

Zur Steuerung
des Mediensystems durch
die Gesamtgesellschaft

Medienpolitik am Scheideweg

Robert Grünewald

Es spricht für das Problembewusstsein aller Beteiligten in der deutschen Medienpolitik, wenn nach dem Scheitern der Springer-Fusion mit einer großen Fernsehgruppe im letzten Jahr und angesichts drängender Probleme wie Medienaufsicht oder Rundfunkfinanzierung ein Prozess des Nachdenkens eingesetzt hat. Es werden nun Vorschläge gemacht, die alle mehr oder weniger in eine Neuordnung des deutschen Medienrechts münden. Allerdings: Bei genauerem Hinsehen gehen diese Vorschläge teilweise in völlig unterschiedliche Richtungen. Und vieles von dem, was vorgeschlagen wird, lässt Zweifel aufkommen, ob es geeignet ist, eine Antwort auf die Fragen zu geben, die in Deutschland einerseits aus der Vielzahl der rechtsetzenden Institutionen und medienpolitischen Akteure resultieren sowie andererseits aus den publizistischen Bedürfnissen der Bürger, und um die geht es ja vor allem. Hinzu kommen die Belange der Medien selbst, vor allem der in der Medienwirtschaft Beschäftigten, und nicht zuletzt die Stimmen derjenigen, die davor warnen, durch medienpolitisches Nicht-Handeln die technologische Entwicklung zu verschlafen und Deutschland als globalen Medienstandort ins Abseits laufen zu lassen.

Wie zu allem Überfluss unterbreitet die Wissenschaft ihre eigenen Vorschläge, mit denen sie oft genug quer zu allen politischen Vorstellungen liegt. Mit dem Vorschlag etwa, die Medienpolitik wegen der bei ihr diagnostizierten Steuerungsschwäche mehr oder weniger „ab-

zuschaffen“ und durch das neue Konzept einer „Media Governance“ zu ersetzen, ließen Kommunikationswissenschaftler auf einer Tagung letztes Jahr in Zürich aufhorchen. Ganz neu ist der Vorschlag allerdings mittlerweile nicht. Insbesondere die mit ihm verbundene Kritik an System und Verfasstheit der deutschen Medienregulierung ist seit Längerem bekannt. Allerdings muss, wer sich mit dieser eher abstrakt gehaltenen Kritik auseinandersetzen will, zunächst auf die konkreten Probleme eingehen, die sich der deutschen Medienpolitik seit geraumer Zeit aufdrängen.

Die Frage, unter welchen Bedingungen künftig ein Medienezusammenschluss in Deutschland möglich sein soll, ohne dass das wirtschaftliche und publizistische Konzentrationsverbot tangiert wird, wurde nach dem Scheitern der Springer-Fusion nicht beantwortet. Ganz im Gegenteil hat der Fall eine heftige Debatte nicht nur über die Konzentrationsregelung ausgelöst, sondern auch noch die Kontrollbehörde selbst und ihre Legitimation infrage gestellt samt den von ihr verfolgten medienpolitischen Grundsätzen. Man kann mit Fug und Recht behaupten, dass damit die Medienkontrolle in Deutschland generell auf den Prüfstand und zur Disposition gestellt worden ist, da die Konzentrationskontrolle gewissermaßen den Kern der deutschen Medienregulierung ausmacht.

So monierten Kritiker der KEK (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich), dass diese mit ihrer

