

Quelle:

Katharina Holzinger, Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl (Hrsg.): Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen. Opladen: Leske 2003, S. 219-239

Medienpolitik -

Genese und Ausdifferenzierung eines Politikfeldes

Manfred Mai

1. Einleitung

Medienpolitik nimmt heute neben den klassischen Politikfeldern einen fast gleichrangigen Status ein, obwohl es dafür keine eigenständige Ressorts in Bund und Ländern gibt. Die Zuständigkeiten für Medien (Rundfunk, Film, Telekommunikation, Presse, Internet, „Multimedia“) sind in Deutschland nicht nur zwischen Bund und Ländern, sondern auch innerhalb des Bundes und der jeweiligen Länderregierungen zwischen mehreren Ressorts aufgeteilt. Medienpolitische Fragen ressortieren in erster Linie bei den Ländern. Grundlage dafür ist deren Kulturhoheit und das Verständnis von Rundfunk und Film als der Kultur zuzurechnende Politikfelder. Der Bereich der Telekommunikation war dagegen immer eine Domäne des Bundes. Seit der Auflösung des Ministeriums für Post und Telekommunikation sind wichtige Aufgaben (z. B. die Bedingungen für den Wettbewerb in den verschiedenen Segmenten des Telefonmarktes) auf die Regulierungsbehörde übertragen worden. Mit der Schaffung eines „Bundesbeauftragten für Angelegenheiten der Kultur und der Medien (BKM)“ (1998) hat auch die Bundesregierung gewisse Kompetenzen in den Massenmedien.¹

Indikatoren für die Bedeutung und Ausdifferenzierung eines Politikfeldes sind die Schaffung von internen Zuständigkeiten in der Exekutive, im Parlament, bei korporativen Akteuren und in Parteien. So haben sich nicht nur innerhalb bestehender Großorganisationen wie Kirchen und Gewerkschaften medienpolitische Kompetenzen gebildet, sondern es sind auch neue korporative Akteure entstanden, die ausschließlich in diesem Politikfeld tätig sind.

Dass man trotz fehlender eindeutiger Ressortzuständigkeit dennoch von Medienpolitik als einem relativ verfestigten Politikfeld sprechen kann, liegt auch an der gewachsenen Bedeutung der Medien für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Dafür spricht nicht nur der Topos der „Medien- oder Informationsgesellschaft“, sondern auch die zunehmende Verflechtung ehemals getrennter Technologie- und Wirtschaftsbereiche. Es dürfte heute kaum noch einen Wirtschaftszweig geben, der ohne eine informationstechnische Infrastruktur auskommt, und kein gesellschaftspolitisches Problem, das durch Medien „unvermittelt“ wahrgenommen wird. Zwar ist die

¹ Neben dieser traditionellen Arbeitsteilung in der Medienpolitik - Telekommunikation beim Bund und Massenkommunikation bei den Ländern – gab es immer auch andere Zuständigkeiten für bestimmte Aspekte der Medien. Bürgschaften für medienwirtschaftliche Investitionen benötigen z. B. die Zustimmung des Finanz- und Wirtschaftsministeriums. Bei fast allen größeren Projekten spielen zudem - neben privatwirtschaftlichen und korporativen - kommunale und europäische Institutionen eine Rolle. Medienpolitik ist insofern ein Musterbeispiel von Politikverflechtung mit einem hohen Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf.

gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Medienwirtschaft - gemessen an Umsätzen und Arbeitsplätzen - gegenüber anderen Branchen eher gering. Doch liegt die Wachstums- und Innovationsdynamik der Medienwirtschaft über vergleichbaren Indikatoren anderer Branchen (vgl. 4. Kulturwirtschaftsbericht Nordrhein-Westfalen 2002).

Für den Wandel des Politikfeldes Medien gibt es (in Deutschland) mehrere Ursachen, die im Folgenden untersucht werden sollen. Da ist zum einen die Einführung des privaten Rundfunks 1984 (der „medienpolitische Urknall“) und die „digitale Revolution“ in den 90er Jahren - die Umrüstung ehemals analoger Technologien der Erzeugung, Speicherung, Verbreitung und des Empfangs audiovisueller Signale auf digitaler Basis. Zum anderen wird immer deutlicher, dass diese Entwicklungen alle anderen gesellschaftlichen Bereiche durchdringen und sie verändern. Zur Zeit erleben wir das Zusammenwachsen von alter und neuer Ökonomie sowie von Massen- und Individualkommunikation, wodurch die traditionelle Abgrenzung der Politikfelder für Rundfunk, Film, Presse und Telekommunikation ihren Sinn verliert.

Ihre Gemeinsamkeit ist, dass alle diese traditionellen Politikbereiche mit öffentlicher oder privater Kommunikation zu tun haben und eine gemeinsame technische und teilweise auch organisatorische Basis haben. Es ist eine andere Qualität, ob Telefongespräche und Rundfunksendungen durch jeweils getrennte Kanäle - Telefonnetz bzw. Antenne - ermöglicht werden, oder ob beides über das Internet läuft. Schon in den 70er Jahren wurde im Zusammenhang mit der Verkabelungsdiskussion eine integrierte, bereichsübergreifende Kommunikationspolitik gefordert, die bis heute ein Desiderat geblieben ist (Lange 1977).

Vieles spricht dafür, dass wir heute vor einem ähnlich durchgreifenden gesellschaftlichen Wandel durch die Medien stehen wie seinerzeit bei der Einführung der Massenfertigung oder des elektrischen Stroms. Dennoch rechtfertigt dieser Wandel nicht den Abschied von allen politischen Institutionen, wie ihn einige Gurus des Cyberspace fordern (Lessig 1999). Die naive Schwärmerei und das postmoderne Metapherngestöber dieser Autoren verdeckt die höchst irdischen Interessen der Medienakteure, die es ebenfalls zu würdigen gilt.

Der Gestaltungsbedarf für die Medienpolitik ist durch die Entwicklung der Technik und der Märkte gewachsen. Ohne die euphorische Stimmung mancher Autoren zu teilen, die die Informationsgesellschaft schwärmerisch feiern, soll die Frage nach dem Wandel des Politikfeldes Medien in Rahmen sozialwissenschaftlicher Steuerungstheorien erörtert werden. Es gilt die Fragen zu beantworten, was diesen Wandel ausmacht, was also die geänderten Steuerungsbedingungen sind, und wie sich die Steuerungsmuster und -ideen der Politik als Reaktion darauf geändert haben.

2. Änderung der Steuerungsbedingungen

2.1 Exkurs: Zur Abgrenzung von Politikfeldern

Jedes Politikfeld ist durch Akteure, Institutionen und organisierte Interessen bestimmt, die durch eine Vielzahl formeller und informeller Austauschbeziehungen miteinander verbunden sind. In jedem Politikfeld gibt es daher einen mehr oder weniger definierten Bestand an Problemen, deren unterschiedliche Wege zu ihrer Lösung Teil der jeweiligen fachpolitischen Auseinandersetzungen sind. Die demokratiethoretisch und verwaltungstechnisch erwünschte Einbindung der Betroffenen in die Prozesse der Zielformulierung, Implementation und Evaluierung kann zu

einem undurchdringlichen Komplex von kaum noch unterscheidbaren Interessen zwischen der Verwaltung, den organisierten Interessen und ihrer Klientel führen, der sich öffentlicher und parlamentarischer Kontrolle entzieht. In der Publizistik wird dies gern als „Verfilzung“ kritisiert und politisiert.

Ob ein politischer Problemkomplex in Form eines Ministeriums, einer Behörde oder eines Beauftragten institutionalisiert wird, hängt nicht nur von seiner wahrgenommenen Bedeutung für die Gesellschaft ab sondern auch von seiner inneren Konsistenz. Je homogener ein politisches Problem und seine Klientel ist, um so leichter gelingt seine Institutionalisierung. Medienpolitik war - neben dem Pressewesen und der Filmförderung – jahrzehntelang als Rundfunkpolitik einerseits und als Telekommunikationspolitik andererseits institutionalisiert. Dies entsprach der technisch-organisatorisch bedingten Trennung von Massenkommunikation und Individualkommunikation.

