



# Rundfunkpolitik und Netzpolitik

Strukturwandel der Medienpolitik in Deutschland

Lutz Hachmeister / Dieter Anschlag (Hrsg.)



**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

Lutz Hachmeister / Dieter Anschlag (Hrsg.)  
*Rundfunkpolitik und Netzpolitik.*  
*Strukturwandel der Medienpolitik in Deutschland*  
(edition medienpraxis, 10)  
Köln: Halem, 2015

Dieses E-Book basiert auf der gedruckten Version des gleichnamigen Titels der 2013 im Herbert von Halem Verlag erschienen ist.

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme (inkl. Online-Netzwerke) gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

<http://www.editionmedienpraxis.de>

© Copyright Herbert von Halem Verlag 2013, 2015

ISBN (Print) 978-3-86962-081-7  
ISBN (PDF) 978-3-86962-214-9

ISSN 1863-7825

SATZ: Herbert von Halem Verlag  
GESTALTUNG: Claudia Ott Grafischer Entwurf, Düsseldorf  
Copyright Lexicon © 1992 by The Enschedé Font Foundry.  
Lexicon ® is a Registered Trademark of The Enschedé Font Foundry.

Lutz Hachmeister / Dieter Anschlag (Hrsg.)

# Rundfunkpolitik und Netzpolitik

Strukturwandel der Medienpolitik  
in Deutschland

edition medienpraxis



# Inhalt

Vorwort	9
LUTZ HACHMEISTER / THOMAS VESTING Rundfunkpolitik und Netzpolitik. Strukturwandel der Medienpolitik in Deutschland	15
KARL-HEINZ LADEUR Der hybride Charakter. Das Fernsehen im multimedialen Netzwerk der Netzwerke	33
MARC JAN EUMANN Mehr Medienpolitik. Impulse statt Generalabrechnung: Von der Rundfunk- zur Netzpolitik	45
NORBERT SCHNEIDER Medienregulierung 2015. Rundfunk- und Netzpolitik: Man wird sich ja wohl noch was überlegen dürfen!	58
FRAUKE GERLACH Wozu (noch) föderale Medienpolitik? Das Scheitern des 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrags und das digitale Zeitalter	66

GERHARD VOWE	75
Durch das Netz für das Netz. 12 Thesen zur Medienpolitik in der Online-Welt	
OLE REISSMANN	91
Ein neues Feld. Die Netzpolitiker müssen die Machtfrage stellen	
BERND HOLZNAGEL / PASCAL SCHUMACHER	99
Netzpolitik ist nicht Medienpolitik. Wie man zwei gegensätzliche Welten neu ausbalancieren könnte	
SIEGFRIED SCHNEIDER	113
Analoge und digitale Regulierung. Schwerpunkte einer weiterführenden Medienpolitik	
THOMAS FUCHS	130
Raus aus dem Korsett. Auffindbarkeit als neues Paradigma der Medienregulierung	
LEONARD NOVY	140
Stiftung Journalismus. Zur Konkretion neuer medienpolitischer Strategien	
MARKUS SCHÄCHTER	150
Der digitale Imperativ. Die Sicherung des Qualitätsjournalismus als medienpolitische Aufgabe	

CEM ÖZDEMİR / OLIVER PASSEK	158
Der Charme der Spartenkanäle. Die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Digitalprogramme	
RUPRECHT POLENZ	172
Strukturwandel in der Medienaufsicht? Das ZDF, der Jugendschutz und die Landesmedienanstalten	
JAKOB AUGSTEIN	185
Mit scholastischer Schärfe. ARD, ZDF und die Klagen der Verleger	
WOLFGANG BLAU	196
Urheberrecht, Internet, Eisenbahn und Buchdruck. Zur Debatte um das Leistungsschutzrecht	
CHRISTOPH KEESE	205
Für eine moderne Ethik im Internet. Bei der Debatte um Freiheit im Netz kommt der Verantwortungsbegriff zu kurz	
LUTZ MARMOR	216
Gemeinwohl statt Rendite. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der zukünftigen Medienwelt	
CHRISTOPHER LAUER	224
Die Netzpolitik der Piraten. Das Internet und der Kontrollverlust der herkömmlichen Politik	



STEVE HEWLETT	230
Gewinngemeinschaft.	
Das britische Modell der Produzentenpolitik	
TABEA RÖSSNER	240
Anspruch auf Mitsprache.	
Die zunehmende Bedeutung der Medienpolitik	
OLIVER MARCHART	256
<i>Service public.</i>	
Die Politik, das Politische und mediale Öffentlichkeit	
WOLFGANG HAGEN	266
Die Verfassung, der Rundfunk und das Netz.	
14 lemmatische Skizzen	
MIRIAM MECKEL	283
Vielfalt im digitalen Medienensemble.	
Medienpolitische Herausforderungen und Ansätze	
<i>Epilog</i>	
SASCHA LOBO	318
Unsere Mütter, unsere Fehler	
Anhang	326
Personenregister	330
Kurzbiografien der Herausgeber und Autoren	333

## Vorwort

Was unterscheidet *Medienpolitik* von anderen Politikfeldern? Auf den ersten Blick gelten auch hier die neoklassischen politik- und machttheoretischen Kategorien wie Status, Charisma, System, Selbstreferenz und Bürokratie, die von Max Weber bis hin zu Niklas Luhmann definiert worden sind. Es geht um die verrechtlichte »Legitimation durch Verfahren« und jeweilige ökonomische Konkurrenzen. Dies ist in der Gesundheits- oder Umweltpolitik auch nicht anders. Aber die Medien- und Kommunikationspolitiken des Staates, der Parteien und der gesellschaftlichen Organisationen, nicht zuletzt der Medienunternehmen selbst, begründen zugleich *Metapolitik*, weil sie es mit jenen Medien und Infrastrukturen zu tun haben, durch die andere Politikfelder und politische Handlungen bewertet und gerahmt werden. Die operative Medienpolitik hat sich also um die Instrumente der gesellschaftlichen Selbstbeobachtung zu kümmern und sie soll ihre Arbeit in den liberalen Demokratien möglichst als *soft power* erledigen.<sup>1</sup>

Über einige Jahrzehnte ist dieses Politikfeld in der Bundesrepublik nur von wenigen Spezialisten und Ministerialbeamten bewirtschaftet worden. In scharfem Kontrast zur realen Bedeutung medienpolitischer Ordnungsleistungen für die demokratische Öffentlichkeit steht die Klage, Medienpolitik sei in den politischen Parteien randständig,<sup>2</sup> dazu auch

1 Vgl. LUTZ HACHMEISTER (Hrsg.): *Grundlagen der Medienpolitik*. In Zusammenarbeit mit der Bundeszentrale für politische Bildung. München 2008.

2 Tabea Rößner, Bundestagsabgeordnete der Grünen, geht in ihrem Resümee für diesen Band allerdings davon aus, dass Medienpolitik an Bedeutung zulegen werde. Ähnlich auch der frühere bayerische Ministerpräsidenten Edmund Stoiber (CSU) in einem Interview für das *Jahrbuch Fernsehen* 2012, S. 50–58.

noch institutionell hoffnungslos zersplittert und letztlich von den diversen Lobbygruppen der Medien- und Telekommunikationsindustrie beherrscht. Und für die wenigen *Medienpolitiker* ist mit den *Netzaktivisten* eine neue Konkurrenz durch die vielfältigen politischen Aktivitäten rund um das *Internet* entstanden, die ihren eigenen kybernetischen Raum besetzen und verteidigen. Diese wiederum haben zumeist kein Verständnis für die etablierten Handlungsmuster und systemischen Rituale in Rundfunkanstalten oder regionalen Medienbehörden, auch nicht für die Produktionsbedingungen des redaktionellen Journalismus.

Aus einem Essay für die *Funkkorrespondenz*<sup>3</sup> (FK) über den Strukturwandel der Medienpolitik (personell und generationell, technologisch und geopolitisch) hat sich eine lebhafteste Debatte entwickelt, die in diesem Band gebündelt und durch einige zusätzliche Texte ergänzt wird. Es kommen die Vertreter wesentlicher Akteursgruppen (Parteien, Wissenschaft, Sender, Produzenten, Journalisten, Medienmanager) zu Wort und legen dabei in ihren Ausführungen den Schwerpunkt auf die spezifische Medienordnung in Deutschland. Dabei machen sie naturgemäß partikuläre Interessen und Deutungsmuster sichtbar.<sup>4</sup>

Medienpolitik entsteht aus Teilpolitiken, die sich mit dem Aufkommen jeweils neuer Verbreitungswege herausbilden und eine modifizierte Ordnung der öffentlichen Kommunikation bewirken wollen. Dies geschieht auf dem Wege der Restriktion (Verbote, Zensur, Nutzungsvorbehalte), mittels ökonomischer Förderung bestimmter Kommunikationsmittel und Infrastrukturen, durch eine mehr oder weniger ausgeprägte Überwachung und auch durch Investitionen branchenfremder Interessenten. So kam es mit der Verbreitung des Buchdrucks zu den Zensurmaßnahmen der katholischen Kirche, zur »Preßpolitik« des 18. und 19. Jahrhunderts, zur schwerindustriellen Einflussnahme auf die publizistischen Medien

3 LUTZ HACHMEISTER/THOMAS VESTING: Rundfunkpolitik und Netzpolitik. Zum Strukturwandel der Medienpolitik in Deutschland. In diesem Band, S. 15ff.

4 Die Debatte ist zudem durch medienpolitische Colloquien im Berliner Institut für Medien- und Kommunikationspolitik (IfM) begleitet worden.

im späten wilhelminischen Kaiserreich, schließlich zur Film- und Rundfunkpolitik mit ihrer zentralen Lenkung in den totalitären Regimen.

Medienpolitik wird im deutschsprachigen Raum erst seit den 1960er-Jahren als solche explizit begrifflich und strategisch fundiert. Konstitutiv dafür waren die publizistischen und ökonomischen Verteilungskämpfe um das als außerordentlich wirkungsmächtig definierte Medium Fernsehen (mit zahlreichen Studien aus der *Wirkungsforschung*), um die auch politisch zu verstehenden Rivalitäten zwischen Presseverlegern und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (mitsamt der attachierten Klientel in den politischen Parteien), aber auch um Befürchtungen eines zunehmend ›sozialistischen‹ Einflusses von Redakteursvertretungen. In den 1980er-Jahren nutzte Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) wiederum die Telekommunikationspolitik des Bundes, um rundfunkpolitische Veränderungen durchzusetzen.

In diesem Sinne wird mit der *Netzpolitik* den allgemeinen kommunikationspolitischen Parametern und verfassungsrechtlichen Bezügen nur eine weitere, technologisch induzierte Teilpolitik hinzugefügt. Allerdings ist das Gegenstandsobjekt nicht nur ein *neues Medium* oder eine zusätzliche Infrastruktur, sondern, weit stärker als die im Kern *publizistischen* Medien Fernsehen, Radio und Presse, ein *Übermedium*, das neue gesellschaftliche, kultur- und medienphilosophische sowie globalwirtschaftliche Kontexte hervorbringt. Es handelt sich dabei um einen medienrevolutionären Sprung, der sich bereits mit den kybernetischen Projektionen der 1940er-Jahre bis hin zur *Verkabelung* und dem *information superhighway* ankündigte. Daraus sind neue Formen sogenannter *individueller Massenkommunikation* entstanden, zahllose *soziale Netzwerke*, Blogs, Plattformen und Aggregatoren, deren Zeichen-Grundlage aber ganz traditionell aus Texten und Bildern besteht, auch aus Inhalten traditioneller *Medienanbieter*. Auch in dieser Sphäre deuten sich zyklische Konzentrationsprozesse und wahrnehmungsökonomische Hierarchien an.<sup>5</sup> Abgesehen von dieser nur transformierten Struktur der Öffentlichkeit (unterhalb der digitalen Oberfläche bleiben die Rituale von politischen Parteien, Kirchen,

5 Siehe TIM WU: *The Master Switch. The Rise and Fall of Information Empires*. New York 2011 (dt. 2012).

Rundfunkanstalten, Ministerialbürokratie erstaunlich stabil), führt ein erheblicher Teil der neuen, stärker ichbezogenen und situativen Publizistik über *das Netz* zu einem interaktiven Generationszusammenhang, der mitunter mystisch-technophile Züge im Sinne der Prophetien Teilhard de Chardins (»Noosphäre«) oder Marshall McLuhans annimmt. »Die Jugend«, so McLuhan 1967, »sucht heute nach einer Formel, die es ihr erlaubt, das Universum ›anzuziehen‹ – *participation mystique*. Sie ist nicht auf der Suche nach Formen der Distanzierung, nach Arten des Weltbezugs, wie sie das Neunzehnte Jahrhundert kannte.« Während McLuhan diese ganzheitlich-kulturellen Wirkungen dem Fernsehen zuschrieb, gehört das herkömmliche Programmfernsehen für die *Netizens* heute schon zu den nur historisch verorteten Distanzmedien.

Das Internet ist wohl die erste technologisch-mediale Konfiguration, die unmittelbar zur Gründung einer politischen Partei führte. Das Programm der Piratenpartei bewegt sich wesentlich um das implizite Motto »Entdecke und bewahre die Freiheit des Netzes«. Die Piraten, im Kern aus der Hackerkultur und der Welt der Fantasy-Spiele entstanden, kümmern sich in Deutschland zwar auch um andere Themen (›kostenloser Nahverkehr‹, ›bedingungsloses Grundeinkommen‹), doch zum verblüffenden Schwung der Anfänge führte nur die netzpolitische Ansage, die etablierten Parteien (einschließlich der Grünen) verstünden nichts vom Internet und seinen immanenten Funktionsweisen. Darauf reagierten diese wiederum, besorgt um die jüngere Wählerklientel, mit der Einrichtung neuer netzpolitischer Arbeitsgruppen und Kaffeekränzchen; im Umfeld der bunt besetzten (und von der etablierten Medienpolitik weitgehend entkoppelten) Bundestags-Enquete-Kommission ›Internet und digitale Gesellschaft‹ wurde flugs ein ständiger Netzpolitik-Unterausschuss des Parlaments gefordert.

So erscheint die neue *Netzpolitik*, bislang wenig mehr als eine Sammlung und Beschreibung von Problemfeldern (Netzneutralität, Kinderpornografie, Netzsperrern, Leistungsschutzrecht, Datenschutz etc.)<sup>6</sup>, als schick

6 Vgl. als populäre Einführung MARKUS BECKEDAHN/FALK LÜKE: *Die digitale Gesellschaft. Netzpolitik, Bürgerrechte und die Machtfrage*. München 2012, oder HANS PETER BULL: *Netzpolitik. Freiheit und Rechtsschutz im Internet*. Baden-Baden 2013. Die vom Deutschen Institut für Vertrauen

und zukunftssträchtig, während die alte Medienpolitik weiterhin in ihren föderalen Regulierungsfeldern vor sich hinwirtschaftet. Auf dem Rundfunkbegriff baut aber eine Bedeutungsgemeinschaft von Bundesverfassungsgericht, Staatskanzleien und öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten mit erheblichen institutionellen Konsequenzen auf. Es wird zu beobachten sein, wie dieser staats- und verfassungsrechtliche Zusammenhang in die netzpolitische Kommunikation tradiert werden kann, die wesentlich mehr mit der interaktiven Alltagspraxis und dem *Mashup* der Nutzer zu tun hat.<sup>7</sup>

Auf den technologischen Sprung und neue Wissens- und Datenkonzerne (wie Google, Amazon, Facebook oder Twitter) soll jedenfalls mit verstärkten Kooperationen der Regulierungsinstitutionen geantwortet werden, wobei es auf Bundes- und Länderebene schon mit dem empirischen Monitoring des Gegenstandsfeldes hapert.<sup>8</sup> Ein wichtiger Part der folgenden Debatte dreht sich denn auch um die Frage, wie in einer parlamentarischen, föderal strukturierten Demokratie institutionell auf die Medienevolution reagiert werden soll – und dies auch noch im erweiterten Kontext der EU und internationaler Handelsverträge. Dabei kann und wird es nicht um irgendeine Medien-*Mogamma*, also um zentralistische Superstrukturen gehen, wohl aber um personell wie strategisch satisfaktionsfähige Institutionen, die wieder einen Blick auf übergeordnete soziologische und technologische Zusammenhänge wagen. Dabei könnte auch eine intensivere Kooperation von Wissenschaftsdisziplinen wie Soziologie, Politikwissenschaft, Medienforschung, Informatik und Neurobiologie helfen – wie sie im Jahr 2007 der Wissenschaftsrat in seinen *Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Kommunikations- und Medienwissenschaften in Deutschland* konturiert hat. Dies würde eine stärkere Bemühung

und Sicherheit im Internet (DIVISI) herausgegebene Monografie hat keine Bezüge zur Medienpolitik und zeigt eher die begriffliche und kategoriale Einhegung der netzpolitischen Betrachtung, jedenfalls aus rechtswissenschaftlicher Sicht.

7 Vgl. DIRK VON GEHLEN: *Mashup. Lob der Kopie*. Frankfurt/M. 2011.

8 Zuletzt hat sich das Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag an einem Gesamtüberblick versucht; vgl. BERND BECKERT/ULRICH RIEHM: *Gesetzliche Regelungen für den Zugang zur Informationsgesellschaft. Endbericht zum Monitoring*. Arbeitsbericht 294, Juni 2012.

um *kommunikationspolitische Grundwerte* (und deren Rechtsdurchsetzung) und eine systematisierte, konkrete Erforschung der historischen Konstitution von Kommunikations- und Medienpolitik voraussetzen. Dazu stellen die folgenden Beiträge eine diskursive Momentaufnahme der deutschen Verhältnisse zu Beginn des 21. Jahrhunderts bereit.

Lutz Hachmeister / Dieter Anschlag

LUTZ HACHMEISTER / THOMAS VESTING

## Rundfunkpolitik und Netzpolitik. Strukturwandel der Medienpolitik in Deutschland

### I.

Für Ende April 2011 hatte die nordrhein-westfälische Landesanstalt für Medien (LfM) zum »Wedding Event« eingeladen, in ihre Räume im Düsseldorfer Medienhafen. Die »Hochzeit des britischen Thronfolgers Prinz William von Wales mit Kate Middleton«, so die LfM, werde »ohne Zweifel das gesellschaftliche Ereignis des Jahres sein«. Die LfM mochte da nicht zurückstehen und gemeinsam mit BBC WORLD NEWS und dem britischen Generalkonsulat »bei typischem englischen Cream Tea« die Möglichkeit bieten, »in einem angemessenen Ambiente die Zeremonie in London mitzuerleben und neue Kontakte zu knüpfen«. Nun muss man der Düsseldorfer Medienbehörde ihre Sehnsucht nicht verübeln, an die Welt des Hochadels und der Soraya-Illustrierten (wie man früher gesagt hätte) Anschluss finden zu wollen. Allerdings verweist dieser »Event«, wie viele eher skurrile Projekte der Landesmedienanstalten, symbolhaft auf den Zusammenhang zwischen realer Bedeutungslosigkeit und verzweifelter Selbstbeschäftigung, der wiederum für den Zustand der deutschen Medienpolitik insgesamt kennzeichnend ist.

Die in den 1980er-Jahren etablierten Landesmedienanstalten, ein typisches Konstrukt der föderalen Medienregulierung, sind seit ihrer Gründung



*bashing* und akademische Existenzkritik gewohnt, bis hin zur sarkastischen Beschreibung als »erfolgreich scheiternde Organisationen« (Rainer Flaschkamp). Sie haben sich in mehr als zwei Jahrzehnten das – für wenig beachtete Verwaltungsinstitutionen typische – dicke Fell zugelegt, das vor weiteren Anfechtungen imprägnieren würde, gäbe es denn überhaupt noch ernst zu nehmende Kritik. Doch auch die zornigen Medienjournalisten, die immer mal wieder die ›Abschaffung‹ dieser Länder-Medienbehörden forderten, sind verstummt – weil das Objekt der Berichterstattung wohl zu irrelevant geworden ist. Auch die Berufspolitik interessiert sich für diese Anstalten kaum noch. Sie waren für die jeweiligen Staatskanzleien nützlich, als es noch darum ging, Lizenzen für den Privatrundfunk zu erteilen oder standortpolitische Projekte (vornehmlich in Bayern und Nordrhein-Westfalen) mitzufinanzieren. Auch als Kongressveranstalter schienen sie tauglich, solange sie noch ein Publikum anziehen konnten, das an diesen Lizenzen oder Projekten interessiert war. Nun aber ist der Markt des kommerziellen Fernsehens und Hörfunks weitgehend arrondiert, ordnet sich allenfalls noch europäisch oder transatlantisch neu, und die medienökonomische Musik spielt im Globalmedium Internet, mit dem sich der ›Rundfunk‹ zunehmend verknüpft.

Die Landesmedienanstalten haben eine Zeitlang versucht, ihr altes (und ja weitgehend folgenloses) Regulierungsregime auf das Internet zu übertragen, damit sie in der Netzwelt zumindest ›vorkommen‹ können; ihre Pläne sind aber sogar von eben den föderalen Medienpolitikern kassiert worden, von denen die Aufsichtsbehörden einst erfunden worden waren. So sind ihnen, abgesehen von Mikro-Regulierungen auf der lokalen und regionalen Rundfunkebene, eben nur noch Sitzungen, Tagungen und ›Events‹ geblieben, deren Publikum inzwischen im unteren dreistelligen Bereich liegen dürfte. Immerhin bilden die Landesmedienanstalten noch einen angenehm dotierten Parkplatz für Parteipolitiker und ihre Gefolgsleute, die dort eine regionale Heimstätte für gesellschaftliche Repräsentanz finden. So wechselte 2011 in einem typischen Transfer der vormalige bayerische Staatskanzleichef und ›Medienminister‹ Siegfried Schneider (CSU) auf den Chefposten der bayerischen Landesmedienanstalt BLM.

## II.

Überlebensstrategisch haben die Landesmedienanstalten seit geraumer Zeit die ebenso weiten wie weichen Felder von ›Jugendmedienschutz‹ und ›Medienkompetenz‹ als ihr genuines Terrain entdeckt. Zumindest die ›Medienkompetenz‹ ist ohne schwierigen politischen Diskurs zu haben und als Begriff gegnerfrei. Niemand hat etwas *gegen* ›Medienkompetenz‹. Leider gibt es dazu aber keine übergreifenden Curricula oder tiefer gehenden Forschungen, nehmen wir einmal die auch nicht eindeutigen Ergebnisse zur Lese-, Rechtschreib- und Grammatikfähigkeit von Schülern und Studenten aus. In den gängigen Debatten um den inzwischen völlig verbrauchten Begriff ›Medienkompetenz‹ gehen Probleme des Zugangs zu Medien oder der Nutzung von Medientechnologien mit eher prohibitiven Vorstellungen von Restriktionen der Mediennutzung bunt durcheinander. Zudem sind die Kinder und Jugendlichen, also die vorrangige Zielgruppe jeder Medienkompetenzlehre mit ihrer (je nach Sichtweise) gefährlichen oder fröhlichen technologischen Entdeckerfreude, den Medienkompetenztheoretikern immer einen oder mehrere Schritte voraus, gerade im Internet mit seiner prinzipiell unendlichen Verweisstruktur.

Marshall McLuhan hatte diese kommunikationsökologische Konkurrenz zwischen formaler Bildung und dem unmittelbaren ›Lernen durch neue Medientechnologien‹ schon Ende der 1950er-Jahre beschrieben. Dies muss nicht in eine Laissez-faire-Politik münden (so wie ja auch McLuhan in seinen späten Jahren eine aktive Kommunikationsökologie bis hin zu Formen von Medienabstinenz forderte); aber klar ist, dass alle Bemühungen um *media literacy* eine konzeptionelle bildungspolitische Verknüpfung auf Bundes- und europäischer Ebene voraussetzen, wenn sie nicht bei vereinzelt Goodwill-Projekten hängenbleiben wollen. Für solche strategisch-intellektuellen Diskurse um Zielvorstellungen und Operationalisierungen von ›Medienkompetenz‹ sind die Landesmedienanstalten offensichtlich der falsche Ort.

Ebenso trostlos erscheint die Debatte um den sogenannten ›Jugendmedienschutz‹. Schon der Begriff ist dunkel – einem Nichtspezialisten

wäre zunächst einmal schwer zu vermitteln, worum es dabei eigentlich gehen soll. Denn nach den Vorstellungen der Jugendmedienschützer sollen ja nicht irgendwelche ›Jugendmedien‹ geschützt werden, sondern die Jugendlichen vor (wie auch immer) verstörenden, pornografischen oder rassistischen Medieninhalten. Der Begriff indiziert eine Art funktionale Übertragbarkeit des herkömmlichen ›Jugendschutzes‹ auf den Medienkonsum Heranwachsender. Man muss kein Anhänger radikal-libertärer Theorien in der Nachfolge Murray N. Rothbards oder Albert Jay Nocks sein, um das Konzept des ›Jugendmedienschutzes‹ grundsätzlich infrage zu stellen. Zumindest gilt auch für ihn Ockhams Rasiermesser: Im Rahmen einer Reduktionsstrategie wäre zu überprüfen, wofür (jenseits der formellen Bund-Länder-Konkurrenz) ein eigener ›Jugendmedienschutz‹ außerhalb des allgemeinen ›Jugendschutzes‹ gebraucht wird und was er bewirken soll. Dabei müsste gerade auch auf den Prüfstein, ob und inwiefern sich die schwer durchschaubaren Konzepte ›regulierter‹ Selbstkontrollenrichtungen bewährt haben oder ob es nicht ausreicht, in einem Passus eines neuen, aufgeräumten Medienstaatsvertrages einige grundsätzliche Regelungen zu einem stärker risikoorientierten Jugendschutz zu treffen und ansonsten auf das geltende Strafrecht zu verweisen.

Das bisherige Konzept des deutschen ›Jugendmedienschutzes‹ jedenfalls ist realitätsblind und hyperbürokratisch. Betrieben wird ein System (wenn man überhaupt davon sprechen mag) der Problemvernebelung durch Institutionenvervielfachung. Häufig wird bürgerliche Gesittung eher vorgezeigt, denn in der harten Medienrealität bewiesen. In einem Anfall von Realsatire hat Martin Stadelmaier, »der wichtigste Medienpolitiker der SPD« (FAZ), in seinen »zehn medienpolitischen Geboten für das digitale Zeitalter«, vorgetragen beim DLM-Symposium im März 2009 in Berlin, markig gefordert: »Wir brauchen eine größere Einheitlichkeit, wir müssen Doppelstrukturen abbauen. Wir brauchen nach meiner festen Überzeugung eine gegenseitige Akzeptanz von Freigabeentscheidungen der Selbstkontrollenrichtungen, also FSK, USK, FSM und FSF – und das möglichst in einer guten und engen Verbindung mit den Jugendschutzbehörden und der KJM«.

Schon angesichts dieser Abkürzungskaskade wird klar, dass sich in der Realität der Mediennutzung paradoxer- oder konsequenterweise libertäre Formen und Strukturen durchsetzen konnten. Jeder mehr oder weniger clevere und eben ›medienkompetente‹ Jugendliche kann heute durch das Antippen eines ›Enter‹-Signets in wenigen Sekunden auf pornografische Angebote zugreifen – und zwar, dank mobiler audiovisueller Telekommunikation, überall, fast an jedem Ort der Welt. Die Grenzen bilden in Demokratien nur die Reichweite der Telekommunikationsnetze und die Übertragungsgeschwindigkeiten. Die Anbieter solcher Websites entziehen sich offenbar jeder Überwachung durch die Jugendmedienschützer, weil sie ihr Geschäft in unzugänglichen Gebieten betreiben. Man könnte sogar vermuten, dass die Potemkinschen Dörfer des ›Jugendmedienschutzes‹ eine effiziente Verfolgung strafrechtlich relevanter Internetinhalte eher behindern. Über die reale oder vermeintliche ›Generation Porno‹ lassen sich sozialpsychologisch interessante Debatten führen; sicher ist, dass ihr der föderale ›Jugendmedienschutz‹ nichts entgegensetzen hat.

Den größten öffentlichen Effekt hat der deutsche ›Jugendmedienschutz‹ unfreiwillig in den eigenen Reihen erzielt – mit dem Eklat um den ehemaligen Bundestagsabgeordneten Jörg Tauss, der sich in eine bis heute nicht völlig aufgeklärte Kinderpornografieaffäre verstrickte. Tauss, ein baden-württembergischer Bezirksfürst seiner Partei, hatte es immerhin bis zum medien-, bildungs- und forschungspolitischen Sprecher der SPD im Bundestag gebracht und zusammen mit dem leitenden Ministerialbeamten Hans Ernst Hanten (BKM, gleichfalls Mitglied der SPD-Medienkommission) Projekte wie ein allerdings nur schwach genutztes »Netz für Kinder« auf den Weg gebracht. Von der politischen Bühne wurde Tauss entfernt, nachdem man auf seinem Handy und in seiner Dienstwohnung kinderpornografisches Material gefunden hatte – angesichts der medienpolitischen Kompetenzlage mag man ihm fast glauben, dass er nur versucht hatte, mit unkonventionellen Methoden in Kinderpornografierung einzudringen, als eine Art Austin Powers von ›Jugendmedienschutz‹ und *child protection*.

Staatssekretär Martin Stadelmaier wiederum, unter dem rheinland-pfälzischen Ministerpräsident Kurt Beck (SPD) bis Januar 2013 der operative Chef der Rundfunkkommission der Länder, hat sich in einen anhaltenden Kleinkrieg mit den unabhängigen Internetschützern begeben, also mit denjenigen, die die Artikulations- und Zugangsfreiheit des Netzes möglichst gegen alle Sperrungen und Löschungen von Websites verteidigen wollen. Dies ist ein soziologisch spannender Kulturkampf zwischen dem alten rundfunkrechtlichen Regulierungsregime und den Anhängern einer evolutionär-libertären Internetordnung (die sich gegen die hergebrachte ›Medienaristokratie‹ überhaupt richtet), der vielfältige hintergründig-mentalitätshistorische, ›mediengenerationelle‹ und realpolitische Implikationen hat.

### III.

Das Gehege des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks, mit seinen Gremien, seiner Nähe zur etablierten politischen Klasse und seinem Multimilliarden-Budget, bildet das *eigentliche Reservat der föderalen Medienpolitik*. Man kann hier in Anlehnung an ein linguistisches Konzept von einem engen ›Sinnbezirk‹ sprechen, der durch spezifische Terminologien, durch Gremientraditionen mit parteipolitischer Vermachtung und durch die Abwehr publizistisch-inhaltlicher Diskurse kenntlich wird. Das rüde-realistische »Unterschichtenfernsehen« (*Titanic*) auf der einen und die politische Talkshow-Schwemme auf der anderen Seite des ›dualen Systems‹ konnten sich jedenfalls ohne ernst zu nehmenden medienpolitischen Einspruch ausbreiten. Nur für eine kurze Zeit, in den 1990er-Jahren, interessierten sich die Ministerpräsidenten, allen voran Wolfgang Clement (SPD) und Edmund Stoiber (CSU), wirklich für einen Ausbau des privatrechtlich organisierten Rundfunks – aus Gründen der regionalen Wirtschaftsförderung. Es gab kühne Pläne für eine Privatisierung des ZDF, für eine Erledigung des Ersten Programms der ARD zugunsten bundesweit verbreiteter Dritter Programme und für die Etablierung eines kommerziellen Qualitätsprogramms (›Westschienenkanal‹ bzw. vox). Nichts davon

funktionierte oder wurde umgesetzt.<sup>1</sup> Auch ein produktionsrelevantes Abonnementfernsehen kam in Deutschland (aufgrund der Überbesetzung des Free-TV-Markts und des Hickhacks zwischen Kirch-Gruppe und Bertelsmann AG) bis heute nicht zustande.

Die Medienpolitiker der großen Parteien freundeten sich rasch mit den herrschenden Zuständen bei ARD und ZDF wieder an, wo man mit großen Limousinen bei Intendantenwahlen vorgehen konnte, Rundfunkarbeitsplätze vor der Haustür durch die Gebührenfinanzierung sicher waren und der jeweilige Ministerpräsident in der landespolitischen Berichterstattung in der Regel gut wegkam. Das öffentlich-rechtliche System profitierte von dieser politischen Renaissance (oder litt darunter, je nach Blickwinkel), indem ihm weder eine größere Modernisierungsleistung noch ein systematischer Abgleich zwischen Budget und programmlichen Kernaufgaben auferlegt wurde.<sup>2</sup> Zwar waren die von der aus Rheinland-Pfalz gesteuerten ›Rundfunkkommission der Länder‹ verordneten ›Drei-Stufen-Tests‹, mit denen die Präsenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet überprüft werden sollte, arbeitsaufwendig und teuer (eine von der Medienpolitik verordnete Mittelverwendung also, die letztlich der Programmproduktion entzogen wurde), aber sie führten nur zu taktischen Scharmützeln um ›presseähnliche Angebote‹ der Rundfunkanstalten zwischen den Intendanten und den hier auch strategisch erstaunlich desorientierten Lobbyisten des Privatrundfunks bzw. der Presseverlage. Denn die wesentlich marktrelevantere Ausweitung des öffentlich-rechtlichen Systems, die Multiplikation der digitalen Fernsehspartenkanäle, war längst in einem der berichtigten ›Rundfunkänderungsstaatsverträge‹ fixiert worden – ohne jeden Test mit wie vielen Stufen auch immer.

- 1 Die einzige medienpolitisch halbwegs originelle Idee im Fernsbereich blieben Alexander Kluges auch für ihn selbst einträgliche ›Fensterprogramme‹ bei den Privatsendern.
- 2 Ein neues Papier aus der sächsischen Staatskanzlei dazu – das sogenannte ›Zielpapier AG Beitragsstabilität‹ – enthält interessante Ansätze, aber nur wenig ausgearbeitete Vorschläge für eine Systematik der empirischen Beobachtung – zudem soll sich der Analyseprozess erst einmal bis 2014 hinziehen; vgl. *Funkkorrespondenz* 12/2011.

Schließlich kam die föderale Rundfunkpolitik alten Typs wieder bei ihrem ewigen Thema an: bei der Parteienherrschaft über die gehobene Personalpolitik der öffentlich-rechtlichen Sender, festgemacht an der verweigerten Vertragsverlängerung eines ZDF-Chefredakteurs. Der wenig später in die Privatwirtschaft retirierte hessische Ministerpräsident Roland Koch (CDU) hatte hier sogar mit dem Argument der »Einschaltquoten bei öffentlich-rechtlichen Nachrichtensendungen« operiert, um die simple Tatsache zu bemänteln, dass eine der CDU/CSU unliebsame Führungsfigur des ZDF (über deren Amtsführung man ohne den Koch'schen Kreuzzug ja durchaus hätte diskutieren können) aufs Altenteil geschickt werden sollte. Die Affäre machte jedenfalls Wirbel über die üblichen, gewöhnlich aus der dritten Reihe besetzten, engen Zirkel der Partei-Rundfunkpolitik hinaus – in der *FAS* protestierte (im November 2009) sogar eine ganze Riege von Verfassungs- und Staatsrechtlern gegen diesen unverhüllten Eingriff in die in Sonntagsreden immer wieder gelobte »Rundfunkautonomie«. Angesichts der Diktionen und Frontstellungen wähten sich unbefangene Beobachter noch einmal in der Adenauer-Zeit. Der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Beck, in dessen Ägide als ZDF-Verwaltungsratsvorsitzender diese Affäre fiel, musste dann, angetrieben von den medienpolitisch ansonsten eher wenig kreativen Grünen, gegen sich selbst klagen, als er sich ermattet für eine verfassungsrechtliche Klärung der ZDF-Gremienzusammensetzung aussprach – also des Systems der Ministerpräsidentenherrschaft, an dem Beck jahrzehntelang widerspruchslos partizipiert hatte. Für die Letztklärung dieses medienpolitischen Problems ist also einmal mehr, wie in den 1960er-Jahren, das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe zuständig.

#### IV.

Während sich die Medienpolitik in der Vergangenheit stark an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts orientiert hat – zentrale terminologische Elemente wie »duale Rundfunkordnung«, ja, ganze Passagen des Rundfunkstaatsvertrags sind früher mehr oder weniger direkt aus den

Urteilen des Gerichts übernommen worden –, wird dies in Zukunft sehr viel schwerer fallen. Denn die Interpretation der Rundfunkfreiheit wird schon gegenwärtig auf eine harte Probe gestellt. Um die unvermeidbare Unbestimmtheit der Normen des Grundgesetzes zu füllen, fragen die staatlichen Gerichte – und auch das Bundesverfassungsgericht – normalerweise nach dem im Gesetz zum Ausdruck kommenden *Willen* des Gesetzgebers. Dieser methodische Weg ist im Medienrecht jedoch versperrt (wenn er denn je mehr war als die späte Erscheinungsform einer verqueren paulinisch-christlichen Logik der Substanzialisierung der symbolischen Ordnung).

Ein Rückgriff auf den Willen des Gesetzgebers ist jedenfalls gerade dann nicht plausibel, wenn die Rechtsprechung mit Fällen und Konflikten konfrontiert wird, von denen der Gesetzgeber bei Erlass des Gesetzes noch gar nichts wusste und auch nichts wissen konnte. Unter dieser Voraussetzung bleibt den staatlichen Gerichten nichts anderes, als auf ein ›kontextualistisches‹ Interpretationsverfahren umzustellen – wie die amerikanischen Verfassungsjuristen das nennen. So hat das Bundesverfassungsgericht beispielsweise im Fall des Aufkommens neuer Kabel- und Satellitentechnologien darauf insistiert, dass sich die Auslegung der Rundfunkfreiheit mit dem Wandel der technologischen Bedingungen der Ausstrahlung von Rundfunkprogrammen verändern müsse. Auch in anderen Zusammenhängen, etwa bei neuartigen Fragen des Persönlichkeitsschutzes in Computernetzwerken, ist das Bundesverfassungsgericht in den letzten Jahren kontextualistisch vorgegangen: Es hat ein weitgehendes Recht der richterlichen Rechtsfortbildung für sich reklamiert, das sich nicht zuletzt in der Erfindung immer neuer Grundrechte auf ›informationelle Selbstbestimmung‹ niedergeschlagen hat, ein Feld, in dem das Gericht eine Art neue Zivilreligion gefunden zu haben scheint.

Zu dieser Abkehr von einem Konzept, das die Verfassung als Ausdruck eines ursprünglichen Willens begreift, und seiner Ersetzung durch ein kontextualistisches Interpretationsverfahren gibt es – jedenfalls im hochdynamischen Feld der neuen elektronischen Netzwerke – keine Alternative. Aber selbst wenn man den Kontextualismus als zulässige



Methode der Verfassungsinterpretation akzeptiert, stellt sich mit der Evolution des Internets das Problem der richtigen Interpretation der Medienfreiheiten (einschließlich Rundfunkfreiheit) auf eine neue und sehr viel grundsätzlichere Art und Weise: Wenn sich nicht mehr nur einzelne Modalitäten der technischen Ausstrahlung von Rundfunkprogrammen verändern, sondern der Begriff des Rundfunk*programms* und der mit ihm verknüpften Gruppenöffentlichkeit in der neuen Internetkultur pulverisiert werden, dann muss ein Verfassungsgericht andersartige Kriterien entwickeln, die die Anpassung einer geschriebenen Verfassungsurkunde an die neue Medienrealität argumentativ tragen können.

Die Verfassungsinterpretation muss jetzt eine neuartige und sich schnell wandelnde Themenöffentlichkeit strukturieren, die sich heute auf die kunstgerechte Anfertigung von Dissertationen und morgen auf die Sicherheit von Atomreaktoren im Katastrophenfall auf der Grundlage der immer gleichen Expertise kapriziert. Dabei kann eine Rechtsprechung aber nicht beliebig und willkürlich vorgehen. Sie muss vielmehr eine über den Einzelfall hinausgehende Kontinuität mit dem Textkörper des Grundgesetzes herstellen, der nur die Medien ›Presse‹, ›Rundfunk‹ und ›Film‹ zitiert und im Fall von Rundfunk und Film auch ausdrücklich nur die ›Freiheit der Berichterstattung‹ schützt bzw. diese für Formen der ›Gewährleistung‹ öffnet. Wenn ein staatliches Gericht unter diesen Umständen eine grundlegend neue Medienkultur wie die des Internets in den Begriff ›Rundfunk‹ integrieren will, trägt es eine schwere Begründungslast: Es muss zeigen, dass die von ihm in der Vergangenheit entwickelten Argumente auch auf die neue Medienkultur und ihre ›Regelmäßigkeiten‹ passen und sie dieser neuen Realität nicht einfach ein Konzept überstülpt, für dessen Plausibilität es gar keine anderen Anhaltspunkte als den Blick zurück in die eigene Rechtsprechungsvergangenheit gibt.

An diesem Punkt zeigt sich, dass eine kontextualistische Verfassungsinterpretation gerade in hochdynamischen Handlungsfeldern auf eine Verarbeitung des Wissens vieler Interpretationsgemeinschaften und ihrer Kontexte angewiesen ist. Sie kann nicht nur im Gespräch mit sich selbst und ihr politisch nahestehenden Gruppen operieren. Ganz im Gegenteil

muss sie ihren Halt in einer neuartigen ›Intertextualität‹ suchen und den juristischen Diskurs für die reiche Epistemologie der Zivilgesellschaft öffnen, das heißt für die Einsicht, dass die erkennenden Tätigkeiten der Juristen, auch die der Richter, unabdingbar angewiesen sind auf Interaktion mit andersartigen Kognitionen, auf einen permanenten Wissensaustausch in einem Netzwerk von Perspektiven. Und gerade über den allgemeinen, gesellschaftlich verankerten Stand des Wissens kann ein staatliches Gericht dabei nicht einfach hinweggehen.

Außerhalb der Erkenntnisgemeinschaft der Rundfunkreferenten, der Sinnbezirke der Staatskanzleien und mancher Universitätsrundfunkrechtler ist jedoch bis heute noch niemand auf die Idee gekommen, auch nur danach zu fragen, ob das Internet als ein zum Rundfunk gehöriges Medium angesehen werden könnte. Genau umgekehrt herrscht in allen erdenklichen Fachkreisen und auch im Alltag die völlig zutreffende Ansicht vor, dass sich Fernsehen und Hörfunk durch die Konfrontation mit den neuartigen medialen Möglichkeiten des Internets verändern werden und schon verändert haben. Das Internet ist das neue Medium, von dem mehr und mehr Komponenten in Rundfunkprogramme übernommen werden. Umgekehrt ist das Internet keinesfalls aus dem Rundfunk als Technologie hervorgegangen oder war Rundfunk der Motor der Entwicklung neuer Formate und Inhalte des Internets. Die Moderatoren des *ZDF-heute-journals* haben während der Sendung Notebooks vor sich und verweisen für weitere Informationen gerne auf das Online-Angebot des ZDF, nicht aber darauf, den laufenden Fernseher ein zweites Mal einzuschalten.

Das Internet ist, anders gesagt, keine Fortsetzung von Rundfunk in einer lediglich veränderten technischen Gestalt. Eine Webseite in ihrer neuartigen, Text, Ton, Stand- und Bewegtbilder verknüpfenden Präsentationsform ist eben eine Webseite und kein Rundfunkprogramm. Eine Verfassungsinterpretation auf der Höhe der Zeit hat also davon auszugehen, dass das Internet eine Zäsur in der Geschichte der Medien markiert, die nicht einfach durch die Anknüpfung an die bisherige, vor allem auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bezogene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts überspielt werden darf. Diese besonders im Verhältnis zur Presse ausgesprochen

staats- und politikfixierte Rechtsprechung war immer an eine ›Sondersituation‹ geknüpft, die in der älteren Rechtsprechung mit der zunächst gegebenen Frequenzknappheit und den besonders hohen Marktzutrittsbarrieren zum Fernsehgeschäft und später mit der diffusen Annahme einer besonderen publizistischen ›Suggestivkraft‹ des Rundfunks begründet wurde. All diese Argumente sind im Hinblick auf die Internetkommunikation mehr als fragwürdig geworden (was natürlich nicht ausschließt, dass sie uns – als ›Dogmatik‹ – noch eine Weile begleiten werden).

Von dieser Brüchigkeit hat auch das im vergangenen Jahr von der Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) der ARD in Auftrag gegebene, von Hans-Jürgen Papier (Bundesverfassungsgerichtspräsident a. D.) und Meinhard Schröder (Juristische Fakultät der Universität München) erstellte Rechtsgutachten eine Ahnung, wenn es die schwer korrodierte verfassungsrechtliche Schraube noch einige Umdrehungen weiter anzieht (vgl. hierzu *Funkkorrespondenz* 32/10). Folgt man Papier und Schröder, kommt es für die verfassungsrechtliche Frage der Qualifikation von Internetseiten als Rundfunk weder auf die Gültigkeit der alten Sondersituationskriterien noch auf eine besondere publizistische Wirkung von Webseiten an: Internetseiten seien vor allem bei Jugendlichen ein zunehmend meinungsrelevantes Medium, und in der neuen fragmentierten Online-Welt würden und könnten nur die Webseiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine konzentrierte Vielfalt von Meinungen präsentieren. Diese gar nicht weiter belegte (und auch kaum belegbare) Behauptung wird sogleich zu einem Grundsatz der »Versorgung der Bevölkerung mit objektiven Informationen« verdichtet und sodann als von der »Entwicklungsoffenheit« des »Grundversorgungsauftrags« des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gedeckt angesehen. Damit wird aus einer schwer zu belegenden Einschätzung tatsächlicher Leistungen öffentlich-rechtlicher Webseiten ein verfassungsrechtliches Argument. In Wahrheit zeigt das Gutachten von Papier und Schröder jedoch die Schwäche, ja Grundlosigkeit einer Verfassungsinterpretation, in der an die Stelle der Sicherung der Kontinuität eines autoritativen Textes und der daran gebundenen Regelmäßigkeit der Konventionen und Gewohnheiten die mehr oder

weniger offene Instrumentalisierung des Verfassungsrechts für jeweils tagesaktuelle rundfunkpolitische Zwecke tritt. Verfassungsrecht und Verfassungspolitik sind hier letztlich ununterscheidbar. Es kommt dann auch nicht mehr auf die Verfassung als autoritativen Gesetzestext an, sondern nur noch darauf, wer auf der Richterbank sitzt und entscheidet.

Der Einschnitt, den das Internet in der Geschichte der Medien markiert, ist nicht das Resultat einer ›totalen Ökonomisierung‹ und sollte auch keineswegs als Rückkehr eines freien Spiels der Marktkräfte missverstanden werden. Die Internetkommunikation wird über ein neues *Medium* prozessiert; Meinungsäußerungen im Netz sind nicht einfach eine andere Form von marktförmiger Individualkommunikation. Daraus ergibt sich durchaus die Notwendigkeit einer genauen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Beobachtung der Entwicklung des Internets. Dazu gehört auch die Entwicklung dessen, was man mit Karl-Heinz Ladeur ein »netzwerkgerechtes Medienrecht« nennen kann. In diesem neuen Medienrecht sollte die institutionelle Komponente der Medienfreiheiten des Grundgesetzes (die ›Gewährleistungsaufgabe‹) auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Diese institutionelle Komponente muss aber von der Logik der Gruppengesellschaft befreit und auf die neuartige Logik der Netzwerkgesellschaft und ihrer fluiden Themenöffentlichkeit umgestellt werden. Methodisch gesehen ist es dabei zweitrangig, ob die kulturell relevante Internetkommunikation (im Unterschied zur rein kommerziellen) über die Entwicklung eines unbenannten Freiheitsrechts abgestützt wird oder ob die Interpretation der Rundfunkfreiheit für eine Mehrzahl von Regulierungsregimen geöffnet und damit aufgespalten wird, wie es im Rundfunkstaatsvertrag im Prinzip schon heute der Fall ist. Entscheidend jedenfalls ist, ein Konzept zu entwickeln, das in seiner objektiv-rechtlichen Dimension auf die Erhaltung der Vielfalt und Durchlässigkeit der fragmentierten Teilöffentlichkeiten der neuen Internetkultur eingestellt werden kann. Dazu gibt es erst Ansätze und Vorschläge, aber es ist klar, dass die Medienpolitik diese nicht in Karlsruhe finden wird.

Muss der Staat in Zukunft überhaupt noch Aufgaben der Vielfaltsgewährleistung in den Medien übernehmen? Sicherlich muss er den Pool

des gemeinsamen Wissens mit Differenzen versorgen, das kulturelle Gedächtnis in Bewegung halten und dessen Offenheit für Neues fördern und schützen. Das ist schon deshalb zwingend, weil der gestiegene Medienkonsum auch die Formen der Subjektivität der Individuen verändert hat und weiter in Richtung eines ›relationalen Selbst‹ verändern wird. Den Staat trifft daher auch in Zukunft eine Art zivilgesellschaftlicher ›Grundrechtsvoraussetzungsschutz‹. Ob jedoch die unüberschaubaren Kommunikationsströme des Internets mit ihrer Überfülle von Mikro-Standpunkten überhaupt noch einer herkömmlichen medienrechtlichen Vieltalsgewährleistung bedürfen, müsste zumindest einmal diskutiert werden. Aber selbst wenn man dann zu einem positiven Ergebnis käme, hätte der Nationalstaat im Fall der neuen Kommunikationsindustrien mehr denn je die Beweislast dafür zu tragen, warum und in welcher Absicht er in die Selbstorganisationsmechanismen der globalen Online-Welt intervenieren will. In diesem Kontext kann künftig auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine wichtige Aufgabe zuwachsen. Doch diese Aufgabe wäre verfassungsrechtlich erst noch näher zu konturieren und müsste dann auch einfach gesetzlich genauer als heute strukturiert werden. Jedenfalls kann der Internetauftritt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht als völlig unstrukturierte ›Entwicklungsoffenheit‹ eines ›Grundversorgungsauftrags‹ gefasst werden, dessen Inhalte die öffentlich-rechtlichen Anstalten und ihre Gremien am Ende selbst definieren.

Weil im klassischen programmbezogenen Fernseh- und Hörfunkgeschäft weiterhin mit Vieltalgsverengungen zu rechnen ist und dieses ja auch künftig nicht einfach verschwinden wird, bestehen an der Legitimität der Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks keine Zweifel. Soweit der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch das Betreiben eigener Webseiten und umfassender elektronischer Archive an den neuen Formen und Möglichkeiten der Internetkommunikation partizipieren will, ist dies verfassungsrechtlich aber keineswegs a priori von seinem ›Grundversorgungsauftrag‹ gedeckt. Dieser bezieht sich ausschließlich auf den klassischen, das heißt den in einer linearen Programmstruktur verankerten Rundfunk. Natürlich kann der Gesetzgeber das Aufgabenprofil des öffentlich-rechtlichen Rund-

funks verändern und ihm, wie schon heute, Partizipationsmöglichkeiten im neuen Medium des Internets einräumen. Da er damit indes immer zugleich in die Grundrechte anderer Wettbewerber eingreift, insbesondere in diejenigen von Presseunternehmen, deren Online-Aktivitäten ebenfalls grundrechtlich geschützt sind, muss der Gesetzgeber dieses neuartige Konkurrenzverhältnis durch ein spezifisches Kollisionsrecht genauer strukturieren. Weil es dabei um eine Kollision konvergierender Medien geht und nicht um eine Kollision von Rundfunk- und Pressefreiheit, kann der Gesetzgeber hier nicht länger als isolierter Rundfunkgesetzgeber eine mehr oder weniger umfassende Ausgestaltungskompetenz für sich in Anspruch nehmen, wie es für den Bereich des klassischen Programmrundfunks in der Vergangenheit unterstellt worden ist.

Die Übernahme von Aufgaben in den neuen elektronischen Kommunikationsnetzwerken durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist angesichts möglicher Gefahren für die Vielfalt und Offenheit der Internetkommunikation zwingend erforderlich. Die Last der Begründung dafür trägt der Gesetzgeber und nicht die ›Privatrechtsgesellschaft‹. Sowohl das im Rundfunkstaatsvertrag verwendete Kriterium der ›Presseähnlichkeit‹ wie der ›Drei-Stufen-Test‹ sind für ein derartiges Kollisionsrecht unbrauchbar. Das Drei-Stufen-Verfahren ist überkomplex und unstrukturiert, in der Literatur ist es sogar als gegen die »prozeduralen Anforderungen der objektiv-rechtlichen Dimension der Rundfunkfreiheit« (Karl-Heinz Ladeur) verstoßend und damit als verfassungswidrig qualifiziert worden.

## V.

Für die Medienpolitik stellt sich angesichts der neuen Medienrealitäten die Frage nach der Restrukturierung ihrer Kontrollregime. Die Zergliederung und Isolierung der Regulierungsmaterien in verschiedenen Arenen – Rundfunkregulierung, Telekommunikationsregulierung, regionale und nationale Filmförderung, Jugendmedienschutz etc. – sowie die Zerstreuung der Kompetenzen auf die unterschiedlichsten Träger – öf-