

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Medienpolitik

*Lutz Hachmeister · Justine Kenzler ·
Fabian Granzeuer*
ZUM ZUSTAND
DER DEUTSCHEN UND EUROPÄ-
ISCHEN MEDIENPOLITIK

Wolfgang Seufert
MEDIENKONZENTRATION
UND MEDIENVIELFALT

Maria Karidi
ÖFFENTLICH-RECHTLICHER
RUNDFUNK
IN DER SCHUSSLINIE:
EINE DIFFERENZIERUNG

Otfried Jarren
KOMMUNIKATIONSPOLITIK
FÜR DIE KOMMUNIKATIONS-
GESELLSCHAFT

Wolfgang Hagen
FACEBOOK & GOOGLE
ENTFLECHTEN?
WARUM DIGITALE
MEDIEN-MONOPOLE
EINE GEFAHR
FÜR DEMOKRATIEN SIND

Johanna Esch
INTERNATIONALE
INTERNET-GOVERNANCE.
DAS INTERNET ALS
HERAUSFORDERUNG FÜR
ETABLIERTE MEDIENPOLITIK

Jutta Croll
IM MITTELPUNKT DAS KIND.
EINE KINDERRECHTLICHE PER-
SPEKTIVE AUF DEN
KINDER- UND JUGENDSCHUTZ
IM INTERNET

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Medienpolitik

APuZ 40–41/2018

**LUTZ HACHMEISTER · JUSTINE KENZLER ·
FABIAN GRANZEUER**

**ZUM ZUSTAND DER DEUTSCHEN
UND EUROPÄISCHEN MEDIENPOLITIK**

Die deutsche Medienpolitik entstammt in ihren Grundzügen der Spätphase der Adenauerzeit. Inzwischen ist daraus ein strategisch und personell gefährlich untersteuertes Politikfeld geworden, das durch die Internetkommunikation und neue globale Wissenskonzerne marginalisiert erscheint.

Seite 04–10

WOLFGANG SEUFERT

MEDIENKONZENTRATION UND MEDIENVIELFALT

Medienvielfalt gilt als unverzichtbare Voraussetzung für eine demokratische, die Interessen der Gesamtbevölkerung berücksichtigende Willensbildung. Es gibt verschiedene Gründe dafür, warum sich dieser gesellschaftlich wünschenswerte Zustand nicht von alleine einstellt.

Seite 11–16

MARIA KARIDI

**ÖFFENTLICH-RECHTLICHER RUNDFUNK
IN DER SCHUSSLINIE: EINE DIFFERENZIERUNG**

Im Beitrag werden politische Einflüsse auf die Personalstruktur sowie die inhaltliche Ausrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks diskutiert. Deutlich wird, dass Strukturreformen eine gesellschaftliche Debatte über dieses Modell nicht ersetzen können.

Seite 17–22

OTFRIED JARREN

**KOMMUNIKATIONSPOLITIK FÜR
DIE KOMMUNIKATIONSGESELLSCHAFT**

Social-Media-Plattformen unterscheiden sich von traditionellen Massenmedien; die Rundfunkkommission der Länder verwendet daher den Begriff „Intermediäre“. Sie verändern soziale Kommunikation grundlegend. Daher ist für eine umfassendere Kommunikationspolitik zu plädieren.

Seite 23–28

WOLFGANG HAGEN

**FACEBOOK & GOOGLE ENTFLECHTEN?
WARUM DIGITALE MEDIEN-MONOPOLE
EINE GEFAHR FÜR DEMOKRATIEN SIND**

Die Nutzer von Facebook, Amazon, Microsoft, Google oder Apple leisten unbezahlte Arbeit: Sie liefern Daten, mittels derer passgenaue Werbeflächen verkauft werden. Die Monopolstellung sollte aufgebrochen werden, um die zugrundeliegenden Algorithmen offenzulegen.

Seite 29–34

JOHANNA ESCH

**INTERNATIONALE INTERNET-GOVERNANCE.
DAS INTERNET ALS HERAUSFORDERUNG
FÜR ETABLIERTE MEDIENPOLITIK**

Das Internet durchdringt zunehmend unseren Alltag, schafft dabei Chancen und birgt Risiken. Es ist längst kein neues Phänomen mehr, doch noch steht nicht fest, nach welchen Regeln wir im Internet surfen – eine Herausforderung für die etablierte Medienpolitik.

Seite 35–40

JUTTA CROLL

**IM MITTELPUNKT DAS KIND. EINE KINDER-
RECHTLICHE PERSPEKTIVE AUF DEN KINDER-
UND JUGENDSCHUTZ IM INTERNET**

Im Beitrag wird dargelegt, welche Vorkehrungen zum Kinder- und Jugendschutz im Internet sich aus dem bestehenden Rechtsrahmen in Deutschland ergeben, wie wirksam diese sind und welcher politische Handlungsdruck daraus resultiert.

Seite 41–46

EDITORIAL

In freien und demokratisch verfassten Gesellschaften haben Medien die Funktion, eine plurale Öffentlichkeit herzustellen und dadurch zur Meinungs- und Willensbildung aller Bürgerinnen und Bürger beizutragen. Aus der Aufgabe, diese Pluralität abzusichern, ohne inhaltlichen Einfluss auszuüben, entsteht ein beständiges Spannungsfeld, in dem sich Medienpolitik bewegt. Davon, dass dieser Balanceakt in Deutschland gelingt, sind längst nicht alle überzeugt: So stimmten 2017 in einer Langzeitstudie der Universität Mainz immerhin 20 Prozent der Befragten der Aussage zu, Medien und Politik arbeiteten „Hand in Hand, um die Meinung der Bevölkerung zu manipulieren“. Die Studie zeigt auch, dass das Vertrauen in Medien zunimmt, je mehr Wissen über die Rahmenbedingungen journalistischen Arbeitens vorhanden ist.

Doch besonders übersichtlich sind diese Rahmenbedingungen nicht, nicht zuletzt, seit das Erste Rundfunk-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes 1961 bestätigte, dass Rundfunk weitestgehend Ländersache sei. In immer neuen „Rundfunkänderungsstaatsverträgen“ versuchen die Bundesländer seither, gemeinsame medienpolitische Nenner zu finden und neue technologische Entwicklungen angemessen zu berücksichtigen. In der breiten öffentlichen Wahrnehmung beschränkt sich Medienpolitik somit häufig auf punktuelle Debatten über Personalentscheidungen und die Höhe der Rundfunkgebühren.

Dabei wäre eine grundlegende, inhaltliche Diskussion durchaus angebracht, hat sich doch – neben Printmedien und dem dualen Rundfunksystem – das Internet als dritte Säule im Mediensystem etabliert. Unternehmen wie Facebook oder Google, die nicht selbst journalistisch tätig sind, aber als vermittelnde Kanäle mitentscheiden, wer wann welche Informationen sieht, haben dadurch an Einfluss gewonnen. Daraus resultieren einerseits terminologische Fragen etwa bezüglich des Medien- und des Rundfunkbegriffes, andererseits geht es aber auch darum, für welche Bereiche Medienpolitik überhaupt zuständig sein sollte und wie jenseits einer nationalen Ebene Regeln für internationale mediale Phänomene gefunden werden können.

Christina Lotter

EIN VAKUUM AUS KALKÜL

Zum Zustand der deutschen und europäischen Medienpolitik

Lutz Hachmeister · Justine Kenzler · Fabian Granzewer

Jeffrey Preston Bezos ist 54 Jahre alt, einer der *public enemies* von US-Präsident Donald Trump, und mit einem Privatvermögen von rund 150 Milliarden Dollar momentan der reichste Mann der Welt. Seine Kreditwürdigkeit eingerechnet, könnte er wahrscheinlich die führenden deutschen Medienkonzerne aufkaufen, und zwar auf einen Schlag alle zusammen. Als der gelernte Elektroingenieur und Computerwissenschaftler 1994 seinen Businessplan für ein Online-Buchhandelsunternehmen aufschrieb und mit 300 000 Dollar Leihgabe seiner Eltern Amazon gründete, war das Gütersloher Familienunternehmen Bertelsmann noch auf Platz zwei im Ranking der globalen Medien- und Entertainment-Konglomerate, hinter Time Warner. Inzwischen ist Time Warner zerschlagen und von dem Telekommunikations-Riesen AT&T übernommen worden, und Bertelsmann befindet sich im aktuellen Ranking der Medien- und Wissenskonzerne auf Rang 15.⁰¹

Bei Bezos und Amazon geht es, bei aller gelegentlichen Philanthropie, wesentlich um die kapitalistischen Grundtugenden wie Expansion, Kapitalvermehrung und Profit für die Investoren, aber Amazon ist, wie Google (Alphabet), Apple oder Facebook auch,⁰² ein globaler Medien-, Technologie- und Wissenskonzern neuen Typs, der für die Nationalstaaten komplizierte Regulierungsprobleme bis hin zu Steuer- und Arbeitsrechtfragen aufwirft. Verglichen mit der Entwicklungsdynamik des „digitalen Kapitalismus“ (Peter Glotz), der durch Unternehmen wie Amazon repräsentiert wird, nimmt sich die Entwicklung der deutschen Medien- und Rundfunkpolitik, wenn auch um den neuen Ableger „Netropolitik“ erweitert, außerordentlich schwerfällig aus. Wir können hier von einer asymmetrischen Medienpolitik sprechen: Reguliert werden auf dem heimischen Markt noch Prozesse, die entweder relativ irrelevant sind oder nur sehr klei-

ne Interessengruppen interessieren (Jugendmedienschutz, Drittsendelizenzen im Privat-TV), und es muss auch noch das ein oder andere Gerangel zwischen Presseverlegern und öffentlich-rechtlichen Sendern um die „Presseähnlichkeit“ von Internetangeboten oder den „Kernauftrag“ von ARD, ZDF und Deutschlandradio moderiert werden – aber die eigentlich wirkungsmächtigen technologischen und ökonomischen Entwicklungen laufen an dieser Art von Medienpolitik vorbei. Das war in den 1990er Jahren ganz anders, als Medienmogule wie Rupert Murdoch oder Silvio Berlusconi noch persönlich nach München, Düsseldorf oder Köln reisten, um die Lizenzierung für Fernsehprogramme wie Vox, Tele 5 oder tm3 zu verhandeln, und Ministerpräsidenten wie Edmund Stoiber (CSU) oder Wolfgang Clement (damals noch SPD) sich einen teilweise tollkühnen Wettbewerb um die effizientere und schickere Standortpolitik im Mediensektor leisteten.

Wir zeichnen im Folgenden in aller Kürze nach, wie es zu diesem Zustand im historischen, technologischen, ökonomischen und eben medienpolitischen Sinne kommen konnte – und welche Handlungsoptionen sich für eine nationale und europäische Medienpolitik anbieten könnten.

MACHTRAUM UND MACHTVAKUUM DER DEUTSCHEN MEDIENPOLITIK

Nach der Phase einer Rekonstitution des (west-)deutschen Mediensystems unter alliierter Aufsicht, mit Presseoffizieren, neuen Lizenz-Zeitungen und kräftigen öffentlich-rechtlichen Hörfunkanstalten, wie dem damaligen NWDR nach BBC-Vorbild, sorgte das Aufkommen des Fernsehens für medienpolitische Aktivität seitens der Bundesregierung unter Kanzler Konrad Adenauer (CDU). Seit in Großbritannien, also dem

Kernland der alliierten Medienpolitik, 1954 Hörfunk und Fernsehen in privater Trägerschaft erlaubt worden waren und somit ein „duales System“ entstand, suchte der Kanzler mit einigen Beratern und Verleger-Lobbyisten nach Mitteln und Wegen, das als äußerst wirkungsmächtig erachtete neue Medium politisch in den Griff zu bekommen. Adenauers Propaganda-Fachleute ersannen Ende der 1950er Jahre ein abenteuerliches Modell aus staatlicher Trägerschaft und kommerzieller Programmherstellung („Freies Fernsehen GmbH“),⁰³ gegen das einige sozialdemokratisch regierte Bundesländer vor dem Bundesverfassungsgericht klagten. Das schließlich am 28. Februar 1961 vom Zweiten Senat verkündete Erste Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts war spektakulär, war selbst vom damaligen SPD-„Kronjuristen“ Adolf Arndt so nicht erwartet worden – und wies weit über den engeren medienpolitischen Rahmen hinaus. Die Karlsruher Richter kassierten mit verwegener Verweis auf Artikel 30 des Grundgesetzes (bundesfreundliches Verhalten) des Kanzlers Fernsehmodell vollständig: Rundfunk sei schlicht Sache der Bundesländer, der Bund selbst habe sich nur um technische Fragen und Auslandsaktivitäten zu kümmern. Aus den Trümmern des Adenauer-Fernsehens entstand schließlich das ZDF als zentrale Bundesländeranstalt in Wiesbaden und Mainz.

„RUNDFUNKÄNDERUNGS-STAATSVERTRÄGE“

So brillant und vernünftig das Karlsruher Urteil seinerzeit war, es begründete zugleich die von Kritikern zunehmend als „zersplittert“, „kleinteilig“ und „schwerfällig“ kritisierte Rundfunkpolitik der Länder, die bald von einer Mainzer Rundfunkkommission aus Verwaltungsreferenten der einzelnen Staatskanzleien koordiniert wurde. Sie tagt traditionell nicht öffentlich – Teilnehmer-

listen oder gar Sitzungsprotokolle dringen nicht nach außen – und bastelt seit 1987 an immer neuen „Rundfunkänderungsstaatsverträgen“. Die Bundesländer und auch die öffentlich-rechtlichen Anstalten konnten mit dieser Entwicklung lange Zeit gut leben, Ministerpräsidenten trafen sich zu Kaminrunden, um im Wesentlichen über Finanzierung oder Personalpolitik bei ARD, ZDF und Deutschlandradio zu befinden,⁰⁴ und in späteren Rundfunkentscheidungen gaben die Karlsruher Richter den öffentlich-rechtlichen Sendern auch noch jene technologieunabhängige Bestands- und Entwicklungsgarantie, mit der es sich auch mittel- und langfristig, bei gleichzeitig garantierter Programmautonomie, auskömmlich wirtschaften und planen lässt.

Nach Adenauers Schlappe hielt sich der Bund bis zur Regierungszeit Helmut Kohls aus medienpolitischen Angelegenheiten weitgehend heraus. Nur notgedrungen setzte das Bundesministerium des Innern in den 1960er Jahren zwei Kommissionen zu Fragen der Öffnung des Rundfunkmarkts für private Anbieter und der Pressekonzentration ein, beide eng verbunden mit den Aktivitäten des Springer-Konzerns: die Michel-Kommission 1964 und die Günther-Kommission 1967.⁰⁵ In Zeiten sozialliberaler Planungseuphorie versuchte es der Bund 1973⁰⁶ noch einmal

04 Eine dazu heute noch amüsant zu lesende Momentaufnahme aus dem Jahr 1995 ist Frank Thomsen, Einmal Heißluft zu Achtzwanzig. Medienpolitik nach den Beschlüssen von Bad Neuenahr, in: Institut für Medien- und Kommunikationspolitik/Adolf-Grimme-Institut (Hrsg.), Jahrbuch Fernsehen 1995/1996, S. 37 ff.