Schon in den 70er Jahren zeigte sich im Zusammenhang mit der Diskussion um die Einführung des Kabel- und Satellitenfernsehens, dass die sektorale Medienpolitik an ihre Grenzen stößt und eine integrierte Medienpolitik problemadäquater sei. Heute zeigt sich immer deutlicher, dass z. B. Fragen der Programmzulassung nicht von denen der Verkabelungsstrategie getrennt werden können. Konnte man noch vor 20 Jahren medienpolitische Fragen des Rundfunks als Kulturpolitik und damit Ländersache behandeln, so geht die Bedeutung heutiger rundfunkpolitischer Fragen (etwa der Erwerb von Sportrechten oder die Nutzung des Internet) weit über den rundfunkpolitischen Rahmen hinaus. Es ist daher nur konsequent, ein neues Politikfeld abzugrenzen, das alle Akteure, ihre Interessen und Kommunikationsbeziehungen einschließt, die sich mit der Gestaltung von Medien befassen. Somit gehört der kommunale Carrier ebenso zur Agenda der Medienpolitik wie der globale Konzern, der sich an regionalen Kabelnetzen beteiligen will.

Durch die Zusammenfassung aller dieser Aktivitäten wird es nicht nur für die Politik leichter, ihre Ziele zu definieren und zu verfolgen (durch die Reduktion des Abstimmungsbedarfs mit anderen Ressorts), sondern auch für andere Akteure. Sie sehen sich nicht mehr einer konkurrierenden Vielfalt von Institutionen gegenüber, sondern einer eher überschaubaren Anzahl. Hinzu kommt, dass für den Bürger die politische Verantwortung deutlicher wird und nicht zuletzt die Relevanz eines Politikfeldes durch die Präsenz eines Ministers im Kabinett erheblich steigt.²

Zwar gibt es immer noch keinen Medienminister und kein Medienministerium. Aber es gibt eine zunehmende Anzahl von Fachabteilungen für Medien vor allem in den Staats- und Senatskanzleien der Länder sowie bei den Ressorts für Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur. Medienpolitik ist heute ein etabliertes Politikfeld geworden, das auch im Bewusstsein der Öffentlichkeit als solches wahrgenommen wird. Es ist unwahrscheinlich, dass es in nächster Zeit ein Medienministerium geben wird. Es besteht aber kein Zweifel daran, dass Medienpolitik in der Politik ernster genommen wird, als manche „modernen“ Politikfelder, die zwar über eigene Ressorts verfügen, aber nicht über wirklichen Einfluss.

² Das waren, neben dem Gehalt an symbolischer Politik, z. B. 1986 die Gründe für die Schaffung eines Umweltministeriums (als Reaktion auf die Reaktorkatastrophe in Tschernobyl) und 2000 (als Reaktion auf die BSE- und MKS-Krise) eines eigenen Zuständigkeitsbereichs für Verbraucherschutz innerhalb des Umweltressorts.

2.2 Ausweitung des Akteursspektrums

Das Spektrum der medienpolitischen Akteure war seit dem Wiederaufbau des Rundfunks in Deutschland nach dem Krieg lange Zeit überschaubar - ebenso ihre Interessen und Ziele:

- Die *Zeitungsverlage* wollten ihre Gebietsmonopole und damit regionalen Werbemärkte sichern und deshalb an den "Neuen Medien" beteiligt werden.
- Die *Filmwirtschaft* wollte die Möglichkeit, Kapital zu bilden und daher das System der Filmförderung durch das Filmförderungsgesetz (FFG) reformiert wissen.
- Die *öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten* wollten eine ausreichende Finanzausstattung gesichert wissen und das Privatfernsehen verhindern.
- Die *Werbe- und Kommunikationswirtschaft* wollte neue Werbeflächen für homogenere Zielgruppen.
- Die *Bundespost* wollte mit dem Breitbandkabel neue Angebote schaffen und Märkte erschließen.

Das änderte sich mit der Einführung des privaten Rundfunks, dem in den 70er und 80er Jahren heftige politische Auseinandersetzungen vorausgingen. Alle betroffenen Akteure versuchten nun, ihre Interessen neu zu definieren und ihre Chancen auszuloten. So hatten etwa die Verleger durch ihre Beteiligung an den Kabelpilotprojekten und an den Lokalradios ihren Frieden mit dem Lokalfunk gemacht, von dem sie einen Einbruch bei den Werbeerträgen für ihre Zeitungen befürchteten. Ohne eine verlegerfreundliche Lösung hätten die Landesregierungen ihre Lokalfunkpläne, von denen sie sich nicht nur einen größeren publizistischen Wettbewerb, sondern auch wirtschaftliche Effekte erhoffte, kaum durchsetzen können (Schulze 1994; Krüger 1997). Auch die Filmproduzenten, die noch in den 60er Jahren im Fernsehen den Totengräber ihrer Branche sahen, sahen durch den sprunghaft gestiegenen Bedarf der Privatsender an "Contents" (z. B. Weekly und Daily Soaps) neue Chancen (Mai 2001).

Den zweiten Schub erlebte die Medienwirtschaft und damit auch die Medienpolitik mit dem Durchbruch der Digitaltechnik Mitte der 90er Jahre. Spätestens jetzt wurden die Grenzen der bisher sektoral betriebenen Medienpolitik sichtbar und immer mehr als das eigentliche Hindernis zur weiteren Entwicklung der Medienbranche gesehen. Der institutionelle und rechtliche Rahmen aus der Zeit der analogen Medien passte nicht mehr zu den neuen Optionen und Plänen der Medienwirtschaft. Die Technik war dem Recht davongelaufen. Die in immer kürzeren Zeitabschnitten erfolgten Novellierungen der Rundfunkstaatsverträge schienen nur noch den Status quo festzuschreiben und die durch Markt und Technik geschaffenen Tatsachen abzusegnen. Eine steuernde Wirkung war auf diese Weise nicht zu erwarten.

Für den Wandel des Politikfeldes Medien ist wichtig, dass zu den bekannten Akteuren (Kutsch/Ravenstein 1996) der Medienwirtschaft neue hinzutraten. Dadurch wurden die eingefahrenen Aushandlungsroutinen zwischen den etablierten Akteuren der Medien und der Politik nachhaltig verändert. Herrschte zum Beispiel früher zwischen Politik und "ihren" Rundfunkanstalten ein gewisser Konsens - politische Kontroversen wurden nichtsdestoweniger im Rundfunkrat ausgefochten - , so wuchs nun das Misstrauen seitens der Rundfunkanstalten,

wenn die Politik mit internationalen Konzernen über die Ansiedlung von Spartenkanälen o. ä. verhandelte, deren Sendungen zu Lasten der Öffentlich-rechtlichen ging.

Je mehr die Medienwirtschaft boomte, um so mehr wurden andere Branchen in der Erwartung renditeträchtiger Investitionen angezogen. Die Energieversorgungsunternehmen waren mit die ersten, die diese Chancen erkannten und sich im Kabelgeschäft engagierten. Mitte der 90er Jahre dominierte fast nur eine Frage das Geschehen in der Digitalisierungseuphorie: Was ist die "killer application" - wofür wollen noch zu gewinnende Kunden Geld ausgeben und wie lässt sich das in konkrete Angebote umsetzen? Inzwischen ist nach unzähligen Modellversuchen in der ganzen Welt Ernüchterung eingetreten, zumal gerade in Deutschland das Digital-TV nicht aus den Kinderschuhen kommt (Neumann 1998). Der stetig wachsende Technologieanteil in den Medien hat auch dazu geführt, dass immer mehr Unternehmen der Computerindustrie in den Medien mitbestimmen. Bis zur digitalen Revolution war Rundfunktechnik ein Teilgebiet der Nachrichtentechnik, deren Stand der Technik für andere Gebiete eher von begrenzter Bedeutung war. Heute ist Rundfunktechnik mit anderen (digitalen) Medientechnologien (vor allem mit dem Internet) verwachsen und zu einem Schrittmacher für andere Gebiete geworden.

Dass ehemals reine Versorgungsunternehmen (wie zum Beispiel das französische Wasserwirtschaftsunternehmen Société général des eaux - jetzt „Vivendi“) und Elektronikkonzerne (Sony) Filmstudios kaufen, löste anfangs noch Erstaunen aus. Inzwischen sind weitere branchenferne Unternehmen in die Medienwirtschaft eingestiegen und prägen nachhaltig deren Gesicht. Es geht offenbar kaum noch jemandem um eine publizistische Vision, sondern einzig um die Beherrschung der gesamten Wertschöpfungskette der Medien. Und so macht es eben Sinn, wenn ein Infrastrukturunternehmen zuerst Fernsehsender und dann ein Filmstudio kauft, um von Sendern und Filmhändlern unabhängig zu sein.³

Für Regierung und Parlament bedeutet diese Ausweitung der Spektrums medienpolitischer Akteure und Interessen eine Erhöhung der Komplexität. Sie sehen sich neuen Partnern gegenüber, zu denen sie nicht über die eingefahrenen Kanäle verfügen, wie zu den alten Partnern, wo Abgeordnete und Regierungsbeamte überall präsent waren - in den Rundfunkgremien ebenso wie in den Energieversorgungsunternehmen. Hinzu kommt, dass viele Unternehmen aus den USA kommen und gegenüber der Politik einen enormen Vorsprung an know-how haben. Alles, was medienpolitisch zu gestalten war - die Einführung von Pay-TV, der Aufbau von Teleshopping, die Verbindung von Rundfunk mit dem Internet, die effiziente Nutzung des Kabelnetzes - hatte Vorbilder in den USA und traf in Deutschland zwar auf eine wohlwollende Aufgeschlossenheit, aber nicht auf dezidierte eigene Vorstellungen. Diese waren vielmehr dem rundfunkpolitischen Leitbild des analogen Zeitalters verhaftet und hatten gerade erst die Privatisierung des Rundfunks verdaut.

