

Gerhard Vowe (Düsseldorf)

Medienpolitik

Beitrag zu Schiwy/Schütz/Dörr: „Medienrecht“
(Stand 29.3.06)

Medienpolitik ist **definiert** als die Gesamtheit der kollektiv bindenden Entscheidungen, mit denen die Rahmenbedingungen für mediale öffentliche Kommunikation verändert werden sollen. Mit M. wird der Spielraum derjenigen eingeschränkt oder erweitert, die an Massenkommunikation z.B. als Kommunikator oder als Rezipient beteiligt sind. M. ist ein Teilbereich von Kommunikationspolitik neben z.B. der Telekommunikationspolitik. Teilbereiche der M. wiederum ergeben sich aus der Unterscheidung von Medienbereichen, auf die sich die Entscheidungen beziehen. Im Zentrum von M. stehen die tagesaktuellen Medien Presse (Tageszeitungen und Publikumszeitschriften), Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen) und das World Wide Web als publizistisch relevantem Online-Medium; aber auch Film, Buch, Tonträger und andere Medien sind Gegenstand medienpolitischer Entscheidungen, die sich zu eigenständigen Teilbereichen der M. verdichten haben.

Darüber hinaus kann M. nach folgender **Systematik** aus fünf Kriterien differenziert werden: Zentrales Kriterium ist die Unterscheidung von medienpolitischen **Zielen**: M. ist bislang noch weitgehend geprägt von publizistischen Zielen; in diesem Kontext werden Medien als Faktor in der Bildung öffentlicher Meinung gesehen. In zunehmendem Maße ist M. geprägt von wirtschaftlichen Zielen; dabei werden Medien als Faktor der Wertschöpfung gesehen. Andere Sichtweisen von Medien spielen ebenfalls eine Rolle für M., so die Sicht von Medien als kulturellem, pädagogischem oder sozialem Faktor. Ein zweites Kriterium ist die Unterscheidung von „**Stellschrauben**“: das sind die Punkte, an denen M. ansetzt, um ihre Ziele zu erreichen. So kann sich M. beziehen auf die Teilnahme an Massenkommunikation (wer soll und wer soll nicht? Beispiel: Frequenzuteilung), auf die Inhalte (was soll kommuniziert werden und was nicht? Beispiel: Verbot harter Pornographie) und auf die Prozeduren (wie soll kommuniziert werden und wie nicht? Beispiel: Datenschutz). Außerdem ist M. zu differenzieren

nach ihren **Instrumenten**: Im Vordergrund stehen regulative Instrumente (Ge- und Verbote wie z.B. Werbebeschränkungen), ergänzt durch distributive (materielle An- und Abreize wie z.B. Steuerermäßigung), kommunikative (Versprechungen und Drohungen wie in öffentlichen Kampagnen gegen das Schwarzsehen oder in der Moderation von Verhandlungsprozessen) und performative Instrumente (Angebote von Leistungen der öffentlichen Hand wie die Herausgabe von Amtsblättern oder der Aufbau des DAB-Netzes). Diese Instrumente lassen sich danach beurteilen, wie effizient sie die Rahmenbedingungen für Medienkommunikation in politisch gewollter Weise verändern, z.B. inwieweit Kampagnen mittels veränderter gesellschaftlicher Erwartungen das Verhalten effizienter beeinflussen als es rechtliche Eingriffe vermögen. Ein weiteres wichtiges Kriterium zur Differenzierung sind die **Akteurskonstellationen**, in denen M. vollzogen wird. Neben hoheitlicher Regulierung haben sich andere Modi entwickelt, wie staatliche Regulierung unter Einbeziehung anderer Akteure (vor allem der Medienunternehmen und der Verbände), regulierte Selbstregulierung (Selbstkontrolle unter Androhung von gesetzlichen Maßnahmen) oder vollständig den nicht-staatlichen Akteuren überlassene Selbstregulierung. Für Regelungen, die in einem Netz von Akteuren unter Einbeziehung staatlicher Instanzen ausgehandelt werden, hat sich der Begriff der „Governance“ durchgesetzt. Letztes Kriterium ist die Unterscheidung von **Phasen** des medienpolitischen Entscheidungsprozesses: der Thematisierung und Willensbildung folgen der Entscheidungsakt, die Umsetzung und die Evaluation, die zumeist in einen neuen Entscheidungsprozess mündet. In den jeweiligen Phasen haben die genannten medienpolitischen Akteure unterschiedliche Möglichkeiten der Einflussnahme.

Auf dem Hintergrund dieser generellen Systematik bekommen folgende medienpolitische Entscheidungen den Charakter von **Weichenstellungen** für die Medienentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Für die **Presse** war es die Entscheidung der Alliierten nach 1945, Presselizenzen an Privatpersonen zu vergeben. Weitere pressepolitische Weichenstellungen war die Gründung des Presserats als Selbstkontrollorgan 1956, die Sicherung des Spielraums für die Presse in der „Spiegel-Affäre“ 1962 und die Dämpfung der Pressekonzentration durch die verschärfte Fusionskontrolle 1976. Eine wichtige Nicht-Entscheidung war der Verzicht des Bundes auf ein Presse-rechtsrahmengesetz und damit auf den Eingriff in die internen Unter-

nehmensbeziehungen („interne Pressefreiheit“). Damit sind die zentralen pressepolitischen Probleme genannt. Für den **Rundfunk** in der Bundesrepublik haben ebenfalls die Alliierten die Weichen gestellt: zusammen mit den Länderregierungen trafen sie die Entscheidung für einen föderal gegliederten öffentlich-rechtlichen Rundfunk unter Kontrolle der Verbände und Parteien. Dies wurde mehrfach durch höchstgerichtliche Urteile bekräftigt und ausgestaltet, bis 1984 die Zulassung privater Anbieter erlaubt wurde, kontrolliert durch ein engmaschiges Netz an Rechtsvorschriften (zusammengefasst im Rundfunkstaatsvertrag 1987, übertragen auf das vereinigte Deutschland 1991) und gefördert durch zahlreiche Unterstützungsleistungen der um die Ansiedlung konkurrierenden Bundesländer. Mit der Fernsehrichtlinie 1989 hat die EU medienpolitisch Einfluss genommen. Im Bereich der **Online-Medien** ist zunächst die letztlich gescheiterte Einführung des Bildschirmtextsystems 1980 von Bedeutung für die Entwicklung. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (1983) wurde durch das Vordringen computerbasierter Kommunikation (digitales Fernsehen, WWW) auch zu einem Grundpfeiler für die M. (für Datenschutz und Datensicherheit). Die Entscheidung Mitte der 90er Jahre, die Bundespost zu privatisieren (Postreform I – III) und den Bereich der Telekommunikation mit dem Telekommunikationsgesetz zu regulieren, hat den Markt für Medienangebote via Telekommunikation stark beeinflusst. Mit dem Mediendienste-Staatsvertrag 1997 wurden erstmals Regeln für neue Diensteanbieter mit publizistischer Schlüsselfunktion wie den Suchmaschinen geschaffen. Eine weitere Weichenstellung war der Jugendschutzmedien-Staatsvertrag 2003, der den Einrichtungen der Selbstkontrolle der Medienwirtschaft eine gewichtige Rolle zuwies. Im Hinblick auf die **publizistische Infrastruktur**, also auf die Einrichtungen, die notwendige Voraussetzungen für die Arbeit der Medien bereitstellen, sind folgende medienpolitische Entscheidungen von zentraler Bedeutung: die genossenschaftliche Organisation der Deutschen Presseagentur (dpa) 1948; der Beginn einer systematischen Förderung der kommunikationswissenschaftlichen Forschung im Zusammenhang mit dem Medienbericht der Bundesregierung 1972; die Etablierung einer universitären Journalistenausbildung 1976; die weltweite Gewährleistung der Rechte aus geistigem Eigentum durch TRIPS (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) 1994; und schließlich der weitgehende Verzicht auf eine spezifische Regulierung der Öffentlichkeitsarbeit. Der **institutionelle Rahmen**, an den nun ihrerseits die medienpolitischen Entscheidungen gebunden sind,

wurde mit folgenden Weichenstellungen gefügt: Mit dem Grundgesetz 1948 wurden die Kommunikationsfreiheiten als unmittelbar geltendes Recht zur Basis der M. in Deutschland. Im Grundgesetz wird zudem eine Kompetenzverteilung für die M. vorgenommen: Die Zuständigkeiten für Presse, Rundfunk und Telekommunikation sind unterschiedlich geregelt. Mit dem Rundfunkurteil 1961 hat das BVerfG die Länderkompetenz für die Rundfunkpolitik bekräftigt und die Länder zum kooperativen Föderalismus verpflichtet. Im Protokoll zum Vertrag von Amsterdam 1997 hat sich die Bundesrepublik gegenüber der EU ihren Gestaltungsspielraum für ihren öffentlich-rechtlichen Rundfunk erhalten (Subsidiarität). Mit der Europäischen Grundrechtscharta 2000 erhielt die europäische Medienpolitik ein normatives Fundament.

Die **Wirkung** von M. ist nicht einfach zu bestimmen, da sehr viele andere Faktoren ebenfalls die Entwicklung der Massenkommunikation beeinflussen. Sicherlich aber haben die genannten medienpolitischen Weichenstellungen entscheidend dazu beigetragen, dass sich in Deutschland eine Medienlandschaft gebildet hat, die sich deutlich von der eigenen Vergangenheit und von anderen Ländern unterscheidet. Verglichen z.B. mit den USA oder mit Frankreich nimmt das deutsche Mediensystem in vieler Hinsicht eine mittlere Position ein, was die Regeldichte, den Staatseinfluss, den Stellenwert öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter, die Innovationsfähigkeit, die Zentralität, den Konzentrationsgrad, den Einfluss ausländischer Medienanbieter und andere Variablen angeht. Diese Wirkung auf die Medienlandschaft ergibt sich dadurch, dass M. direkt oder indirekt, kurz- oder langfristig die Rahmenbedingungen beeinflusst, unter denen sich die Teilnehmer an der öffentlichen Kommunikation als Anbieter oder Nachfrager von Medienangeboten verhalten. Sie verändert für alle Akteure die Relationen von Kosten und Nutzen bei den zur Auswahl stehenden Handlungsalternativen. Insofern hat M. Relevanz für das Verhalten der Teilnehmer an medialer Kommunikation. Beispiele sind die Entscheidung, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern zu gestatten, im WWW mit Nachrichtenangeboten präsent zu sein; oder die Entscheidung, der Axel Springer AG die Fusion mit der ProSieben-Sat1-Media AG zu untersagen.

Erklärungen für die Veränderungen und Unterschiede in der Medienpolitik setzen zumeist bei Verschiebungen in der **Akteurskonstel-**

lation an. Presse-, Rundfunk- und Online-Politik werden in einer jeweils medienspezifischen Arena von medienpolitischen Akteuren ausgehandelt. Dies sind vor allem die Medienorganisationen wie Verlage, Rundfunkanbieter, Provider und deren Verbände, die durch Medienpolitik ihren Spielraum sichern oder ausbauen wollen, und die politischen Organisationen wie Parteien, Verbände und staatliche Instanzen, die durch Medienpolitik vor allem ihre Chance auf Publizität sichern und ausbauen wollen. Hinzu treten Regulierungsinstanzen wie Selbstkontrolleinrichtungen, Landesmedienanstalten oder staatliche Aufsichtsbehörden (z.B. die Bundesnetzagentur), die organisatorische Eigeninteressen an der Erhaltung und dem Ausbau ihres Regulierungsspielraums einbringen – unterstützt von der forschenden, entwickelnden, beratenden, gutachtenden und evaluierenden Wissenschaft. Eine wachsende Rolle spielen trans- und supranationale Akteure wie z.B. die EU, die WTO oder die ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers). Wenn sich die Interessenlagen und die Kräfteverhältnisse in der jeweiligen medienpolitischen Arena verschieben, dann verändern sich auch die medienpolitischen Entscheidungen. Allerdings führen die medienpolitischen Akteure ihre Auseinandersetzungen unter generellen **Voraussetzungen** rechtlicher (Verfassung), politischer (Machtverteilung), ökonomischer (Medienmarkt), technisch-wissenschaftlicher (Wissensstand) und kultureller Art (Erwartungen an Medien), die den Spielraum für medienpolitische Regelungen einengen und die nur langfristig und im Konsens verändert werden können.

Die **Zukunft der Medienpolitik** wird von folgenden fünf Tendenzen geprägt: Die **Mediatisierung** der Kommunikation (Veränderung aller Kommunikationsverhältnisse von Politik bis Sport durch die Anpassung an die Erfordernisse der Medien) wird eine Erweiterung des Regelungsbedarfs für den Medienbereich mit sich bringen. Da Medien an Stellenwert in der Gesellschaft gewinnen, wird auch M. an Stellenwert in der Politik gewinnen. Die **Ökonomisierung** der Medien wird auch eine Verschiebung der Ziele von M. zur Folge haben: die publizistischen Momente werden an Bedeutung verlieren, die wirtschaftlichen gewinnen. Die **Globalisierung** der Kommunikation wird auch eine stärkere inter- und transnationale Ausrichtung der Medienpolitik zur Folge haben; zum einen wird dabei öfter über die Grenzen geblickt, wie andere Staaten ihre medienpolitischen Probleme lösen; zum anderen werden sich Länder mehr als bisher vergleichend messen, wie leis-