05 Benannt nach Elmar Michel, Ministerialdirektor im Wirtschaftsministerium, bzw. Eberhard Günther, dem damaligen Präsidenten des Bundeskartellamts. Vgl. auch Maria Löblich, „Michel-Kommission“ und „Günther-Kommission“. Medienpolitische Entscheidungen über die Zusammensetzung von Kommissionen in den 1960er Jahren, in: Holger Böning/Arnulf Kutsch/Rudolf Stöber (Hrsg.), Jahrbuch für Kommunikationsgeschichte 10/2008, S. 107–133.

06 In jenem Jahr taucht in der deutschsprachigen Publizistik- und Kommunikationswissenschaft auch erstmals der Begriff „Medienpolitik“ auf, zumindest in einem Buchtitel. Vgl. Otto B. Roegele, Medienpolitik, und wie man sie macht, Osnabrück 1973; als Vorläufer siehe den Aufsatz des Nürnberg-Erlanger Kommunikationswissenschaftlers Franz Ronneberger, Ziele und Formen der Kommunikationspolitik, in: Publizistik 3–4/1966, S. 399–406. Roegele war ein katholisch-konservativer Fachvertreter, unter anderem Herausgeber des „Rheinischen Merkur“ und Leiter des Instituts für Kommunikationswissenschaft (Zeitungswissenschaft) in München; Ronneberger war vor 1945 hauptamtlicher Geheimdienstoffizier in Heydrichs SS-Sicherheitsdienst (SD), nach dem Zusammenbruch des NS-Regimes für einige Jahre Archivleiter bei der „Westdeutschen Allgemeinen Zeitung“ (WAZ). Anfang der 1970er Jahre

01 Vgl. Lutz Hachmeister/Till Wäscher, Wer beherrscht die Medien? Die 50 größten Medien- und Wissenskonzerne der Welt, Köln 2017, aktualisiert durch die Datenbank www.mediadb.eu des Instituts für Medien- und Kommunikationspolitik.

02 Für einen Überblick zu den GAFAs, also jenen Megakonzerne mit monopolistischen Tendenzen, siehe Scott Galloway, The Four. The Hidden DNA of Amazon, Apple, Facebook, and Google, New York 2017.

03 Vgl. Rüdiger Steinmetz, Freies Fernsehen. Das erste privatkommerzielle Fernsehprogramm in Deutschland, Konstanz 1996.

mit einer anspruchsvollen Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK), bevor Kanzler Kohl mit seinem Minister für Post und Telekommunikation Christian Schwarz-Schilling einen Teil dieses Ausbaus in die Praxis umsetzte, zwecks „Entautorisierung“ des öffentlich-rechtlichen Systems, wie man damals in CDU/CSU-Kreisen sagte.⁰⁷

Nachdem Helmut Kohl durch das konstruktive Misstrauensvotum im Oktober 1982 zum Bundeskanzler gewählt worden war, kündigte er eine geistig-moralische Wende für das ganze Land an – und damit stand auch die Einführung von kommerziellem Fernsehen ganz oben auf seiner Agenda, Zuständigkeit der Bundesländer hin oder her. Der erste kommerzielle Fernsehsender (PKS/Sat.1) ging dann hochsymbolisch 1984 an Kohls heimischer Wirkungsstätte, in Ludwigs-hafen, auf Sendung. Das sogenannte duale Rundfunksystem war entstanden, mit einer starken Standortkonkurrenz zwischen Nordrhein-Westfalen und Bayern. In Bayern vertraute man medienpolitisch in den 1990er Jahren fast ausschließlich dem freigiebigen Kanzlerfreund Leo Kirch, während Wolfgang Clement, zunächst als Chef der NRW-Staatskanzlei, ab 1998 als Ministerpräsident, die strategische Medienpolitik weitgehend an die Bertelsmann-Stiftung delegierte, bis einige Marktteilnehmer merkten, dass es vielleicht nicht so klug war, sich an Planspielen einer Stiftung zu beteiligen, der ja im Grunde der umsatzstärkste deutsche und europäische Medienkonzern gehörte.

Mit der Arrondierung der DDR-Publizistik in das bundesdeutsche Mediensystem wur-

hatten auch SPD und FDP erste „Medienparteitage“ auf Bundesebene organisiert, es ging um Themen wie die „innere Presse- und Rundfunkfreiheit“ und „Redakteursstatute“. Die damalige Publizistik- und Kommunikationswissenschaft wies mit Fachvertretern wie Elisabeth Noelle-Neumann, Harry Pross, Peter Glotz oder Wolfgang R. Langenbucher vergleichsweise hohes kommunikationspolitisches Engagement auf, die später dominierende „Medienwissenschaft“ philologisch-kulturwissenschaftlicher Provenienz verhielt sich eher apolitisch. Vgl. für einen aktuellen Versuch aus dem akademischen Raum Maria Löblich, Legitimität in der Medienpolitik. Eine strukturationstheoretische und neo-institutionalistische Perspektive, in: Publizistik 4/2017, S. 425–443.

07 Vgl. rückblickend aus sehr persönlicher Sicht Christian Schwarz-Schilling, Grenzenlose Kommunikation. Bilanz und Perspektiven der Medienpolitik, Frankfurt/M. 1993 und „Das war wirklich Rotfunk, wie er im Buche steht“, Christian Schwarz-Schilling im Gespräch mit Stephan Detjen, 1. 8. 2018, www.deutschlandfunk.de/christian-schwarz-schilling-das-war-wirklich-rotfunk-wie-er.1295.de.html?dram:article_id=411463.

de nach der Wende 1989 noch einmal die Chance verpasst, zu einer strategischen Neuordnung der Medien- und Kommunikationspolitik zu kommen. Und die Planungsenergie, wenn man überhaupt von ihr sprechen mag, richtete sich bald auch darauf, das neue Übermedium Internet zu begreifen, vor allem nach dem Crash der New Economy zur Jahrtausendwende. Netzpolitik wurde plötzlich zu einem attraktiven Politikfeld, seit die Piratenpartei, 2006 in Berlin gegründet, auf einmal verblüffend starken Wählerzuspruch einer jüngeren Klientel erhielt. Netzpolitik und die traditionelle Rundfunkpolitik haben aber bis heute kaum zusammengefunden; die Piraten etwa hatten zwar Ahnung von Datenschutz und der Games-Industrie, aber nicht von der audiovisuellen Programmproduktion – also vom weltweit immer noch gewichtigen Produktions- und Distributionsmarkt. Umgekehrt konnten, zugespielt formuliert, die Staatskanzlei-Rundfunkreferenten mit den Piraten-Nerds wenig anfangen. Bald verschwanden auch die stärkeren, noch an Medienpolitik interessierten Ministerpräsidenten wie Wolfgang Clement, Edmund Stoiber, Kurt Biedenkopf (CDU) oder Peer Steinbrück (SPD) von der politischen Bühne und es setzte eine zunehmende Strategieverwahrlosung in den Volksparteien ein – nicht nur medien- und kommunikationspolitisch.

Wer sich heute, angesichts der dynamisierten Medien- und Technologieevolution, mit Medienpolitik im erweiterten Sinne beschäftigen will, müsste sich mit den GAFAs (Google, Apple, Facebook, Amazon), Plattformökonomie, Netzneutralität, Hashtag-Feminismus, politisch motiviertem Hacking, Donald Trumps Twitterpolitik, den *terms of trade* der audiovisuellen Produktion, dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz oder dem europäischen Leistungsschutzrecht und dem Funktionsauftrag von öffentlich-rechtlichen Medien gleichzeitig auseinandersetzen, um nur einige Aspekte zu benennen. Es ist klar, dass bei diesem medienpolitischen Umfeld die asymmetrische Rundfunkpolitik institutionell und strategisch nur noch wenig Sinn macht und das Handlungsvakuum eher vergrößert, in das dann andere Player vorstoßen, im Sinne von Intransparenz und Entdemokratisierung. Medien- und kommunikationspolitisches Handeln wird durch die technologische Entwicklung, durch das nächste Level der Computer und Netzwerke unweigerlich auf eine höhere Ebene getrieben.

DEUTSCHE MEDIENPOLITIK UND DIE EU-EBENE

Verlage und der lineare Rundfunk haben als Gatekeeper für gesellschaftliche Diskurse an Bedeutung verloren. Jeder kann im Prinzip heute alles senden und produzieren, und zwar nunmehr auch im audiovisuellen Bereich mit hoher technischer Professionalität, für alle Tablets und Smartphones der Welt. Das Netz hat die bestehende Ordnung der öffentlichen Kommunikation weitgehend kassiert, auch wenn nationale Märkte und Sprachbarrieren nach wie vor eine Rolle spielen. Transnationale Regulierungen und zumindest eine europäische Rahmengesetzgebung sind jedenfalls unverzichtbar geworden.

Durch die erhebliche Internationalisierung des Mediengeschäfts, Streaming-Anbieter wie Netflix und die neuen Daten- und Wissenskonzerne hat vor allem die Europäische Union an Einfluss gewonnen.⁰⁸ So kamen Anregungen für medienpolitische Aktivitäten in den vergangenen Jahren zum größten Teil aus Brüssel, während man sich in Deutschland weiterhin maßgeblich mit der Gestaltung und Regulierung der öffentlich-rechtlichen Sender beschäftigte. Doch auch die Vorstöße vonseiten der EU gestalten sich oftmals mühselig, da die EU mit Kommission, Parlament und unterschiedlichen kommunikationspolitischen Mentalitäten in den Mitgliedsländern kein homogener Raum ist. Die Verabschiedung von Verordnungen und Richtlinien dauert mehrere Jahre, letztere müssen erst nach einer Frist von rund zwei Jahren national umgesetzt werden; der sogenannte Umsetzungsspielraum lässt den Einzelstaaten weiterhin gewisse Freiräume. Dies wird wohl der Grund dafür sein, dass unter EU-„Digitalkommissar“ Günther Oettinger (CDU) vor allem die Zahl neuer Verordnungen zugenommen hat, die nach Erlassung unmittelbar, verbindlich und in vollem Umfang von den Mitgliedsstaaten umzusetzen sind. Ein Beispiel hierfür sind neue Verordnungen im Bereich des Urheberrechts.

Wenn die Kommission eine neue Richtlinie oder Verordnung vorschlägt, ist der Diskussionsprozess im EU-Parlament zumeist schleppend, unterliegt zahlreichen Änderungsanträgen, mal mehr, mal weniger sachorientierten Diskussio-

nen und der Einflussnahme von Lobbyisten, die Vorschläge, vor allem in der Medienpolitik, regelmäßig für schlicht fachfremd halten. Erst nach diesem Prozess, der oft mehrere Monate andauert, kommen die Mitgliedsstaaten im Europäischen Rat ins Spiel. An dieser Stelle werden die Meinungsbilder der verschiedenen Mitgliedsstaaten zusammengetragen und diskutiert. Natürlich müssen die Mitgliedsstaaten hierfür eine einheitliche Position gefunden haben, und genau das gestaltet sich in Deutschland als mühselig, da sich Bund und Länder miteinander abstimmen müssen. Besonders die fehlende Konsistenz der jeweiligen Vertreter des Bundes in europäischen Gremien erschwert diesen Prozess oft zusätzlich. Durch die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen für die Medien zwischen Bund und Ländern startet Deutschland schon mit sehr schwierigen Voraussetzungen in diesen noch komplexeren Prozess der europäischen Legislatur, deren Abläufe sich zumeist fernab jeder öffentlichen Debatte vollziehen.

Klar ist weiterhin auch, dass die etwa 25000 Lobbyisten in Brüssel, mit einem geschätzten Jahresbudget von rund 1,5 Milliarden Euro, einen immensen Einfluss auch auf medien- und netzpolitische Entscheidungen haben. Während hier früher Interessenvertreter aus der Inhalte-Industrie und (vor allem) der Telekommunikationskonzerne dominierten, hat sich das Blatt maßgeblich gewendet; Plattformvertreter, besonders aus den US-amerikanischen Großkonzernen, sind heute deutlich in der Überzahl. Durch die technologischen Konvergenzen und die Kapitalstärke der GAFAs sind Lobbyisten der Plattformunternehmen personell und strukturell im Vorteil. Und, wie sich bei der Anhörung von Facebook-Chef Mark Zuckerberg im EU-Parlament im Mai 2018 deutlich zeigte, können die Protagonisten der US-Online-Unternehmen der EU einstweilen mit deutlicher Nonchalance und Lässigkeit begegnen – erst recht den deutschen Staatskanzleien und Landesmedienanstalten.

KLEINE FORTSCHRITTE IN BRÜSSEL UND BERLIN

Nichtsdestotrotz hat Brüssel auch einige (wenn auch eher kleine) Fortschritte zu verzeichnen. So ist mit der neuen Datenschutz-Grundverordnung vom Mai 2018 ein erster umfassender Schritt in Richtung Schutz der Privatsphäre und Kontrolle

⁰⁸ Vgl. Christina Holtz-Bacha, *Medienpolitik für Europa*, Wiesbaden 2006.

über persönliche Daten in der Netzwelt gemacht. Hier war mit Jan Philipp Albrecht (Bündnis 90/Die Grünen) immerhin ein deutscher EU-Abgeordneter federführend beteiligt. Zudem hat die EU eine neue Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste verabschiedet. Diese Richtlinie sieht vor, dass die EU-Länder ihre Mediengesetzgebungen untereinander abstimmen, um vergleichbare Bedingungen in allen Ländern zu schaffen, Rassismus und religiösen Hass zu bekämpfen und den Medienpluralismus in Europa halbwegs zu sichern. So werden unter anderem Werbeinhalte strenger reguliert und audiovisuelle Inhalte europäischen Ursprungs nun noch mehr gefördert.

Und wo es an europapolitischer Durchsetzung mangelt, ist weiterhin Dynamik aus den Einzelstaaten gefragt. Dazu lohnt zum Beispiel ein Blick nach Deutschland, auf das nicht ganz unumstrittene „Netzwerkdurchsetzungsgesetz“, das Bundesjustizminister Heiko Maas (SPD) im Juni 2017 erfolgreich durch den Bundestag brachte.⁰⁹ So etablierte er sein Ministerium als medienpolitischen Akteur, mit einer Gesetzesmaßnahme gegen Hasskriminalität, strafbare Inhalte und Falschnachrichten auf sozialen Netzwerken. Stehen Inhalte dieser Art länger als bis zu sieben Tage online, drohen kommerziellen sozialen Netzwerken mit mehr als zwei Millionen Mitgliedern Bußen von bis zu fünf Millionen Euro. Allerdings sind praktische Folgen dieses „Durchsetzungsgesetzes“ bislang kaum zu erkennen, abgesehen von einer kräftigen Personalaufstockung beim bis dato kaum bekannten Bonner Bundesamt für Justiz.¹⁰

Deutlich enger mit reinen Verleger-Interessen verknüpft ist ein Gesetz, das schon auf nationaler Ebene etabliert wurde – Paragraph 87 des Urheberrechts – und das auf europäischer Ebene von deutscher Seite mit erstaunlicher Beharrlichkeit vorangetrieben wird, das sogenannte Leistungsschutzrecht. Suchmaschinenbetreiber sollen Presseerzeugnisse – in diesem Begriff zeigt sich der Anachronismus des Gesetzes – nur in kleinsten Textausschnitten und einzelnen Wörtern wiedergeben dürfen. Eine Indizierung ihrer Inhalte durch die Suchmaschinen könnten die Verleger

technisch mit Leichtigkeit verhindern, wollen auf die Distribution ihrer Artikel aber nicht verzichten. Geklagt haben die Verlage trotz der Rechtslage in Deutschland bisher nicht. Das Gesetz bleibt ein eindrucksvoller Beweis verlegerischer Lobbymacht. Am 12. September 2018 setzte das EU-Parlament ein Leistungsschutzrecht auf europäischer Ebene in Kraft. Damit verbunden war die Zustimmung für sogenannte Uploadfilter.