2.3 Die Rolle technisch-ökonomischer Innovationen

Rundfunk, Film und Telekommunikation basieren auf mehreren Entdeckungen und Erfindungen Ende des 19. und zu Beginn des 20sten Jahrhunderts: das Telefon, die Erzeugung und der

³ Eine völlig neue Erfahrung, die 2000/1 der Filmhändler Leo Kirch, jahrelang unangefochtener Monopolist in Sachen Filmrechte, angesichts des Einstiegs amerikanischer Kabelnetzbetreiber und Fernsehveranstalter (Liberty Media) im deutschen Kabelnetz machen muss.

Empfang elektromagnetischer Wellen, die Braunsche Röhre u.v.a.m. (vgl. Riedel 1985). Zusammen mit einer spezifischen Organisation bilden diese Medien jeweils weltumspannende technische Netzwerke. Elemente dieser Netzwerke sind neben den technischen Anlagen im engeren Sinn auch Studios, Rundfunkanstalten, Satelliten, Kabelnetze und eine Vielzahl einzelner Haushalte als Empfänger. Als Schrittmacher des Rundfunks und der Telekommunikation erwiesen sich immer wieder technische Innovationen wie Satelliten, Transistoren, Breitbandkabel, Digitalisierung. Mit jeder Innovation entstanden nicht nur neue Optionen der Verbreitung und Nutzung von Rundfunksendungen,⁴ sondern auch neue Organisationsformen und Elemente des Netzwerkes „Rundfunk“ wie z. B. Service- und Vertriebseinrichtungen.

Wie in anderen großtechnischen Netzwerken standen auch beim Rundfunk und bei der Telekommunikation zunächst einige wenige Sachtechniken (Sendeanlagen, Satelliten, Telefonkabel u.a.) im Mittelpunkt. Da ihr reibungsloser Betrieb immer mehr zu einem Kollektivgut wurde, entstanden um diese technischen Systeme herum (meist staatliche) Verwaltungen und bestimmte Berufsrollen. So bildeten sich zunächst jeweils einzelne Netzwerke wie die des Rundfunks, des Films und der Telekommunikation. Durch die Entwicklung der Digitaltechnologie in den 90er Jahren des 20sten Jahrhunderts entwickelten sich diese bestehenden Netze immer mehr in Richtung eines einzigen globalen multimedialen Netzwerk, das auch die Printmedien und vor allem das Internet, das Netz mit der wohl größten Entwicklungsdynamik, einschließt. Viele medienpolitische Probleme ergeben sich daraus, dass der Prozess des Zusammenwachsens noch nicht abgeschlossen ist. Derzeit existieren neben dem digitalen Multimedienetzwerk immer noch beträchtliche Bereiche der alten Netzwerke mit ihren jeweiligen Strukturen und Institutionen, die um so länger existieren dürften, je mehr ihre Interessen an der Bestandserhaltung politisch codiert werden.

Die Eigenart des Steuerungsobjekts bestimmt auch die Gestaltungsfähigkeit des Steuerungssubjekts: „policy determines politics“. (Lowi zitiert in: von Beyme 1995: 210) . Es ist ein Unterschied, ob Werbezeiten, Aufgaben und Funktionen von Rundfunkgremien und ähnliches geregelt werden oder völlig neue Regelungsgegenstände wie conditional access, Navigatoren, Bukettierung oder Verschlüsselungsstandards. Je mehr die Medienentwicklung von der Technik bestimmt wird, um so schwieriger ist sie daher politisch gestaltbar. Versuche, bestimmte politisch erwünschte Technologien oder Standards durchzusetzen, wie etwa das High Definition Fernsehen (HDTV), scheiterten selbst unter beträchtlichen Anstrengungen seitens der EU. Auch die Versuche, im Bereich des Digitalfernsehens oder der Unterhaltungselektronik einheitliche Standards durchzusetzen, sind bislang wenig erfolgreich. Damit zeigt sich, dass die Entwicklung der Medien weitgehend von der Logik der Technikentwicklung geprägt ist.

Jede technische Innovation eröffnet eine Vielfalt von Optionen, die die beteiligten Akteure und vor allem die Politik zu Entscheidungen zwingt. So stellt sich durch die Möglichkeit, über das Internet Telefongespräche, Rundfunksendungen und Filme zu übertragen, die Frage nach den Urheberrechten, dem Jugendschutz, der Vielfaltsicherung u.a. völlig anders als bisher. Eine

⁴ So ersetzte in den 50er Jahren die Transistortechnik langsam die Röhrentechnik und der integrierte Schaltkreis verbesserte wiederum sprunghaft die Effizienz der Sende- und Empfangstechnik. Rundfunkgeräte wurden transportabel und konnten nun in den Alltag der Nutzer – als „Kofferradio“ am Arbeitsplatz oder als Autoradio - anders integriert werden als die am Wohnzimmerdesign orientierten „Fernsehtruhen“.

zeitlang war z. B. online erlaubt, was offline verboten war, weil die Gesetze nicht an den Inhalten sondern an den technischen Übertragungsmedien ansetzte: Bestimmte Videos durften Jugendliche unter 18 Jahren zwar nicht in der Videothek ausleihen, aber kein Gesetz hinderte sie daran, die gleichen Videos aus dem Netz herunterzuladen.⁵

Alles, was im analogen Zeitalter durch das Medienrecht geregelt war, wird durch die Digitaltechnik in Frage gestellt. Wie bei anderen technischen Regelungsgegenständen, so rennt auch bei den Medien die Technik dem Recht davon (Kloepfer 2000). Die Politik steht vor dem Problem, auf der einen Seite diese Entwicklung aus innovationspolitischer Sicht zu fördern, auf der anderen Seite mögliche Fehlentwicklungen zu verhindern. Als Ausweg wird immer häufiger eine Selbstregulierung der Wirtschaft, die zwar aus der Sicht der Akteure verständlich ist, aber für die Politik ein Dilemma bedeutet (vgl. Mai 1999). Während eine zu hohe Regulierungsdichte Gefahr läuft, die weitere Entwicklung zu behindern, riskiert eine Selbstverantwortung der Medienwirtschaft einen Steuerungs- und damit Politikverzicht.

2. 4 Das Entstehen neuer Märkte und die Gefahr der Monopolbildung

Die technischen Innovationen der Medien haben nicht nur große technische Netzwerke verfestigt, sondern auch zu neuen Märkten geführt. Medienkonzerne wie Time-Warner, Viacom oder Bertelsmann zählen zu den weltgrößten Unternehmen überhaupt. Hinzu kommen viele start-ups, die für diese Großunternehmen spezielle Dienstleistungen erbringen. Politisch relevant ist, dass durch die Medien eine neue Branche entstanden ist, die mehr ist als die Summe der bisherigen Unternehmen, die sich ausschließlich auf ein Medium konzentrierten. Traditionelle Presseverlage wie der WAZ-Konzern oder Burda sind heute multimedial aktiv. Produkte wie Zeitungen, Filme oder Radiosendungen haben kaum Marktchancen, wenn sie sich den neuen technischen Möglichkeiten nicht anpassen: Zur Tageszeitung gehört die aktuellere Website ebenso wie der Trailer und die Audiodatei im Internet zur Kinowerbung bzw. zum Radio.

Ein neuer Wirtschaftszweig bedeutet immer auch eine neue Klientel für die Politik. Gerade die Medienwirtschaft hat es verstanden, die Politik für ihre Interessen zu nutzen, weil hinter ihrer wirtschaftlichen Macht auch die publizistische steht und letztere immer auch politische Macht bedeutet.⁶ Deshalb steht die Sicherung der Medienvielfalt und Verhinderung von Medienkonzentration heute mehr denn je auf der medienpolitischen Agenda (Kübler 1999). Obwohl die Monopolbildung zum Erhalt des wirtschaftlichen und publizistischen Wettbewerbs politisch unterbunden wird sehen sich durch die Globalisierung immer mehr europäische

⁵ Ein weiteres Beispiel ist die Änderung des Urheberrechts durch die Technik. Es sichert z. B. dem Autor die Rechte an einer Sendung für die Ausstrahlung in einem bestimmten Land; aber durch die Satellitenausstrahlung wird der Empfang auch in anderen Ländern möglich. Wenn die gleiche Sendung Teil eines digitalen Buketts wird, ändert sich wiederum die Situation der Rechteinhaber. Alles das bedeutet einen ständigen Bedarf an neuen Vertragsgestaltungen und Nachverhandlungen. Im Zweifel darf wegen der unklaren Rechtesituation eine Sendung überhaupt nicht ausgestrahlt werden, weil die Verträge die weitere technische Entwicklung nicht berücksichtigt haben.

⁶ In den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts wurde der Springer-Verlag zu einem Symbol für diesen Zusammenhang. Statt „ein Maximum an Öffentlichkeit zu gewährleisten“ würde die Aufgabe der Presse durch die Monopolisierung ins Gegenteil umschlagen: „Der Monopolisierung des Marktes entspricht dessen geistige Vereinheitlichung.“ (Hofmann 1972: 49.) Heute stehen für die Monopolgefahren eher die (Multimedia-)Konzerne Kirch, Berlusconi und Liberty Media.

Regierungen veranlasst, die Konzentration im Medienbereich hinzunehmen, um damit ein größeres Übel abzuwenden: das Verschwinden einer heimischen Medienproduktion zugunsten US-amerikanischer Konzerne. Deren Vorsprung an Know-how und Finanzkraft übersteigt die der europäischen Wettbewerber deutlich. Deshalb wird auch in Deutschland immer mehr vor einer weiteren Parzellierung der Medienwirtschaft gewarnt, um zu verhindern, dass die verhältnismäßig kapital- und innovationsschwachen Unternehmen kleiner und mittlerer Größe einfach geschluckt werden. Dass Bertelsmann Napster geschluckt hat, ist so gesehen die bessere Alternative, als darauf zu warten, bis der letzte Lokalsender in Deutschland von Time-Warner oder anderen US-Majors gekauft wird.

Da Politik existenziell auf mediale Präsenz und Vermittlung angewiesen ist (Sarcinelli 1998; Dörner 2001), ergibt sich für das Verhältnis zwischen den Medien und ihren Konzernen auf der einen Seite und Regierung und Parlament auf der anderen Seite ein besonderes Verhältnis. Während sich die Medien durch ihr Wächteramt gegenüber der Politik als „vierte Gewalt“ verstehen, ist auf allen Ebenen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die (Partei-)Politik präsent, obwohl sie eigentlich nur in den gesetzlich bestimmten Gremien (Rundfunkräte) eine Rolle spielen sollte. Tatsache ist, dass nicht nur Intendantenwahlen, sondern auch die Besetzung leitender Stellen immer ein Politikum sind. Selbst die privaten Rundfunkveranstalter werden bestimmten politischen „Lagern“ zugeordnet: der eher dem sozialdemokratischen Lager zugeordneten CLT-Bertelsmann-Gruppe steht die eher dem christdemokratischen Lager zugerechnete Kirch-Gruppe gegenüber. Ohne die Mithilfe der jeweiligen Landesregierungen - sei es bei Ansiedlungsentscheidungen oder bei Modellversuchen - hätte sich der private Rundfunk in Deutschland kaum so erfolgreich etablieren können. In keinem anderen Bereich ist die Verflechtung mit den Parteien so stark wie in den Medien. Allein diese Tatsache weist Medienpolitik als ein besonderes Politikfeld aus

Je mehr start-ups in der Medienwirtschaft entstehen und je höher die Umsätze der Medienkonzerne sind, um so mehr werden sie auch in anderen Politikfeldern wahrgenommen: als Innovationsmotor, als Steuerzahler und vor allem als Arbeitsmarkt. Die eigentlichen Produkte dieser Wirtschaft geraten dabei immer mehr in den Hintergrund. Ein Fernsehstudio wird unter dem Aspekt gefördert, ob es Arbeitsplätze schafft und nicht, ob es kulturell wertvolle Sendungen produziert. Solange die Film- und Rundfunkwirtschaft mehr oder weniger Subventionsempfänger war, stellte sich kaum die Frage nach ihrer Relevanz für die Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Strukturpolitik.

So wie die Technik die Konvergenz von Massenkommunikation und Individualkommunikation bewirkt hat, so haben die Märkte für die verschiedenen Technologien das Entstehen multimedialer Konzerne und neuer Unternehmen bewirkt. Die Politik steht nun einer Branche gegenüber, die erheblich an Macht gewonnen hat und zudem über heterogenere Interessen verfügt als die Pressehäuser, Rundfunkanstalten und Filmproduzenten des analogen Zeitalters. Der Charakter der Medienwirtschaft hat sich auch durch den Einstieg branchenferner Unternehmen wie Banken und Energieversorger verändert. Die Gründer großer Verlagshäuser hatten zwar auch Erwartungen an die Rendite ihrer Investitionen. Aber sie hatten auch eine publizistische Vision, die heutigen Medienunternehmen meist fehlt. Für sie ist der Kauf eines Medienunternehmens Teil einer globalen Diversifizierungsstrategie oder der Versuch, Lücken in der Wertschöpfungskette zu schließen (Röper 1995).

3. Steuerungsideen

3.1 Vom Kultur- zum Wirtschaftsgut

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der Rundfunk in Deutschland teilweise nach dem Vorbild der BBC aufgebaut. Vor allem sollte er dezentral strukturiert und daher von den Bundesländern politisch verantwortet werden. Hinzu kamen die Forderungen – die Erinnerung an den staatlich gelenkten Reichsrundfunk wirkte hier nach – nach Staatsferne und Ausgewogenheit. Der Bürger, so das rundfunkpolitische Leitbild, sollte sich ein ausgewogenes Meinungsbild machen können. Der Artikel 5 GG fordert vom Staat die Schaffung einer „positiven Rundfunkordnung“. Über die konkreten Bedeutungen dieses Artikels schufen die Rundfunkurteile des BVerfG (vgl. Vesting 2000: 162) zwar gelegentlich Klarheit – etwa zur Notwendigkeit der Gebührenfinanzierung oder zur Staatsferne -, sie ließen aber auch viel Raum für interessengeleitete Interpretationen: Gehört z. B. die Einspeisung öffentlich-rechtlicher Rundfunkprogramme ins Internet zu diesem grundgesetzlich geschützten Rundfunkauftrag oder nicht? Während die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dieses ebenso selbstverständlich bejahen, lehnen die privaten dies ab.

Unstrittig war nach dem Krieg, dass Rundfunksendungen auch der demokratischen Erziehung dienen sollten. Der bildungs- und kulturpolitische Auftrag war unübersehbar. Bis heute wirkt diese Tradition in der Fernsehkritik und in den Preisen des Adolf-Grimme-Instituts, das eine Einrichtung des Deutschen Volkshochschulverbandes ist, nach. Rundfunk galt und gilt hier als Instrument der Erwachsenenbildung. Die Auseinandersetzungen um die Einführung des privaten Rundfunks in Deutschland wurden daher nicht nur juristisch geführt, ob etwa das Grundgesetz privaten Rundfunk überhaupt gestattet, sondern auch kulturpolitisch. Die Gegner des privaten Fernsehens (Gewerkschaften, Kirchen, SPD) haben immer wieder vor dem drohenden Kulturverfall durch private Medien gewarnt (vgl. EKD 1985). Sie konnten dabei auf einen Konsens auch mit denen hoffen, die vehement privaten Rundfunk forderten (CDU, FDP, Verleger, Werbewirtschaft). Auch sie hatten nichts gegen ein kulturell anspruchsvolle Medien. Ihnen ging es vordergründig nur um mehr Wettbewerb, wobei in Kauf genommen wurde, dass bei diesem Wettbewerb, bei dem immer an den mündigen Verbraucher appelliert wurde, nicht immer das herauskam, was als „Hochkultur“ gilt.

Inzwischen hat der Rundfunk als Teil der Medienwirtschaft ein wirtschaftliches Eigengewicht erreicht, der Kultur allenfalls als Mittel zum Zweck betrachtet. Auch die ehemaligen Gegner des privaten Rundfunks sehen die positiven Effekte der Medienwirtschaft für den Arbeitsmarkt, für den regionalen Strukturwandel und für die Innovationskraft. So war denn auch für die SPD Anfang der 80er Jahre die Erkenntnis für die Aufgabe des Widerstands gegen den privaten Rundfunk ausschlaggebend, dass durch privaten Rundfunk neue Erwerbsmöglichkeiten geschaffen werden können. Traditionell SPD-regierte Länder (Hamburg, NRW) zeigten sich in der Ansiedlung privater Rundfunkunternehmen besonders eifrig.

Während in der Anfangsphase des Rundfunks das kulturpolitische Leitbild dominierte, so ist es heute eher das ökonomische. Das führt zu der Frage, ob die Zuständigkeit der Länder für den Rundfunk, die in wesentlichen kulturpolitisch begründet war, noch zeitgemäß ist. Auch die Filmförderung ist in Deutschland nach dem Krieg, aus den gleichen Gründen wie der Rundfunk, dezentralisiert worden. Die Filmförderung des Bundes spielt gegenüber den Filmförderungsinstitutionen in den Ländern kaum eine Rolle. Auch im Massenmedium Film zeigt sich die Verschiebung von kulturellen und ökonomischen Zielen. Zwar hat sich der kulturell

ambitionierte Film in Deutschland immer seine Nischen sichern können. Doch im Zentrum steht heute eher die Orientierung an der wirtschaftlichen Verwertung und an den mittelbaren Effekten der Filmwirtschaft. Auch Filmpolitik ist heute in erster Linie Standort- und Wirtschaftspolitik der Länder (Mai 2001).

3.2 Medienpolitik als Standortpolitik

Die feuilletonistische Kritik, dass Medienpolitik zur Standortpolitik „verkommen“ sei, trifft durchaus den Kern des Paradigmenwechsels, wenngleich Reste des kulturpolitischen Erbes immer noch in Gestalt von kultureller Filmförderung u.a. bestehen. Seit der Einführung des privaten Rundfunks in Deutschland wird die Privatisierung grundsätzlich nicht mehr in Frage gestellt. Seit Mitte der 80er Jahre steht vielmehr die Ausgestaltung dieses nun dualen Rundfunksystems auf der Agenda. Den Ländern als wesentliche rundfunkpolitischen Akteuren ging es in erster Linie darum, möglichst viel von den Investitionen des privaten Rundfunks zu erhalten.

Erstaunlich ist, wie schnell die Gegner der Privatisierung nun konsequent den Ausbau der Medienwirtschaft betrieben. Wurden früher medienpolitische Pilotprojekte zum Kabelfernsehen mit der Auflage einer umfangreichen Begleitforschung und der Rückholbarkeit versehen, so lieferten sich Mitte der 90er Jahre die Länder einen Wettbewerb um die innovativsten Pilotprojekte mit dem Hauptziel, möglichst schnell die Erkenntnisse in die Praxis umzusetzen.

Die Regierung sieht sich nicht mehr als neutrale Instanz, die die Kosten und Nutzen neuer Medientechnologien abwägt, sondern als Innovationsförderer, der bestehende Hindernisse (dazu zählen auch die Strukturen des Medienrechts und der Medienaufsicht) beseitigt. Immer mehr wurde das Gleichgewicht zwischen standortpolitischer Förderung und gemeinwohlorientierter Regulierung zu Lasten der Letzteren verschoben. Ordnungspolitisch mussten sich nun Vorschläge rechtfertigen, die an die „eentlichen“ Ziele der Medienpolitik, die Sicherung der Meinungsvielfalt u.a. erinnerten. Dagegen verstand sich die Liberalisierung der Medien fast von selbst.

Durch die Ausrichtung der Medienpolitik als Standortpolitik kamen auch die Kommunen als weitere Akteure ins Spiel, die bisher kaum eine Rolle in diesem Politikfeld spielten. Städte wie Köln, Berlin, Düsseldorf, Hamburg und München sind deutlich von der Medienwirtschaft geprägt. Weil die Medienwirtschaft nicht nur in Deutschland zu räumlichen Ballungen neigt, profitieren vor allem diese traditionellen und neuen Medienstädte von der Standortpolitik ihrer jeweiligen Länderregierung. Möglich ist dies durch eine Arbeitsteilung zwischen Kommunen und Ländern: Die Länderregierungen sorgen durch eine liberale Mediengesetzgebung und Förderpolitik für ein investitionsfreundliches Klima. Die Kommunen steuern für ansiedlungswillige Unternehmen Grundstücke oder extra eingerichtete „Medienparks“ bei. Inzwischen haben die meisten dieser Medienstädte eine eigenständige Stabsstelle „Medien“ eingerichtet, die neben der eigentlichen Wirtschaftsförderung existiert.

Die Kommunen helfen aber auch mit ihren Sparkassen über Finanzierungsprobleme von Medienparks u.ä., wenn die „normale“ Wirtschaftsförderung der Länder nicht möglich oder teilweise aus EU-rechtlichen Gründen verboten ist. Medienpolitik ist auch deshalb ein Politikfeld der Kommunen geworden, weil durch die Liberalisierung der Telekommunikation die Gründung kommunaler Telekommunikationsdienstleister (z. B. Netcologne in Köln oder Hansenet in

Hamburg) möglich ist.

Je mehr die Medienpolitik zu einem Spezialfall der Wirtschaftsförderung wurde, um so mehr wurden die Ziele der Vielfaltsicherung, Konzentrationskontrolle, Jugendschutz u.a. aufgeweicht. Ein konsequentes Festhalten z. B. an der Vielfaltsicherung oder am Verbraucherschutz würde medienwirtschaftliche Investitionen gefährden. Die Frage, ob ein Teleshoppingsender überhaupt Rundfunk ist, und wenn ja, welchen Beitrag er denn zur Meinungsvielfalt leistet, ist müßig, wenn deren Investoren der Politik gewaltige Umsätze und Dauerarbeitsplätze versprechen.⁷

Das Grundgesetz und die Rundfunkurteile des Bundesverfassungsgerichts verhindern, dass Medienpolitik nur noch Wirtschaftspolitik ist. Allerdings geht es nicht mehr um die Frage, ob privater Rundfunk überhaupt erlaubt ist, sondern wie die verfassungsrechtlichen Vorgaben unter den Bedingungen der Kommerzialisierung der Medien verwirklicht werden können. Medienpolitik bedeutet also die ständige Balance zwischen den beiden Säulen des dualen Systems: der öffentlich-rechtlichen und der privaten. Die Klientel beider Säulen haben sich mit dieser Politik arrangiert und achten darauf, dass das Gleichgewicht nicht zu Lasten der eigenen Interessen kippt. Tendenziell ist die öffentlich-rechtliche Säule eher gefährdet. Doch ist es letztlich eine Frage der politischen Mehrheiten, ob die Mediengesetzgebung den Spielraum der Öffentlich-rechtlichen erweitert oder den der Privaten.

4. Steuerungsmuster

4.1 Vom hoheitlichen Akt zum Bargaining

Die Rundfunkpolitik in den Zeiten des öffentlich-rechtlichen Monopols und der Analogtechnik war wesentlich hierarchisch und hoheitlich geprägt. Die Landesrundfunkanstalten bekamen von der Politik eine Finanzausstattung zugestanden, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Höhe dieser Rundfunkgebühr wurde durch eine „Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (KEF)“ unter Mitwirkung der Länderregierungen festgelegt.⁸

Auch Regelungen für die Werbezeiten im Rundfunk und die Vergabe terrestrischer Frequenzen wurden staatlicherseits vergeben. Entscheidend war, dass die Rundfunkanstalten kaum eigene Verhandlungspotenziale gegenüber der Politik hatten, die zudem in den Organen der Rundfunkanstalten vertreten war und so über eine nennenswerte Steuerungs- und Kontrollmöglichkeit verfügten. Den Intendanten der Rundfunkanstalten blieb eigentlich nur der Hinweis auf die gebotene Staatsferne der Rundfunks. Wegen der Betonung der Staatsferne wurde das „Gebührenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts 1994 einhellig von den Intendanten begrüßt.

Heute ist die Medienwirtschaft, in der die öffentlich-rechtlichen Anstalten nur noch ein Akteur

⁷ Da die bisher in Deutschland ansässigen Teleshoppingsender (QVC und HOT) wirtschaftlich erfolgreich sind, will auch niemand mehr an die fast kleinkarierten juristischen Debatten bei ihrer Gründung erinnern, ob zum Begriff des Fernsehens mehr gehören muss als die Präsentation von Waren und wie die Rechte des Verbrauchers geregelt sind.

⁸ 1994 stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Mitwirkung der Länderregierungen nicht mit dem Gebot der Staatsferne vereinbar ist und verlangte eine unabhängige Kommission ohne Vertreter des Staates.

unter vielen sind, durch ihre wirtschafts- und standortpolitische Bedeutung in der Lage, ihrerseits der Politik Forderungen zu stellen und gesetzliche Anforderungen teilweise zu unterlaufen, ohne Sanktionen fürchten zu müssen. Es gehört zum Ritual medienpolitischer Statements, die Landesmedienanstalten als „zahnlose Tiger“ zu bezeichnen und ihre Abschaffung zu fordern. In den Verhandlungen zwischen privaten Medienunternehmen und (Länder-)Regierungen eröffnet sich vor allem für die Medienwirtschaft ein Spielraum für Verhandlungsprozesse, in denen der Staat nicht mehr der einzige Akteur ist, der die Spielregeln und die Verhandlungsmasse festlegt. Verhandelt wird vor allem, ob das, was ein Medienunternehmen veranstaltet, noch Rundfunk ist und den Programmgrundsätzen des Medienrechts entspricht. Die juristische Subsumtion wurde somit zunehmend durch eine politische Definition ergänzt, die um so großzügiger ausfällt wird, je mehr Investitionen die Medienwirtschaft verspricht. Das Muster der Verhandlungsdemokratie (Czada 2000), wie es in anderen Politikfeldern besteht ist, hat sich auch in der Medienpolitik durchgesetzt. Aus dem einstmalig eher hierarchischen Steuerungsmuster wurde ein Verhandlungsmuster⁹.

4.2 Wandel der Rundfunkaufsicht

Wenn der dominante Steuerungsmodus in den Medien nicht mehr der der Hierarchie ist, sondern der der Verhandlung, dann müssen auch die traditionellen Institutionen der Medienaufsicht fragwürdig werden. Bei der Einführung des privaten Rundfunks dachte man zunächst an einige wenige private TV-Sender und lokale Radiostationen. Diese ließen sich, so die Annahme der Politik, durch die Mitte der 80er Jahre gegründeten Landesmedienanstalten kontrollieren. Inzwischen zeigt sich aber, dass die 15 Landesmedienanstalten in Deutschland, die in der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM) zusammengeschlossen sind, diesen Aufgaben immer weniger gewachsen sind. Geschaffen für die Aufsicht über eine überschaubare Anzahl privater (Lokal-)Sender, müssen sich heute eine immer größer gewordene Anzahl von Programmen kontrollieren, deren Veranstalter nicht wie die der Lokalstationen in der Lokalpolitik verankert sind, sondern teilweise aus internationalen Medienkonzernen kommen.

Die jeweiligen Landesregierungen haben in unterschiedlicher Weise „ihre“ Landesmedienanstalten, die eigentlich unabhängig sein sollten, für ihre standortpolitischen Ziele instrumentalisiert. Möglich ist das unter anderem über die in den Organen der Landesmedienanstalten (Rundfunkkommission) sitzenden Vertreter der gesellschaftlich relevanten Gruppen, zu denen auch Vertreter der Landtage - also der Parteien - gehören. Somit entscheiden im Prinzip die gleichen Politiker über die Vergabe der begehrten Kabelplätze und Sendelizenzen, die auch die medienpolitischen Ziele der Länderregierungen bestimmen. Die Kriterien für die Vergabe von Plätzen im Kabelnetz sind in den jeweiligen Landesrundfunkgesetzen geregelt. Fast übereinstimmend heißt es dort ganz in der Tradition der Medienpolitik, dass Sender mit einem Vollprogramm - also mit einer Vielfalt von Sendungen - ,

⁹ Der Direktor der Landesanstalt für Rundfunk in Nordrhein-Westfalen (LfR) bringt es in seinen Worten auf den Punkt: „In einer Phase, in der es auch noch keine klaren, neuen Begriffe gibt – was ist Rundfunk im Netz zum Beispiel? Netzzrundfunk? Oder irgend etwas Drittes? – ist es von großer Bedeutung, vorsichtig und ergebnisoffen an die Dinge heranzugehen. (...) Durchpauken und vollstrecken passt schlecht in eine Zeit des Umbruchs, auch wenn die Sehnsucht nach unverzüglichem und eindeutigem Handeln dies nahe legt und die Furcht groß ist, als Weichei getadelt zu werden, nur weil man so frei ist zuzugeben, dass es für kernige Entscheidungen noch viel zu früh ist. Moderieren geht über Vollstrecken.“ (Schneider in: Ring 2000: 160).

vor allem aber Sender mit anspruchsvollen Sendungen, bevorzugt eingespeist werden. Daneben gibt es immer noch genug Platz für einzelne Spartensender wie Musik- oder Sportkanäle.

Doch schon bald zeigte sich, dass diese gesetzliche Vorschrift dadurch unterlaufen wird, dass als Spartenkanal eingestufte Sender (wie etwa der „Kabelkanal“, der im wesentlichen alte TV-Serien und Filme wiederholt) zusätzlich Nachrichten und Magazine in ihr Programm integrierten, um formal als „Vollprogramm“ zu gelten. Zum anderen wurde deutlich, dass eine Kabeleinspeisung Reichweite und damit Werbeerträge bedeuten. Spätestens als der fünfte Musikkanal in Deutschland einen Antrag auf Einspeisung in das Kabelnetz eines Bundeslandes stellte, musste sich die Politik zwischen der Vielfaltsicherung und der Standortsicherung entscheiden. Während die Einspeisung eines Musiksenders neue Investitionen in der Region sichert, trägt die Einspeisung etwa eines weiteren Dritten Programms oder eines ausländischen Senders zwar einiges zur kulturellen und politischen Vielfalt bei, aber es sichert keine Arbeitsplätze.

Wegen der gewachsenen wirtschaftlichen Bedeutung und dem Strukturwandel der Medienwirtschaft wird schon länger über eine grundlegende Reform der Rundfunkaufsicht in Deutschland nachgedacht. Auf der Liste der Reformvorschläge stehen – neben der Abschaffung der Landesmedienanstalten – die Errichtung eines Medienrates, einer Kartellbehörde für Medien und die Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens für alle Medien. Als Vorbilder werden immer wieder die Modelle in den USA, Kanada, Großbritannien und Neuseeland genannt. Alle diese Modelle zeichnen sich durch eine ausgesprochen Staatsferne aus. Insbesondere die Bertelsmann-Stiftung (Hamm 1995:183) und der Verband privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) schlagen immer wieder eine Selbstregulierung bei weitgehender Abwesenheit staatlicher Institutionen vor. Dass derartige Modelle in anderen Politikbereichen (z. B. im Umwelt- und Arbeitsschutz) nur im „Schatten der Hierarchie“ – also bei der glaubwürdigen Drohung des Staates, bei Versagen der Selbststeuerung regulierend einzugreifen - funktionieren, ist vielen Akteuren in der Medienpolitik noch nicht bewusst. Auf die Dauer scheint es dennoch keine Alternativen zu Modellen der Selbstverantwortung zu geben, je mehr die Vielfalt und Komplexität der Medienwirtschaft staatliche oder staatlich initiierte Institutionen überfordert (Mai 1999).

Die Suche nach neuen institutionellen Arrangements geht einstweilen weiter, wobei das Eigengewicht bestehender aber überforderter Institutionen nicht zu unterschätzen ist. So suchen die Landesmedienanstalten nicht nur nach einem neuen Selbstverständnis – von der Vollzugsbehörde zum Moderator unterschiedlicher Interessen – sondern auch nach neuen Aufgaben etwa in der Förderung der Medienkompetenz, um nicht zu Gunsten einer bundesweiten Kartellaufsicht abgeschafft zu werden. Immerhin haben sie seit 1997 ihre Kooperation in der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM) etwa bei Fragen der bundesweiten Lizenzierung und des Jugendschutzes verstärkt, um dem Vorwurf der Kleinstaaterei zu begegnen. Auch in der Telekommunikation ist der Diskurs über eine angemessene Aufsicht längst nicht beendet (ALM 2000: 19 ff; Bender 2001).

5. Zur Besonderheit des Politikfeldes Medien

In der Untersuchung der Abhängigkeit der Steuerungsmuster von geänderten Steuerungsbedingungen und –ideen am Beispiel der Medien ist auch relevant, inwieweit dieses Politikfeld gegenüber anderen Besonderheiten und Übereinstimmungen aufweist. Für die sozialwissenschaftlichen Steuerungstheorien ist wichtig, ob deren Paradigmen für alle

Steuerungsobjekte und Politikfelder gelten, worin Gemeinsamkeiten und Differenzen bestehen. Die vorliegende Untersuchung im Bereich der Medienpolitik hat gezeigt, dass trotz vieler Gemeinsamkeiten mit anderen Politikfeldern einige Besonderheit bestehen.