medienkonzentrationsrechtlichen Bewertung des Springer-Vorhabens ihre Kompetenz überschritten habe. Die Landesmedienanstalten haben mittlerweile den Gesetzgeber aufgefordert, umgehend eine genaue Definition der Kontrollaufgaben und Kompetenzen der Kommission vorzunehmen. Wer allerdings das Verfahren der Mediengesetzgebung in Deutschland kennt, weiß, dass dies einen langen Zeitraum in Anspruch nehmen kann, bis es zur Übernahme der rundfunkstaatsvertraglichen Vereinbarungen der Ministerpräsidenten und ihrer Länder in die jeweilige Landesgesetzgebung kommt. Denn ohne die Zustimmung auch nur eines Bundeslandes geht in der deutschen Mediengesetzgebung so gut wie nichts. Diese Entscheidungsschwäche der Medienpolitik stellt eine latente Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Medienunternehmen auf internationaler Ebene dar. Auch deshalb wird im Kreise der Landesmedienanstalten die allmähliche Verschiebung der medienrechtlichen Kompetenzen von den Ländern hin zum Bund befürchtet, auch wenn die dafür notwendige Verfassungsänderung eine hohe Hürde darstellt. Die Politik muss also baldmöglichst zu einer grundlegenden Entscheidung kommen, wenn sie nicht die Interessen und Belange des Medienstandorts Deutschland aus dem Auge verlieren will.

Kollision mit europäischem Recht

An die Grenzen ihrer Möglichkeiten stößt die deutsche Medienpolitik auch überall dort, wo die Europäische Union Regelungsbedarf feststellt. Die europäischen Richtlinien zur Medienpolitik basieren auf den Prinzipien des Wettbewerbsrechts und sind vor allem darauf ausgerichtet, Eingriffe nationaler Regulierungsbehörden nur noch dort zuzulassen, wo Marktmechanismen allein keinen Wettbewerb garantieren. Die deutsche Sichtweise ist dagegen mindestens ebenso stark vom

Blick auf die publizistischen Kriterien und Probleme geprägt. Die Konkurrenz der beiden Sichtweisen drückt sich in Deutschland in unterschiedlichen Zuständigkeiten aus. In Fragen der Medienkonzentration etwa wacht das Bundeskartellamt über die Einhaltung der Bestimmungen nach dem Wirtschaftsrecht. Die KEK, die Konzentrationsüberwachungsbehörde der Länder, interessiert sich dagegen für die publizistischen Aspekte und Folgen der Medienkonzentration. Die als Neufassung der EU-Fernsehrichtlinie geplante Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste kennt allerdings eine solche Unterscheidung nicht. Sie nimmt etwa bei den Vorschriften zur Werberegulierung mit der Trennung von linearen (zum Beispiel Rundfunkprogramme) und nichtlinearen Diensten (zum Beispiel Internet) eine rein technische Unterscheidung vor. In Deutschland zieht diese Unterscheidung dagegen eine in der Verfassung gründende Kompetenzteilung in der Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern nach sich. Andererseits wird diese Trennung im Zuge der Konvergenzentwicklung der Medien nicht für alle Zeit aufrechtzuerhalten sein. Daher ist es durchaus sinnvoll, wenn sich Bund und Länder darum bemühen, in Brüssel mit einer Stimme zu sprechen, wenn es darum geht, die Interessen des Medienstandorts Deutschland geltend zu machen. Die anhaltende Diskussion darüber, wer Vertreter der deutschen Interessen sein soll, spiegelt jedoch nach wie vor die Unsicherheit der deutschen Medienpolitik gegenüber einem grenzüberschreitenden Wandel in der Medienwelt wider.

Diese bislang ungelösten Fragen könnten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland ernsthafte Folgen haben, ja ihn sogar infrage stellen. Denn auf die Kritik der EU-Kommission an der Mischfinanzierung von ARD und ZDF aus Gebühren und Werbeerlösen – die EU spricht bei der Gebührenfinanzierung von