NEUE STRATEGIEN UND MODELLE?

Zuletzt hat sich Andrea Nahles, die Bundesvorsitzende der SPD, als Medien- und Netzpolitikerin entdeckt, als sie im Sommer 2018 annoncierte, sie wolle sich gegebenenfalls auf europäischer Ebene für eine Aufspaltung von Facebook und Google einsetzen.¹¹ An ihrer Aussage zeigt sich, wie stark das Politikfeld von Asymmetrien geprägt ist.

Im Prinzip eint die Akteure in der Medienpolitik seit Jahren die Einsicht, dass Mediensystem und Medienregulation in der Bundesrepublik und der EU reformbedürftig sind. Das gilt für den Umgang mit den digitalen Monopolisten ebenso wie für Auftrag und Mittelverteilung innerhalb der öffentlich-rechtlichen Medien. Der Zustand der Medienpolitik ist, vor allem in Deutschland, ein schöner Beleg für die These vom „cultural lag“ (kulturelle Phasenverschiebung),¹² die der Soziologie William Fielding Ogburn schon in den 1920er Jahren formuliert hat: Die technologische Dynamik ist den politisch-gesellschaftlichen Regelungsprozessen immer mehrere Schritte voraus. Das liegt in der Natur der Sache, es kommt aber darauf an, sich in der politischen Gestaltungskraft nicht allzu sehr abhängen zu lassen. Die politischen Parteien haben seit Jahren Schwierigkeiten, qualifizierten Nachwuchs für das Politikfeld der Medien- und Kommunikationspolitik zu gewinnen. Neben dem Nachwuchsmangel fällt auch auf, dass in der föderalen Medienpolitik in den Staatskanzleien und Landesmedienanstalten kaum Akzente gesetzt werden und das netzpolitische Feld

⁰⁹ Deutscher Bundestag, Netzwerkdurchsetzungsgesetz, 1.8.2018, www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw26-de-netzwerkdurchsetzungsgesetz/513398.

¹⁰ Vgl. Henning Hübert, Wie das Bundesamt für Justiz über das NetzDG wacht, 24.1.2018, www.deutschlandfunk.de/netzwerkdurchsetzungsgesetz-wie-das-bundesamt-fuer-justiz.2907.de.html?dram:article_id=409063.

¹¹ Vgl. Andrea Nahles, Die Tech-Riesen des Silicon Valley gefährden den fairen Wettbewerb, 13.8.2018, www.handelsblatt.com/meinung/22900656.html.

¹² Vgl. William F. Ogburn, Social Change With Respect to Culture and Original Nature, New York 1922.

hauptsächlich aus der Hauptstadt vom inszenierten Diskurs der US-Konzerne wie Google, Microsoft und Facebook beherrscht wird.

Das Übermedium Internet lässt ganz eigene Anforderungen für eine Modernisierung des Kontrollregimes in einem digital gewandelten öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem entstehen. Begleitet werden muss eine zeitgemäße Neuformulierung des Kernauftrages von einer grundlegenden Anpassung der korrespondierenden Gremienstrukturen, denn der öffentlich-rechtliche Rundfunk bezieht aus der Einbettung in gesellschaftlich legitimierte demokratische Institutionen einen Teil seiner Legitimation. Rundfunk- und Fernsehräte sind bereits jetzt nicht mehr in der Lage, die komplexer werden Angebote der Sendeanstalten, Online-Plattformen und crossmedialer Netzwerkformate angemessen zu begleiten, zu kommentieren und zu kontrollieren.

Diese Entwicklungen machen eine Neuformulierung des Kernauftrags für die Anbieterseite wie auch für die in die Gesellschaft eingebetteten Aufsichtsgremien nötig. Nur so lässt sich die Akzeptanz der öffentlich-rechtlichen Programmproduktion sichern und für ein Mindestmaß an Planungssicherheit sorgen. Ein solcher Kernauftrag, bei Wahrung von Funktionsgarantie und Programmautonomie, kann aber nur sinnvoll formuliert werden, wenn man sich mit den konkreten Programmleistungen beschäftigt, in der Spitze wie in der Breite.

Durchaus provokativ war die Forderung von ProSiebenSat.1-Vorstand Conrad Albert: Mittels einer Auftragsstudie hat sich die ProSiebenSat.1-Gruppe bestätigen lassen, dass ihre politischen Formate und bildungsrelevanten Inhalte rechtlich durchaus einem öffentlichen Auftrag entsprechen können und auch private Unternehmen für ihre Leistungen eine öffentliche Förderung erhalten könnten.¹³ Die Sendergruppe argumentiert, dass sie mit ihrem Programm vor allem junge Menschen anspreche und daher dem Bildungs- und Integrationsauftrag in diesem Zuschauersegment eher nachkommen könne als die öffentlich-rechtlichen Anbieter. Das Motiv ist klar: Man möchte, bei wegbrechenden Werbeerlösen, einen Teil der Rundfunkgebühren für neue Produktionen.

¹³ Vgl. Privatsender wollen Anteil an Fernsehgebühren, 27.6.2018, www.faz.net/aktuell/-15085566.html.

Bei ARD, ZDF und Deutschlandradio ist nicht ganz klar, was angesichts der entgrenzten audiovisuellen Anbieterstruktur die traditionelle „Grundversorgung“ im publizistischen Leistungsspektrum noch bedeuten soll. Lange Zeit war „Grundversorgung“ die verfassungsrechtliche Dominante für das öffentlich-rechtliche Mediensystem, Begriff und Konzept hatte der Medienrechtler, WDR-Justiziar und spätere SFB-Intendant Günter Hermann 1974 in seiner Habilitationsschrift ausgearbeitet. Und natürlich will der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch heute nicht auf die Rolle eines komplementären Nischenanbieters zum kommerziellen Medienmarkt reduziert werden.

In der Kritik stehen insbesondere Millionengehälter für TV-Moderatoren und eine monotone Kultur pseudopolitischer Talkshows.¹⁴ Obwohl die Intendantengehälter auf Initiative der ARD-Vorsitzenden Karola Wille hin veröffentlicht werden,¹⁵ bleibt haushaltliche Transparenz ein Dauerproblem der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Vor allem gibt es bislang keine Instanz, die Budgetverteilung und reale Programmleistung – auch im internationalen Wettbewerb – systematisch abgleicht.

Die öffentlich-rechtlichen Sender, in ganz Europa heftig unter rechtspopulistischem und marktliberalem Beschuss, setzen verstärkt auf Kanalvermehrung, also auf neue Spartenprogramme, und eine starke und kostspielige Präsenz bei US-dominierten Drittplattformen wie Facebook, Twitter und Co. ARD und ZDF haben sich im Ringen um Akzeptanz bei jüngeren Nutzern auf Anregung der Länder auch bereitegefunden, mit „funk“ eine Mischung aus Plattform und Sender ins Bouquet aufzunehmen, die ausschließlich online abrufbar ist. Im Radiobereich hat die ARD seit den 1990er Jahren eine Reihe von Jugendradios auf den Weg gebracht. Das Deutschlandradio sendet das Programm „Deutschlandfunk Nova“ – 2010 gestartet als „DRadio Wissen“ – als DAB, Podcast und Streamingangebot. Wie sehr sich die Konkurrenzsituation durch die neuen Plattformen verstärkt hat, zeigte sich bei der Vergabe von Spor-

¹⁴ Vgl. etwa Hans-Peter Siebenhaar, Verdienen TV-Moderatoren zu viel?, in: Handelsblatt, 4.9.2013, S. 24.

¹⁵ Vgl. Tabelle Gehaltsstrukturen in der ARD, 20.9.2017, www.ard.de/home/die-ard/fakten/Gehaelter_und_Verguetungen_in_der_ARD/4127124/index.html.

trechten: So konnte 2017 ein Gebot des ZDF für die Übertragung der Champions League „bis an die Schmerzgrenze“¹⁶ die zuständige Vermarktungsgesellschaft nicht beeindrucken.

Die Konkurrenten um die quotenversprechenden Fußballrechte sind nicht mehr nur Fernsehsender, sondern Internetprovider, Pay-TV-Plattformen, Online-Videotheken und Internet-Großkonzerne. Zwar stehen die öffentlich-rechtlichen Medien weiterhin unter dem besonderen verfassungsrechtlichen Schutz und sind weiterhin eng mit der Machtsphäre der Bundesländer verbandelt, dennoch ist ihre Zukunft und Ausrichtung unsicher, denn die Anstalten können nur eingeschränkt auf veränderte Sehgewohnheiten reagieren und verlieren schrittweise an Deutungshoheit, mit entsprechender Auswirkung auf das lädierte Selbstbewusstsein der Mitarbeiter.

Immerhin scheint die föderale Medienpolitik nun einen kleinen Modernisierungsschritt voranzukommen: Sechs Bundesländer haben ein neues Modell zur Bestimmung des Rundfunkbeitrags entwickelt, das zumindest in die richtige Richtung weist. Die Ausrichtung: Kopplung des Beitrags an die Inflationsrate, Schärfung des Kernauftrags, höhere Gestaltungsfreiheit der Anstalten selbst.¹⁷ Der Vorstoß geht auf eine Initiative des schleswig-holsteinischen Referenten für Medienpolitik, Matthias Knothe, zurück. Die Ministerpräsidenten könnten mit dem schleswig-holsteinischen Modell bei den Anstalten Spielräume bei der Budgetplanung schaffen, neue audiovisuelle Aktivitäten auch außerhalb des engeren Senderauftragssystems wären denkbar, und es könnte vielleicht endlich auch einmal die Konstruktion einer zentralen öffentlich-rechtlichen Mediathek in Angriff genommen werden.

¹⁶ Jonas Reese, Keine Gebührengelder für absurde Geldspirale, 18.6.2017, www.deutschlandfunk.de/champions-league-keine-gebuehrengelder-fuer-absurde.1346.de.html?dram:article_id=389005.

¹⁷ Vgl. Volker Nünning, Indexierter Rundfunkbeitrag. Sechs Bundesländer legen einen Reformplan für die öffentlich-rechtlichen Sender vor, 7.6.2018, www.medienkorrespondenz.de/leitartikel/artikel/indexierter-rundfunkbeitrag.html.

¹⁸ Vgl. Carsten Brosda, Pragmatische Regeln für das digitale Ökosystem. Auf dem Weg zu einem Medienstaatsvertrag, in: Institut für Medien- und Kommunikationspolitik (Hrsg.), Jahrbuch Fernsehen, Köln–Berlin 2014, S. 40–46. Zur Kritik siehe Kai Burkhardt, Aus der Mottenkiste. Die Bugs der deutschen Medienpolitik, 19.12.2014, www.medienkorrespondenz.de/leitartikel/artikel/aus-der-mottenkiste.html.

Aus Hamburg, genauer aus der 2011 neu konstruierten Senatsbehörde für Kultur und Medien, kommt die Idee eines Medienstaatsvertrags, der konsensuell Richtlinien einer konvergenten Medienpolitik auf Bundesebene verankern und auch für einen flüssigeren Dialog mit den privaten Medienhäusern sorgen könnte.¹⁸ Und erstmals hat sich die „Rundfunkkommission der Länder“ auch bereitgefunden, eine Online-Konsultation im Vorfeld des neuen „Medienstaatsvertrags“ zu organisieren, dessen Entwurf allerdings erstaunlich zäh an hergebrachten Mikro-Regulierungen festhält: So soll künftig nicht mehr als „Rundfunk“ gelten, wenn 500 Nutzer gleichzeitig einem Live-Stream zuhören, sondern 5000. Solche Detaillösungen weisen natürlich nicht allzu sehr nach vorne, wenn nach wie vor ein „Telekommunikationsgesetz“, ein „Telemediengesetz“ (jeweils Bund) und ein „Telemedienauftrag“ (Länder) nebeneinander existieren. Angesichts der globalen Kapitaldynamik bei den Medien- und Wissenskonzernen in den USA und China dürfte es auch künftig in Deutschland mehr Unterzeichner von Abdankungserklärungen als *game changer* geben.

LUTZ HACHMEISTER

ist Kommunikationsforscher, Medienhistoriker und Filmemacher. Er ist seit 2005 Gründungsdirektor des Kölner Instituts für Medien- und Kommunikationspolitik (IfM).

lutz.hachmeister@medienpolitik.eu

JUSTINE KENZLER

studierte Psychologie, Angewandte Ethik und Globale und Transnationale Soziologie in den Niederlanden, Ungarn, Schweden und Finnland. Am IfM ist sie als Projektmitarbeiterin tätig.

FABIAN GRANZEUER

ist seit 2014 Mitarbeiter des IfM. Außerdem arbeitet er als freier Journalist und Online-Redakteur.

fabian.granzeuer@medienpolitik.eu

MEDIENKONZENTRATION UND MEDIENVIELFALT

Wolfgang Seufert

In allen modernen Demokratien gibt es spezielle Regelungen, die eine ausreichende „Medienvielfalt“ sicherstellen sollen, weil diese als unverzichtbare Voraussetzung für eine die Interessen der Gesamtbevölkerung berücksichtigende Willensbildung sowie für den Zusammenhalt einer pluralistischen, auf individuellen Freiheitsrechten basierenden Gesellschaft angesehen wird.

Medienunternehmen spielen dabei als Produzenten und Distributoren von Medieninhalten die zentrale Rolle, zumindest bis zum jetzigen Zeitpunkt: Zum einen entscheiden sie durch ihre journalistischen Informationsangebote, ob sich alle Bürger_innen fortlaufend über das Verhalten der relevanten politischen Einzelakteure und Interessengruppen umfassend informieren und ob sie bei Wahlen und Abstimmungen die Konsequenzen der alternativen Politikprogramme durch ausreichende Hintergrundinformationen richtig einschätzen können. Zum anderen werden unsere Wertvorstellungen durch die sonstigen redaktionell gestalteten Medieninhalte, die üblicherweise als Bildungs-, Kultur- oder Unterhaltungsangebote bezeichnet werden, entscheidend mitgeprägt.

In modernen Gesellschaften werden die Wertvorstellungen immer heterogener. Ohne die Bereitschaft zur Toleranz gegenüber anderen Lebensweisen kann dies zu sozialen Spannungen führen. Medien können soziale Toleranz fördern, indem sie das gesamte Spektrum an Werten und Lebensentwürfen widerspiegeln. Sie sorgen damit für die soziale Integration und tragen zum wechselseitigen Verständnis von unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen bei. „Ausreichende Medienvielfalt“ als medienpolitisches Ziel meint deshalb immer sowohl „politische Meinungsvielfalt“ als auch „kulturelle Vielfalt“.

INTERNE UND EXTERNE MEDIENVIELFALT

Es gibt verschiedene Gründe dafür, warum sich dieser gesellschaftlich wünschenswerte Zustand

nicht von alleine einstellt: So müssen Journalist_innen etwa wegen der Fülle vorhandener Informationen zwangsläufig immer eine Auswahl treffen. Die bei dieser Selektion angewendeten Relevanzkriterien basieren immer auch auf persönlichen Erfahrungen und politischen Präferenzen. Eigentümer_innen privater Medienunternehmen haben aufgrund des im Arbeitsrecht verankerten Tendenzschutzes darüber hinaus das Recht, eine den eigenen politischen und kulturellen Überzeugungen entsprechende redaktionelle Linie vorzugeben und diese über Personalentscheidungen, insbesondere bei der Besetzung der Chefredaktionen, durchzusetzen. Medienprodukte mit einer umfassenden „internen Vielfalt“, in denen alle politischen Kräfte und sozialen Gruppen zu Wort kommen, sind deshalb eher die Ausnahme. Eine bestimmte politische Ausrichtung kann sich sogar kommerziell lohnen, da – dies hat die Forschung zum Mediennutzungsverhalten gezeigt – Leser_innen, Zuschauer_innen und Hörer_innen bei ihrer Medienauswahl ebenfalls selektiv vorgehen und Nachrichten und andere Inhalte, die das eigene Weltbild infrage stellen, eher vermeiden.⁰¹

Solche Defizite bei der internen Vielfalt sind solange kein Problem, wie die Gesamtheit aller Medienangebote eine ausreichende „externe Vielfalt“ aufweist und dadurch zu einem gesellschaftlichen Interessenausgleich beiträgt. Allerdings setzt dies voraus, dass diese externe Vielfalt auch in den jeweils reichweitenstärksten Medienangeboten zustande kommt: Für fast alle Mediengattungen gilt, dass der überwiegende Teil der Gesamtnutzung – unabhängig vom Umfang des Gesamtangebotes – immer nur auf wenige Medienangebote entfällt (*relevant set*). Diese werden zudem meist gewohnheitsmäßig genutzt, sodass das individuell überwiegend schmale Medienrepertoire aus Zeitungen, Zeitschriften, TV- und Radioprogrammen sowie Webseiten über lange Zeiträume relativ stabil bleibt.⁰²

Wirtschaftliche Konzentration im Medien-sektor führt damit nicht nur zu den üblichen Problemen der Ausnutzung von Marktmacht wie zum Beispiel überhöhten Preisen, sondern auch zu potenzieller Meinungsmacht. Eigentümer_innen privater Medienunternehmen, die mehrere reichweitenstarke Medienangebote produzieren, können dort eine gemeinsame redaktionelle Linie durchsetzen. Je größer der Anteil dieser Angebote an der gesamten Mediennutzung ist, desto stärker reduziert sich die externe Medienvielfalt.

SICHERUNG VON MEDIENVIelfALT

Im März dieses Jahres verabschiedete der Euro-parat einen für das Internetzeitalter aktualisier-ten Katalog von Empfehlungen zum Erreichen des Medienvielfaltsziels.⁰³ Den Regierungen der Mitgliedsländern wird vor allem die Umsetzung folgender Regulierungsmaßnahmen empfohlen: *erstens* die Förderung öffentlich finanzierter und inhaltlich ausgewogener Medienangebote durch öffentliche, gleichwohl regierungsunabhängige Organisationen; *zweitens* Medienkonzentrationsregelungen zur Begrenzung des Eigentums einzelner Personen oder Interessengruppen an privaten Medienunternehmen; *drittens* Transparenzregelungen, die es den Mediennutzer_innen erlauben, die jeweiligen Medieninhaltsproduzenten hinsichtlich ihrer kommerziellen und politischen Interessen einzuordnen; *viertens* ein kontinuierliches Monitoring des Mediensystems durch unabhängige Expert_innen, das bestehende Defi-

zite oder mögliche Risiken für die Medienvielfalt aufzeigt.

Im Folgenden beschäftige ich mich vor allem mit den in Deutschland existierenden Medienkonzentrationsvorschriften für private Medienunternehmen, da aktuell – als Folge der mit dem Internet einhergehenden massiven Veränderungen des Mediensystems – von mehreren Seiten eine grundlegende Änderung der bestehenden Regelungen gefordert wird.

In fast allen westlichen Industrieländern gibt es nicht nur kartellrechtliche Regelungen, die das Entstehen von Marktmacht beziehungsweise den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung verhindern sollen, sondern auch spezielle Regeln zum privaten Medieneigentum, mit denen die Entstehung von Meinungsmacht begrenzt werden soll.⁰⁴ Dies geschieht meist in Form von Marktanteilsobergrenzen für diejenigen Mediengattungen, denen man ein besonders großes Beeinflussungspotenzial zuspricht oder bei denen die wirtschaftliche Konzentration besonders stark ausgeprägt ist. Da einmal eingetretene negative politische und gesellschaftliche Folgen einer einseitigen Beeinflussung der Öffentlichkeit selten rückgängig zu machen sind, erfolgt die Festlegung dieser Marktanteilsobergrenzen präventiv. Sie liegen in der Regel unter den kartellrechtlichen Schwellenwerten für die Feststellung von Marktmacht.

In Deutschland existiert beispielsweise eine medienspezifische Marktanteilsgrenze für das bundesweite Fernsehen. Nach den Vorschriften des zwischen allen Bundesländern abgeschlossenen Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien (RStV) liegt die Obergrenze bei 30 Prozent Zuschauermarktanteil. Der Schwellenwert sinkt auf 25 Prozent, wenn der TV-Veranstalter gleichzeitig auf anderen meinungsrelevanten Märkten zu den Marktführern gehört. Im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) wird dagegen erst ab 40 Prozent Umsatzanteil vermutet, dass ein Unternehmen auf einem Produktmarkt marktbeherrschend ist.⁰⁵ Für Anbieter von Inhalten im Internet sowie für Presseverlage gelten die

01 Vgl. Hans-Bernd Brosius, Medienwirkung, in: Günter Bentele/Hans-Bernd Brosius/Otfried Jarren (Hrsg.), Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft, Opladen 2004, S. 128–148.

02 Dieses *relevant set* ist für verschiedene Informationsmedien unterschiedlich umfangreich. Lokale oder überregionale Tageszeitungen werden meist exklusiv gelesen. Innerhalb von zwei Wochen werden im Mittel nur vier Radioprogramme gehört. Von den über 80 in einem Durchschnittshaushalt empfangbaren Free-TV-Programmen werden nur fünf regelmäßig und weitere zehn selten genutzt. Vgl. Bärbel Peters/Kerstin Niederauer-Kopf/Matthias Eckert, Die individualisierte Fernsehnutzung. Analysen zur Verweildauer und zum Relevant Set, in: Media Perspektiven 2/2012, S. 72–77; Karin Gattringer/Walter Klingler, Radionutzung 2016, in: Media Perspektiven 10/2016, S. 460–474.

03 Siehe Europarat, Recommendation CM/Rec(2018)1[1] of the Committee of Ministers to Member States on Media Pluralism and Transparency of Media Ownership, 7. 3. 2018, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13.

04 Vgl. Dirk Arnold, Medienregulierung in Europa, Baden-Baden 2014.

05 In Oligopolmärkten gilt die Marktbeherrschungsvermutung schon bei niedrigeren Marktanteilen, beispielsweise wenn drei Unternehmen zusammen auf 50 Prozent Marktanteil kommen. Vgl. Bundeskartellamt, Leitfadens zur Marktbeherrschung in der Fusionskontrolle, Bonn 2012.

GWB-Obergrenzen. Besondere Regeln im GWB sollen aber zusätzlich die Konzentration auf lokalen Zeitungsmärkten („Pressefusionskontrolle“) erschweren.

Nicht nur global agierende große Medienkonzerne, sondern auch ausschließlich lokal aktive Medienunternehmen sind zunehmend in verschiedenen Medienbranchen aktiv. Es macht deshalb immer weniger Sinn, potenzielle Meinungsmacht allein medienspezifisch zu beschränken. Internationale Vergleiche der Medienkonzentrationsregelungen zeigen, dass vor allem zwei Ansätze verfolgt werden, Meinungsmacht medienübergreifend zu kontrollieren: Einerseits sind Cross-Ownership-Beschränkungen häufig, bei denen Medienunternehmen ab einem bestimmten Marktanteil in einem Medienmarkt (zum Beispiel im Zeitungsmarkt) in anderen Medienmärkten (etwa im Fernseh- oder Radiomarkt) nur eingeschränkt oder gar nicht tätig werden dürfen. Die oben beschriebene niedrigere Marktanteilsobergrenze für bundesweite Fernsehprogramme von crossmedial agierenden TV-Anbietern dient diesem Zweck. Weitere Cross-Ownership-Begrenzungen gibt es in einzelnen Bundesländern für Beteiligungen von Zeitungsverlagen an lokalen TV- und Radioveranstaltungen im gleichen Verbreitungsgebiet. Da das Medienrecht unter die Regelungskompetenz der Bundesländer fällt, unterscheiden sich diese Vorgaben allerdings von Bundesland zu Bundesland.⁰⁶ Für alle anderen Formen crossmedialer Verflechtungen, zum Beispiel zwischen Internetkonzernen und traditionellen Medien, gibt es neben dem Kartellrecht keine medienspezifischen Grenzen.

Allerdings kann das aktuelle Kartellrecht die Herausbildung medienübergreifender Meinungsmacht nur bedingt verhindern. Fusionen dürfen nur dann untersagt werden, wenn durch sie Marktmacht auf Produktmärkten entsteht beziehungsweise ausgebaut wird. Folglich können medienübergreifende Fusionen kartellrechtlich auch nur dann verhindert werden, wenn dies auf einem der betroffenen Märkte der Fall ist. Zudem kennt das deutsche Kartellrecht – anders als beispielsweise das US-amerikanische – keine Entflechtungsmöglichkeiten. Falls Medienunternehmen durch sogenanntes internes Unternehmens-

wachstum, das heißt ohne Aufkäufe, ihre Meinungsmacht erhöhen, gibt es zwar eine kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht, allerdings nur für das wirtschaftliche Verhalten.

Andererseits ist eine weitere, bislang nur in wenigen Ländern praktizierte Variante der Begrenzung medienübergreifender Meinungsmacht die Festlegung einer Obergrenze auf einem gesamten, fiktiven „Meinungsmarkt“. Sie bietet den Vorteil, dass die Unternehmen unterhalb dieses Schwellenwertes ihr Gesamtangebot aus allen Mediengattungen beliebig kombinieren und so existierende ökonomische Verbundvorteile besser ausnutzen können. Offen bleibt jedoch die Frage, wie man Marktanteilsobergrenzen medienübergreifend sinnvoll berechnen und dabei die vorhandenen Wirkungsunterschiede zwischen verschiedenen Mediengattungen adäquat berücksichtigen kann.

WER VERFÜGT ÜBER WIEVIEL MEINUNGSMACHT?

Im Medienvielfaltsmonitor werden Daten zum medienübergreifenden Einfluss der größten deutschen Medienunternehmen auf das Medienangebot seit 2009 regelmäßig veröffentlicht.⁰⁷ Die dort angewandte Berechnungsmethode ihres Gesamteinflusses wurde auf Initiative der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM) entwickelt. Vorausgegangen war 2006 die Ablehnung der Fusion des Axel-Springer-Verlags mit ProSiebenSAT.1 durch die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), die für alle Lizenzierungen bundesweiter TV-Programme zuständig ist. Die von der KEK vorgenommene Berechnung des medienübergreifenden Meinungseinflusses wurde von der BLM als willkürlich angesehen.⁰⁸

Der Medienvielfaltsmonitor geht zweistufig vor. In einem ersten Schritt werden die Marktanteile einzelner Medienunternehmen für fünf Mediengattungen berechnet, die aufgrund ih-

⁰⁶ Siehe Wolfgang Seufert/Hardy Gundlach, Medienregulierung in Deutschland. Ziele, Konzepte, Maßnahmen, Baden-Baden 2017², S. 222ff.

⁰⁷ Vgl. Die Medienanstalten, MedienVielfaltsMonitor. Ergebnisse 2. Halbjahr 2017, Anteile der Medienangebote und Medienkonzerne am Meinungsmarkt der Medien in Deutschland, April 2018, www.blm.de/files/pdf1/mvm_pp_17-2.pdf.

⁰⁸ Siehe TNS Infratest Media Research, Beurteilung der Rechenmethode der KEK zur Bestimmung von Meinungsmacht als Grundlage für die Ablehnung der Übernahme der ProSieben-Sat.1 Media AG durch die Axel Springer AG, 25. 1. 2006, www.blm.de/files/pdf1/gutachten_rechenmethode_kek.pdf.

rer hohen Anteile an aktuellen Informationen als besonders meinungsrelevant angesehen werden: Fernsehen, Radio, Zeitschriften, Zeitungen sowie Online-Informationsmedien. Da diese Marktanteile das jeweilige Wirkungspotenzial abbilden sollen, werden keine Umsatz- sondern Nutzungsanteile berechnet: Anteile von TV- beziehungsweise Radio-Programmen an der Seher- oder Hördauer, Leseranteile von Zeitungs- und Zeitschriftentiteln und *unique users* von Webseiten. Sofern Unternehmen mehrere Medienprodukte anbieten (berücksichtigt werden alle Kapitalbeteiligungen ab 25 Prozent), werden die Nutzungsanteile addiert.⁰⁹ In einem zweiten Schritt werden dann für alle Medienunternehmen die Marktanteile auf den fünf Einzelmärkten zum „Anteil am Meinungsmarkt“ aggregiert. Die einzelnen Medien bekommen dabei je nach „Meinungsbildungsrelevanz“ ein unterschiedliches Gewicht. Grundlage dieser Gewichtung sind repräsentative Befragungen zum Informationsverhalten, die für den Medienvielfaltsmonitor regelmäßig durchgeführt werden. Die Umfrageteilnehmer_innen werden danach gefragt, ob sie am Vortag Informationsangebote der fünf Mediengattungen genutzt haben und welche Mediengattung sie dabei persönlich für die wichtigste Informationsquelle halten.

Der aktuellsten Befragung zufolge war 2017 in Deutschland das Fernsehen das Informationsmedium, dem am meisten Gewicht zugesprochen wurde (34 Prozent).¹⁰ Online-Informationsangebote (26 Prozent) sind aber bereits einflussreicher als Radioprogramme und Zeitungen (je 19 Prozent), während der Gesamteinfluss der Zeitschriften einschließlich der Nachrichtenmagazine und Wochenzeitungen sehr gering ist (2 Prozent). Für alle TV- und Radio-Programme sowie Online-Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ARD und ZDF errechnet sich ein medienübergreifender Meinungsbildungseinfluss von 29 Prozent, das heißt Chefredakteur_innen

09 Die auf den fünf Teilmärkten zur Marktanteilsberechnung benötigten Nutzungsdaten stammen aus der Mediaforschung. Damit Werbungtreibende bei ihrer Kampagnenplanung wissen, mit welchen Reichweiten sie bei der Platzierung von Werbespots oder Anzeigen in einzelnen Medienprodukten rechnen können, werden entsprechende Daten regelmäßig erhoben.

10 Vgl. die medienanstalten, Gewichtungsstudie zur Relevanz der Medien für die Meinungsbildung in Deutschland MedienGewichtungsstudie 2017 II, Januar 2018, www.blm.de/files/pdf1/dlm_mediengewichtungsstudie_17.pdf.

aus privaten Medienunternehmen entscheiden über rund 70 Prozent aller meinungsbildenden Medieninhalte.

Die drei privaten Medienkonzerne mit dem größten Meinungseinfluss sind Bertelsmann (12 Prozent), Axel Springer (8 Prozent) und ProSiebenSAT.1 (7 Prozent). Der Axel-Springer-Verlag ist Marktführer bei den Tageszeitungen. Bertelsmann und ProSiebenSAT.1 sind mit weitem Abstand Marktführer im Privatfernsehen. Bertelsmann gehört gleichzeitig noch zu den Marktführern im privaten Hörfunk und bei den Publikumszeitschriften. Einen bereits deutlich geringeren Einfluss haben aktuell vier Medienunternehmen mit Schwerpunkt im Printbereich: Burda Verlag (4 Prozent), Medien Union (3 Prozent), Funke-Gruppe und Bauer Verlag (beide 2 Prozent). Burda Verlag, Funke-Gruppe und Bauer Verlag gehören zwar zu den Top 5 der Zeitschriftenverlage, wegen der sehr geringen Meinungsbildungsrelevanz der Zeitschriften spielt dies aber nur eine geringe Rolle. Für alle anderen privaten Medienunternehmen liegt der aggregierte Meinungseinfluss unter 2 Prozent.

Ein methodischer Schwachpunkt des Medienvielfaltsmonitors ist die Vernachlässigung des Unterschiedes zwischen Medienprodukten mit nationaler und lokaler Verbreitung. Die Lesermarktanteile der einzelnen Tageszeitungen sind jeweils auf eine bundesweite Leserschaft bezogen. Die Marktanteile der in Deutschland überwiegend regional aktiven Zeitungsverlage sind deshalb entsprechend niedrig. Tageszeitungen werden in Deutschland aber vor allem als Hauptinformationsquelle für Lokalinformationen genutzt. Andere Studien, die die Medienkonzentration auf Lokalmärkten untersucht haben, kommen deshalb zu wesentlich kritischeren Ergebnissen im Hinblick auf die lokale Medienvielfalt: In fast 95 Prozent aller Kreise und Städte in Deutschland werden entweder nur eine oder zwei Lokalzeitungen angeboten.¹¹ Außerdem dominieren die Monopol- beziehungsweise Erstzeitungen meist auch das Angebot der anderen Lokalmedien im gleichen Verbreitungsgebiet (Lokal-TV, Lokalradios, lokale Internetportale).¹²

11 Vgl. Walter J. Schütz, Deutsche Tagespresse 2012. Ergebnisse der aktuellen Stichtagssammlung, in: Media Perspektiven 11/2012, S. 570–593.

12 Vgl. Horst Röper, Multimediale Angebotsstrukturen auf lokaler Ebene. Ergebnisse einer Erhebung in 49 Regionen, in: Media Perspektiven 12/2012, S. 648–662.

TRADITIONELLE MEDIEN, ONLINE-INFORMATIONSMEDIEN

Fast alle bundesweit aktiven traditionellen Medienunternehmen sind gleichzeitig wichtige Online-Informationsanbieter, wobei nach dem Medienvielfaltsmonitor 2017 der Burda Verlag überraschenderweise Online-Marktführer war. Dies erklärt sich dadurch, dass in der Studie als informierende Internetnutzung nur die Nutzung von Online-Portalen sowie der Online-Auftritt von Verlagen und Rundfunkveranstaltern berücksichtigt werden. Es erscheint zweifelhaft, dass diese 2009 entwickelte Methodik zur Berechnung der Internet-Marktanteile noch adäquat ist. Vor allem die wachsende Bedeutung von Medienplattformen, die keine eigenen Inhalte produzieren, sondern diese zu einem Internetgesamtangebot bündeln, sowie von Intermediären im Internet, über die ein großer Teil des Zugangs zu Online-Inhalten läuft (Suchmaschinen, soziale Netzwerke etc.), wird nicht ausreichend berücksichtigt.

Zu diskutieren wäre auch, ob das unterschiedlich starke Wirkungspotenzial der fünf Mediengattungen für die öffentliche Meinungsbildung durch die beiden Fragen nach der Informationsnutzung am Vortag und nach der subjektiven Einschätzung der wichtigsten Informationsquelle angemessen erfasst wird. Angesichts der Tatsache, dass Nachrichtenmagazine und Wochenzeitungen immer noch zu den journalistischen Leitmedien gezählt werden, ist die so ermittelte sehr geringe Meinungsbildungsrelevanz von Zeitschriften nicht unmittelbar einsichtig.

Gleichwohl zeigen die Antworten im Längsschnitt, wie stark der Meinungseinfluss der traditionellen Medien im vergangenen Jahrzehnt ab- und der der Internetinformationsangebote zugenommen hat. Verdoppelt hat sich von 2009 bis 2017 sowohl der Anteil des Internets an der täglichen Informationsnutzung von Personen über 14 (Anstieg von 19 auf 40 Prozent) als auch der Anteil derer, für die das Internet das wichtigste Informationsmedium ist (Anstieg von 15 auf 29 Prozent). Gleichzeitig hat sich im vergangenen Jahrzehnt das Informationsverhalten der Generationen stark auseinanderentwickelt. Während das Internet 2017 für 61 Prozent der unter 30-Jährigen das wichtigste Informationsmedium war, gaben dies bei den über 50-Jährigen nur 8 Prozent an. Umgekehrt war für 49 Prozent der über

50-Jährigen das Fernsehen die wichtigste Informationsquelle, bei den unter 30-Jährigen waren es nur 13 Prozent. Auch waren für 27 Prozent der über 50-Jährigen die Tageszeitungen immer noch das wichtigste Informationsmedium, bei den unter 30-Jährigen galt dies lediglich für 11 Prozent.

DISKUSSION UM BESTEHENDE REGELUNGEN

Die aktuellen Vorschläge zur Änderung des Medienkonzentrationsrechts gehen weit auseinander. Man kann im Grundsatz zwei Lager unterscheiden: ein Lager, das den Abbau bestehender medienspezifischer Konzentrationsregelungen fordert, und ein anderes, das eine Ausweitung durch eine stärkere Berücksichtigung crossmedialer Aktivitäten und eine Einbeziehung von Medienplattformen und Intermediären im Internet für notwendig hält.

Vor allem Unternehmen aus den traditionellen Medien, die aufgrund der durch das Internet ausgelösten Veränderungen in der Mediennutzung und bei der Werbenachfrage zunehmend mit wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen haben, fordern einen Abbau bestehender Regelungen. Zeitungen und lokale Rundfunkveranstalter stören sich seit Jahren vor allem an den Cross-Ownership-Begrenzungen für Lokalmärkte. Die bundesweiten Fernsehveranstalter sehen sich durch die existierenden speziellen Marktanteilsbegrenzungen, vor allem gegenüber Anbietern audiovisueller Medieninhalte im Internet, für die es keine analogen Beschränkungen gibt, in ihren Wachstumsmöglichkeiten benachteiligt.¹³ Auch die Monopolkommission plädiert für einen Abbau der bestehenden medienspezifischen Sonderregelungen und hält im Grunde eine alleinige Kontrolle großer Medienunternehmen im Rahmen des Kartellrechts für ausreichend.¹⁴ Argumentiert wird dabei auch, dass durch die zusätzlichen Inhaltsangebote im Internet eine ausreichende externe Vielfalt des Mediengesamtangebotes gewährleistet sei, solange zwischen den „alten“ und „neuen“ Me-

¹³ Siehe VAUNET – Verband Privater Medien, VPRT-Jahresbericht 2017, Juni 2018, www.vau.net/system/files/documents/vprt_jahresbericht_2017_final_lowres.pdf.

¹⁴ Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten XXII: Wettbewerb 2018, Kapitel IV: Wettbewerb audiovisueller Medien im Zeitalter der Konvergenz, 3.7.2018, www.monopolkommission.de/de/gutachten/hauptgutachten/hauptgutachten-xxii.html.

dienunternehmen ausreichend wirtschaftlicher Wettbewerb besteht.

Dagegen hält es die KEK für erforderlich, die aktuell nur für bundesweite und lokale Rundfunkveranstalter bestehenden Sonderregelungen zur Begrenzung von crossmedialen Aktivitäten auf alle Medienunternehmen auszuweiten.¹⁵ Sie sollen durch eine für alle Anbieter geltende medienübergreifende Obergrenze des Meinungseinflusses ersetzt werden. Auch sollten Medienplattformen und Intermediäre im Internet stärker in die Meinungsmachtkontrolle einbezogen werden.

Die Ministerpräsidenten haben aktuell einen Entwurf zur Novellierung des Staatsvertrages für Rundfunk und Telemedien zur Diskussion gestellt.¹⁶ Er enthält zwar keinen Vorschlag für eine medienübergreifende Obergrenze, aber für zusätzliche Regelungen, die eine Diskriminierung meinungsrelevanter Anbieter durch Medienplattformen und Intermediäre verhindern sollen. Insbesondere geht es dabei um die Gewährleistung der Auffindbarkeit von Angeboten auf den Benutzeroberflächen von Internet-Medienplattformen und die Verpflichtung von Intermediären, ihre bei der Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten angewandten Algorithmen transparent zu machen.

VIELFALT IM INTERNET?

Die wirtschaftliche Situation der „alten“ Medien hat sich parallel mit der Verbreitung des Internets deutlich verschlechtert. Hauptursache ist ein starker Nachfragerückgang nach Werbung in traditionellen Medien.¹⁷ In Deutschland sind Zeitungen und Zeitschriften hiervon am stärksten betroffen. Ihre Nettowerbeeinnahmen sind seit 2000 um 60 Prozent beziehungsweise 50 Prozent geschrumpft. Auch im Fernsehen stagnierten die Werbeerlöse in diesem Zeitraum. Berücksichtigt

man die allgemeinen Preis- und Kostensteigerungen, entspricht auch dies einem realen Rückgang. Zusätzliche Verkaufserlöse haben dies bislang nicht ausgleichen können, sodass sich die Refinanzierungsbedingungen traditioneller Medienprodukte deutlich verschlechtert haben.

Die privaten gewinnorientierten Medienunternehmen haben darauf mit Kostensenkungsprogrammen reagiert, die zur Reduzierung der Zahl beziehungsweise Qualität des Angebotes führen. In den Zeitungsredaktionen arbeitet beispielsweise heute ein Drittel weniger festangestellter Journalist_innen als im Jahr 2000. Mehr und mehr Lokalzeitungen erhalten ihren überregionalen Nachrichtenteil von Zentralredaktionen, und viele Lokalausgaben wurden eingestellt. Auch die privaten Fernseh- und Radiosender reagieren mit einem steigenden Anteil von Wiederholungen und ersetzen feste durch freie Mitarbeiter_innen.

Wie steht es aber mit dem Argument, dass diese ökonomisch bedingte geringere Vielfalt bei den „alten“ Medien durch neue Internetangebote ausgeglichen wird? Die Bereitschaft, für Unterhaltungsinhalte im Internet zu zahlen, steigt zwar – vor allem für digitale Musik und audiovisuelle fiktive Inhalte (Filme und Serien). Dies gilt aber nicht für redaktionell erstellte Informationsinhalte, sieht man von Nischen wie aktuelle Wirtschaftsinformationen ab. Die existierende Vielfalt im Internet an tagesaktuellen Informationen besteht aber überwiegend aus Online-Angeboten der „alten“ Medien. Diese werden nach wie vor zum größten Teil aus den Erlösen der traditionellen Medienprodukte quersubventioniert. Internetwerbung und digitale Verkaufserlöse sind nur in Ausnahmefällen kostendeckend. Wenn sich die Refinanzierungsbedingungen traditioneller Medienprodukte weiter verschlechtern, steigt damit also eher die Gefahr, dass gleichzeitig auch die externe Vielfalt im Online-Informationsangebot abnimmt.

15 Vgl. KEK, Von der Fernsehzentrierung zur Medienfokussierung. Anforderungen an eine zeitgemäße Sicherung medialer Vielfalt, Berlin 2015.

16 Siehe Rundfunkkommission der Länder, „Medienstaatsvertrag“. Diskussionsentwurf zu den Bereichen Rundfunkbegriff, Plattformregulierung und Intermediäre, Juli bis September 2018, www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/04_MStV_Online_2018_Fristverlaengerung.pdf.

17 Vgl. Wolfgang Seufert, Strukturwandel des Mediensystems, in: Deutschland und Europa 74/2017, S. 54–63.

WOLFGANG SEUFERT

ist Professor für Kommunikationswissenschaft mit dem Schwerpunkt Ökonomie und Organisation der Medien an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. w.seufert@uni-jena.de

ÖFFENTLICH-RECHTLICHER RUNDFUNK IN DER SCHUSSLINIE: EINE DIFFERENZIERUNG

Maria Karidi

Folgt man den Stimmen der Medienkritik, befindet sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk derzeit in seiner womöglich größten Legitimationskrise. Die Anzahl der Zuschauerbeschwerden (insbesondere über soziale Netzwerke) ist so groß wie nie. Anschuldigungen im Stile von „Staatsfunk“ und „Lügenpresse“ werden nicht nur vonseiten der AfD und Pegida laut, sondern sind zum Beispiel auch von deutschen Verlegern zu hören.⁰¹ Viel (und zum Teil kontrovers) wird über die Qualität der Berichterstattung öffentlich-rechtlicher Programme diskutiert. Dabei beschränkt sich die Debatte (auf der Straße, in Online-Foren und in den Medien selbst) nicht allein auf inhaltliche Fehler, die den Redaktionen der ARD und des ZDF unterlaufen,⁰² sondern umfasst ebenso die Frage nach der vermeintlichen politischen Einflussnahme (Stichwort: Instrumentalisierung) auf öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten. Hinzu kommen Befunde aus der Wissenschaft, die zum einen nahelegen, dass Politiker und Journalisten in einem Abhängigkeitsverhältnis zueinander stehen.⁰³ Zum anderen konnten Studien eine stärkere kommerzielle Ausrichtung in der Nachrichtenberichterstattung belegen, die auch die Nachrichteninhalte von ARD und ZDF verändert hat.⁰⁴ Dies alles setzt den öffentlich-rechtlichen Rundfunk unter Druck – hinsichtlich seiner gesellschaftlichen Funktion wie auch mit Blick auf sein Finanzierungsmodell.

Im vorliegenden Beitrag werden vor allem politische Einflüsse auf Personalstruktur sowie die inhaltliche Ausrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Fokus gerückt. Dem zugrunde liegt die Annahme, dass Massenmedien Realität konstruieren und ein Deutungsangebot von der Welt bereitstellen. Dass Letzteres hier nicht gesondert untersucht wird, heißt zwar nicht, dass es zwangsläufig den „Meinungs-“ beziehungswei-

se „Gesinnungskorridor“ geben muss, der den öffentlich-rechtlichen Medien vorgeworfen wird. Es lässt sich so aber erkennen, welche Bedeutung die Massenmedien und allen voran die öffentlich finanzierten Angebote für Demokratie und Gesellschaft haben. Kämen Massenmedien etwa nicht mehr ihrer Kritik- und Kontrollfunktion nach, informierten sie die Bürger nicht mehr über relevante politische und gesellschaftliche Themen oder erklärten ihnen komplexe Sachverhalte, könnte dies früher oder später beispielsweise zu Politikverdrossenheit und einer geringeren politischen Partizipation sowie sozialer Desintegration führen.⁰⁵

Dieses Relevanzargument wird dadurch verstärkt, dass sich die Operationsweise der Massenmedien seit der Einführung des privaten Fernsehens im Jahr 1984 und dem Siegeszug des Internets seit der Jahrtausendwende gewandelt hat. Der erhöhte Konkurrenzdruck führt letztlich dazu, dass auch Qualitätsmedien heute weniger nach Kriterien arbeiten, die sich aus normativen, demokratietheoretischen Funktionen der Massenmedien ableiten lassen, sondern einer kommerziellen Logik folgen, die darauf ausgerichtet ist, Aufmerksamkeit zu generieren und ein möglichst großes Publikum anzusprechen.⁰⁶ Hinzu kommt, dass andere gesellschaftliche Akteure wie etwa Politiker oder Wirtschaftsunternehmen durch wechselseitige Abhängigkeiten oder schlichtweg durch gute PR- und Medienarbeit die Berichterstattung (mit-)prägen.

Kurzum: Der Medienwandel stellt das Mediensystem vor Herausforderungen und verlangt nach resilienten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die weiterhin ihre öffentliche Aufgabe erfüllen können. Forderungen zur Abschaffung dieser Sender (in Deutschland wie auch in anderen europäischen Ländern) stellen insofern ein Alarmsignal dar, das letztlich in enger Verbindung stehen könnte mit einem bisweilen konsta-

tierten Vertrauensverlust beziehungsweise einer Polarisierung im Hinblick auf das Vertrauen der Bürger in die Medien.⁰⁷

STRUKTUR UND FUNKTIONSWEISE

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland ist staatsfern und föderal organisiert. Er verfügt über Aufsichtsgremien (Rundfunkrat, Verwaltungsrat), durch die bei den einzelnen Sendern die gesellschaftliche Kontrolle gewährleistet werden soll.⁰⁸ Zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland zählen die neun Landesrundfunkanstalten,⁰⁹ die in der ARD (Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland) zusammengeschlossen sind, das ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen), das Deutschlandradio und die Deutsche Welle. Letztere ist als staatlicher Auslandsender aber eine Bundesrundfunkanstalt mit einem speziellen Programmauftrag. Zum Angebot der öffentlich-rechtlichen Anstalten gehören vor diesem Hintergrund sowohl bundesweite Hör-

funk- und Fernsehprogramme (die Vollprogramme von ARD und ZDF sowie die drei Programme des Deutschlandradios) als auch die Regionalprogramme (Dritte Programme) und die digitalen Zusatzprogramme (wie etwa ARD-alpha oder ZDFneo). Hinzu kommen die Spartensender Phoenix und KiKA, die gemeinsam von ARD und ZDF verantwortet werden, sowie 3sat und Arte, die zusammen mit anderen europäischen Sendern (aus Österreich und der Schweiz beziehungsweise aus Frankreich) betrieben werden.

Die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks baut auf drei Grundpfeilern auf: Erstens haben die Rundfunkanbieter einen öffentlichen Auftrag, zweitens unterliegen sie der öffentlichen Kontrolle und drittens werden sie aus öffentlichen Geldern finanziert.¹⁰

Öffentlicher Auftrag

Der öffentliche Auftrag (Programmauftrag) ist gesetzlich festgeschrieben und sieht vor, dass das Programm der Sender Bildung, Information, Beratung, Unterhaltung und Kultur umfassen soll. Schließlich wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland nicht nur als „Medium“ individueller und öffentlicher Meinungsbildung“ begriffen, sondern auch als „eminenten ‚Faktor‘“.¹¹ Damit kommt ihm hierzulande bereits per Gesetz eine zentrale Rolle für die Meinung- und Willensbildung zu. Ferner legt der Gesetzestext damit gleichzeitig eine Wirkungsannahme nahe, die den Massenmedien wiederum eine wirklichkeitskonstruierende Leistung zuspricht. Der Rundfunkstaatsvertrag verpflichtet die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter dann mit ihren Angeboten, den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland, die europäische Integration sowie die Völkerverständigung zu stärken. Für die Erfüllung dieses Auftrags (Programmgestaltung) sind die Rundfunkanstalten aufgefordert, sich in ihren Angeboten an bestimmte Programmgrundsätze zu halten. So sollen sie Objektivität, Unparteilichkeit, Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit wahren und einen Beitrag zur Verwirklichung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung leisten. Zudem sind sie der „Wahrheit“ verpflichtet und an journalistische Standards (etwa der Trennung von Mei-

01 Vgl. Bernhard Pörksen, *Das gefährliche Raunen*, 1.11.2017, www.zeit.de/kultur/2017-10/medienkritik-ideologie-journalismus-gesellschaft/komplettansicht; Stefan Niggemeier, *Mit dieser Debatte ist kein Staat zu machen*, 10.10.2017, <https://uebermedien.de/21304/mit-dieser-debatte-ist-kein-staat-zu-machen>.

02 Vgl. Lutz Hagen, *Nachrichtenjournalismus in der Vertrauenskrise. „Lügenpresse“ wissenschaftlich betrachtet: Journalismus zwischen Ressourcenkrise und entfesseltem Publikum*, in: *Communicatio Socialis* 2/2015, S. 152–163.

03 Vgl. zum Forschungsüberblick Philip Baugut, *Politiker und Journalisten in Interaktion. Einfluss des Medienwettbewerbs auf lokale politische Kommunikationskulturen*, Wiesbaden 2017.

04 Vgl. Wolfgang Donsbach/Katrin Büttner, *Boulevardisierungstrend in deutschen Fernsehnachrichten. Darstellungsmerkmale der Politikberichterstattung vor den Bundestagswahlen 1983, 1990 und 1998*, in: *Publizistik* 1/2005, S. 21–38.

05 Vgl. zum Überblick Pippa Norris, *A Virtuous Circle. Political Communications in Postindustrial Societies*, Cambridge 2000.

06 Vgl. Michael Meyen, *Aufmerksamkeit, Aufmerksamkeit, Aufmerksamkeit. Eine qualitative Inhaltsanalyse zur Handlungslogik der Massenmedien*, in: *Publizistik* 1/2015, S. 21–39.

07 Vgl. Tanjev Schultz et al., *Erosion des Vertrauens zwischen Medien und Publikum? Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage*, in: *Media Perspektiven* 5/2017, S. 246–259.

08 Vgl. für eine Einführung ins deutsche Rundfunksystem Wolfgang Donsbach/Jürgen Wilke, *Rundfunk*, in: Elisabeth Noelle-Neumann/Winfried Schulz/Jürgen Wilke (Hrsg.), *Fischer Lexikon Publizistik Massenkommunikation*, Frankfurt/M. 2009, S. 593–650.

09 Konkret: Bayerischer Rundfunk, Hessischer Rundfunk, Mitteldeutscher Rundfunk, Norddeutscher Rundfunk, Radio Bremen, Rundfunk Berlin-Brandenburg, Saarländischer Rundfunk, Südwestrundfunk, Westdeutscher Rundfunk.

10 Vgl. Barbara Thomaß/Stoyan Radoslavov, *Unabhängigkeit und Staatsferne – nur ein Mythos?*, 9.12.2016, www.bpb.de/172237.

11 *Erstes Rundfunk-Urteil*, BVerfGE 12, 205 (260).

nung und Kommentar) gebunden. Parallel dazu werden normative Zielvorgaben für die Tätigkeit der Massenmedien vom politischen System formuliert. Genannt seien hier beispielsweise die Informations-, die Meinungsbildungs- sowie die Kritik- und die Kontrollfunktion.¹² In der wissenschaftlichen Literatur finden sich darüber hinaus weitere gesellschaftliche Funktionen von Massenmedien, die etwa in der Unterhaltung, Bildung und Erziehung, aber auch in der Herstellung von Öffentlichkeit oder der Reduktion von Komplexität liegen.¹³ Es geht bei den öffentlich-rechtlichen Programmen, so ist dem Kommunikationswissenschaftler Klaus Beck zuzustimmen, „also weder um ein elitäres Bildungsfernsehen, das lediglich die im privaten Rundfunkmarkt bestehende Lücke füllt, noch um ein auf Reichweitenmaximierung angelegtes Konkurrenzprogramm zu den Privaten.“¹⁴

Vor dem Hintergrund des 2009 eingeführten Drei-Stufen-Tests für öffentlich-rechtliche Online-Angebote war es notwendig, den Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu konkretisieren. Externe Gutachter müssen seitdem prüfen, „inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht“, ob es „in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb“ beiträgt und „welcher finanzielle Aufwand“ dafür erforderlich ist.¹⁵ Auf diesem Weg soll sichergestellt werden, dass für die werbefinanzierten privaten Medien in Deutschland kein Wettbewerbsnachteil durch die weitgehend aus Rundfunkbeiträgen finanzierten Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entsteht.

Öffentliche Kontrolle

Inwieweit die öffentlich-rechtlichen Anbieter ihre Rolle erfüllen, wird durch Rundfunk- und Verwaltungsräte überwacht. Der Rundfunkrat gilt als höchstes Organ der Anstalt. Er steht für die Interessen der Allgemeinheit ein und überwacht die Einhaltung des Programmauftrags und der Programmgrundsätze. Entschieden wird hier auch

über die Zulässigkeit von Online-Angeboten, die vorab den Drei-Stufen-Test durchlaufen haben. Zusammengesetzt ist dieses Aufsichtsgremium sowohl aus Vertretern der Politik als auch aus Vertretern gesellschaftlicher Kräfte, die möglichst alle relevanten Gruppen der Gesellschaft repräsentieren sollen. Dazu gehören, um nur einige zu nennen, Parteien, Kirchen, Jugendverbände und Gewerkschaften. Einfluss erlangen die Rundfunkräte insbesondere dadurch, dass sie für die Personalpolitik verantwortlich sind: Die Rundfunkräte wählen den Intendanten sowie einen Teil der Verwaltungsräte und haben ein Mitspracherecht bei Personalentscheidungen der Senderleitung.

Die Verwaltungsräte sind wiederum – wie der Name schon verrät – in erster Linie für finanzielle und technische Fragen zuständig und kontrollieren die Geschäftsführung des Intendanten. Die Besetzung des Verwaltungsrats spiegelt in der Regel die Kräfteverhältnisse im Rundfunkrat wider. Die dritte Instanz, der Intendant, leitet schließlich die Rundfunkanstalt, vertritt sie nach außen und verantwortet den Betrieb und die Programmgestaltung.¹⁶

Öffentliche Finanzierung

Die Finanzierung von ARD, ZDF und Deutschlandradio erfolgt überwiegend aus Rundfunkbeiträgen (die im Gegensatz zu Steuern zumindest theoretisch an eine Gegenleistung gebunden sind) und nicht aus dem Staatshaushalt. Damit sollen Rundfunkbeiträge die Unabhängigkeit und die Staatsferne des Rundfunks gewährleisten. Ein geringer Teil des Budgets basiert darüber hinaus auf Werbung und anderen Erträgen. Die Festsetzung des Beitrags ist gesetzlich im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag geregelt und erfolgt in einem mehrstufigen demokratischen Verfahren. Dazu melden und begründen die Rundfunkanstalten alle zwei Jahre ihren voraussichtlichen Bedarf, der von der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) geprüft wird.¹⁷ Die KEF legt dann einen Bericht zum Finanzbedarf vor (inklusive einer Empfehlung für eine gegebenenfalls notwendige Erhöhung oder Senkung des Beitrags). Auf Basis dieses Berichts setzen die Ministerpräsidenten der Länder die Beitragshöhe fest. Da letztlich nicht die Rundfunkanstalten, sondern die Ministerprä-

12 Siehe auch Bundeszentrale für politische Bildung, Funktionen der Medien in einer demokratischen Gesellschaft I und II, Dossier Medienpolitik, 22.11.2016, www.bpb.de/189218.

13 Vgl. Michael Kunzick/Astrid Zipfel, Publizistik. Ein Studienhandbuch, Köln 2005, S. 72.

14 Klaus Beck, Das Mediensystem Deutschlands. Strukturen, Märkte, Regulierung, Wiesbaden 2012, S. 346.

15 Paragraph 11 f Abs. 4 Rundfunkstaatsvertrag (RStV).

16 Vgl. Donsbach/Wilke (Anm. 8).

17 Vgl. Beck (Anm. 14).

sidenten der Länder über die Höhe des Beitrags entscheiden, müssen zur Festlegung des Betrags alle 16 Landesparlamente zustimmen.¹⁸

Seit 2013 sind Rundfunkbeiträge – unabhängig von der tatsächlichen Nutzung oder der Anzahl der Empfangsgeräte – monatlich von jedem Haushalt zu entrichten. Eingezogen werden die Beiträge durch den Beitragsservice von ARD, ZDF und Deutschlandradio, einer Gemeinschaftseinrichtung, die aus der ehemaligen Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (GEZ) hervorgegangen ist. Dagegen hatte es mehrere Verfassungsbeschwerden gegeben, die argumentierten, dass die Erhebung unabhängig von der tatsächlichen Nutzung einer Steuer gleichkomme und somit nicht Ländersache sei, sondern in die Zuständigkeit des Bundes falle. Das Bundesverfassungsgericht wies die Klagen erst kürzlich ab.¹⁹ Gesteuert und überwacht wird der Beitragsservice von einem Verwaltungsrat, der sich aus Vertretern der Landesrundfunkanstalten der ARD, des ZDF und des Deutschlandradio zusammensetzt.

EINFLUSSNAHME VONSEITEN DER POLITIK

Auch wenn das Gebot der Staatsferne, wie der obere Abschnitt zeigt, eine zentrale Rolle in den Rundfunkgesetzen spielt, sind Versuche der politischen Einflussnahme auf dieses Medium im Grunde nie abgeebbt. In der Praxis können die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf unterschiedlichen Ebenen beeinflusst werden. Politische Einflussnahme etwa erfolgt bevorzugt über Personalpolitik. Demgemäß werden insbesondere die Rundfunkräte gerne als „Einfallstor“ für den Einfluss politischer und gesellschaftlicher Akteure beschrieben.²⁰ Moniert wird zudem oft, dass sich in den Kontrollgremien die Repräsentanten nach parteipolitischer Zugehörigkeit zu „fraktionsähnlichen Freundeskreisen“ gruppieren. Diese Freundeskreise umfassen wohlbermerkt nicht nur Politiker, sondern auch Vertreter

anderer gesellschaftlich relevanter Gruppen, die parteipolitisch gebunden sind. Damit verfügen die Parteien de facto über „Einfluss bei der Rundfunkkontrolle, der über die Zahl ihrer nominellen Vertreter in den Aufsichtsgremien hinausgeht“.²¹ Die Arbeitsweise dieser Freundeskreise erfolgt analog zu der von Parlamentsfraktionen: In Freundeskreis-Treffen erörtern sie vor den jeweiligen Sitzungen bevorstehende Tagesordnungspunkte und bereiten ein einheitliches Abstimmungsverhalten vor. Steuerung wird vor allem in den Bereichen Programmaufsicht und Personalpolitik forciert.²² Damit machen Freundeskreise indirekt Einfluss geltend beziehungsweise untergraben so die Staats- und Parteiferne. Per Gesetz können sie schließlich nicht verboten werden.²³

Vieles spricht dafür, dass diese Form der politischen Einflussnahme lediglich die Spitze des Eisbergs ist. Gleichwohl dient vor allem der „Fall Brender“ aus dem Jahr 2009 als das Paradebeispiel für politische Einflussnahme auf die öffentlich-rechtlichen Sender: Dabei nutzte der damalige hessische Ministerpräsident Roland Koch (CDU) seine Macht im ZDF-Verwaltungsrat, um die Vertragsverlängerung von Chefredakteur Nikolaus Brender zu verhindern, obwohl Intendant Markus Schächter diese beantragt hatte. Koch setzte sich zwar durch, doch kam es in der Folge zu einer Verfassungsklage gegen den ZDF-Staatsvertrag, eingereicht vom Land Rheinland-Pfalz und vom Stadtstaat Hamburg. Nachdem der ZDF-Staatsvertrag also vom Bundesverfassungsgericht geprüft worden war, trat am 1. Januar 2016 ein neuer in Kraft, in dem zumindest die Zahl der staatlichen oder staatsnahen Mitglieder auf ein Drittel begrenzt wurde.²⁴

Nicht nur interessengeleitete Personalpolitik kann jedoch Einfluss auf die Inhalte der öffentlich-rechtlichen Sender ausüben. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass auch (wechselseitige) Abhängigkeiten zwischen Politikern und Journalisten möglicherweise zu einer Verzerrung der Bericht-

¹⁸ Vgl. www.rundfunkbeitrag.de/der_rundfunkbeitrag/solidarmodell/index_ger.html.

