

EINLEITUNG

1

Das Internet erscheint anarchisch, nicht steuerbar, und es entwickelt sich mit unglaublicher Schnelligkeit. Es sieht so aus, als entziehe sich das Netz einer medienpolitischen Ordnung, die einst durch knappe Verbreitungswege und eine übersichtliche Anzahl von Akteuren und Teilsystemen gekennzeichnet war. Das Feld der Medienpolitik ist exemplarisch für Schwierigkeiten der Politik, gesellschaftliche sowie technische Entwicklungen zu steuern und Regeln zu schaffen, die konsistent sind und gleichzeitig erklärte Regulierungsziele erreichen. Wo liegen die Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung? Zur Verdeutlichung der theoretischen und praktischen Probleme der politischen Steuerung setzt sich die Arbeit mit dem Kernstück der föderalen Medienpolitik auseinander. Die Medienpolitik der Länder konzentriert sich auf den Rundfunkstaatsvertrag und seine Änderungen. Der Rundfunk ist der Mediensektor, den im Vergleich zur Presse, Telekommunikation und zu den Mediendiensten die dichteste staatliche Regulierung trifft.¹ Der Handlungsrahmen der Medienpolitik ist zusätzlich durch die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts stark rundfunkzentriert. Das Bundesverfassungsgericht verpflichtet den Gesetzgeber dazu, eine positive Rundfunkordnung zu schaffen.² Diese Verpflichtung bleibt auch unter den Bedingungen der

1 Wolfgang Hoffman-Riem, Chancen des Medienrechts, in: Gestern begann die Zukunft, Darmstadt, 1994, S. 275, 276.

2 Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, zuletzt: BVerfG, 1 BvR 2270/05 vom 11.9.2007, Absatz-Nr. 113 ff., http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html.

2 Digitalisierung der technischen Verbreitungswege bestehen.³ Der Gesetzgeber ist also aufgefordert, eine Rundfunkordnung zu schaffen, die dem Zeitalter des Internets angemessen ist. Wie eine solche Rundfunkordnung auszusehen hat, lässt das Bundesverfassungsgericht allerdings offen.

Die informationstechnologischen Entwicklungen stellen die Konzeption des dualen Rundfunksystems in Frage. Der Bereich Telekommunikation knüpfte an die Verbreitungstechnologien an. Die Regulierung bezog sich nicht auf die Frage des Inhaltes, der über das Netz verbreitet wird – anders als die Rundfunkregulierung, die sich auf den verbreiteten Inhalt bezieht. Vor der Digitalisierung der technischen Verbreitungswege wurden Rundfunkinhalte über rundfunkspezifische Netze übertragen, über Terrestrik, Kabel oder Satellit. So wurden in der Vergangenheit die Bereiche Rundfunk und Telekommunikation plausibel durch die Unterscheidung von Inhalt und Technik reguliert.⁴ Durch die Digitalisierung der Verbreitungswege löst sich diese feste Zuordnung von Diensten (Programmen) und Verbreitungswegen (Netzen) auf. Auf den „breitbandigen Netzen“ (digitales Kabel und Satellit, DSL, UTMS, LTE oder WLAN) können heute vielfältigste Dienstleistungen angeboten werden,

3 Das Gericht hat in seinem Urteil vom 11.09.2007 festgestellt, dass das Erfordernis gesetzlicher Regelungen zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung auch nicht durch die Digitalisierung der Verbreitungswege und einen damit einhergehenden Wegfall der Knappheit der Verbreitungswege entfalle. Siehe das Urteil des BVerfG vom 11.09.2007, Absatz-Nr. 115, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html.

4 Thomas Vesting, Einf RStV, Rn. 18, in: Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, Werner Hahn, Thomas Vesting (Hrsg.), 2. Aufl., München 2008.

die nicht mehr eindeutig dem klassischen Rundfunk zuzuordnen sind, wie z.B. Web-TV. Auf mobilen Telefonnetzen werden Inhalte angeboten, die früher nur über rundfunkspezifische Netze zu empfangen waren, wie Hörfunkprogramme. Das Internet bietet eine globale Infrastruktur für die individuelle Kommunikation durch sofortige Nachrichtenübermittlung (Instant Messaging) per E-Mail, Mikroblogging (Twitter), Chat oder Videotelefonie. Das Internet ist gleichzeitig Plattform für Rundfunkinhalte und jede Art von Diensten, wie zum Beispiel die elektronische Abwicklung von Geschäften (E-Commerce). Es existieren Portale, auf denen sich Film- und Fernsehausschnitte sowie Musikvideos und private Inhalte (YouTube) und auch Informationsangebote wie „Spiegel“ oder „Zeit Online“ befinden. Die Endgeräte wie der PC, das Radio oder das Mobiltelefon sind vielfältig und können permanent mit einem oder mehreren Netzen verbunden sein.

Das Internet ermöglicht die gleichzeitige Kommunikation weltweit, sowohl die private als auch die öffentliche. Die klassische Segmentierung der Medieninhalte durch ihre Verbreitungsform löst sich durch das Internet auf. Jeder Medieninhalt kann durch den Computer im Internet verbreitet werden. Die Exklusivität von Verbreitungsmedien wie Zeitung, Fernsehen und Buch gerät ins Wanken. Jeder, der einen Zugang zum Internet hat, kann fast alles im Netz veröffentlichen und empfangen. Der Computer kann klassischer Rundfunkempfänger sein, auf Fernsehkabelnetzen können Internetdienstleistungen angeboten werden, via Internet kann Zeitung gelesen, eingekauft, recherchiert und telefoniert werden. Mit dem E-Book können Bücher aus dem Internet geladen werden, preisgünstig und schnell. Damit wird die feste Zuordnung von Inhalten

4 und Diensten zu spezifischen Verbreitungstechnologien aufgehoben. Diese Veränderung trifft auf einen Ordnungsrahmen, der segmentiert ist und seinem Ursprungsgedanken nach auf die Trennung von Inhalt und Verbreitungsweg abzielt.

Auf medienpolitischen Foren und Veranstaltungen wird über die Frage nach der Notwendigkeit einer Medienordnung diskutiert, die die technischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungen harmonisiert.⁵ Es ist fraglich, ob die Konzeption einer solchen Medienordnung gegenwärtig ein lösungsorientiertes und die Handlungsfähigkeit der Politik erweiterndes und damit lohnendes medienpolitisches Ziel ist. Vielmehr scheint es so, als führe die Fokussierung auf dieses Ziel zur Lähmung der medienpolitischen Orientierung, da die unterschiedlichen Gesetzessystematiken von Rundfunk- und Telekommunikationsrecht, die föderale Ausgangslage, die unterschiedlichen Systeme und die gegenläufigen Interessen der Medienwirtschaft in absehbarer Zeit kaum zu harmonisieren sein werden.

Es ist noch offen, wie die Nutzung des Computers und des Internets als neuer Verarbeitungs- und Verbreitungsmedien unser klassisches Verständnis der Mediennutzung verändern wird. Dass sich das Verhalten der Mediennutzer verändert, bezweifelt heute praktisch niemand mehr. Für Jugendliche ist das Internet das „Allroundmedium“, das wesentliche

5 Exemplarisch hierzu: Diskussion mit Hans-Joachim Otto und Martin Stadelmaier auf dem DLM-Symposium 2010. „Braucht Deutschland eine neue Medienordnung?“ <http://www.dlm-symposium.de/index.php?pid=1&subpid=0&lang=0&year=2010> (Videoaufzeichnung).

Kommunikations-, Unterhaltungs- und Informationsbedürfnisse erfüllt. Nach der Studie Jugend, Information, (Multi-)Media 2009 (JIM-Studie 09) verbringen die heute 12- bis 19-Jährigen nach eigener Einschätzung von Montag bis Freitag durchschnittlich täglich 137 Minuten vor dem Fernseher und nutzen das Internet im gleichen Zeitraum 134 Minuten pro Tag. Bei der Online-Nutzung spielt die Kommunikation mit Gleichaltrigen (Online-Communitys, Chat oder E-Mail) die größte Rolle. Für die individuelle Kommunikation oder in Gruppen wird das Internet zu 47 % genutzt, zu 18 % für Spiele; 14 % der Nutzung macht die Informationssuche aus, und 22 % der Nutzungsdauer werden für den Bereich der Unterhaltung aufgewendet, wozu das Herunterladen oder Hören von Musik sowie das Ansehen von Videos und Bildern zu zählen sind. Von den befragten Jugendlichen gaben 74 % an, täglich oder mehrmals pro Woche Radio zu hören. Drei Viertel aller befragten Jugendlichen haben einen eigenen Computer, und mehr als jeder Zweite kann vom eigenen Zimmer aus online gehen. Nur knapp die Hälfte der Jugendlichen greifen zu einer Tageszeitung. Fast alle befragten Jugendlichen besitzen ein eigenes Mobiltelefon.⁶

Eine Medienpolitik, die der Dynamik des Internets folgen kann, setzt voraus, dass geeignete politische (Steuerungs-)Instrumente zur Verfügung stehen, um medienpolitische Zielsetzungen zu entwickeln, die dem

⁶ JIM-Studie 2009, Jugend, Information, (Multi-)Media, Basisuntersuchung zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger, Medienpädagogischer Forschungsbericht Südwest (Hrsg.). Stuttgart 2008. <http://www.mpfs.de>.

6 Internetzeitalter entsprechen. Es ist fraglich, ob die Medienpolitik der Länder mit den Rundfunkänderungsstaatsverträgen ein Verfahren bereitstellt, das geeignet ist, den Prozess des Übergangs ins Internetzeitalter zu aktivieren und zu determinieren. Am Beispiel der Rundfunkstaatsvertragsgesetzgebung wird dargestellt, wie in diesem Politikfeld Steuerungsprozesse ablaufen und wie Steuerungsprozesse unter den Bedingungen zunehmend komplexer werdender Regulierungsgegenstände optimiert werden könnten. Es soll der Frage nachgegangen werden, welchen Beitrag die Governance-Forschung für die Medienpolitik der Länder im Kontext der Rundfunkstaatsvertragsgesetzgebung leisten kann.