Die wohl wichtigste Besonderheit der Medienpolitik ist ihre Funktion für das kulturelle und politische Selbstverständnis der Gesellschaft. Der Artikel 5 GG spiegelt insofern ein bestimmtes Leitbild von politischer Öffentlichkeit, wonach der ungehinderte Zugang eines jeden Bürgers zu Informationen die Voraussetzung für die politische Teilhabe in der Demokratie bildet. Dies zu sichern ist eines der wesentlichsten Ziele der Mediengesetzgebung und der „Rundfunkurteile“ des Bundesverfassungsgerichts (Vesting 2000: 162). Diese Leitbilder von politischer Kommunikation und Öffentlichkeit sind auch der Grund für die besonderen Vorkehrungen gegen die Medienkonzentration in fast allen Staaten. Weil Medienmacht immer auch politische Macht bedeutet, gelten hier strengere Maßstäbe als im Kartellrecht für die übrigen Wirtschaftszweige, wo durch Monopole schlimmstenfalls der Wettbewerb bedroht ist. Bei Medienmonopolen kommt zu diesem Wettbewerbsaspekt immer hinzu, dass ein solches Monopol die Meinungsvielfalt und damit die politische Willensbildung bedroht.

Eine weitere Besonderheit der Medien ist die enge Verzahnung von vier unterschiedlichen Rationalitäten: Kultur, Wirtschaft, Technik und Journalismus auf allen Ebenen. Die Folge sind ständige Zielkonflikte in den Makro- und Mikroebenen der Politik und in den Medien, die im Zweifel zu Lasten kultureller und journalistischer Maßstäbe gehen: Weil die Kosten für die Anschaffung neuer Technologien amortisiert werden müssen, steigt der Druck auf Produzenten von Medieninhalten – sei es eine Dokumentation oder ein Fernsehspiel. Die Zeiten, in denen ein souveräner Produzent oder Journalist sich fast nur auf künstlerische oder journalistische Maßstäbe berufen kann, sind spätestens mit der Eingliederung ehemals unabhängiger Produzenten in medienwirtschaftliche Verwertungsketten der großen Senderfamilien vorbei.

Die aus anderen Politikbereichen bekannte Diskussion über Risiken oder unbeabsichtigte Folgen beschränkt sich in den Medien - neben der oben genannten Gefahr für die politische Kommunikation und Willensbildung - fast nur auf die Ebenen der Kultur und Kommunikation. Ein „Größter anzunehmender Unfall“ ist daher auch schlecht zu definieren. Selbst das schlechteste Fernsehprogramm ist nicht mit einer Kernschmelze oder Klimakatastrophe zu vergleichen. Hinzu kommt die erhebliche Bandbreite in der Einschätzung negativer Medienwirkungen: 1957 lautete das Fazit der einschlägigen Forschung, dass „manchmal (...) manche Medien bei manchen Menschen manche Wirkungen (haben)“ (Joseph T. Klapper in Scheuch 2000: 135). Heute ist man nach mehreren Paradigmenwechseln in der Medienwirkungsforschung nicht wesentlich weiter: „Ein Standardinstrument, um die Wirkung von Sendungen numerisch auszudrücken, ist im Augenblick nicht begründbar.“ (Scheuch 2000: 137).¹⁰ Im Unterschied zu relativ objektiven Wirkungen von Immissionen in der Ökosphäre haftet Medienwirkungen zudem ein Moment des subjektiven Geschmacks an. Man kann daher vermeintlich schlechte Programme nicht ebenso einschränken wie schlechte Luft oder Arbeitsbedingungen (Mai 2000).

¹⁰ Dennoch sei es „aus gesellschaftlichen Gründen zu empfehlen, dass auszugehen ist von der möglichen starken Wirkung in einer noch unklaren Situation, die von größerer Bedeutung für die Empfänger ist. Deshalb ist es notwendig, den Zugang zu einander eventuell korrigierenden Berichterstattung aufrechtzuerhalten.“ (Scheuch a.a.O.)

Durch die Verwurzelung der Medien im kulturellen Kontext wird immer ein starkes Moment des Unbestimmbaren und Unplanbaren in der Medienpolitik bleiben – unabhängig von den technischen Rahmenbedingungen. Immer deutlicher zeigt sich im globalen Wettbewerb der Medienkonzerne, dass nicht nur die Verfügung über wichtige Technologien (Kabel- und Satellitennetze, Endgeräte, Software, Navigatoren) sondern auch über Inhalte („contents“) strategische Vorteile schafft (vgl. Kulturwirtschaftsbericht NRW 2001: 167 ff). So erklärt sich die Stagnation auf dem Tonträgermarkt neben dem Herunterladen aus dem Internet („Napster-Effekt“) auch damit, dass es seit Jahren keine wirklich neuen Musiktrends mehr gibt. Weil diese Zusammenhänge den Medienkonzernen bekannt sind, gibt es einen Wettlauf um die Sicherung von Urheber- und Lizenzrechten mit der Folge gewaltiger Preissteigerungen etwa bei den Rechten für Spielfilme und Sportübertragungen sowie weiterer Unternehmenskonzentrationen.¹¹ Der kulturelle Kontext (Musik- und Filmfestivals, Konzerte u.a.) hat immer auch einen nicht zu unterschätzenden „Glamour-Faktor“ für die Politik, der dem Wunsch nach Inszenierungen politischer Akteure entgegenkommt und ihnen eine Bühne bietet. Die Medien wirken hier als selbstverstärkendes System: Ein Politiker, der mit einem bekannten Schauspieler fotografiert wird, kommt eher in die Medien als jemand, der bei Routineberatungen mit Amtskollegen in Brüssel sitzt. Die objektive Relevanz dieser beiden Ereignisse – das ist das Gesetz der „Mediengesellschaft“ – spielt dabei kaum eine Rolle.

Die dynamischste und damit wichtigste Kraft in der Medienentwicklung ist zweifellos die Technik. Ohne die grundlegenden Innovationen in der Übertragungs-, Sende- und Empfangstechnik wären die Maßstäbe der Kultur und Journalistik nie in der Weise in Frage gestellt, wie es jetzt der Fall ist. Es sind diese Innovationen, die den gemeinsamen Nenner der Digitaltechnik haben, die eine völlig neue Qualität und Quantität der Medien ermöglichen und zum Entstehen eines globalen multimedialen Netzes geführt hat. Die Politik war auf diesen Strukturwandel nicht vorbereitet und ist auch heute noch weit entfernt vom selbstgestellten Ideal der integrierten Kommunikationspolitik, die die sektoralen Politikbereiche (Rundfunk, Telekommunikation, Multimedia, Film, Presse) überwindet.

Andere Bereiche haben auf die medientechnischen Innovationen unterschiedlich schnell reagiert: die Kultur hat sich auf Nischen zurückgezogen und versucht diese Nischen politisch und rechtlich (z. B. als unabhängiger Beitrag zur Vielfaltsicherung in den Programmfenstern der Privatsender) abzusichern.

Der Journalismus versucht, seine professionellen Ethiken und Grundsätze den neuen Bedingungen anzupassen. Gemeinsam mit Vertretern aus dem kulturellen Bereich gibt es auch einen Diskurs über Qualität in den Medien.

Die Wirtschaft hat am schnellsten auf die medientechnischen Innovationen reagiert und neue Geschäftsfelder und Märkte geschaffen, die wiederum stimulierend auf die Entwicklung der Technik wirkten. Auch auf der Mikroebene der Betriebswirtschaft hat sich die Technikentwicklung ausgewirkt. Um die hohen Investitionskosten zu amortisieren werden interne Organisationsstrukturen verändert und immer mehr Bereiche aus den Rundfunkunternehmen ausgelagert.

¹¹ „In der Medienwirtschaft sind neue vertikale Verwertungsstufen nicht möglich, ohne zugleich Vorsorge für die Wahrung der Urheberrechte und die Erfassung neuer Nutzungen zu treffen“ (Mestmäcker 2001: 186).

Durch die Technologiesprünge der letzten Jahre (Digitalisierung, Satelliten, Breitbandkabel, Internet) wurden immer wieder die Grenzen der ideologischen Steuerungsideen und des darauf beruhenden institutionellen und rechtlichen Rahmens in der Medienpolitik deutlich. Derartige Technologiesprünge sind in anderen Bereichen nicht innerhalb dieses kurzen Zeitraums passiert. Somit holt die Medienwirtschaft im Zeitraffer den Strukturwandel (von der eher handwerklichen oder künstlerischen Einzelfertigung eines Produkts zur industriellen Massenfertigung) nach, für den andere Branchen wesentlich mehr Zeit hatten.

Prognosen und Delphi-Studien als Grundlagen für die politische Planung waren in der Medienwirtschaft schneller von der Realität überholt als in anderen Bereichen. Die Herausforderungen etwa in der Sozial-, Bildungs- oder Gesundheitspolitik beruhen auf länger zurückliegenden Entwicklungen der Demographie und des gesellschaftlichen Strukturwandels, auf die die Politik sich langfristig einstellen könnte.¹² Möglicherweise ist dieses Innovationstempo der Medien auch der Grund dafür, dass sich in diesem Politikfeld die Akteure und ihre jeweiligen Interessen zu schnell ändern und es daher keine Korporatustradition gibt, die auf relativ stabilen Interessenstrukturen konkreter Akteure aufbaut. Damit fällt der in anderen Bereichen bewährte Steuerungsmodus des korporatistischen Arrangements weitgehend aus.

Trotz alledem gibt es auch Gemeinsamkeiten mit anderen Politikfeldern: Je mehr technisch-ökonomische Parameter die Medien bestimmen, um so mehr wird die Medienwirtschaft anderen Branchen ähnlicher, ohne allerdings den kulturellen und journalistischen Eigensinn völlig aufzugeben, der immer als Idealtypus eine Richtgröße bleiben wird. Ähnliches gilt für die wachsende Bedeutung der Technologie: Medien werden nie ganz als ein Spezialfall der Technologie aufgehen und Medienpolitik ist deshalb niemals nur Technologiepolitik.

Welchen Stellenwert die einzelnen Rationalitäten in den Medien jeweils haben hängt wesentlich von den politischen Kräfteverhältnissen ab, die entweder mehr journalistische Kompetenz oder mehr Wirtschaftlichkeit einfordern. Die Politik muss entscheiden, ob sie die Medien weitgehend unreguliert den Kräften des Marktes überlässt (wie in den USA), oder ob sie gestaltend eingreift und dafür den Preis (die Rundfunkgebühr) festlegt. Somit ist der Zielkonflikt nicht nur auf der Mikroebene eines einzelnen Medienproduzenten virulent, sondern auch auf der Makroebene der Politik.

Literatur

Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (ALM) (Hrsg.): 2000: Privater Rundfunk in Deutschland. Jahrbuch 1999/2000. München.

Bender, G. (2001): Regulierungsbehörde quo vadis? Bestandsaufnahme aktueller Vollzugsdefizite und Reformvorschläge. Kommunikation und Recht Heft 10, S. 506-515.

Beyme, K. von (1995): Steuerung und Selbstregulierung. Zur Entwicklung zweier Paradigmen.

¹² So wird seit der ersten Publikation von Georg Picht 1964 regelmäßig vor einer "Bildungskatastrophe" gewarnt. Auch die jetzige Situation in der Sozial- und Gesundheitspolitik kann auf Prognosen der 70er Jahre zurückgreifen. In den Medien war z. B. weder das Scheitern des Videotextes in den 80er Jahren noch der Siegeszug des Internet seriös vorausgesagt worden.

Zeitschrift für Sozialforschung. S. 197-216.

Czada, R. (2000): Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung. Arbeitspapiere der FernUniversität Hagen polis Nr. 46.

Dörner, A. (2001): Politainment. Politik in der medialen Erlebnisgesellschaft. Frankfurt/Main: suhrkamp.

Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) (1985): Die neuen Informations- und Kommunikationstechniken. Chancen, Gefahren, Aufgaben verantwortlicher Gestaltung. Gütersloh.

Hamm, I. (Hrsg.) (1995): Bericht zur Lage des Fernsehens für den Präsidenten der Bundesrepublik Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann.

Hofmann, W. (1972): Springer als Symptom: Zehn Thesen, in: ders.: Abschied vom Bürgertum. Essays und Reden. Frankfurt/Main: suhrkamp, S. 48-52.

Holznapel, B. (2000): Rundfunk und Kommunikationsrecht im 20. Jahrhundert: Etappen der Rechtsentwicklung und die digitale Herausforderung. In: Michael Kloepfer (Hrsg.), Technikentwicklung und Technikrechtsentwicklung. Unter besonderer Berücksichtigung des Kommunikationsrechts. Schriften zum Technikrecht Band 1. Berlin, S. 127-148.

Jarren, O. (1994): Medien-Gewinne und Institutionen-Verluste? Zum Wandel des intermediären Systems in der Mediengesellschaft. Theoretische Anmerkungen zum Bedeutungszuwachs elektronischer Medien in der politischen Kommunikation, in: O. Jarren (Hrsg.), Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen. Opladen, S. 23-34.

Kleinsteuber, H. J. (1996): Kommunikationspolitik: Herangehensweisen und Theorien, in: G. W. Wittkämper/A. Kohl (Hrsg.), Kommunikationspolitik, Darmstadt, S. 17-37.

Kloepfer, M. (Hrsg.) (2000): Technikentwicklung und Technikrechtsentwicklung. Unter besonderer Berücksichtigung des Kommunikationsrechts. Schriften zum Technikrecht Band 1. Berlin: Duncker & Humblot.

Krüger, W. (1997): Die Geschichte des deutschen Fernsehens. Düsseldorfer Medienwissenschaftliche Vorträge 10.

Kübler, F. (2000) Die Konzentration im Medienbereich und ihre Kontrolle, in: Institut für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln (Hrsg.), Marktmacht und Konzentrationskontrolle auf dem Fernsehmarkt. München, S. 7-22.

Kulturwirtschaftsbericht – Kulturwirtschaft im Netz der Branchen (2001), hrsg. vom Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Kutsch, A./M. Ravenstein (1996): Kommunikationspolitik: Die Akteure, in: G. W. Wittkämper/A. Kohl (Hrsg.), Kommunikationspolitik, Darmstadt: wbg, S. 64-89.

Lange, B.-P. (1977): Neue Medien – alte Probleme? Politische Weichenstellungen für die Zukunft der Kommunikation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. B 32, S. 3-23.

Lessig, L. (1999): Cyberspace's Architectural Constitution. (Manuskript) Amsterdam.

Mai, M. (1999): Zum Verhältnis von Fremd- und Selbstregulierung in der Medienpolitik, in: Kurt Imhof/Otfried Jarren/Roger Blum (Hrsg.), Steuerungs- und Regelungsprobleme in der Informationsgesellschaft. Mediensymposium Luzern Bd. 5, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 331-341.

Mai, M. (2000): Medienpolitik, in: Barbara Held/Stephan Ruß-Mohl (Hrsg.), Qualität durch Kommunikation sichern. Vom Qualitätsmanagement zur Qualitätskultur. Frankfurt/Main: F.A.Z., S. 346-360.

Mai, M. (2001): Filmpolitik zwischen kulturellem Anspruch und wirtschaftlichen Erwartungen, in: H. Abromeit/J. U. Nieland/ Th. Schierl (Hrsg.), Politik, Medien, Technik, Festschrift für Heribert Schatz. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 301-320.

Mestmäcker, E.-J. (2001): Unternehmenskonzentrationen und Urheberrechte in der alten und „neuen“ Musikwirtschaft. Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht H. 3, S. 185-194.

Neumann, I. (1998): Pay-TV in Deutschland. Markteintritts- und Wettbewerbsbedingungen für neue Anbieter. Wiesbaden: DUV.

Prognos (1995): Digitales Fernsehen – Marktchancen und ordnungspolitischer Regelungsbedarf. BLM-Schriftenreihe Band 30. München.

Riedel, H. (1985): Fernsehen – Von der Vision zum Programm. Hrsgg. vom Deutsche Rundfunkmuseum Berlin zur Internationalen Funkausstellung 1985. Berlin.

Ring, W. (2000): Kontrolle kennt keine Ironie. In: Landesanstalt für Rundfunk NRW (Hrsg.), Die Mühen der Ebene. Programmqualität als Anspruch und Aufgabe. Opladen: Leske+Budrich, S. 159-162.

Röper, H. (1995): Formation deutscher Medienmultis. Veränderungen, Pläne und Strategien der größten deutschen Medienunternehmen. Mediaperspektiven, Nr. 7, S. 310-330.

Sarcinelli, U. (Hrsg.) (1998): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. . Beiträge zur Kommunikationskultur. Bonn.

Scheuch, E. K. (2000): Eine Bewertung des Marktanteilsmodells aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht, in: Institut für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln (Hrsg.), Marktmacht und Konzentrationskontrolle auf dem Fernsehmarkt, München, S. 133-156.

Schulze, V. (1994): Im Interesse der Zeitung. Zur Kommunikationspolitik des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger. Frankfurt/Main: IMK.

Vesting, T. (2000): Fortbestand des Dualen Systems? Kabel & Rundfunk H. 4, S. 161-170.