¹⁹ Vgl. Heinrich Wefing, Das Geld haben sie sicher, 18.7.2018, www.zeit.de/kultur/film/2018-07/rundfunkbeitrag-bundesverfassungsgericht-urteil-verfassungskonform.

²⁰ Ulrich Sarcinelli, Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System, Wiesbaden 2011³, S. 47.

²¹ Donsbach/Wilke (Anm 8), S. 610.

²² Vgl. Hans-Bernd Brosius/Patrick Rössler/Claudia Schulte zur Hausen, Zur Qualität der Medienkontrolle: Ergebnisse einer Befragung deutscher Rundfunk- und Medienräte, in: *Publizistik* 4/2000, S. 417–441.

²³ Vgl. Dieter Grimm, Dienst an der Mündigkeit, in: *epd medien* 28/2011, S. 36–40.

²⁴ Vgl. Ludger Fittkau, Der Fall Brender und die Freiheit des Rundfunks, 17. 6.2015, www.deutschlandfunk.de/zdf-staatsvertrag-der-fall-brender-und-die-freiheit-des.724.de.html?dram:article_id=322898.

erstattung führen. Konkret: Medien und Politik sind aufeinander angewiesen, da einerseits politische Entscheidungen öffentlich legitimiert werden müssen. Dazu stellen Medien die notwendige politische Öffentlichkeit her. Andererseits gilt es aufseiten der Journalisten, über den erforderlichen Zugang zu Information Reichweiten beziehungsweise Quoten zu erzielen. Wie und worüber letztendlich berichtet wird, handeln also in diesem Kontext Politiker und Journalisten unter dem Einsatz unterschiedlicher Mittel (etwa Tauschgeschäfte, Ausübung politischen Drucks, Einsatz politischer PR oder informelle Kontakte zu Eliten) aus. Im öffentlichen Diskurs wird daher nicht nur über das Handeln der Akteure, sondern auch über die produzierten Inhalte debattiert und damit letztlich über die transportierten Wirklichkeitskonstruktionen – also über das, was die Rezipienten schließlich zu sehen, zu hören und zu lesen bekommen.

ÖFFENTLICH-RECHTLICHE WIRKLICHKEITSKONSTRUKTIONEN

Zu Kritik an den Inhalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks haben in jüngerer Vergangenheit einerseits zum Beispiel die als spät empfundene Berichterstattung zur Kölner Silvesternacht 2015/16, andererseits die mitunter vorschnellen Berichte zum Stand der Koalitionsverhandlungen der künftigen Bundesregierung ab Herbst 2017 geführt. Aber auch eine Lücke in der Berichterstattung hat 2016 eine öffentliche Debatte über die Rolle der größten Hauptnachrichtensendung des Landes ausgelöst: Die Tagesschau entschied sich Anfang Dezember des Jahres im Fall einer getöteten Studentin in Freiburg nicht über die Festnahme des Täters (eines afghanischen Asylbewerbers) zu berichten. Unabhängig von solch aktuellen Ereignissen sei darüber hinaus auf Sachverhalte und Themenkomplexe verwiesen, über deren mediale Darstellung bereits seit Jahren gestritten wird (etwa das deutsche Russland-Bild oder das Bild von Geflüchteten in den Medien²⁵) und bei denen letztlich ein Kampf um Deutungshoheit stattfindet.

25 Vgl. exemplarisch Michael Haller, Die „Flüchtlingskrise“ in den Medien. Tagesaktueller Journalismus zwischen Meinung und Information, Studie der Otto Brenner Stiftung, OBS-Arbeitsheft 93, Frankfurt/M. 2017, www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AH93_Fluechtlingskrise_Haller_2017_07_20.pdf.

Wissenschaftlich belegen lässt sich jedenfalls, dass Massenmedien heute anders Realität konstruieren, als sie das noch vor 30 Jahren getan haben.²⁶ Konkret: Die Inhalte der Tagesschau unterscheiden sich heutzutage erheblich von dem, was Tagesschau-Zuschauer in den 1980er Jahren geboten bekamen. So konnte anhand einer Inhaltsanalyse gezeigt werden, dass in der Berichterstattung von 2014 im Vergleich zu 1989 vermehrt Skandale, Konflikte, negative Meldungen, Experten und Prominente vorkommen. Dass Journalisten mittlerweile verstärkt den Fokus etwa auf Personen und spannend erzählte Geschichten setzen, geht jedoch einher mit einer Vernachlässigung komplexer Inhalte und Prozesse. In der Tat ist in der Tagesschau ein Rückgang der neutralen Nachrichtenmeldungen festzustellen. Erklärt werden kann dieser Wandel durch die Kommerzialisierung des Rundfunks und den Erfolg von Internet und Social Media, wodurch sich einerseits Seh- und Rezeptionsgewohnheiten geändert haben, andererseits die Konkurrenz für etablierte Medienanbieter gewachsen ist. Das heißt, auch öffentlich finanzierte Angebote sind nicht vor dem Kampf um Aufmerksamkeit gefeit, der nicht allein unter Medienanbietern ausgetragen wird, sondern die Gesellschaft als Ganzes durchdringt – mit weitreichenden Folgen. Und das führt schlussendlich erneut zu der Frage, inwieweit der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Funktionen und Aufgaben erfüllen kann. Ehe man, um Herausforderungen oder gar Bedrohungen zu begegnen, über Strukturreformen für ARD, ZDF und Deutschlandradio nachdenkt, wäre hierfür zunächst ein Konsens darüber vonnöten, welche Art von Rundfunk die Gesellschaft will.

FAZIT

Dass über die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gestritten wird, ist natürlich kein rein deutsches Phänomen.²⁷ So erreichte etwa in der Schweiz die Diskussion über die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einen ersten Höhepunkt, als im März 2018 mit der

26 Vgl. hier und im Folgenden: Maria Karidi, Medienlogik im Wandel. Die deutsche Berichterstattung 1984 und 2014 im Vergleich, Wiesbaden 2017.

27 Vgl. auch Wie Europa über öffentlichen Rundfunk debattiert, 20.2.2018, www.sueddeutsche.de/medien/-1.3870924.

„No Billag“-Initiative die Rundfunkgebühren zur Abstimmung gestellt wurden. Zwar stimmten die Schweizer mehrheitlich für die Beibehaltung der Gebühren und ermöglichten damit die Fortdauer der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR). Die Kritiker stehen jedoch schon in den Startlöchern für die nächste Volksabstimmung.²⁸ Unter Druck ist auch der Österreichische Rundfunk (ORF) geraten. Die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) nutzt schon seit Längerem die Kritik am öffentlich-rechtlichen Rundfunk, um Wähler zu mobilisieren. Seit sie als Koalitionspartner in der Regierung vertreten ist, häufen sich Gerüchte, den Jugendsender FM4 abzuschaffen oder das Führungspersonal von Sendern auszutauschen. Stimmungsmache gegen den öffentlichen Rundfunk betreibt aber auch die neu an der italienischen Regierung beteiligte Fünf-Sterne-Bewegung. Wichtiges Thema ihres vergangenen Wahlkampfes: die Reduzierung der Rundfunkgebühr.²⁹ Und um nur noch ein Beispiel zu nennen, tönt auch aus Frankreich, den öffentlichen Rundfunksendern müsste ein Sparprogramm verordnet werden.

Auch in Deutschland wird bereits mindestens an einem der Grundpfeiler des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gesägt. Denn gleich mehrere Landesregierungen haben sich für Beitragsstabilität beziehungsweise gegen Beitragserhöhungen ausgesprochen (bis 2020 ist der Beitrag auf 17,50 Euro pro Haushalt im Monat festgelegt), auch wenn vonseiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bereits auf steigende Kosten verwiesen wird.³⁰ Die AfD, deren Kritik sich nicht allein an die öffentlich-rechtlichen, sondern insgesamt an alle „Mainstream“-Medien richtet, hat wiederholt die Abschaffung des Rundfunkbeitrags gefordert.

²⁸ Vgl. Matthias Daum, Ein trügerischer Sieg, 4.3.2018, www.zeit.de/kultur/film/2018-03/no-billag-schweiz-volksabstimmung-rundfunkgebuehren-srg.

²⁹ Vgl. Jan-Christoph Kitzler, Politischer Einfluss bei RAI in Italien, 26.2.2018, www1.wdr.de/radio/wdr3/rai-oeffentlicher-rundfunk-italien-100.html.

³⁰ Vgl. Reformideen gehen noch nicht weit genug, 22.12.2017, www.faz.net/aktuell/-15354704.html.

³¹ Vgl. Annika Sehl/Alessio Cornia/Rasmus Kleis Nielsen, Public Service News and Digital Media, Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford 2016.

³² Vgl. Centre for Media Pluralism and Media Freedom, Media Pluralism Monitor 2016 – Results, <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results>.

Die Außenperspektive auf Deutschland zeichnet dagegen ein anderes Bild: Trotz technologisch hochentwickeltem Markt und einem der größten Budgets weltweit schöpfe der öffentlich-rechtliche Rundfunk hierzulande sein Potenzial in Sachen Digitalisierung nicht aus. Grund dafür seien insbesondere die föderale Organisationsform, politische Interessen sowie enggesteckte Grenzen seitens des Gesetzgebers.³¹ Gleichwohl schneidet Deutschland im Medienpluralismus-Ranking der EU alles andere als schlecht ab. So attestiert das Centre for Media Pluralism and Media Freedom dem deutschen Mediensystem auch dank des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein geringes Risiko in Bezug auf die Medienvielfalt.³² Vielleicht kann diese Sichtweise von außen ja einen Anstoß geben, gemeinsam und konstruktiv über die zukünftige Gestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, einschließlich der Bewältigung seiner Legitimitätskrise, nachzudenken.

MARIA KARIDI

ist promovierte Kommunikationswissenschaftlerin und war von 2013 bis 2017 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung der Ludwig-Maximilians-Universität München.

KOMMUNIKATIONSPOLITIK FÜR DIE KOMMUNIKATIONSGESELLSCHAFT

Verantwortungskultur durch Regulierung

Otfried Jarren

Hate Speech, Fake News, Shitstorms, Filter Bubbles, Echokammern, Social Bots, Algorithmen, Cookies, Persönlichkeitsrechte, Recht auf Vergessen, die Manipulation von öffentlicher Meinung durch Trolle auf Social-Media-Plattformen – das sind einige der diskutierten Phänomene rund um die neuen gesellschaftlichen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten, die im Internet entstanden sind. Diese Problemstellungen werfen die Frage auf: Kann die traditionelle Medienpolitik sie bearbeiten?

Die benannten Phänomene zeigen Störungen der sozialen Kommunikationsordnung an. Sie verweisen auf große technische und gesellschaftliche Veränderungen gleichermaßen: einen Medien- und einen Öffentlichkeitswandel mit Folgen für Gesellschaft und Demokratie. Die Bearbeitung dieser Probleme, so die hier vertretene These, erfordert neue Leitbilder, eine über den Rundfunk hinausweisende Politik. Es bedarf einer *Kommunikationspolitik*, neuer Akteure und der Etablierung einer gesellschaftlichen Verantwortungskultur, die Nutzer einbezieht. Ein Politikwechsel ist nötig, um die Legitimation zur Gestaltung der digitalen Kommunikationsgesellschaft durch den Staat aufrechtzuerhalten.

Unter den Bedingungen von Social-Media-Plattformen, die sowohl individual- als auch massenkommunikationsähnliche Austauschformen ermöglichen, bedarf jeder Eingriff einer besonderen Begründung. Medien werden nicht mehr nur rezeptiv genutzt, sondern aktiv gebraucht. Damit geht es politisch nicht mehr nur um die Bereitstellung eines bestimmten publizistischen Angebots durch journalistische Medien, sondern um die Ausgestaltung des aktiven Mediengebrauchs durch Einzelne, Gruppen und Organisationen. Denn alle, nicht nur Journalisten und Massenmedien, bestimmen die Themen, den Meinungssteno, und entscheiden über das öffentlich Sag- wie

Nichtsagbare mit. Aus dem Medienanbieter- ist ein Nachfragemarkt geworden, in dem die Nutzer aktiv wirken. Regulierung darf deshalb nicht mehr auf den Rundfunk fixiert bleiben und nur unter Beteiligung der „gesellschaftlich relevanten“ Gruppen erfolgen. Kommunikationspolitik sollte künftig durch Beteiligung aller Akteure die Institutionalisierung einer gesellschaftlichen Verantwortungskultur ermöglichen.⁰¹

NEUINSTITUTIONALISIERUNG – NICHT KONVERGENZ

Der Wandel in der Informations- und Kommunikationstechnologie verläuft rasant. So schnell, dass es an ordnungspolitischen Leitideen und Regelungsansätzen, auf nationalstaatlicher wie europäischer Ebene, mangelt.⁰² Zunächst geprägt von der Vorstellung, dass die Digitalisierung im Mediensektor lediglich zu einem Zusammenwachsen, einer Konvergenz, zwischen den etablierten Medien und der neuen Telekommunikationsindustrie führe, verzichtete man auf regulatorische Maßnahmen beim Aufkommen neuer Plattformen – sie versprachen technische wie ökonomische Innovationen, neue Formen an Partizipation.

Angesichts der ökonomischen wie kommunikativen Macht der Plattformen kommen nun Zweifel auf. Man sieht die disruptiven Folgen für die traditionellen Massenmedien; die Gewissheit bezüglich der weiteren sicheren Existenz journalistischer Medien ist geschwunden.⁰³ Deshalb hat man in der Folge den Begriff der Intermediäre in die rundfunkrechtliche Debatte eingebracht. Dazu zählen „Suchmaschinen, Soziale Netzwerke, App Portale, User Generated Content Portale, Blogging Portale, News Aggregatoren“⁰⁴. Der Gesetzgeber rückt damit vom Rundfunkbegriff ab und meint damit alle möglichen Vermitt-

ler von Information wie Kommunikation – in der Absicht, zukünftig auch andere Formen der Medien- und Kommunikationstätigkeit, jenseits des Rundfunks und von Online-Anbietern, regulieren zu können.

Sind Intermediäre, die jedem Bürger die Meinungsäußerung und den Austausch ermöglichen, also Medien? Sie ermöglichen Inhalte – aber sie selbst bieten keine an. Sie verfolgen nicht selbst publizistische, wohl aber gesellschaftspolitische Ziele (*community building*). Im klassischen Sinne sind sie keine Medien. Für eine zukünftige Medienpolitik bedarf nicht nur der Rundfunkbegriff, sondern auch der Medienbegriff der Klärung, denn an ihm hängt legitimatorisch die bisherige Begründung für Regulierung.⁰⁵

Massenmedien

Der bisherige Medienbegriff umfasst Massenmedien: Presse, Radio, Fernsehen. Diese sehen sich, im Unterschied zu Social Media, als Vermittler, die auf Basis eines publizistischen Programms journalistische Leistungen anbieten. Sie wählen professionell aus, bereiten ihre Angebote auf und strukturieren sie, bieten diese gegen Entgelt an. Sie wollen eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen, sie wollen viele Rezipienten erreichen, Einbezug und Teilhabe ermöglichen: Für *alle* Interessen bieten sie etwas, so Politik, Wirtschaft, Kultur, Sport.

