

Lutz Hachmeister / Dieter Anschlag (Hrsg.)

# Rundfunkpolitik und Netzpolitik

Strukturwandel der Medienpolitik  
in Deutschland

edition medienpraxis

**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, 2013

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  
ISBN 978-3-86962-081-7  
ISSN 1863-7825

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

# Inhalt

LUTZ HACHMEISTER / DIETER ANSCHLAG	9
Vorwort	
LUTZ HACHMEISTER / THOMAS VESTING	15
Rundfunkpolitik und Netzpolitik. Strukturwandel der Medienpolitik in Deutschland	
KARL-HEINZ LADEUR	33
Der hybride Charakter. Das Fernsehen im multimedialen Netzwerk der Netzwerke	
MARC JAN EUMANN	45
Mehr Medienpolitik. Impulse statt Generalabrechnung: Von der Rundfunk- zur Netzpolitik	
NORBERT SCHNEIDER	58
Medienregulierung 2015. Rundfunk- und Netzpolitik: Man wird sich ja wohl noch was überlegen dürfen!	
FRAUKE GERLACH	66
Wozu (noch) föderale Medienpolitik? Das Scheitern des 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrags und das digitale Zeitalter	
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	
Rundfunkpolitik in Deutschland	327
Rundfunkaufsicht in Deutschland	328
Die 14 Landesmedienanstalten (LMAs)	329
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 lebhafte 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 medienevolutionären 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 BECKEDAHL/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 / DIETER ANSCHLAG  
(Hrsg.)

## **Rundfunkpolitik und Netzpolitik. Strukturwandel der Medienpolitik in Deutschland**

*edition medienpraxis*, 10

2013, 340 S., 6 Abb., Broschur,

190 x 120 mm, dt.

EUR(D) 24,00 / EUR(A) 24,55 / sFr. 40,50

ISBN 978-3-86962-081-7

Medienpolitik war lange Zeit die Angelegenheit weniger Spezialisten in den Parteien und Ministerialbürokratien. Mit dem alltäglichen Metamedium Internet ist eine neue Sphäre der ›Netzpolitik‹ entstanden, die allerdings auf das Feld der klassischen Massenmedien übergreift. Öffentliche Debatten um die Zukunft des professionellen Journalismus, das Leistungsschutzrecht, die Marktmacht neuer Wissenskonzerne wie Google oder die psychophysischen Folgen der Nutzung digitaler Netzwerke zeigen, dass Medien- und Netzpolitik nur noch mit hohem terminologischen Aufwand voneinander zu trennen sind. Die Anfangserfolge der deutschen Piratenpartei haben deutlich gemacht, welche soziologische und politische Dynamik mit netz- und medienpolitischen Fragen verbunden sein kann. Unter dem publizistischen Druck jüngerer ›Netzaktivisten‹ ist es schwer, das alte Regime der ›Rundfunkregulierung‹ fortzuschreiben.

Mit diesem Band wird die in der Fachzeitschrift *Funkkorrespondenz* geführte Debatte zum ›Strukturwandel der Medienpolitik‹ dokumentiert und fortgeführt, in der erstmals von Medienmanagern, Wissenschaftlern, Politikern und Publizisten umfassend nach den Folgen dieses Szenenwechsels für Unternehmen, Politiker und Zivilgesellschaft gefragt wird.



**HERBERT VON HALEM VERLAG**

Lindenstr. 19 · 50674 Köln  
<http://www.halem-verlag.de>  
[info@halem-verlag.de](mailto:info@halem-verlag.de)

