard einzuführen, vielmehr wolle er das Netz für 750 Millionen DM technisch aufrüsten, wolle seinen Kunden einen dafür erforderlichen Decoder kostenlos zur Verfügung stellen und damit könnten sie sein Angebot in vollem Umfang realisieren. Damit verbunden ist das Alternativangebot, andere Sender, die sich auf den einheitlichen Standard geeinigt haben für 750 Millionen Umrüstkostenbeitrag den von Ihnen vorgesehenen MHP-Decoder bereitzustellen. Sie sehen, da ist viel Musik im wörtlichen und übertragenen Sinne im System.

Wir haben dann die Frage, ob und überhaupt unter welchen Voraussetzungen man das World Wide Web, also das Internet politisch und rechtlich kontrollieren kann und sollte. Der eine oder andere von Ihnen mag vielleicht gerade mitbekommen haben, dass kürzlich in Budapest nach vier- oder fünfjährigen Verhandlungen im Europarat eine Konvention verabschiedet worden ist, die sich um

die Regelung von einschlägigen Problemen im Zusammenhang mit der Nutzung des Internets bemüht. Hier geht es im Kern darum, auf der einen Seite Regelungen zu finden, die missbräuchliche Nutzungen verhindern gegen unbefugtes Eindringen in fremde Netzwerke und Dateien, was man unter hacken versteht, Kinderpornographie, Ausnutzen von Computernetzwerken für Verbrechen wie Geldwäsche, Vorbereiten terroristischer Akte etc.

Jetzt habe ich Ihnen noch gar nichts erzählt von einem vergleichbar sehr marginalen Problem, wie der Frage, ob denn eigentlich ein vorhandener öffentlich-rechtlicher Sender, der sich in Bundeszuständigkeit befindet, nämlich die Deutsche Welle, zusätzlich zu seinem vorhandenen umstrittenen Programmauftrag und den dafür verfügbaren Mitteln, auch ein eigenes Auslandsfernsehprogramm machen solle. Und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen. Obwohl oder gerade weil sich wiederum nach jahrelangen ergebnislosen Verhandlungen nun vor kurzem eine Verständigung zwischen den öffentlich-rechtlichen Anbietern, nämlich Deutsche Welle, ARD und ZDF über die Bedingungen eines solchen Programms ergeben haben. Aber auch damit sind viele, in diesem Falle vielleicht nicht so sehr rechtliche als vielmehr tatsächliche Probleme verbunden, wiederum nicht zuletzt Finanzierungsprobleme und Wettbewerbsprobleme, weil sich pünktlich zur Vereinbarung zwischen den Öffentlich-Rechtlichen, private Anbieter aufgemacht haben, um ihrerseits ein solches Angebot im Ausland zu platzieren. Wobei nun wiederum die Öffentlich-Rechtlichen sagen, das sei aber vom Programmauftrag und vom Anspruchsniveau natürlich überhaupt nicht mit dem vergleichbar, was Deutschland im Ausland anzubieten habe.

Sie sehen meine Damen und Herren, dass sich zur Medienordnung der Zukunft vieles sagen lässt und ich bitte um Nachsicht, dass es länger geworden ist als ich mir das selbst vorgestellt hatte, Und das was ich jetzt vorgetragen habe, erschöpft das Thema keineswegs. Aber Abschließendes lässt sich sicher nicht sagen. Und mit der gerade vollzogenen fünften Änderung des Rundfunk-Staatsvertrages ist gewissermaßen der Vorhang auf und alle Fragen offen.

Die Autoren

Professor em. Dr. Hans H. Klein, Bundesverfassungsrichter a.D., Parl. Staatssekretär a.D., Pfinztal-Söllingen.

Professor Dr. Wolfgang Bergsdorf, Präsident der Universität Erfurt.

Professor em. Dr. Dr. h.c. Walter Schmitt Glaeser, Präsident a.D. des Bayrischen Senats, München.

Dr. Norbert Lammert, MdB, kultur- und medienpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Stellvertretender Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung.