

Hans J. Kleinsteuber  
Sabine Nehls (Hrsg.)

# Media Governance in Europa

Regulierung – Partizipation –  
Mitbestimmung

ÖFFENTLICHE KOMMUNIKATION MEDIEN KOMMUNIKATORFORSCHUNG MEDIENSYSTEM JOURNALISMUS WERBUNG MEDIENWIRTSCHAFT ONLINEKOMMUNIKATION MEDIENRECHT PUBLIC RELATIONS MEDIENMANAGEMENT POLITISCHE KOMMUNIKATION PRINTMEDIEN HÖRFUNK FERNSEHEN MEDIENWIRKUNG MEDIENINHALTE LOKALE KOMMUNIKATION MEDIENÖKONOMIE ELEKTRONISCHE MEDIEN MEDIENPÄDAGOGIK NUTZUNGSFORSCHUNG MEDIENGESCHICHTE MEDIENPSYCHOLOGIE KOMMUNIKATIONSTHEORIEN MEDIENPOLITIK MEDIENORGANISATIONEN INTERNATIONALE KOMMUNIKATION MEDIEN UND MARKTFORSCHUNG MEDIENKONZENTRATION ORGANISATIONSKOMMUNIKATION ÖFFENTLICHE KOMMUNIKATION MEDIEN KOMMUNIKATORFORSCHUNG MEDIENSYSTEM JOURNALISMUS WERBUNG MEDIENWIRTSCHAFT ONLINEKOMMUNIKATION MEDIENRECHT PUBLIC RELATIONS MEDIENMANAGEMENT POLITISCHE KOMMUNIKATION PRINTMEDIEN HÖRFUNK FERNSEHEN MEDIENWIRKUNG MEDIENINHALTE LOKALE KOMMUNIKATION MEDIENÖKONOMIE ELEKTRONISCHE MEDIEN MEDIENPÄDAGOGIK NUTZUNGSFORSCHUNG MEDIENGESCHICHTE MEDIENPSYCHOLOGIE KOMMUNIKATIONSTHEORIEN



VS VERLAG

Hans J. Kleinsteuber · Sabine Nehls (Hrsg.)

Media Governance in Europa

Hans J. Kleinsteuber  
Sabine Nehls (Hrsg.)

# Media Governance in Europa

Regulierung – Partizipation –  
Mitbestimmung



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung.

1. Auflage 2011

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Lektorat: Dorothee Koch | Monika Mülhausen

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-17558-4

# Inhalt

|  |     |
|--|-----|
| <i>Hans J. Kleinsteuber/Sabine Nehls</i><br>Vorwort.....   | 7   |
| <i>Hans J. Kleinsteuber</i><br>Zur Einleitung.....   | 9   |
| <i>Wolfgang Hoffmann-Riem</i><br>Nachvollziehende Medienregulierung.....   | 23  |
| <i>Werner A. Meier</i><br>Demokratie und Media Governance in Europa.....   | 37  |
| <i>Hans J. Kleinsteuber</i><br>Regulierung und Governance: Zivilgesellschaft in die Medienpolitik.....   | 57  |
| <i>Peter Humphreys</i><br>Regulierung des Fernsehens und das „Kulturpolitische Toolkit“: Frankreich,<br>Deutschland und Großbritannien im Vergleich und die EU-Dimension. .... | 91  |
| <i>Stanislaw Jdrzejewski</i><br>Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Polen: Wo stehen wir und wohin geht die<br>Entwicklung?.....  | 111 |
| <i>Jo Bardoel/Marit Vochteloo</i><br>Von der Kultur zum Kommerz: EU-Politik für staatliche Beihilfen und<br>öffentlich-rechtlicher Rundfunk.....                               | 125 |
| <i>Wolfgang Thaenert</i><br>Media Governance in Europa – Rundfunkregulierung zwischen Karlsruhe<br>und Brüssel.....  | 145 |
| <i>Christiane Eilders</i><br>Zivilgesellschaftliche Beteiligung im Medienbereich.....  | 159 |
| <i>Thomas Kupfer</i><br>CMFE – Community Media Forum Europe.....   | 183 |

*Barbara Hemkes*

Spurensuche zwischen Rundfunkrat und Pressemitteilung: Beteiligung der Gewerkschaften an den Medien..... 197

*Burchard Bösche*

Die Genossenschaft als Rechtsform demokratischer Medien ..... 215

*Sabine Nehls*

Mitbestimmte Medienpolitik – Chancen und Herausforderungen für nicht-staatliche Akteure ..... 221

*Josef Trappel*

Wie die Medienorganisation zur Demokratie beiträgt – Mitbestimmung und Sicherung der redaktionellen Unabhängigkeit im Spiegel des *Media for Democracy Monitor* ..... 233

*Wolfgang Schulz*

Rechtlicher Rahmen für den öffentlichen Rundfunk nach dem Verfahren über die staatliche Beihilfe in Deutschland: Prokrustesbett oder Hängematte? 247

*Heinrich Bleicher-Nagelsmann*

„Sozialer Dialog im Bereich der AV-Medien (SDAV)“ und medienpolitische Initiativen von Euro-MEI..... 271

*Tina Kolbeck*

Lästig oder nützlich? Effektiv oder überflüssig? Aus der Praxis der Gremienarbeit ..... 279

*Renate Schröder*

Die Reaktion der Journalistengewerkschaften auf die aktuelle Medienkrise.... 287

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen..... 295

Autorinnen und Autoren ..... 297

# Vorwort

*Hans J. Kleinsteuber/Sabine Nehls*

Dieses Buch hat eine eigentümliche Entstehungsgeschichte. Am Beginn stand ein Forschungsauftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Es ging darum, die Arbeit der Arbeitnehmervereinerinnen und -vertreter in den Rundfunkräten der deutschen öffentlichen Rundfunkanstalten und den Medienräten der Landesmedienanstalten zu untersuchen. Sabine Nehls, die schon seit vielen Jahren ihre Erfahrungen mit der Arbeitnehmerseite von Medien und Öffentlichkeit gemacht hatte, übernahm das Forschungsprojekt. Organisatorisch wurde es in der Arbeitsstelle Medien und Politik an der Universität Hamburg angedockt, die Hans J. Kleinsteuber leitet. Die Erträge aus dem eigentlichen Forschungsprojekt präsentierte Sabine Nehls in ihrem Buch *Mitbestimmte Medienpolitik – Gewerkschaften, Gremien und Governance in Hörfunk und Fernsehen*, das 2009 im gleichen Verlag erschien. Wir hatten der Stiftung aber auch eine öffentliche Präsentation der Ergebnisse zugesagt, die wir als internationales Symposium im Juni 2009 in Hamburg unter dem Titel *Media Governance in Europe – Regulation, Participation, Codetermination* durchführten. Dabei war uns eine europäische Einbettung der Ergebnisse wichtig, denn die Aufsichtsgremien in Rundfunk- und Landesmedienanstalten sind eine genuin deutsche Entwicklung, dagegen wird die Frage, wie die jeweiligen nationalen Aufsichtsregime organisiert werden, in ganz Europa gestellt und vielfältig beantwortet. So lag es nahe, dass wir diese Tagung international gestalteten, mit Wissenschaftlern aus insgesamt fünf außerdeutschen Staaten, dazu deutsche Beiträge mit einem europäischen Fokus. Wichtig war uns dabei, wie bereits im Forschungsprojekt, die Verbindung zwischen Wissenschaft und Praxis zu schaffen. Deshalb hatten wir auch zahlreiche Praktikerrinnen und Praktiker eingeladen. Die Erträge dieser Tagung werden in diesem Sammelband dokumentiert, die englischsprachigen Beiträge wurden übersetzt.

Die Besonderheiten der deutschen Rundfunkaufsicht in einen größeren Zusammenhang einzubetten, das war eine der Aufgaben, die Sabine Nehls in ihrer Projektarbeit zu bewältigen hatte. Sie schaffte diese Aufgabe, indem sie die Analyse unter das Konzept der Governance stellte, genauer der Media Governance, wie sie in diesen Jahren viel diskutiert wird. Damit gelang es ihr, ein gedankliches Gerüst zu schaffen, das Vergleiche ermöglichte, sowohl in Richtung auf verwandte Strukturen innerhalb Deutschlands, wie auch mit anderen Staaten Europas. Dazu kommt die Europäische Union, die seit Jahren Verfahren der

Regulierung und der Governance favorisiert. So entstand aus einem eigentlich auf Rundfunkräte und Deutschland fokussierten Projekt quasi in einem zweiten Schritt der Übergang zur europäischen Perspektive.