unerlaubter Subventionierung, die den Wettbewerb verzerrt, sowie von einem Mangel an Transparenz – hat die deutsche Medienpolitik noch keine hilfreiche Antwort gefunden. Auch wenn die Kommission mitgeteilt hat, das Beihilfeverfahren formal einstellen zu wollen, so sind ARD und ZDF damit noch längst nicht auf der sicheren Seite. Hier stellt sich zwar die Bundesregierung immer wieder vor den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, indem sie der EU deren Fragen nach der Sonderstellung des Rundfunks in Deutschland zu beantworten versucht, aber eigentlich ist sie qua Verfassung für den Rundfunk gar nicht zuständig und kann insofern auch nicht wirksam dessen Interessen in Brüssel geltend machen. Darüber kann auch die Tatsache nicht hinwegtäuschen, dass die Stellungnahme der Bundesregierung zu den EU-Vorwürfen von den Bundesländern erarbeitet wurde. Diese Hilfskonstruktionen sind es, die immer wieder Forderungen nach einer Neuordnung von Mediengesetzgebung und Medienkontrolle Nahrung geben. Zu den am häufigsten erhobenen Forderungen gehört dabei die Vereinheitlichung der Medienkontrolle durch eine Zusammenlegung der Landesmedienanstalten für den privaten Rundfunk. Denn das Medienrecht wird bereits im Rundfunkstaatsvertrag einheitlich behandelt. Eine Vereinheitlichung und Verschlinkung der Medienaufsicht wäre daher ein logischer und konsequenter Schritt. Dass die Länder dies nicht wollen, gehört zu den Anachronismen, die die deutsche Medienpolitik sich seit Langem ankreiden lassen muss.

Damit ist aber die Liste der Struktur­mängel noch längst nicht abgehakt. Die größten Probleme dürften für die Medienpolitik entstehen, wenn die Betreiber von Übertragungswegen sich noch mehr als bislang schon als Anbieter von Medieninhalten gerieren. Dies ist in gewissem Umfang bereits der Fall. Wersoll künftig etwa die deutschen Telekommunika-

tionsanbieter kontrollieren, wenn diese dem Angebot nach auch als Rundfunkveranstalter auftreten? Nach der gültigen Rechtslage unterliegen sie wie die gesamte Telekommunikation der Gesetzgebung und Aufsicht des Bundes. Die Verbreitung von publizistisch relevanten Inhalten, also die Veranstaltung von Rundfunk, unterliegt in Deutschland der Gesetzgebung und Kontrolle der Bundesländer. Noch komplizierter dürfte die Rechtslage werden, wenn sich, wie absehbar, die Europäische Union mit diesem Thema befasst. Bekanntermaßen interessiert sich die EU nur wenig für die Kompetenzprobleme, die sich in Deutschland aus der (noch) möglichen Unterscheidung zwischen Netzanbietern einerseits und publizistischen Inhaltsanbietern andererseits ergeben. Immerhin sind sich die Medienpolitiker dieser Probleme bewusst, wenn sie registrieren, „dass alles noch komplizierter wird“ (Kurt Beck) und mandaher „über das sprechen muss, was noch kommt“ (Bernd Neumann).

Problemlösung durch Kollektivregelung?

Die Medienpolitik in Deutschland scheint also an einem Scheideweg angekommen. Soll sie weiter die anstehenden Entscheidungen abwarten mit allen negativen Folgen für den Medienstandort Deutschland oder nach einer mutigen, vielleicht auch unkonventionellen Lösung greifen? Oder aber soll sie die Gesamtgesellschaft an ihren Entscheidungen stärker beteiligen oder ihr gar ganz die Steuerung des Mediensystems überantworten? Dieser Vorschlag, der aus der Kommunikationswissenschaft kommt, bezieht sich auf das Konzept einer „Media Governance“.