tungsfähig ihr Mediensystem ist; zum dritten werden die grenzüberschreitenden Probleme entsprechend zusammengesetzte medienpolitische Arenen erfordern. Die **Digitalisierung** der Kommunikation wird eine Konvergenz auch der verschiedenen Bereiche von Kommunikationspolitik zur Folge haben, wie auch schon die Online-Politik wichtige Momente der Telekommunikationspolitik aufgenommen hat. Und schließlich wird die **Verwissenschaftlichung** der Kommunikation (z.B. in Form von Marktforschung) auch dahin führen, dass die systematische Konzeption und Evaluation von Medienpolitik zur Regel gemacht wird, z.B. als Gesetzesfolgenabschätzung oder als systematischer internationaler Vergleich von Medienleistungen.

Literatur

- Otto Altendorfer: Das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1-2. Wiesbaden 2001, 2004 (*Darstellung des deutschen Mediensystems*)
- Hans Bausch: Rundfunkpolitik nach 1945. Band 1-5. München 1980 (*Darstellung der historischen Entwicklung des deutschen Rundfunks von der Weimarer Republik (Lerg) über die NS-Zeit (Diller) bis zur Bundesrepublik Deutschland (Bausch)*)
- Patrick Donges: Rundfunkpolitik zwischen Sollen, Wollen und Können. Eine theoretische und komparative Analyse der politischen Steuerung des Rundfunks. Wiesbaden 2002 (*Vergleichende theoretisch basierte Studie zur Rundfunkpolitik*)
- Dominik Große Holtforth: Medien, Aufmerksamkeit und politischer Wettbewerb. Eine Public Choice-Analyse der Beziehung zwischen Medien und Politik. Berlin 2000 (*Ambitionierte Studie mit einem Public Choice-Ansatz*)
- Gerd G. Kopper: Medien- und Kommunikationspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Ein chronologisches Handbuch 1944 bis 1988. München 1992 (*Zusammen mit Schütz ein detailliertes Kompendium der medienpolitischen Ereignisse in der Bundesrepublik Deutschland*)
- Walter J. Schütz: Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1990. Konstanz 1999 (*siehe Kopper....*)
- Christina Holtz-Bacha: Medienpolitik für Europa. Wiesbaden 2004 (*Aktuelle Darstellung der europäischen Medienpolitik*)

- Daniel Hallin/Paolo Mancini: Comparing media systems. Cambridge 2004 (*Standardwerk zum internationalen Vergleich von Mediensystemen*)
- Wolfgang Hoffmann-Riem: Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnung - Systematisierung und Entwicklungsperspektiven. In: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnung. Baden-Baden 1996, S. 261-336. (*Differenzierung von Regulierungsformen*)
- Otfried Jarren/Patrick Donges: Medienregulierung durch die Gesellschaft? Eine steuerungstheoretische und komparative Studie mit Schwerpunkt Schweiz. Wiesbaden: 2000
- Franz Ronneberger: Kommunikationspolitik. Mainz: 1978, 1980, 1986 (*Kommunikationswissenschaftliches Standardwerk zur Medienpolitik mit einem funktionsorientiertem Ansatz*)
- Rudolf Stöber: Mediengeschichte. Band 1-2. Wiesbaden 2003 (*Darstellung der Evolution der Medien mit starkem Gewicht auf der Prägung durch Medienpolitik*)
- Wolfgang Schulz/Thorsten Held/Manfred Kops: Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation: ein interdisziplinärer Versuch unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Bedeutsamkeit und Marktfähigkeit neuer Kommunikationsdienste. Baden-Baden 2000 (*In Kooperation von Juristen und Ökonomen entstandene Darstellung des Regulierungsbedarfs insbesondere bei Online-Medien*)
- Gerhard Vowe: Medienpolitik - Regulierung der medialen öffentlichen Kommunikation. In: Günter Bentele/Hans-Bernd Brosius/Otfried Jarren (Hrsg.): Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft. Wiesbaden 2003, S. 210-227 (*Komprimierte Darstellung der Medienpolitik mit einem entscheidungstheoretischem Ansatz*)

Schlüsselbegriffe

Kommunikationspolitik
 Pressepolitik
 Rundfunkpolitik
 Online-Politik

Autor

Prof. Dr. Gerhard Vowe
Universitätsstr. 1, 40225 Düsseldorf
Professor für Kommunikations- und Medienwissenschaft
im Sozialwissenschaftlichen Institut der Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf