

*Die fortschreitende Digitalisierung und der immer größer werdende Einfluss des Internets zwingen die Print- wie die elektronischen Medien, sich den neuen Gegebenheiten ständig anzupassen und innovativ zu sein, um im Wettbewerb bestehen zu können. Auf diese Entwicklungen reagiert die Medienpolitik weiterhin mit einer primär rundfunkzentrierten Regulierung. Im folgenden Beitrag für die FK setzt sich Frauke Gerlach kritisch mit der Medienpolitik der Länder auseinander. Ausgangspunkt der Betrachtungen Gerlachs ist der 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der Ende vorigen Jahres vom nordrhein-westfälischen Landtag abgelehnt worden war und deshalb nicht in Kraft treten konnte. Den Staatsvertrag, mit dem die Vorschriften zum Jugendmedienschutz überarbeitet werden sollten, hatten Netzaktivisten massiv kritisiert. Deren Proteste führten mit dazu, dass Mitte Dezember 2010 alle fünf Fraktionen im Düsseldorfer Landtag gegen den Staatsvertrag stimmten. Gerlach, Justiziarin der NRW-Landtagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen (aber nicht Mitglied der Partei), plädiert vor diesem Hintergrund auch für Reformen bei der Rundfunkkommission der Länder. Frauke Gerlach, Jg. 1964, ist Vorsitzende der Medienkommission der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM). Zudem leitet sie die Aufsichtsräte der Filmstiftung NRW und des Grimme-Instituts. Gerlachs Beitrag basiert auf ihrer Promotion, die sie an der Universität Siegen eingereicht hat. Die Dissertation mit dem Titel „[Media Governance] Moderne Staatlichkeit in Zeiten des Internets. Vom Rundfunkstaatsvertrag zum medienpolitischen Verhandlungssystem“ ist jüngst im Kölner Wissenschaftsverlag erschienen.* FK

## Wozu (noch) föderale Medienpolitik?

### Das Scheitern des 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrags und das digitale Zeitalter Von Frauke Gerlach

Die Verwerfung eines von den Ministerpräsidenten ausgehandelten Staatsvertrags durch ein Landesparlament schien bislang kaum denkbar. Das übergeordnete Erfordernis der Harmonisierung des Rundfunkrechts der Länder, das 1987 durch den ersten Rundfunkstaatsvertrag manifestiert wurde, trug bislang dazu bei, dass sich Ministerpräsidenten für die Beschlussfassung der Parlamente eingesetzt haben, auch wenn sich Regierungskonstellationen im Laufe der Aushandlungsprozesse änderten. Die dahinterliegende Machtpolitik wurde in der Regel in sogenannten „Kaminrunden“ und nur selten in öffentlichen politischen Arenen ausgetragen. So sind in der Zeit von 1994 bis April 2010 insgesamt 13 Rundfunkänderungsstaatsverträge durch die Landesparlamente beschlossen worden. Das Einstimmigkeitsprinzip und das Wissen um die komplexen Aushandlungsprozesse trugen in der Vergangenheit dazu bei, dass zumindest die Regierungsfractionen in den Landesparlamenten für die notwendigen Mehrheiten sorgten, wohlwissend, dass sie kaum Einfluss auf die Aushandlungsprozesse haben und es handfeste Demokratiedefizite in dem Verfahren gibt.

Vielleicht bleibt das Scheitern des 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrags, mit dem das Jugendmedienschutzrecht novelliert werden sollte, eine Ausnahme, die zum damaligen Zeitpunkt durch die Bedingungen einer Minderheitsregierung in NRW und durch das bevorstehende „Superwahljahr“ 2011 begünstigt wurde. Vieles spricht allerdings dagegen, denn es gibt Faktoren, die das Gefüge der föderalen Medienpolitik sehr viel tiefgreifender und nachhaltiger beeinflussen als die einstimmige nordrhein-westfälische Ablehnung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags.

Die Bedingungen, unter denen die föderale Medienpolitik agiert, haben sich in den vergangenen zehn Jahren erheblich geändert. Mit der Etablierung des Computers und der digitalen Verbreitungstechnik lösen sich die techni-

schen Grenzen der klassischen Verbreitungswege auf. Diese Entwicklung wird als Konvergenz beschrieben. Die Instrumente, diese Entwicklung medienpolitisch zu erfassen, sind nach wie vor stark von der Perspektive der klassischen Rundfunkregulierung beeinflusst. Sowohl die Steuerungsinstrumente als auch die Steuerungsperspektive haben sich in einer Zeit ausgeprägt, als die (analogen) Verbreitungswege knapp und die Inhalte segmentiert waren. Um die komplexen Probleme zu bewältigen und die EU-Vorgaben aus Brüssel zu erfüllen, hat der Rundfunkgesetzgeber seine Regulierungsaktivitäten gesteigert und die Rechtsmaterie tendenziell zunehmend unübersichtlicher gestaltet. In der Zeit von 2000 bis 2010 wurde der Rundfunkstaatsvertrag elfmal geändert, zum Teil grundlegend. Die „Überlappung“ der Regulierungsmaterien zwischen den Bundesländern, dem Bund und der europäischen Ebene erschwert die Übersicht und die Harmonisierung der Regelungen sowie ein Umsteuern der Abstimmungsprozesse.

Die europäische Ebene nimmt immer stärker Einfluss auf die Medienpolitik und stellt dabei den Wirtschaftsraum Europa in den Vordergrund. Weil die Digitalisierung ein globaler Vorgang ist, wird die politische Bearbeitung identifizierter Problemlagen - zum Beispiel: wie ist mit dem Herrschaftswissen, der Datenmacht und den technischen Möglichkeiten von Internet-Suchmaschinen umzugehen? - deutlich erschwert. Mit der Einbeziehung des Internets in die Regulierungsmaterie des Rundfunkstaatsvertrags vergrößert sich tendenziell die Runde möglicher Anhörungsteilnehmer und derjenigen, die sich öffentlich zu dem Regelwerk äußern. Besonders deutlich wurde dies bei der Debatte um den 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag. Der eindringliche Protest von Akteuren der sogenannten Internet-Gemeinde hat die Stimmungslagen in den Landtagen beeinflusst und war für die Ablehnung des Staatsvertrags nicht ohne Relevanz.

### Komplexe und schwerfällige Bedingungen

Die föderale Medienpolitik muss also zukünftig und dauerhaft mit den Internet-Nutzern und ihren neuen, schnellen und kreativen Formen des Protests und den damit verbundenen Einflussmöglichkeiten rechnen — jedenfalls dann, wenn sie über die klassische Rundfunkregulierung hinausgeht. Damit verschärft sich für die politischen Akteure in den Ländern und die Rundfunkkommission die Steuerungsproblematik. Es werden sich vermehrt neue medienpolitische Akteure ohne „Rundfunktradition“ zu Wort melden. Sie besetzen das junge und sehr dynamische Feld der Netzpolitik und konterkarieren traditionelle Interaktions- und Entscheidungsmuster. Es ist darüber hinaus zu erwarten, dass sich die interaktiven Mediennutzer auch bei den Themen der Rundfunkpolitik einmischen werden, wenn es beispielsweise um die Frage der Akzeptanz der Rundfunkangebote, die Beschränkung der Abrufmöglichkeiten öffentlich-rechtlicher Rundfunkangebote im Internet oder die Frage der Gebührenhöhe geht.

Was bedeuten diese technischen und gesellschaftlichen Veränderungen für die Medienpolitik der Länder, die in gewachsenen Strukturen interagiert und die Problemlösungen auf den bekannten Pfaden sucht und dabei zur Problemlösung Verfahren und Regulierungsmuster aus einer Zeit der analogen Welt anwendet? Um sich der Beantwortung dieser schwierigen Fragestellungen anzunähern, ist zunächst zu konstatieren, dass die Medienpolitik der Länder unter den komplexen und schwerfälligen Bedingungen eines politischen Mehrebenensystems (Multilevel-Governance) agiert. Die Kompetenzen, Ressourcen, Institutionen und Verfahren der Medienpolitik sind auf unterschiedliche territoriale Ebenen aufgeteilt: die Bundesländer, den Bund und die europäische Ebene. Die politischen Entscheidungsträger auf den verschiedenen Ebenen können nicht losgelöst voneinander agieren, sondern sind zur Entscheidungsfindung voneinander abhängig. Zusätzlich überlappen sich die Regulierungsmaterien und die Kompetenzen.

Die politikwissenschaftliche Forschung hat spezifische Problemlagen von Mehrebenensystemen (Multilevel Governance) identifiziert.<sup>1</sup> Zentrales Merkmal von politischen Mehrebenensystemen ist ihre Veränderungsresistenz: Sie weisen Demokratiedefizite auf und haben einen geringen Parteienwettbewerb. Dabei beruht die Veränderungsresistenz nicht unwesentlich auf der sogenannten Pfadabhängigkeit.<sup>2</sup> Sie beschreibt, dass die zu einem bestimmten Zeitpunkt festgelegten Grundlagen für eine institutionelle Ordnung prägend für die gesamte weitere Entwicklung sind. Dabei setzt sich nicht unbedingt die beste oder effizienteste Struktur durch. Vielmehr bewirken positive Rückkopplungen innerhalb der Struktur eine Verfestigung des eingeschlagenen Wegs. Dies garantiert zwar eine kontinuierliche Entwicklung und stabilisiert die strategische Handlungsfähigkeit derer, die auf dem eingeschlagenen Pfad interagieren, allerdings werden mit der Verfestigung der Strukturen Innovationen unwahrscheinlicher. Denn jede Veränderung, jede Innovation erfordert in der Regel einen sehr hohen kommunikativen Aufwand und setzt voraus, dass Reformen machtpolitisch im Wesentlichen vorteilhaft sind, sich Nutzen und Risiken zumindest die Waage halten.

### Ein Schock für die Medienpolitik

Doch wer kann dies schon zu Beginn von Veränderungsprozessen mit hinreichender Sicherheit sagen? Es bleibt das Risiko, dass ausbalancierte Machtgefüge, Kompetenzen und Ressourcenverteilungen verschoben werden könnten. Dies ist kein besonderer Anreiz, um Reformschritte einzuleiten. Politische Mehrebenensysteme mit ihrer Pfadabhängigkeit sorgen dafür, dass unter „normalen“ Umständen tiefgreifende Veränderungen struktureller Art kaum zu erwarten sind, auch wenn die drängenden Notwendigkeiten für Reformschritte von den politischen Akteuren erkannt werden. Veränderungen werden in der Regel nur durch eigene starke Innovations- und Lernfähigkeit motiviert. Mehrebenensysteme, wie die Medienpolitik der Länder, können dieses Potenzial nur schwer nutzen, da Veränderungen tendenziell als destabilisierend wahrgenommen werden. Trotz der komplexen Ausgangsbedingungen könnten die medienpolitischen Akteure ihr Handlungsrepertoire erweitern und Innovationen und Lernprozesse stärker in die politische Strategie einbeziehen.<sup>3</sup>

Nicht nur die Innovations- und Lernfähigkeit motivieren Reformen. Veränderungen werden darüber hinaus durch einen extremen Veränderungsdruck begünstigt. Dieser Druck kann sich innerhalb eines Systems aufbauen oder durch „exogene Schocks“ wie beispielsweise Wirtschaftskrisen oder Massenproteste hervorgerufen werden. Innerer und äußerer Veränderungsdruck können auch miteinander einhergehen oder einander verstärken. Der technische und gesellschaftliche Veränderungsdruck, der durch das Internet und Globalisierungsprozesse ausgelöst wird, wirkt seit Jahren mehr und mehr auf die Handlungsroutinen und auf Verfahren und Strukturen der Medienpolitik der Länder ein. Die politischen Akteure konnten diesen Druck lange absorbieren, und zwar so lange, wie sie sich auf dem Feld der klassischen Regulierungsmaterien bewegten.

Mit der Regulierung des Netzes treten nunmehr neue Akteure auf, die von der Regulierung potenziell betroffen sind oder die Freiheit des Netzes gefähr-

---

<sup>1</sup> Grundlegend zur Thematik: Arthur Benz: Politik in Mehrebenensystemen, 1. Auflage, Wiesbaden 2009; Arthur Benz: Multilevel Governance, in: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank, Georg Simonis (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007, S. 297-310

<sup>2</sup> Raymund Werle: Pfadabhängigkeit, in: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank, Georg Simonis (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007, S. 119-131

<sup>3</sup> Frauke Gerlach: Evolution der Medienpolitik - (Aktive) Anpassung an das Web 2.0, in: Vom Bau des digitalen Hauses. Festschrift für Norbert Schneider, Berlin 2010, S. 105-110

det sehen. Der Protest innerhalb der Netzgemeinde gegen den 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag) war für die medienpolitischen Akteure neu. Die Rundfunkstaatsvertragsgesetzgebung stand bislang nur selten im Fokus einer relevanten Nutzeröffentlichkeit. Jetzt melden sich also Internet-Nutzer zu Wort, die sich grundlegend von den Rundfunkteilnehmern unterscheiden. Sie kommunizieren öffentlich, interaktiv und effizient. Vor allem in der Schlussphase der Ratifizierung des 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrags wurde die Debatte weitgehend von den Gegnern der Veränderungen bestimmt, nämlich von Internet-Akteuren. Die Reformbefürworter und die Rundfunkkommission der Länder haben die Netzkommunikation zwar wahrgenommen, aber sich nicht konsequent an dem Kommunikationsprozess im Netz beteiligt. So entstand eine Stimmungslage im Netz, die wesentlich von der Sichtweise und den Darstellungen der Internet-Akteure bestimmt war.

Das Scheitern des 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrags durch die einstimmige Ablehnung des nordrhein-westfälischen Landtags ist sicherlich nicht monokausal zu erklären, allerdings hat die Netzkommunikation über das Regelwerk eine sachlich anmutende Begründung für die Ablehnung geliefert. So konnten sich auch diejenigen von der Reform distanzieren, die einst für den Vertragstext verantwortlich zeichneten. Der föderale Konsens wurde mit dieser Handlung erstmals aufgekündigt. Man kann durchaus sagen, dass dies ein „Schock“ für die Medienpolitik der Länder und ihre Rundfunkkommission ist, der durch exogene Faktoren, nämlich die Netzkommunikation, begleitet und begünstigt wurde. Es ist offen, wie die politischen Akteure mit der Situation umgehen werden. Bleibt die Ablehnung durch ein Landesparlament ein einmaliges Ereignis, könnte man dieses womöglich ignorieren. Die Problemlage scheint aber grundsätzlicher Art zu sein, denn auch beim 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, mit dem das Gebührenmodell grundsätzlich reformiert werden soll, gibt es Anzeichen für eine Gefährdung des politischen Konsenses. Probleme zeigen sich ferner bei einem weiteren föderalen Gesetzgebungsakt, nämlich bei der Reform des Glücksspielstaatsvertrags.

### Leistungsfähige Kommunikationsstrukturen entwickeln

Auch wenn das Aufkündigen von politischen Kompromissen und die Ablehnung durch ein Landesparlament ein einmaliges Ereignis wäre, so bleibt zu bedenken, dass der Veränderungsdruck durch die technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen des Internets sowie durch die berechtigten Interessen der Landesparlamente weiter auf das medienpolitische System einwirken wird. Die medienpolitischen Akteure könnten sich dem Druck stellen und die Chance, die in dem Schock der Ablehnung des Jugendmedienschutzstaatsvertrags liegt, für Reformen nutzen. Unter dem Gesichtspunkt der Innovationsschwerfälligkeit von politischen Mehrebenensystemen wäre dies ein idealer Zeitpunkt für Veränderungsprozesse.

Wie aber könnte moderne Staatlichkeit in Zeiten des Internets unter den Bedingungen des Föderalismus überhaupt aussehen? Hilfreich wäre es sicherlich, ein gemeinsames Ziel zu formulieren, damit ein Veränderungsprozess in die Wege geleitet werden kann und die Möglichkeit geschaffen wird, sich einem solchen Prozess anzuschließen. Ein übergeordnetes gemeinsames Ziel könnte zunächst in der Stabilisierung des föderalen medienpolitischen Gefüges und seiner Anpassung an die Bedingungen des Internet-Zeitalters liegen. Die Veränderungen, die das Netz mit sich bringt, gälte es zu transformieren und auf die eigenen politischen Strategien, Lösungswege und Kommunikationsprozesse zu übertragen. Denkbare erste Schritte ins Internet-Zeitalter könnten die Entwicklung leistungsfähiger Kommunikations- und Koordinationsstrukturen und die Schaffung eines Kommunikationsraums im Netz sein, und zwar mit dem Ziel, möglichst umfassend zu informieren, um Diskurse anzuregen und gezielt Desinformationen im Netz sehr schnell und auf demselben Kommunikationsweg begegnen zu können. Die Rundfunk-

kommission der Länder käme wohl nicht umhin, die eignen Entscheidungsprozesse und Verfahren zu überdenken und zu reformieren.

Weitere Reformschritte der Rundfunkkommission könnten beispielsweise Konsultationsverfahren nach dem Vorbild der Europäischen Union sein. Die Bandbreite möglicher Partizipation ist groß und entwicklungsfähig. Die Einbeziehung von „Nutzer- und Netzwerkwissen“ und die Veränderung von Entscheidungsprozessen sind sicherlich sehr aufwendig. Es ist jedoch fraglich, ob die Medienpolitik darauf verzichten kann, denn die Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologien sprengen die Grenzen der traditionellen rundfunkpolitischen Perspektive. Sie aktiv zu integrieren, böte die Chance, vorausschauender als bisher zu interagieren oder politisch zu steuern. Eine Reform der Rundfunkkommission würde zusätzlich die Möglichkeit eröffnen, Demokratiedefizite abzubauen. Es wäre denkbar, hierfür die Verfahren partiell zu formalisieren, etwa durch öffentliche Anhörungen, durch Dokumentation von Verfahrensabläufen und durch die frühzeitige Einbeziehung der Landesparlamente.

Ob die Aufhebung des Einstimmigkeitsprinzips ein empfehlenswerter Weg ist, um der Ablehnung von Rundfunkänderungsstaatsverträgen durch einzelne Landesparlamente zu begegnen, ist zweifelhaft. Denn er birgt das Risiko, dass es zu weiteren Destabilisierungen kommen könnte. Das Einstimmigkeitsprinzip und das damit verbundene Ringen um eine Einigung bilden nämlich eine wichtige Klammer im föderalen Gefüge. Es ist gewissermaßen das Gegenmittel, damit die Medienpolitik keine Fliehkräfte entwickelt, die das ganze System auseinanderbrechen lassen könnten. Gleichermaßen nicht zu unterschätzen sind die Verabredung und vor allem die Einhaltung von Zeitplänen, um Abläufe und Verhandlungsprozesse zu stabilisieren und taktischen Spielen und Unzuverlässigkeit entgegenzuwirken.

### Die Netzperspektive in die Rundfunkperspektive integrieren

Lohnen sich solche Anstrengungen überhaupt? Sicherlich ist der hier skizzierte Weg komplizierter und aufwendiger, als die eingespielten Interaktionsprozesse und Verfahren beizubehalten. Darüber hinaus birgt jede Veränderung der Entscheidungsstrukturen grundsätzlich die „Gefahr“, dass tradierte Machtgefüge neu ausbalanciert werden müssen und unübersichtlicher werden. Ferner sind personelle und technische Ressourcen notwendig. Beides sind im Kontext der Medienpolitik der Länder knappe Güter. Eine sachgerechte und auf die neuen Aufgaben ausgerichtete Ausstattung der Rundfunkkommission könnte sicherlich dienlich sein; es ist aber nicht unwahrscheinlich, dass ein solcher Schritt erheblichen Bedenken vor Kompetenzverlusten begegnen würde.

Trotz aller Risiken und Unwägbarkeiten, die Veränderungsprozessen eigen sind, bietet eine Reform der Medienpolitik der Länder und ihrer Rundfunkkommission die Chance, in die Rundfunkperspektive schrittweise die Netzperspektive zu integrieren und ihre Regulierungsansätze, Interaktionsmuster und Verfahren an die veränderten Bedingungen anzupassen. Es sollte doch das Anliegen eines jeden föderalen Medienpolitikers sein, die kulturelle Dimension der Medien, die im Föderalismus zuhause ist, ins Zeitalter des Internets zu transformieren, ohne dass dabei ständig der Regulierungsreflex ausgelöst wird. Damit könnte die föderale Medienpolitik für ihre „Rundfunkwerte“ werben. Bei einem solchen Veränderungsprozess können beide lernen: sowohl die Netzgemeinde von der traditionellen Medienpolitik als auch die Politik von den Akteuren des Internets.

Wie immer sich die Medienpolitik der Länder entscheiden wird die Informationsgesellschaft jedenfalls wird sich weiter ausdifferenzieren. Noch haben die Länder die Möglichkeit, sich aktiv an diesem Prozess zu beteiligen und einen Beitrag zu leisten, ihn mitzugestalten.

10.6.11/FK