Dieses Konzept geht davon aus, dass die klassische Medienpolitik, also die Steuerung durch Staat, Politik und Parteien, nicht mehr in der Lage ist, die medienpolitischen Probleme, wie sie hier skizziert wurden, zu lösen und eine sinn-

volle Medienregulierung zu gewährleisten. Vorgeworfen wird der Medienpolitik ferner ein Mangel an Transparenz in den medienpolitischen Entscheidungsverfahren, Indifferenz gegenüber dem Freiheits- und Autonomieanspruch von Medien und medienvermittelter Kommunikation sowie nicht zuletzt ein Legitimationsdefizit der medienpolitischen Akteure wegen eigener Interessenfixierung. „Media Governance“ setzt dem eine gesellschaftliche Kollektivregelung durch ein Verhandlungsnetz entgegen, an der alle, also Staat, Gesellschaft, Bürger und auch privatwirtschaftliche Akteure, beteiligt sind und in der staatliche Steuerung, mediale Selbstregulierung sowie Co- beziehungsweise Mischregulierung zwischen Staat, Gesellschaft, Bürgern und Medien nebeneinander bestehen können. Besondere Bedeutung erhält in diesem Konzept die Öffentlichkeit als wichtigste Sanktionsinstanz, mit der vor allem die Position der Medienrezipienten gestärkt werden könne.

Zwischen Demokratie und Kontrolle

Der Vorwurf an die Medienpolitik allerdings, sie sei nicht mehr in der Lage, die anstehenden Probleme zu lösen, ist in dieser Form zu pauschal. Die oben skizzierten Strukturprobleme der deutschen Medienpolitik sagen ja noch nichts aus über die Problemlösungsfähigkeit der Medienpolitik generell. So stellen die Befürworter einer verschlankten oder gar zentralen Medienkontrolle, ob auf Bundes- oder Länderebene, durchaus eine Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der Medienpolitik in Aussicht. Den Effizienzgewinnen hier steht allerdings ein Mehr an Demokratiedefiziten bei Information und Kommunikation gegenüber. Auf der anderen Seite ist es jedoch höchst zweifelhaft, ob eine Ausweitung der Kontrollmechanismen in den gesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Bereich hinein überhaupt noch das notwendige Mini-

um an effizienter Kontrolle gewährleisten kann. Zwischen diesen beiden Positionierungen nimmt die föderalisierte Medienkontrolle in Deutschland, wie sie sich beispielsweise in den Landesmedienanstalten für den privaten Rundfunk und den Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten manifestiert, eine mittlere Position ein, die einen Kompromiss eingeht zwischen der geforderten Effizienz auf der einen Seite und dem Demokratiepостulat auf der anderen.

Die Kritik am Transparenzmangel der medienpolitischen Entscheidungsverfahren ist insofern teilweise berechtigt, als Entscheidungen, soweit sie nur auf der Länderebene anstehen, weitabseits des öffentlichen Interesses vorbereitet und getroffen werden. Dies ist andererseits wiederum eine Folge ihrer Föderalisierung und der damit verbundenen Teilung politischer Entscheidungsmacht, die von der Verfassung beabsichtigt und gewollt ist. Die Verlagerung der medienpolitischen Entscheidung in die Gesamtgesellschaft bietet allerdings keine Gewähr für einen Transparenzgewinn gegenüber der jetzigen Verfahrensregelung. Denn wegen der Unmöglichkeit der Beteiligung aller Bürger an Entscheidung und Kontrolle wird es, sieht man einmal von plebiszitären Verfahren ab, notwendigerweise auch dort zu repräsentativen Prozessen kommen. Die damit verbundene „Abkapselung“ einiger weniger von der Gesamtgesellschaft wirkt jedoch der Transparenzbildung entgegen, sodass gegenüber der Politik kein Fortschritt zu erkennen ist. Besser wäre es, die Politik würde sich stärker um Öffentlichkeit auf allen Ebenen für ihre Vorhaben bemühen und diese dort zur Diskussion stellen.