Mit dem vorliegenden Band schließen wir das Projekt ab und hoffen, dass wir der breit laufenden Debatte zur Media Governance eine vor allem zivilgesellschaftliche Perspektive hinzufügen können.

Wir danken der Hans-Böckler-Stiftung für die finanzielle Unterstützung.

Hans J. Kleinsteuber/Sabine Nehls

*Hamburg/Haan im April 2011*

# Zur Einleitung

*Hans J. Kleinsteuber*

Wie die Beiträge in diesem Buch dokumentieren, gibt es viele Zugänge und Sichtweisen bei der Medien Governance. Das beginnt schon mit dieser eigentümlichen Verbindung eines deutschen mit einem angloamerikanischen Terminus. Derartiger Begriffsimport aus der englischsprachigen Welt lässt häufig auf Trendworte schließen – das gilt sicher auch für Governance. Darüber hinaus operieren wir mit einer Begriffskombination, die das Dilemma verdoppelt, denn weder sind wir uns in der Wissenschaft einig, was genau Medien sind, noch worum es bei Medien Governance geht. Diese Einleitung soll einige Definitionen und Begriffszuweisungen anbieten und diese zueinander in Beziehung setzen. Damit soll nicht mehr als ein grobes Raster angeboten werden, denn keiner der Fachtermini ist unumstritten. Auch die hier versammelten Autoren würden wohl nicht immer zustimmen.

## Medien

Was den Ausgangsbegriff Medien anbetrifft, so handelt es sich um die traditionellen, also vordigitalen Medien, die einem gerichteten Sender-Empfänger-Schema tätig sind und aus Zentren der Produktion ein disperses Publikum von Konsumenten mit Inhalten/Content versorgen. In diesem Bereich kommen ganz spezifische Probleme auf – etwa schwieriger Marktzutritt, Vermachtung der Märkte, Konzentrationstendenzen, Bedrohung von Freiheiten etc. – die unter Einsatz staatlicher und gesellschaftlicher Mittel zu lösen sind. In diesem Sammelband wird immer wieder thematisiert, wie mit Mitteln der Governance und der Regulierung Probleme angegangen werden (sollen).

Uns ist klar, dass mit der Digitalisierung und dem Internet ganz neue Rahmenbedingungen für Medien entstehen. Einerseits geht es um die traditionellen Medien, die inzwischen auch das Internet nutzen, dies aber meist ihren überkommenen Regeln. Inzwischen hat das Netz selbst mit seinen Millionen von Nutzern, die oft von Konsumenten zu Produzenten werden massenmediale Dimensionen angenommen – Manuel Castells spricht in diesem Zusammenhang von „mass self-communication“. (Castells 2009). Die so entstehenden Strukturen erfordern wahrscheinlich ganz neue Formen der Regelung, dabei gilt, dass im

Umfeld des Internet Ansätze der Governance relativ hoch entwickelt sind. Oft sitzen Stakeholder verschiedener Akteursbereiche hier zusammen und planen die Zukunft. Auf absehbare Zeit werden aber die konventionellen Medien Gegenstand von Regulierung und Governance bleiben, auch wenn hier von der Internet Governance gelernt werden kann.

*Abbildung 1:* Definitionen

|                   |   |
|-------------------|---|
| <b>Medien</b>     | “mainstream” Massenmedien, Ansätze begrenzt auf neue Internet basierte Medien anwendbar.  |
| <b>Governance</b> | Verstanden als Gegensatz zu Government<br>Politisches Handeln unter Einbeziehung von Akteuren: “Stakeholders” aus Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft. |
| <b>Europa</b>     | als Mehrebenensystem (Ebenen: Europäische Union, Nationalstaat, Region/Land, lokale Ebene).   |

## **Governance**

Mit Governance beschreiben wir ganz allgemein ein Handeln unter Einbezug verschiedener Akteure, der Stakeholder. Governance-Strukturen sind in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft vorfindbar und aus diesen Großbereichen kommen – ganz allgemein gesagt – auch die Akteure. In der Politik wird dieser Prozess besonders deutlich, wo wir einen Übergang vom herkömmlichen Government des Interventionsstaates zur Governance des Kooperationsstaates feststellen können. Während es im politikwissenschaftlichen Umfeld eher um wertfreie Beschreibung beobachtbarer Veränderungen geht, stammen aus der Ökonomie normative Ansätze einer Good Governance, die auf ethisch akzeptables Handeln zielen. In diesem Sammelband sind Ansätze aus beiden Richtungen – deskriptiv und normativ – zu finden.

Auslöser für den Aufbau von Governance-Strukturen ist häufig der mehr oder minder gleichberechtigte Einbezug von Vertretern aus der Zivilgesellschaft in medienpolitische Entscheidungsprozesse. Dies erscheint naheliegend, weil es ein Gebot moderner Demokratie Bürger vielfältig an Entscheidungen zu beteiligen. Zudem erweist sich deren Beteiligung als zunehmend erforderlich, da ge-

stellte Aufgaben vom Staat allein nicht mehr gelöst werden können. Dieser Bedeutungsanstieg des Bürgers als Akteur ist ein Reflex auf die Erfahrung, dass Aufgaben zunehmend nicht mehr allein von Macht und Markt, von Staat und Politik erledigt werden können. Es geht also um (was für ein seltsames Wort) „ehrenamtliche Tätigkeit“, um bürgergesellschaftliches Engagement, um Handeln unter non-profit Bedingungen. Während Governance auf vielen Aktionsfeldern diskutiert wird, zeigt der Bereich Medien zumindest eine Besonderheit, hier geht es nicht nur um Beteiligung an den Entscheidungen anderer, es geht auch um das Selbermachen, um den Bürger als Medienmacher – aus gesellschaftlicher Verantwortung oder einfach nur aus Begeisterung.

## Europa

Überträgt man die beiden Kategorien Medien und Governance auf Europa – hier gemeint als die Europäische Union (EU) – so wird deutlich, dass beide darin eine erhebliche Rolle spielen. Seit Ende der 1980er Jahre hat sich die EU als eigene medienpolitische Kraft etabliert, wurde 1989 mit ihrer Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ selektiv aktiv und etablierte sich damit zugleich als eine Art „Überregulierer“ gegenüber den Mitgliedsstaaten, später förderte sie zudem Formen der Selbst- und Koregulierung in Mediensektoren. Jenseits dieser europäischen Komponente findet das Gros aller Medienregulierung allerdings weiterhin im nationalen Gehäuse der Mitgliedsstaaten statt. Allerdings wird auch die oft wenig transparente Einflussnahme aus Europa in die Regulierungsregime der Nationalstaaten betont. Soweit Regulierung in den Nationalstaaten verankert ist, zeigt sie – unterschiedlichen Traditionspfaden folgend – eine erhebliche Variationsbreite, einerseits innerhalb Westeuropas, aber dann auch zwischen West- und Osteuropa.

## Mehrebenensystem

Mit dem Erfolg des europäischen Integrationsprojekts entstand in Europa eine Mehrebenensituation, will sagen, dass Entscheidungen zunehmend zwischen den verschiedenen Ebenen des europäischen Gebäudes oszillieren, sich also zwischen dem lokalen und dem kontinentalen Raum bewegen. Dabei kommt die Besonderheit Deutschlands hinzu, in dem – einmalig in Europa – die Bundesländer zu der zentralen medienpolitischen Arena geworden sind. Handeln in Mehrebenensystemen bedeutet, dass Akteure sich zusammenschließen, um gemeinsam zu Entscheidungen zu kommen – wenn erforderlich, über alle staatliche Grenzen hinweg. Faktisch findet so Medienpolitik heute auf allen Ebenen statt,

dort treten neben Regierungen auch Unternehmen, Lobbys und Bürgergruppen auf, sie verbünden und bekämpfen sich und suchen die Ebene, die ihnen zuständig erscheint, aber auch die, die sich als besonders offen gegenüber ihren Anliegen erweist.

*Abbildung 2:* Governance und Makrobereich

|  |  |                                 |
|--|--|---------------------------------|
| <b>Top Down<br/>Government,<br/>hoheitlich<br/>handelnder „Staat“<br/>(Makrobereich)</b> | <u>Institutionen (Makrobereich)</u>    | <u>Normen</u>                   |
|  | EU-Kommission/EU-Parlament             | Richtlinien                     |
|  | Bundesregierung/Bundestag              | Bundesgesetze                   |
|  | Landesregierung/Landtag                | Landesgesetze<br>Staatsverträge |
|  | Rundfunkanstalt<br>Landesmedienanstalt | Lizenzverfahren                 |

### **Makro, Meso und Mikro**

Es erweist sich als sinnvoll, die Handlungsbereiche je nach ihrer Größe und Zuordnung zur Gesellschaft zu unterscheiden, eine naheliegende Unterscheidung geht von Systemen (= Makro), Akteuren (= Meso) und Individuen (= Mikro) aus. Im Makro-Bereich finden wir die Institutionen und Arenen, in denen sich die verbandlich organisierten Bürger treffen, um gemeinschaftlich Entscheidungen zu fällen, in Parlamenten, in Aufsichtsgremien (z. B. Rundfunk- und Medienräte), in Expertenrunden, aber auch in Regierungen oder den Hinterzimmern der Verwaltungen. Im Mesobereich finden wir die Zusammenschlüsse von Bürgern, die gemeinsam antreten um Einfluss auszuüben, in Parteien, in Lobbys, in Non-Governmental Organizations (NGOs), in Unternehmen. Gemeinsam konstituieren sie einen „intermediären“ Bereich, in dem ein Großteil von Governance-Aktion angesiedelt ist. Schließlich gibt es den Mikrobereich der Individuen, die in ganz unterschiedlicher Rolle in Erscheinung treten können, als Staatsbürger (z. B. Wähler), als Konsument (z. B. Leser oder Zuschauer), als Investor (z. B. Aktionär), Produzent (z. B. professioneller Journalist), als bürgerlich engagierter Medienmacher oder auch in wechselnden Rollen.

Abbildung 3: Governance und Meso-/Mikrobereich

|  |                                    |  |
|--|------------------------------------|--|
|  | <u>Individuen (Mikroebene)</u>     | <u>Akteure (Mesoebene)</u>             |
|  | Allgemein: Bürger                  | Allgemein: Intermediäre Organisationen |
| <b>Bottom Up<br/>Governance,<br/>Akteure<br/>→Politik,<br/>Wirtschaft,<br/>Zivilgesellschaft</b> | Staatsbürger                       | Parteien                               |
|  | Medienproduzenten                  | Unternehmen                            |
|  | Medienkonsumenten                  | Verbände                               |
|  | Journalisten                       | Lobbys                                 |
|  | Medienmacher aus Zivilgesellschaft | NGOs                                   |
|  |                                    | Gewerkschaften                         |
|  |                                    | Berufsverbände                         |
|  |                                    | Bürgermedien                           |

**Input und Output**

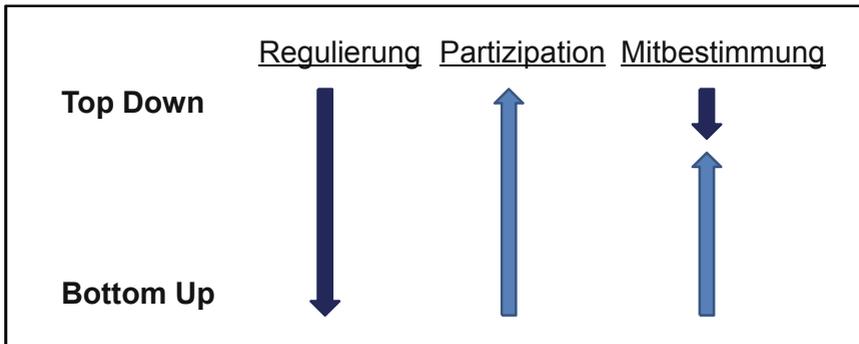
Hier geht es um ein Verständnis von Entscheidungshandeln und Governance, das mit den Begriffen Input und Output beschrieben werden kann. Es sind demnach Akteure aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die mit ihren Interessen, Leitvorstellungen und Forderungen ihren Input in verschiedenen Arenen leisten, um damit in Verhandlungsprozesse einzu treten, die schließlich in Entscheidungen umgesetzt werden. Darauf können sie als Output verstanden werden, welche die Form von Gesetzen, Staatsverträgen, Regulationen, Unternehmensentscheidungen, Codes etc. annehmen. Input und Output stehen in einem zyklischen Verhältnis zueinander, der Output der letzten Runde wird zum Input der darauffolgenden.

Verbindet man diese Ansätze mit der oben beschriebenen Mehrebenenstruktur, so wird deutlich, dass diese Input-Output-Prozesse auf verschiedenen Ebenen ablaufen können und Akteure einerseits auf mehreren Ebenen antreten, andererseits die Ebene suchen, von der sie sich besondere Durchschlagskraft versprechen. Wegen der zunehmenden Bedeutung der EU haben sich früher national operierende Meso-Akteure wie Parteien, Lobbys, NGOs, Unternehmen europäisiert und treten zusätzlich als europäische Akteure an. So können sie ihre „Bataillone“ auf verschiedenen Ebenen in den Kampf um den für sie optimalen Output schicken.

### Top down und bottom up

Ein weiteres Konzept fragt nach der Richtung der Entscheidungsfällung. Die beiden Grundrichtungen sind „top down“ und „bottom“ up. Es geht hier um die Spitzen und die Basis unserer Gesellschaften. Wird eine Entscheidung top down gefällt, so geht sie von einem Zentrum aus, das überwiegend autonom entscheiden kann, entsprechend gering ist der damit verbundene Entscheidungsaufwand. Geschieht dies dagegen bottom up, so beruht sie auf dem Ausgleich unter verschiedenen Akteuren, die Entscheidungen gemeinsam aushandeln, vorbereiten, entsprechend größer sind Zeit- und Kostenaufwand. Andererseits ist es für die Legitimität und Durchsetzbarkeit von Entscheidungen zunehmend wichtig, dass sie auf breiter Basis ausgehandelt wurden und Zustimmung finden. Auch wenn die EU anderes behauptet, so finden die meisten ihrer Aktionen top down statt, bottom up-Ansätze kommen dagegen eher von der Basis, von lokalen Ebenen, sie suchen verschiedene Stakeholder in einen Kompromiss einzubinden. Das in der EU eher abstrakt vertretene Prinzip der Subsidiarität legt eine bottom up-orientierte Politik nahe. Governance identifiziert sich vor allem mit bottom up-Ansätzen.

Abbildung 4: Richtung Medienbezogener Willns- und Entscheidungsbildung



### Regulierung, Partizipation, Mitbestimmung

Die diesem Buch zugrunde liegende Tagung gliederte das Gebiet der Governance in drei Schlüsselbegriffe;

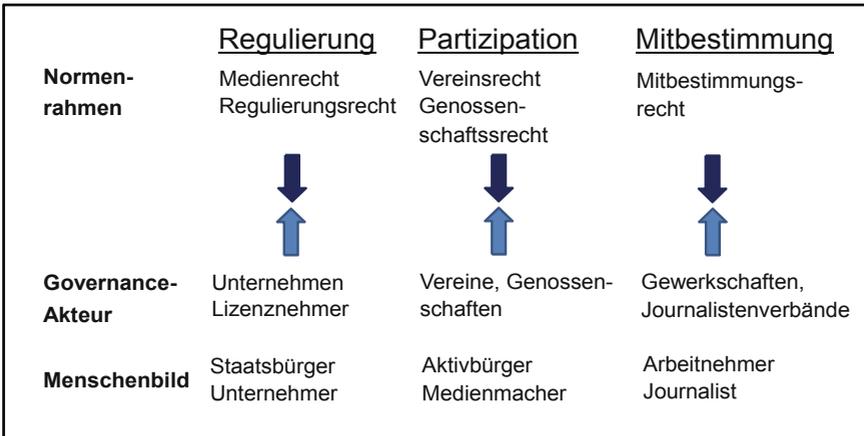
- Regulierung,
- Partizipation,
- Mitbestimmung.

*Regulierung* bedeutet dabei Regelsetzung durch staatliche Organe und hat damit im Output eine überwiegende top down-Struktur.

*Partizipation* meint dagegen Teilhabe der Bürger an sie betreffenden Prozessen, sie ist bottom up orientiert.

*Mitbestimmung* beschreibt eine besondere Mittellage, bei der durch gesetzliche Regelung – also top down – Partizipation im Unternehmen ermöglicht wird, die wiederum bottom up bei der Unternehmensleitung ankommt.

Abbildung 5: Normenrahmen, Governance und Menschenbild



Was hier als abstrakte Begrifflichkeit entwickelt wurde, soll in Bezug auf die nachfolgenden Beiträge dieses Sammelbandes konkretisiert werden.

**Beiträge in diesem Sammelband**

*Wolfgang Hoffmann-Riem*, Professor (em.) der Universität Hamburg und ehemaliger Richter am Bundesverfassungsgericht eröffnet mit seinem Beitrag zur Nachvollziehenden Medienregulierung die Perspektive insbesondere auf den Modus der Problembewältigung im Rahmen von Governance. Wichtig sei nicht nur die Erfassung des Problems selbst, sondern auch die der Rahmenbedingungen, der Handlungs- und Verkehrsformen sowie der vielfältigen Abhängigkeiten unterschiedlicher Akteure. Die Regulierung habe sich den veränderten Strukturen der Märkte und den Interessen der Medienunternehmen „nachvollziehend“ angepasst, also nicht gegengesteuert, sondern mitgerudert. Er plädiert dafür, überkommene Regelungskonzepte immer wieder auf den Prüfstand zu stellen und gegebenenfalls Modifikationen anzubringen. Neben Trägern hoheitlicher

Regulierung seien auch zivilgesellschaftliche Akteure als Gegengewicht nötig. Auch dabei seien aber Governance-Probleme zu bewältigen, wie also eine Gemeinwohlsicherung der Medien in einer pluralen, international geöffneten Gesellschaft möglich ist.

*Werner Meier*, Senior Researcher und Lecturer an der Universität Zürich, stellt Demokratie und Media Governance in Europa in den Mittelpunkt. Er unterstreicht, dass sich Medienpolitik zunehmend von der nationalen auf die europäische und globale Ebene bewegt, sich also im Mehrebenensystem zentralisiert. Der Trend geht hin zu einer europäischen Medienpolitik, in der ein neuartiges, viel breiter angelegtes Regulierungsregime wirksam wird, in dem verstärkt Selbst- und Co-Regulierung praktiziert wird. Unter dem Konzept der Governance sieht er eine Bewegung weg von staatlich auferlegten harten Regeln hin zu neuen, weicheren Regelungen in Netzwerken der Macht. Fragt man nach den Möglichkeiten einer demokratischen und partizipativen Governance, so fällt Europa weit hinter seine Möglichkeiten zurück.

*Hans J. Kleinsteuber*, Prof. (em.) der Universität Hamburg, setzt die Schlüsselbegriffe Regulierung und Governance zu einander in Beziehung und sucht gezielt nach Elementen des Einbezugs von Akteuren der Zivilgesellschaft in medienpolitische Entscheidungsprozesse. Im internationalen Vergleich umreißt er, dass Elemente bürgerlichen Engagements und damit eines bottom up seit den ersten Tagen des Funkens zu finden sind. Schaut man sich verschiedene Modelle in der Welt an, so bietet sich ein Reichtum an Modellen zur Stärkung der Bürgerseite, darunter Transparenz zur Sicherung von Bürgerbeteiligung, Bürgervertreter als „sozial relevante Gruppen“ in Aufsichtsorganen oder zivilgesellschaftliches Organisieren und Produzieren in eigenen Community-Medien. Der Artikel plädiert für mehr bottom up in den Medien, gerade auch in Deutschland.

*Peter Humphreys*, Professor an der Universität Manchester, berichtet von den Ergebnissen eines größeren Projekts, das der britische Economic and Social Research Council unterstützt hatte. Er vergleicht nationale Regulierungsregime auf der Grundlage des von den Kanadiern Peter S. Grant und Chris Wood entwickelten Konzepts von „kulturpolitischen Toolkits“ des Staates, der mit Mitteln wie öffentlich-rechtlicher Rundfunk, Produktionssubventionen, Programmquoten oder Konzentrationsbestimmungen steuern eingreifen kann. Die drei untersuchten Staaten Großbritannien, Frankreich und Deutschland blieben insgesamt ihren vertrauten Toolkits verpflichtet, wobei das UK und Deutschland auf starke öffentliche Anbieter setzen, Frankreich dagegen auf eine aktive Förderungs- und Quotenpolitik. Im europäischen Mehrebenensystem findet Humphreys sowohl Ausprägungen von „Aufwärtsregulierung“, mit Zügen einer bottom up-Politik, sieht aber auch einen marktgesteuerten „Abwärtswettbewerb“ aus der EU, der top down auf die Staaten zurück wirkt.

*Stanislaw Jedrejewski*, Professor an der Universität Kozminski in Warschau, stellt Entwicklungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Mittel- und Osteuropa sowie speziell in seinem Heimatland Polen dar. Ausgangspunkt ist das im Westen entwickelte öffentliche Modell. Im Osten stellt sich die Aufgabe, einen ehemals staatlichen Rundfunk in einer Phase der Veränderung zu überführen, da der Staat stark bleibt, die Zivilgesellschaft wenig Stärke zeigt, Korruption ein Problem darstellt und demokratische Identifikation gering entwickelt ist. Manche Beobachter fürchten deshalb, dass dort die Entwicklung in Richtung Italien und Berlusconi abgeleitet und Rundfunk eine Beute von Politikern und Oligarchen bleibt. Der Autor endet damit, die Mediengesetzgebung in Polen nachzuzeichnen und Ungewissheiten des aktuellen Regulierungsmodells zu erörtern. Ihm erscheint es notwendig, in der Gesetzgebung auf zivile und parlamentarische Kerne zu achten. Im Vergleich ist interessant, dass es um genuin nationale Auseinandersetzungen geht, während Europa kaum eine Rolle spielt.

*Jo Bardoel* von der Universität Amsterdam und *Marit Vochteloo* vom Niederländischen Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft in Den Haag betonen das ständige Spannungsverhältnis von Wettbewerb und Kultur in der europäischen Medienpolitik. Sie verdeutlichen dies am Beispiel der EU-Politik für staatliche Beihilfen und der Bedrohung des öffentlichen Rundfunks. Sie beobachten eine ständige Expansion der EU auf Kosten nationalstaatlicher Regulierung. Im europäischen Mehrebenensystem konnte die zentrale EU-Ebene immer mehr Kompetenzen auf sich konzentrieren und Entscheidungen top down den Mitgliedsstaaten aufzwingen. Eigentlich stellt das Amsterdamer Protokoll von 1997 fest, dass der öffentliche Rundfunk zur Wahrung des Medienpluralismus in Europa unentbehrlich ist. Tatsächlich gewannen Kräfte in der EU die Oberhand, die Wettbewerb in den Mittelpunkt stellen und damit den öffentlichen Rundfunk zum Sonderfall erklären, der besonderer Legitimation bedarf. Immer neue Aushandlungsprozesse führten schließlich dazu, dass ex-ante Prüfungen wie Public Value-Test und Drei-Stufen-Test einseitig dem öffentlichen Rundfunk auferlegt wurden (wie ihn unten Wolfgang Schulz in den Mittelpunkt seiner Analyse stellt).

*Wolfgang Thaenert*, Europabeauftragter der Direktoren der Landesmedienanstalten und Direktor der hessischen Landesmedienanstalt, schaut auf die Wandlungen der audiovisuellen Medienregulierung zwischen Karlsruhe und Brüssel. Er geht von Ordnungsprinzipien aus und nennt Ziele wie ein vielfältiges Medienangebot, redaktionelle Unabhängigkeit von Staaten und Dritten, ein barrierefreier Zugang der Bürger zu vielfältigen Programmangeboten sowie der Schutz von Verbrauchern und Nutzern. Diese Grundlagen ändern sich unter dem Druck von Digitalisierung, Konvergenz und Globalisierung. Der Autor unterscheidet dabei zwischen repressiver Regulierung und Formen der Co-

Regulierung, der Selbstkontrolle, der Kooperation und den Einsatz partizipativer Steuerungsinstrumente. Governance meint in diesem Kontext ein Steuerungselement, das über hoheitliche Regulierung hinaus zivilgesellschaftliche Kräfte und Interdependenzen berücksichtigt.

*Christiane Eilders*, Professorin für Kommunikations- und Medienwissenschaft an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf untersucht Potentiale und Grenzen unterschiedlicher Beteiligungsformen. Die Forderung nach einer Beteiligung der Zivilgesellschaft im Medienbereich betrifft zwei grundsätzlich unterschiedliche Arten der Teilhabe. Zum einen geht es um Steuerung oder Regulierung, also um die Mitwirkung der Zivilgesellschaft an der Organisation und Kontrolle von Medieninstitutionen sowie nicht institutionalisierten Netzwerkstrukturen. Zum anderen geht es um eine Teilhabe am medial vermittelten Diskurs, indem etwa zivilgesellschaftliche Akteure ihre Anliegen durch die Medien einem Publikum zur Kenntnis bringen. Hier werden besonders häufig die erweiterten Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Artikulation in den Online-Medien genannt. Häufig aus dem Blick gerät die Rolle der konventionellen Massenmedien für die Partizipation der Zivilgesellschaft. Hier werden die Anliegen der Zivilgesellschaft zwar nur über den Umweg journalistischer Vermittlung öffentlich, erreichen allerdings ein weit größeres Publikum und können so in der Regel mehr Einfluss auf politische Entscheidungen entwickeln.

*Thomas Kupfer* (verst.), freier Radiojournalist, Publizist und Medienpädagoge, stellt das Community Media Forum Europe vor. Community Media (CM) – also nicht kommerzielle, gemeinnützige Rundfunkmedien – sind seit geraumer Zeit in der europäischen Medienlandschaft präsent und blicken auf eine ebenso lange Geschichte der Selbstorganisation zurück. Seit 2002 ist jedoch eine unzureichende Präsenz der Community Media auf politischer Ebene in Europa zu verzeichnen. Aus diesem Grunde haben Vertreter der nationalen Verbände, Medienaktivisten, Medienschaffende und Wissenschaftler 2004 das Community Media Forum Europe (CMFE) initiiert, das 2006 als aktionsorientiertes Netzwerk von Organisationen und Einzelpersonen im CM-Bereich formell gegründet wurde, um das Potential der CM innerhalb der europäischen Medienlandschaft zu präsentieren.

*Barbara Hemkes*, bis 2010 Pressesprecherin beim DGB Bezirk NRW, spürt den Bedingungen und Möglichkeiten für Beteiligungen der Gewerkschaften im Mediensystem nach. Ausgangspunkte dafür sind die rasanten Veränderungen der Medienlandschaft und die wachsende Bedeutung von Präsenz im medial vermittelten gesellschaftlichen Diskurs. Gewerkschaften beteiligen sich im Medienbereich über Medienpolitik, Öffentlichkeitsarbeit und Interessenvertretung der Beschäftigten. Eine eigene Beteiligung an (Massen)Medien gibt es nicht. Neben ökonomischen Restriktionen sind im System Gewerkschaft selbst Haltungen und

Strukturen zu finden, die eher hemmend auf eigene Beteiligungen in der Medienlandschaft wirken. Dabei sind Chancen gewerkschaftlicher Beteiligung am Medienbetrieb zwischen Rundfunkrat und Pressemitteilung gar nicht schlecht. Sie zu nutzen, ist weniger eine Frage von Ressourcen sondern von Strukturen der gewerkschaftlichen Kommunikation. Gewerkschaften müssen den Diskurs nach innen und nach außen öffnen und als Chancen für ihre Organisations- und politischen Ziele erkennen.

*Burchard Bösche*, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Zentralverbandes deutscher Konsumgenossenschaften, gibt einen Einblick in genossenschaftliche Organisation und deren Bedeutung für die Medien. Genossenschaften sind Unternehmen, die ihren Kunden gehören. Die Kunden wollen damit kein Geld verdienen, sondern gute Waren zu einem angemessenen Preis. Damit eignet sich die Genossenschaft gut als wirtschaftliche Form für Medienfreiheit und kulturelle Vielfalt. Die Zahl der Menschen, die in der Lage sind, für eine solche Genossenschaft Geld zu erübrigen, ist beträchtlich. Es geht auch darum, privaten Reichtum öffentlichen Zwecken nutzbar zu machen. Das Stimmrecht nach Köpfen und nicht nach Kapitalbeteiligung sichert dabei die demokratische Struktur. Mediengenossenschaften müssen ihre Mitglieder einbeziehen. Sie müssen die Chance bieten, Einfluss auf die Inhalte zu nehmen, sich wieder zu erkennen. In anderen europäischen Ländern, wie etwa Italien, sind genossenschaftliche Medien selbstverständlicher Bestandteil der Informationskultur. Es wäre wichtig, sich stärker zu vernetzen, einen europäischen und vielleicht weltweiten Zusammenhang zu bilden.

*Sabine Nehls*, Kommunikationswissenschaftlerin, Journalistin und medienpolitische Beraterin, geht davon aus, dass Medienpolitik ein Feld ist, das sowohl die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, als auch ihre Interessenvertretungen, die Gewerkschaften, in besonderer Weise betrifft: Als Akteure, als „Lieferanten“ von Nachrichten, sind sie Teil des Mediensystems, als Rezipienten sind sie „Käufer“ der Produktionen und als „Kontrolleure“ gestalten sie die Bedingungen mit, unter denen dieser Austausch stattfindet. Sie berichtet über das Forschungsprojekt Mitbestimmte Medienpolitik, das die Gewerkschaften als Akteure von Medienpolitik in den Blick genommen hat. Insbesondere die Analyse, wie Arbeitnehmerorganisationen (DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, DJV und der DBB), als gesellschaftlich relevante Gruppen medienpolitisch – auch in den Kontrollgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – agieren, meist aber über die gewerkschaftliche Politik hinausweisen. Das Projekt hat sowohl Ausgangslage und Rahmenbedingungen gewerkschaftlicher Medienpolitik untersucht, als auch Perspektiven entwickelt, um eine fundierte und engagierte arbeitnehmerorientierte Medienpolitik zu diskutieren. Ergebnisse aus einer Gremienbefragung und mehreren Fallstudien haben Anforderungen an und Informations-

bedarfe von mitbestimmungspolitischen Akteuren in den Aufsichtsgremien aufgezeigt.

*Josef Trappel*, Professor an der Universität Salzburg stellt erste Ergebnisse des Projekts Media for Democracy Monitor vor, wobei der Fokus speziell auf Mitbestimmung und Unabhängigkeit im Mikrobereich der Redaktionen liegt, es geht um Elemente eines bottom up. Das Projekt war in Kooperation mit anderen Kommunikationswissenschaftlern in fünf europäischen Ländern durchgeführt worden, deren Ergebnisse vergleichend ausgewertet wurden. Der Autor geht von einer normativen Orientierungsmarke aus, danach sollen Medien grundlegende Funktionen in westlichen Demokratien erfüllen. Dafür müssen sie staatsfern organisiert werden, politische Informationsaufgaben übernehmen, als Vermittler zwischen verschiedenen Auffassungen wirken und Machtinhaber überwachen. Für die empirische Umsetzung werden drei Indikatoren in den Mittelpunkt gestellt, (1) der Schutz vor interner und (2) externer Einmischung in redaktionelle Angelegenheiten sowie (3) redaktionelle Mitentscheidungsregeln. Auf der Mikroebene wird nach Verhaltenscodizes in den Unternehmen gefragt. Existenz, Ausgestaltung und Wirksamkeit dieser Regeln werden im Rahmen der Media Governance diskutiert, die wiederum auf Konzepte der Corporate Governance zurückführt. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass in den Referenzstaatenerhebliche Unterschiede bestehen.

*Wolfgang Schulz*, Direktor des Hans-Bredow-Instituts für Medienforschung an der Universität Hamburg, bringt bei diesem Thema auch praktische Erfahrungen ein, weil er die Bundesländer im Verfahren gegen die Bundesrepublik betreffend staatliche Beihilfe für Rundfunkanstalten unterstützte. Ähnlich wie im Beitrag Thaenert setzt er sich mit den Grundlagen des deutschen Rundfunks angesichts europäischer Herausforderungen auseinander. Anfangs war die Ausprägung des dualen Systems in Deutschland massiv von der privat-kommerziellen Konkurrenz kritisiert worden. Sowohl die Vorgeschichte der Auseinandersetzung um Beihilfen wie auch der mit der EU erzielte Kompromiss zeigen Elemente von Mehrebenenpolitik, wobei öffentliche Anbieter in der Defensive standen. In Umsetzung des erreichten Kompromisses wurden ein Public Value-Verfahren mit einem Drei-Stufen-Test eingeführt. In diesen Verfahren wächst den Rundfunkräten, die zustimmen müssen, eine neue Aufgabe zu, was sie insoweit auch stärkt. Die Durchsetzung des Kompromisses geschah eher top down, mit dem Einbezug der sozial breit aufgestellten Rundkräte beim Public-Value-Test sind auch Elemente von bottom up in den Prozess eingebaut.