Der Vorwurf, die Medienpolitik ignoriere im Vergleich zur „Media Governance“ tendenziell den Autonomieanspruch der Medien, mag vielleicht mit Blick auf die Möglichkeiten direkter Beteiligung, von Co- und Selbstregulierung

der Medien plausibel erscheinen. In Deutschland allerdings ist er unberechtigt, da mit der Föderalisierung der Medien und ihrer Kontrolle eine beispielhafte Machtteilung vorgenommen wurde, um der verfassungsmäßigen Stellung der Kommunikationsfreiheit zum Durchbruch zu verhelfen. Gerade diese Machtteilung der Medienpolitik ist es, die jene Effizienzverluste generiert, derentwegen die Medienpolitik in die Kritik geraten ist. Man kann mit Fug und Recht behaupten, dass es insbesondere der Freiheitsanspruch der Medien und das Freiheitspostulat der Kommunikation generell sind, welche unverrückbar im Zentrum aller medienpolitischen Diskussionen hierzulande stehen.

Die Kritik an der mangelnden Legitimation der Medienpolitik ist ebenfalls eine seit Langem gehörte Klage. Sie stützt sich auf den Vorwurf der Fixierung auf die Eigeninteressen von Politikern, Staat und Parteien und nimmt vor allem deren Einfluss auf den Rundfunk ins Visier. So berechtigt allerdings die Klage über den Parteieneinfluss im Rundfunk sein mag, so drängend stellt sich auch die Frage nach der demokratischen Legitimation einer „Media Governance“, die über kein klares Konzept für eine Direktbeteiligung der Allgemeinheit an der Medienkontrolle verfügt und stattdessen Gefahr läuft, etwa mit der Einbeziehung privatwirtschaftlicher Akteure der Begünstigung von Sonderinteressen Vorschub zu leisten. Die Fragwürdigkeit der Selbstregulierung im Bereich der geistigen Eigentumsrechte in den USA hat dies insofern eindrucksvoll vor Augen geführt, als dort die Einführung eines „Digital Rights Management“ seitens privater Firmen eine deutliche Bevorzugung der bereits etablierten Marktakteure zur Folge hatte.

In diesem Zusammenhang wäre auch zu fragen, wie die Öffentlichkeit insgesamt als Sanktionsinstanz für Medienver-

stöße fungieren soll. Presserat, Rundfunk- und Medienräte kann man jetzt schon zumindest als repräsentative Teilöffentlichkeiten bezeichnen. Ihre Organisation und Zusammensetzung folgen darüber hinaus schon weitgehend jenem Prinzip, das von dem „Media-Governance“-Konzept verfolgt wird. Zumindest Elemente dieses Konzeptes sind mit der die Gesamtgesellschaft abbildenden Konstruktion der Gremien als Interessenvertretung der Allgemeinheit bereits verwirklicht. Dies spricht jedoch keineswegs gegen die aktive Rolle der Medienpolitik, denn das Umsteuern von der ehemals politisch-parlamentarischen hin zu einer gesellschaftlichen Kontrolle des Rundfunks wäre ohne Impuls und Steuerung der Medienpolitik nicht denkbar gewesen.

Das Plädoyer für ein Festhalten an der politischen Steuerung der Medienregulierung speist sich schließlich und nicht zuletzt aus der allgemeinen Akzeptanz der von der Politik aufgestellten Regulierungsprinzipien und -ziele. Grundsätze wie Ausgewogenheit, Pluralität und Integration sind kommunikationspolitische Leitideen, die konstitutiv für Entstehung und Weiterentwicklung des Mediensystems in Deutschland waren und sind. Demgegenüber ist zu fragen, nach welchen Leitgedanken von „Media Governance“ die Zukunft des dualen Rundfunksystems in Deutschland, seine Digitalisierung und die Konvergenzentwicklung der Medien insgesamt gestaltet werden sollen. Solche Grundsätze sind aber weit und breit nicht erkennbar. Ebenso wenig ist erkennbar, dass die von der Politik ehemals aufgestellten Grundsätze sich überlebt hätten. Ganz im Gegenteil: Ihre Unverzichtbarkeit wird gerade angesichts der anstehenden Umbrüche in der Medienentwicklung evident. Man muss kein Prophet sein, wenn man dies auch für die künftige Rolle der Medienpolitik insgesamt prognostiziert.