*Heinrich Bleicher-Nagelsmann*, Bereichsleiter Kunst und Kultur beim Bundesvorstand der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di und Präsident von UNI-MEI, hat nicht nur als langjähriges Mitglied im Rundfunkrat der Deutschen Welle Erfahrungen mit Governancestrukturen. Er berichtet über den Sozialen Dialog

und die medienpolitischen Initiativen von UNI-MEI, der europäischen Region von UNI-MEI, einer globalen Gewerkschaft für Medien und Kunst. Dabei werden die vielfältigen Themen deutlich, über die sich die unterschiedlichen Akteure im Rahmen des Sozialen Dialogs als Beispiel für einen Geovernanceprozess auf europäischer Ebene auseinandersetzen. Er geht auch auf die Möglichkeiten der Einflussnahme in Gesetzgebungsverfahren ein.

*Tina Kolbeck*, Pressesprecherin beim DGB Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt, schreibt auch als erfahrenes Mitglied in den Aufsichtsgremien privat-kommerzieller und öffentlich-rechtlicher Medien. Sie wirft einen Blick auf die Arbeit der Gremien und meint, die Praxis zeige, dass Rundfunkräte ihren Anstalten verbunden und loyal sind, aber zugleich bedacht auf ihre Unabhängigkeit und Kritikfähigkeit. Als Gebührenzahler und Mediennutzer sind Rundfunkräte zudem Experten des Medien-Alltags. Die Drei-Stufen-Tests stärken die Position der Gremien. Dies zeigt exemplarisch der bundesweit erste Drei-Stufen-Test, den der NDR-Rundfunkrat zur Einführung der NDR-Mediathek freiwillig gestartet hat. Arbeitsebenen, Entscheidungsabläufe und Kompetenzen sind neu geschaffen worden. Die Kritik an der Arbeit des Gremiums ist von den Interessen kommerzieller Anbieter geleitet und zielt darauf ab, die Gremien in den laufenden Tests zu verunsichern. Im Vordergrund stehen nicht die marktlichen Auswirkungen, sondern das Interesse der Allgemeinheit. Es geht darum, Bürgerinnen und Bürgern den freien Zugang zu hochwertigen und vielfältigen öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten zu garantieren.

*Renate Schröder*, Co-Direktorin der Europäischen Journalistenorganisation EJF und der Internationalen Journalistenorganisation IJF wirft einen Blick auf die Arbeit der internationalen Journalistenorganisationen. Dabei steht die Krise der Medien im Mittelpunkt. Sie erläutert das Vorgehen der Organisationen, um die Bedingungen journalistischer Arbeit in Zeiten der Krise zu schützen und zu verbessern.

Castells, Manuel (2009) *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press.

# Nachvollziehende Medienregulierung<sup>1</sup>

*Wolfgang Hoffmann-Riem*

## Abstract

Der Text thematisiert den Modus von Regulierung. Die im Zusammenspiel von Technikentwicklung und Ökonomie erzeugte Dynamik im Mediensektor lässt regulatorischer Einwirkung nur begrenzte Chancen. Es werden Trends des Um- und vor allem Abbaus von Regulierung aufgezeigt, die verdeutlichen, dass Regulierung sich meist veränderten Strukturen der Märkte und Strategien der Akteure anpasst. Auf eine Verfehlung normativ gesetzter publizistischer Ziele reagiert sie am ehesten mit Zielanpassung und sie verzichtet weitgehend auf eine wirksame Gegensteuerung. Gefährdet ist vor allem die Medienzugangsfreiheit in ihren verschiedenen qualitativen Dimensionen.

## I

Governance ist seit langem ein Modebegriff. Seine Verwendungsweisen sind immer noch vielfältig und schillernd. Ich beziehe ihn auf das „Wie“ der Bewältigung eines Problems, insbesondere auch des „Regierens“ als hoheitlicher Beitrag zum Umgang mit gesellschaftlichen Problemen. Der Governance-Begriff ist aber nicht auf den staatlichen Bereich begrenzt, sondern betrifft auch – und im Mediensektor sogar vorrangig – die nicht staatlichen „Stakeholders“. Wird Media Governance gleichwohl – wie auf dieser Tagung – vorrangig auf die hoheitliche Regulierung bezogen, muss der Blick dennoch weit gezogen werden, da solche Regulierung sich in vielem auf privatwirtschaftliche Akteure bezieht. Vor allem aber erfolgen Problembewältigungen häufig in kooperativer Abstimmung zwischen hoheitlichen und privaten Trägern, also denen aus Politik, Wirtschaft, Gesellschaft u. ä.

Geht es bei Governance letztlich um das Wie der Problembewältigung bei der Sicherung (auch) gemeinwohlorientierter Ziele durch verschiedene Akteure, gerät der Modus der Problembewältigung in den Blick. Wichtig ist nicht nur die

---

<sup>1</sup> Keynote auf der Internationalen Fachtagung: Media Governance in Europe. Regulation, Partizipation, Co-Determination am 20. Juni 2009 in Hamburg

Erfassung des Problems selbst, sondern auch die der Rahmenbedingungen, der Handlungs- und Verkehrsformen sowie der vielfältigen Abhängigkeiten unterschiedlicher Akteure. Verschiedene Handlungsebenen (regional, national, europäisch und global), eine Pluralität betroffener Interessen, die Ausdifferenzierung von Akteuren, die große Komplexität vieler zu bewältigender Probleme und verschiedene Verflechtungen und Interdependenzen, aber auch ein häufig weit gefächertes Instrumentenarsenal sind zu erfassen und darauf zu besehen, wie sie unter Problemlösungsaspekten einander optimal zugeordnet werden können. Von all dem können im Folgenden nur einzelne Fragen angesprochen werden.

## II

Hoheitliche Aktivitäten rechtfertigen sich, wenn sie bestimmten erwünschten Zielen dienen und einen Beitrag zur Zielerreichung bringen können, der erwartbar besser ist als die Überlassung der Problemlösung an den privaten Bereich, d. h. im Mediensektor an den ökonomischen Markt. Die nicht weiter thematisierte Prämisse meiner folgenden Überlegungen ist die im Bereich der Medienökonomie, auch weiterhin der Netzwerkökonomie, m. E. hinreichend plausibilisierte Annahme, dass die Ziele, auf die das Mediensystem jedenfalls nach deutschem Verfassungsrecht ausgerichtet sein soll, allein marktmäßig nicht hinreichend erreicht werden können. Zu den Zielen zählen eine hinreichende inhaltliche, gegenständliche, der Pluralität und Heterogenität von Interessen in modernen Gesellschaften gerecht werdende Vielfalt im Medienangebot, aber auch die Sicherung von Zugangschancengleichheit der Rezipienten in einer auf ihre Kommunikationsinteressen und -verhaltensmöglichkeiten abgestimmten und nicht manipulativen Weise. Dazu gehört aber auch der Schutz von Interessen, die mit Medienbetätigung kollidieren können, wie etwa Jugendschutz, Schutz persönlicher Integrität, Privatheit oder Verbraucherschutz.

## III

Der Wegfall der Knappheit an Übertragungswegen, die Vermehrung und Ausdifferenzierung der Programmangebote und Vertriebsmöglichkeiten, etwa durch Computerisierung, Digitalisierung, Datenkompression und -dekompression, sowie weitere technologische Möglichkeiten und neue Dienste haben keineswegs bewirkt, dass die erwähnten Ziele sich quasi automatisch einstellen. Im Folgenden beschränke ich meine Betrachtung auf die Massenkommunikation, obwohl mir bewusst ist, dass dies eine nicht mehr stets angemessene Vorgehensweise ist oder dass jedenfalls die Grenzen zwischen Individual- und Massenkommunika-

tion zwar nicht aufgehoben sind, sich aber doch in relevanten Bereichen nur schwer ausmachen lassen und nicht stets als Anlass für normative Differenzierungen taugen.

Als Grundannahme gehe ich davon aus, dass elektronische Massenmedien aufgrund ihrer Breitenwirkung, Suggestivkraft und Möglichkeit zur Aktualität und vor allem zur Vermittlung von – oder zumindest zur Vermittlung des Anscheins von – Authentizität für die Meinungsbildung weite Teile der Bevölkerung weiterhin hervorragende Bedeutung haben. Unter Rückgriff auf diese Charakteristika von Massenmedien hat das Bundesverfassungsgericht die Besonderheiten der Regulierung dieser Medien gerechtfertigt. Sie sind auch bei der Verlagerung massenkommunikativer Angebote in das Internet nicht als solche obsolet.

Die Ausdifferenzierung der Angebote und Verbreitungswege, aber auch die ungeheure Fülle verfügbaren Materials vermitteln Chancen einer stärker auf die Interessen der betroffenen Rezipienten, aber auch auf die Interessen der Kommunikatoren und insbesondere ihre ökonomischen Interessen ausgerichteten Medienbetätigung. Sie verursachen zugleich Risiken. Der Kampf um die Aufmerksamkeit der Nutzer sowie deren faktische Unmöglichkeit, sich vor dem Medienkonsum über die zu erwartenden Inhalte zu orientieren, haben beispielsweise in den Suchmaschinen und Navigatoren neue Akteure geschaffen, die für den Nutzer hilfreich sein, aber auch mit Risiken selektiver Steuerung oder gar Manipulation verbunden sein können.

Mit der Ausdifferenzierung der Medienordnung ist die Sicherung des chancengleichen Zugangs eher schwerer geworden, und zwar nicht nur für die Rezipienten, sondern teilweise auch für Medienakteure, etwa hinsichtlich der Zugänglichkeit zu attraktiven Rechten und Ereignissen und der Zugänglichkeit von Übertragungswegen zu fairen Bedingungen. Konzentrationsprozesse, die Medienregulierung seit jeher kontrollieren musste oder hätte kontrollieren sollen, gibt es unter den Bedingungen der Netzwerkökonomie zwar unter veränderten Erscheinungsformen, aber es gibt sie doch, wenn auch Monopole oder Oligopole nicht mehr so stabil sein dürften wie früher. Der vermehrte Zugang von Medienunternehmen, die kein besonderes Interesse an der jeweiligen publizistischen Leistung haben, sondern durch vorrangige Renditeerwägungen geprägt sind, hat im Übrigen die Medienszene verändert – so etwa durch die Aktivitäten von Finanzinvestoren und Hedgefonds. Mancher sehnt sich nach der Zeit zurück, als publizistisch engagierte Verleger wie Axel Springer jedenfalls ein publizistisches Ziel verfolgten, ungeachtet der Frage, ob es jeweils persönlich gebilligt wurde.

Ein Rückblick auf die Medienentwicklung der vergangenen 30 Jahre lässt bestimmte Trends auch in der Medienregulierung erkennen. Wie auch im Ausland war die externe Medienaufsicht in Deutschland nur sehr begrenzt erfolgreich bei dem Versuch, publizistische, etwa an dem Demokratieprinzip und sei-

nen Vielfaltsdimensionen ausgerichtete Orientierungen gegen ökonomische Interessen der Wirtschaftsunternehmen durchzusetzen. Die Regulierung hat sich in der Folge den veränderten Strukturen der Märkte und den Interessen der Medienunternehmen „nachvollziehend“ angepasst, also nicht gegengesteuert, sondern mitgerudert, so durch Rücknahme regulativer Vorgaben, durch Abschwächung der Aufsicht, insbesondere durch verstärktes Vertrauen auf Selbstkontrolle, aber auch durch sonstige Änderungen im Regulierungskonzept.

#### IV

Stichwortartig nenne ich zehn ausgewählte – aus meiner Sicht exemplarisch charakteristische – Entwicklungen und Erscheinungen, ganz ohne Anspruch auf Vollständigkeit:

1. Medienregulierung als Rundfunkregulierung erfolgte in der deutschen dualen Rundfunkordnung rundfunkspezifisch durch zwei unterschiedliche Konzepte: die Einrichtung gemeinwirtschaftlicher Rundfunkveranstalter im öffentlich-rechtlichen Bereich mit weitgehend binnenorganisatorischer Aufsicht und die Ermöglichung privatwirtschaftlichen Rundfunks mit externer Medienaufsicht durch unabhängige Landesmedienanstalten. Das ist grundsätzlich noch so geblieben, obwohl die Strukturgegensätzlichkeit auch schon vielfach aufgeweicht ist. Meine folgenden Überlegungen betreffen in erster Linie allerdings nur die Regulierung des privatwirtschaftlichen Sektors der Massenmedien, gelegentlich mit einem Seitenblick auf öffentlich-rechtlichen Rundfunk.
2. Während früher bei der Rechtfertigung der Medienregulierung und insbesondere re-regulativer Interventionen vor allem auf die kulturelle Dimension der Medien gesehen wurde, erfolgt hinsichtlich der Regulierung privaten Rundfunks zunehmend eine Einengung des Blicks auf die ökonomische Dimension und dabei zunächst auf die Ermöglichung kostendeckender und damit gewinnbringender Betätigung und erst danach auf die Sicherung ökonomischen Wettbewerbs, kaum aber gezielt auf die Sicherung auch publizistischen Wettbewerbs als eigenständige Kategorie.
3. Parallel dazu hat sich das Freiheitsverständnis im Bereich der Medien von einer kommunikativen und damit auf Inhalte bezogenen, auf die Meinungsbildung ausgerichteten Freiheit zu einer vorrangig wirtschaftlichen Entfaltungsfreiheit der Anbieter gewandelt.
4. Regulierung ist – soweit sie es überhaupt noch gibt – zunehmend aus einem sektorspezifischen Fachrecht herausgenommen und in das allgemeine Wettbewerbsrecht integriert oder in den Telekommunikationssektor ausgelagert worden. Soweit sektorspezifisches Medienrecht erhalten blieb, wurden zu-

- nehmend Regelungsansätze sehr verdünnter Art gewählt, wie etwa für den Teil des Rundfunks, der nach dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag aufgrund der Vorgaben der EU den Telemedien zugeordnet wird.
5. Die Erteilung von Rundfunklizenzen an privaten Rundfunk in Deutschland wird zu-nehmend von der früheren Anbindung an die Frequenzzuteilung abgekoppelt. Wie etwa das sog. Führerscheinmodell zeigt, wird in verschiedenen Bundesländern die Entscheidung über die grundsätzliche Zulassungsfähigkeit getrennt von der Entscheidung über die Verfügbarkeit von Frequenzen getroffen.
  6. Die hoheitliche Regelungsverantwortung wird auch in Bereichen zurückgeschraubt, in denen es um den Schutz kollidierender Rechtsgüter geht. Ein prominentes Beispiel ist der Jugendmedienschutz, der zunehmend in die Selbstverantwortung der betroffenen Rundfunkwirtschaft gelegt wird, allerdings noch regulativ umhegt ist und mit einer rechtlichen Auffangordnung für den Fall versehen wird, dass die Selbstregulierung defizitär wird. Parallel dazu wird die Regulierung aber auch aufgestockt, wie die Verpolizeilichung der Bekämpfung von Kinderpornografie zeigt, die zudem noch durch technologische Innovationen unterstützt wird, wie entsprechende Filterprogramme. Das zur Zeit in China eingeführte (wenn auch zunächst – vor allem wegen technischer Unzulänglichkeiten – noch gestoppte) Gebot, neu verkaufte Computer müssten die Software „Grüner Damm“ installiert haben, die grundsätzlich geeignet ist, Internetinhalte für alle möglichen und damit auch für politische Zwecke wirksam zu sieben, deutet auf Gefährdungslinien, die auch Massenkommunikation erfassen. Ein Hongkonger Medienaktivist hat dies wie folgt beschrieben: „Das ist so, als lade man sich Spionagesoftware auf den eigenen Computer und die Regierung ist der Spion“. Es ist keineswegs gesichert, dass solche politisch zu Recht viel gescholtenen chinesischen Pionierleistungen nicht auch in westlichen Ländern auf Anwendungsfelder hin ausgewertet werden.
  7. Neue Geschäftsmodelle oder doch Verbreitungsformen – wie Pay TV, Paketvermarktung oder die Bereitstellung von Plattformen – haben nicht zu einer Anpassung in der Regulierung geführt, die auf die Erreichung der ursprünglichen Ziele der Rundfunkregulierung ausgerichtet ist, obwohl die Tätigkeiten bei der Verwirklichung solcher Geschäftsmodelle für die Entwicklung der Medienordnung und die Sicherung der Meinungsbildungsfreiheit der Bürger ähnlich folgenreich sein können wie früher das Verhalten traditioneller Rundfunkveranstalter.
  8. Ebenfalls gibt es keine neuen, insbesondere keine maßgeschneiderten, regulativen Antworten auf den Befund immer stärkerer Fragmentierung des Fernsehkonsums und darauf ausgerichteter Programmdiversifizierungen.

Eine mögliche Antwort könnte z. B. in der Verlagerung regulatorischer Aufmerksamkeit auf funktionale Äquivalente der früher über Vollprogramme erfolgten Programmzusammenstellung bestehen. In den Blick gerät insbesondere der Einsatz elektronischer Programmführer, die zumindest Anforderungen an die Transparenz über die von ihnen eingelegten Kriterien und deren Praktizierung im Hinblick auf die konkreten Programmangebote nahelegen.

9. Neue Technologien, etwa die Nutzung digitaler Recorder oder Empfangssoftware zur Ausblendung oder zum Überspringen von Werbung, aber auch etwa von Pornografie oder sonst persönlich unerwünschten Inhalten, müssten ebenfalls die Aufmerksamkeit von Regulierung verändern. Die Möglichkeit des Überspringens von Werbebotschaften gefährdet bekanntlich Geschäftsmodelle der werbefinanzierten Veranstalter und der Werbewirtschaft und ist eine Mitursache dafür, dass zunehmend Ausweichverhalten erfolgt, so wenn Product Placement (weiterhin aber auch Schleichwerbung) praktiziert, teilweise sogar legalisiert, jedenfalls aber nur selektiv sanktioniert wird. Traditionelle berufsethische Regeln wie die Trennung von Werbung und Programm haben – vor allem in der privatwirtschaftlichen Praxis – weitgehend nur noch eine sehr begrenzte Bedeutung. Hoheitliche Medienregulierung ist in diesem Feld weitgehend zur selektiven Symbolpolitik geworden.
10. Die Veränderungen im Regelungsumfeld und in den Regelungsansätzen sind nicht nur durch technologische Entwicklungen und ökonomische Interessen, sondern auch durch eine mit ihnen verbundene Europäisierung und Internationalisierung der Medienaktivitäten und -akteure gespeist. Sie werden aber auch durch die Europäische Union gezielt in Richtung auf eine ökonomische Liberalisierung forciert. Motiv ist dabei auch eine europazentrierte Standortpolitik – die weiterhin durch die seit langem gewohnte nationale und regionale Standortpolitik ergänzt wird –, aber vor allem durch das Bemühen, den Gemeinsamen Markt (verstanden als ökonomischer Markt, nicht etwa als „Marktplatz der Meinungen“) zu verwirklichen. Die Europäische Union ordnet wirtschaftspolitische Ziele grundsätzlich publizistischen vor.

## V

Dies sind nur einige der beobachtbaren Trends. Für die Konzeption von Media Governance war in Deutschland lange Zeit das Konzept der Medienfreiheit als einer der Meinungsbildung der Rezipienten dienenden Freiheit bestimmend. Die gleiche Erwartung lag der Vorstellung zugrunde, dass privatwirtschaftliche Me-

dienunternehmer subjektiv-rechtlich durch das Grundrecht der Medienfreiheit begünstigt sind, dass diese aber als gebundene („dienende“) Freiheit zu verstehen ist.

Medienveranstalter wurden früher nicht nur – wie es jetzt im Rundfunkstaatsvertrag heißt – mit dem Blick auf ihre „Angebote“ in Bewegtbild oder Ton erfasst, sondern in der Gesamtheit ihres Betätigungsfeldes. Rundfunkveranstalter sind zugleich Produzenten, Redakteure, Vermarkter usw. Die gesetzliche Regelung der Rundfunk-„Veranstaltung“ betraf direkt oder mittelbar all diese Funktionen. Auch heute gibt es diese verschiedenen Funktionen, zum Teil verteilt auf mehrere Akteure, zum Teil konzentriert. Die Ausdifferenzierung der Medienmarktes hat eine Vielzahl der dem Angebot von Medieninhalten vor- und nachgelagerten Bereichen geschaffen, die aus dem Blick zu geraten drohen, wenn Rundfunk nur als „Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten“ definiert wird. Auch auf solchen Ebenen wird Einfluss auf kommunikative Inhalte genommen. Ein regulativer Zugriff auch auf diesen Ebenen ist aber weitgehend nicht beabsichtigt und erst recht nicht gesichert, wenn Regulierung nur an die „Angebote“ von Programmen oder Sendungen anknüpft. Schleichwerbung, die durch ausgelagerte Produzenten bewerkstelligt wird, ist nur eines von mehreren Beispielen: Greift Medienregulierung hier nur beim sog. Anbieter zu, ist es erheblich erschwert, wenn nicht gar unmöglich, die in vorgelagerten Bereichen wirksam werdenden Selektivitäten oder subtilen Manipulationen zu entdecken und gegebenenfalls zu ahnden.

Vergleichbare, aber noch verschärfte Probleme stellen sich in der Verbreitungsphase, so durch die schon erwähnte Möglichkeit selektiver Steuerung, und dies nicht nur durch Suchmaschinen. Die selektive, kaum erkennbare Steuerung des Nutzerverhaltens kann schon mit der technologischen Konfiguration beginnen, die sichern kann, dass bestimmte Inhaltsangebote leichter oder gar ausschließlich von den Rezipienten wahrgenommen werden. Selektive Steuerung erfolgt auch, wenn inhaltliche Angebote mit Botschaften der Werbewirtschaft unerkennbar oder (aus praktischen Gründen) kaum ausweichbar für den Empfänger verbunden werden.

Hinzu kommen weitere Gefährdungen, so durch die Nutzung der vielen Daten für weitere Geschäftsvorgänge, insbesondere der Daten, die bei einer elektronischen Vermittlung von Kommunikationsvorgängen anfallen. Sie taugen zugleich etwa zum Erkennen von Nutzervorlieben, deren Kenntnis nicht nur zu maßgeschneiderten Programmangeboten an den jeweiligen Rezipienten, sondern auch zu maßgeschneiderter Werbung und Aufmerksamkeitssteuerung genutzt werden kann. Es kann auch Grundlage für die Erstellung von Persönlichkeitsprofilen sein, die sich in verschiedenen Kontexten nutzen und dementsprechend auch vermarkten lassen. Hier kann anschließend auch der Staat als Trittbrettfah-

rer aufspringen, etwa wenn er die unzähligen Daten für eigene Zwecke, etwa die Verfolgung von Straftätern oder die Terrorismusbekämpfung, nutzen will und sich deshalb Zugriffsrechte sichert.

Soll der Staat nach dem Konzept jedenfalls des Bundesverfassungsgerichts bei der Regulierung des Medienbereichs in erster Linie als Garant von Freiheit – als Gewährleister – verstanden werden, so muss jetzt gefragt werden, ob er auf diese Weise auch zum Gefährder von Freiheit wird. Einen gewissen Vorgehensschmack liefert das im Gesetz zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornografischen Inhalten in Kommunikationsnetzen vorgesehene (wenn auch gegenüber ursprünglichen Plänen jetzt abgeschwächte) Zusammenspiel von Bundeskriminalamt als Polizeibehörde und den Access-Providern im Internet bei der Bekämpfung von Kinderpornografie. Restringiert wird der Zugang zu Medienangeboten, auch um auf diese Weise mittelbar auf Medieninhalte einzuwirken, hier: keinen Anreiz zu unerwünschten Inhalten zu geben. Solche Zugriffe sind nicht nur wegen möglicher Abgrenzungsprobleme prekär, sondern auch wegen der Versuchung, sie immer stärker auszuweiten. Sollten solche Kooperationen Schule machen, drohte eine unheilvolle Allianz zwischen Ordnungsbehörden und den modernen Gatekeepern der netzgebundenen Kommunikation und damit ein Governance-Problem neuer Art. Insbesondere bedürfen solche Kooperationen hinreichender rechtsstaatlicher Sicherungen, die sich nicht nur auf die Maßnahmen der Ordnungsbehörden, sondern auch auf die der Provider beziehen müssen und dort insbesondere für hinreichende Transparenz sichernde Vorkehrungen sorgen.

## VI

Im Folgenden möchte ich an einzelnen ausgewählten Beispielen zeigen, dass es vielfältige Anlässe gibt, überkommene Regelungskonzepte immer wieder auf den Prüfstand zu stellen und gegebenenfalls Modifikationen anzubringen.

1. Für privatwirtschaftliche Medien ist die Programmverbreitung unter Nutzung von Verschlüsselungstechniken aus einer Reihe von Gründen vorteilhaft, so nicht nur zur Sicherung des Digital Rights Management, sondern evtl. auch, um etwa bei den Nutzern leichter Entgelte erheben zu können. Die – gegenwärtig wohl erst einmal auf Eis gelegten – Pläne großer deutscher Privatveranstalter zur ausschließlich verschlüsselten Übertragung hatten offenbar auch den Nebenzweck, auf diese Weise neue Finanzquellen öffnen zu können. Für das duale System der Bundesrepublik hätte dies bedeutet, dass die Bürger für bisher frei empfangbare Programme Entgelte zu entrichten hätten, obwohl sie schon durch die Rundfunkgebühr an der Finanzierung der Gesamtveranstaltung Rundfunk mitwirken und – im digitalen Rundfunk – schon viele entgeltliche Angebote