01 Vgl. Otfried Jarren, Neue Medien – Neue Regeln! Publizistische Verantwortungskultur durch Diskurse, in: Edwin Czerwick (Hrsg.), Politische Kommunikation in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2013, S. 53–66.

02 Zu internationalen und nationalen Regulierungsansätzen siehe auch den Beitrag von Johanna Esch in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*)

03 Vgl. Horst Röper, Zeitungsmarkt 2018: Pressekonzentration steigt rasant, in: Media Perspektiven 5/2018, S. 216–234.

04 Vgl. dazu auch die Überlegungen zu Rundfunk und „Medienplattform“ im Entwurf: Rundfunkkommission der Länder, „Medienstaatsvertrag“. Diskussionsentwurf zu den Bereichen Rundfunkbegriff, Plattformregulierung und Intermediäre, www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Medienstaatsvertrag_Online_JulAug2018.pdf, hier S. 6. Siehe auch Wolfgang Schulz/Kevin Dankert, Die Macht der Informationsintermediäre, Bonn 2016.

05 Siehe dazu: Monopolkommission, Wettbewerb 2018, XXII. Hauptgutachten der Monopolkommission, Bonn 2018, S. 390: Die traditionellen Medienunternehmen verlieren „an Meinungsmacht (...), während Intermediäre und nicht-publizistische Anbieter mit politischer Relevanz möglicherweise über teils erhebliche Meinungsmacht verfügen können. Hintergrund dieser Annahme ist, dass Intermediäre Netzwerke für die öffentliche Kommunikation bereitstellen und kontrollieren, durch die sie, etwas durch Techniken der strategischen Kommunikation sowie der algorithmischen Selektion, intendierte Wirkungen erzielen können.“

In ihnen dominieren in der Berichterstattung Angehörige der organisierten Interessen (kollektive, korporative Akteure) und die Journalisten. Vor allem letztere nehmen durch Leitartikel und Kommentare auf die allgemeine Meinungsbildung Einfluss. Dieses Kommentariat hat Konkurrenz erhalten, erfährt Kritik – auch weil auf den Plattformen der Medien eine Selektion der Nutzerkommentare durch Journalisten stattfindet. Es gelten die tradierten Regeln: Medien wählen anhand von Relevanzkriterien aus dem Themen- und Meinungsspektrum aus. Sie setzen damit Grenzen – auch in sprachlicher, stilistischer Hinsicht. Sie zivilisieren, sie pflegen die öffentliche Kommunikationskultur. Themen, Argumente und Meinungen werden bezogen auf gesamtgesellschaftliche Prozesse ausgewählt und nach Relevanz gewichtet. Das soll der Orientierung dienen und zur persönlichen *und* gesellschaftlichen Meinungsbildung beitragen. Durch die Trennung von Fakten und Meinungen wird die eigenständige Bewertung von Sachverhalten möglich. Diese publizistischen Regeln (Trennungsgebot; Wahrheits- und Sorgfaltpflicht etc.) stehen erkennbar im Widerspruch zu manchen Praktiken auf den Plattformen. Das Konzept der Massenkommunikation ist geprägt durch einseitige Vermittlung, kein Feedback, Dominanz des Anbieters und das Risiko der Manipulation.

Doch die gebündelten Zeitungsangebote und linear verbreiteten Rundfunkangebote verlieren an Relevanz auf dem Nutzungs- und Werbemarkt. Die Nutzung erfolgt immer stärker selektiv, man kann aus zahllosen Quellen auswählen, ohne zahlen zu müssen. Damit bekommt der Journalismus Finanzierungsprobleme. Er ist auf bekannte Verbreitungskanäle und Vermittlungsformate angewiesen, ist kostenintensiv und benötigt daher Planungs- und eine gewisse Finanzierungssicherheit. Diese schwindet.

Social Media

Die Social-Media-Plattformen gewinnen hingegen für die Individual-, Gruppen-, Organisations- und für die Massenkommunikation (Distribution) und damit für die Werbung an Bedeutung. Wesentlich ist: Die Anbieter (wie Facebook) sind neue Player im Markt, sie bündeln technisch vielerlei Informations- und Kommunikationsleistungen, wollen aber nicht Medien sein, sie agieren als Vermittlungsdienstleister. Mit ihnen haben

sich gänzlich neue Institutionen etabliert: Alle können die Plattform nutzen, haben lediglich den Geschäftsbedingungen zuzustimmen und Nutzungsregeln einzuhalten. Die Benutzung ist kostenfrei, man zahlt mit Daten,⁰⁶ nicht mit Geld. Und die Nutzer bestimmen mit, was sie bereitstellen, weiterleiten, was sie einsehen lassen oder mit wem sie teilen möchten. So finden sich auf Social-Media-Plattformen viele persönliche, private Äußerungen und vor allem zahlreiche Meinungsbekundungen auch zu politischen Vorgängen. Eine Meinung äußern, etwas bewerten, etwas teilen: Social Media verleihen dem verfassungsmäßig garantierten individuellen Recht auf freie Meinungsäußerung Schub. Während Äußerungen am Stammtisch nur eine begrenzte Reichweite haben, können sie im Netz große Aufmerksamkeit erlangen. Sie bleiben erhalten, können weitergeleitet werden. Und im Netz können sich virtuelle Gruppen bilden – auf Zeit oder dauerhaft. Damit ändern sich gesellschaftliche Kommunikations- und Organisationsweisen. Deshalb kommt den Technologien, die Individualisierung wie Gruppenbildung ermöglichen, eine gesellschaftsverändernde Kraft zu.

Diese neuen Möglichkeiten werden instrumentell gegen Medien und Journalisten und ihre Regeln eingesetzt. Populistisch wird von den „Systemmedien“ oder gar von „Lügenpresse“ gesprochen. Der Konflikt ist paradigmatisch für die neuen Kommunikationsverhältnisse.

INTERMEDIÄRE – ODER DOCH MEDIEN?

Intermediäre können sowohl Kommunikationsdienstleister als auch Verkaufsplattformen sein, auf denen auch Informationen vorkommen. Daneben gibt es Suchmaschinen, die dem Nutzer den Zugang zu Informationen jeglicher Art ermöglichen. Die technische Dynamik bleibt hoch, zum Beispiel durch Einsatz von Künstlicher Intelligenz. Deren Folgen für Informations- und Kommunikationsprozesse können noch nicht abgeschätzt werden.⁰⁷

06 Siehe dazu auch den Beitrag von Wolfgang Hagen in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

07 Unter Berücksichtigung ökonomischer und sozialer (Macht-)Aspekte diskutieren diese Thematik Frank Lobigs/Christoph Neuberger, *Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen*, Leipzig 2018.

Die Intermediäre vermitteln digital über Hardware wie Software, so in Form eines Smartphones oder Notebooks. Und die Vermittlung wird von einer Branche geleistet, die Software besitzt und neue Geschäftsmodelle etabliert – und dies global und sehr erfolgreich (Software-Dominanz, Marktkapitalisierung). Die Intermediäre sind Alltagshelfer in einem Massenmarkt geworden. Alle können sie für die Beschaffung, Aggregation, Selektion, Präsentation, Weiterleitung oder Bewertung von Informationen und Wissen nutzen.

Die neuen Intermediäre sind keine klassischen Medien. Mit ihrem Marktzutritt sind der Medienbegriff und der Rundfunkbegriff, beide verknüpft mit dem Konzept der Massenkommunikation, abhandengekommen – mit Folgen für die Definition, Begründung und Legitimation von Rundfunk- und generell Medienpolitik.⁰⁸ Nun ist politisch und rechtlich zu klären, was zukünftig unter Medien beziehungsweise Intermediäre verstanden werden soll. Dies erfordert Expertise, aber auch einen breiten gesellschaftlichen Dialog. Denn die Intermediäre wurden nicht, wie noch bei Radio wie Fernsehen, durch den Staat, also per Gesetz, und – wie bei Kabelfernsehen – sogar mit Begleitforschung implementiert. Es sind Gründungen privater Unternehmen, und die Nutzer schließen mit diesen Verträge. Die Anbieter bestimmen über Gebrauch und Kommunikationsregeln. Die Institutionalisierung der Intermediäre vollzog sich ohne staatliche Begleitung wie Gesetze. Abgesehen von der Institutionalisierung der Presse, die sich gegen Obrigkeiten durchsetzte, ist das für die europäischen Staaten ein neues Phänomen. Es handelt sich um eine fundamentale Institutionalisierung unter Einbezug der Bürger.

Unbestritten ist: Wenn es um die gesellschaftliche Information und Kommunikation geht, die via technischer Vermittler verbreitet wird, hat der Staat eine Gestaltungspflicht: Es geht um die Etablierung einer der offenen, demokratischen Gesellschaft angemessenen Kommunikationsordnung. Es geht um den Zugang zu Informationen, die Verhinderung von Diskriminierung, um Chancengleichheit und um die Verhinderung von Meinungsmacht. Das sind klassische (medien-)politische Anliegen, sie haben aus demokratie- und verfassungspolitischen Gründen weiterhin Bestand. Mit den Intermediären kommen aber

08 Vgl. Maria Löblich, *Legitimität in der Medienpolitik*, in: *Publizistik* 4/2017, S. 425–443.

neue Herausforderungen hinzu, die sich aus der Mitwirkung von Nutzern ergeben: Datenschutz, Recht an bereitgestellten Informationen, Allgemeine Geschäftsbedingungen oder Nutzungsregelungen. Wesentlich aber ist die mit den neuen Intermediären sich etablierende Infrastruktur-, Software- und Marktmacht. Suchmaschinen und Social-Media-Plattformen sind de facto eine neue globale Infrastruktur für Information, Kommunikation und den Zugang zu Wissen geworden. Damit stellen sich normativ grundlegende Regulierungsanforderungen, die allein nationalstaatlich nicht zu bewältigen sind.

BISHERIGE BEGRÜNDUNGEN FÜR UND DAS DILEMMA VON MEDIENPOLITIK

Unter Medienpolitik kann man jenes Handeln verstehen, das auf die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regeln und Entscheidungen über Medienorganisationen und die massenmediale öffentliche Kommunikation abzielt.⁹ Im Kern obliegt Medienpolitik dem Staat.¹⁰ Regelungsgegenstand sind dabei vor allem Organisationen, von denen man die Bereitstellung einer publizistischen Leistung erwartet. Die Rede ist deshalb von „Organisationen“, weil der Staat nicht direkt bestimmte Kommunikationsangebote definieren oder erbringen darf (Staatsfreiheit der Medien). Medienpolitik ist weitgehend Rundfunkpolitik, genauer Rundfunkorganisationspolitik. Deshalb wurde der öffentliche Rundfunk oder Vorgaben an private Rundfunkorganisationen (Lizenz) etabliert. Daneben wirkt der Staat durch Formen der Co-Regulierung indirekt auf gewisse Medienangebote ein, so beim Jugendschutz.¹¹

Dass Medienpolitik weiterhin in erster Linie Rundfunkorganisationspolitik ist, wird mit den Besonderheiten des Mediums Fernsehen und dem Rundfunkmarkt begründet: Frequenzknapp-

heit, Kosten, Breitenwirkung und Suggestivkraft sind Kernargumente. Gesellschaftspolitisch wird die Regulierung mit der besonderen Sozialisations- wie Integrationsleistung des Rundfunks begründet.

Unter den neuen Bedingungen nehmen für die Bürger die Möglichkeiten zu, sich selbst Informationen zu beschaffen oder selektiv zu nutzen. Deshalb gibt es Diskussionen bezüglich des Begründetseins und der Höhe der Rundfunkgebühren.¹² Auch wenn die Relevanz eines öffentlich finanzierten qualitativ anspruchsvollen Informationsangebotes nicht bestritten wird, so bestehen andere Nutzungsmöglichkeiten – mit Folgen für die Reichweite des gebührenfinanzierten. Reichweitenverluste setzen die Anstalten zwar nicht finanziell, aber legitimatorisch unter Druck. Die politische Begründung für die Aufrechterhaltung eines relativ teuren Angebots wird nicht einfacher – zumal dann, wenn die Argumentation für dieses Angebot als paternalistisch angesehen oder als elitistisch diskreditiert werden kann.

Legitimatorisch war Medienpolitik ohnehin keine einfache Sache: Die Freiheit der Medien vom Staat ist verfassungsrechtlich zwingend. Der Staat hat eine Gestaltungspflicht, um Vielfalt zu sichern, muss dabei aber zugleich die Freiheit der Medien garantieren. Während der Staat sich im Pressesektor grundsätzlich zurückhält, und selbst auf wettbewerbsrechtliche Maßnahmen weitgehend verzichtet, hat er den Gestaltungsauftrag auf den Rundfunk fixiert. Dies wurde begleitet von wiederholten Interventionen durch das Bundesverfassungsgericht, denn mehrfach haben die jeweiligen politischen Mehrheiten über Gebühr versucht, Einfluss zu nehmen.¹³ So hat das Bundesverfassungsgericht der Adenauer-Regierung untersagt, einen Bundesrundfunk zu etablieren, und die Kompetenzen für den Rundfunk den Bundesländern (Landesrundfunkanstalten) zuerkannt. Das ZDF wurde zu einer Anstalt der Länder. Im Sinne des kooperativen Föderalismus gestalten die Länder den öffentlichen wie den privaten Rundfunk (Landesmedienanstalten) aus. Die Kompetenzordnung hat sich grundsätzlich

09 Vgl. Manuel Puppis, Einführung in die Medienpolitik, Konstanz 2010², S. 35. Vgl. auch Gerhard Vowe, Medienpolitik – Regulierung der medialen öffentlichen Kommunikation, in: Günter Bentele/Hans-Bernd Brosius/Otfried Jarren (Hrsg.), Öffentliche Kommunikation, Wiesbaden 2003, S. 210–227.

10 Aufgrund der Besonderheiten des Politikfeldes wird in der Forschung der Ansatz Media Governance betont, zumal auch andere als staatliche Akteure mitwirken. Vgl. dazu Patrick Donges (Hrsg.), Von der Medienpolitik zur Media Governance?, Köln 2007.

11 Vgl. dazu Michael Latzer et al., Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor, Wiesbaden 2002.

12 Siehe dazu auch den Beitrag von Maria Karidi in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

13 Vgl. Otfried Jarren/Patrick Donges, Medienpolitik: Zwischen Politikverzicht, parteipolitischer Interessenwahrung und transnationalen Einflüssen, in: Manfred G. Schmidt/Reimut Zohlhörer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2006, S. 385–403.

bewährt, weil damit direkte machtpolitische Zugriffe aus dem Bund wie aus einzelnen Ländern ausgeschlossen werden konnten. Dennoch streben die politischen Parteien nach Macht, dominieren die Aufsichtsgremien des Rundfunks. Der Einfluss von Parteien und organisierten Interessen auf den Rundfunk ist also hoch. Diese Gruppen dominieren dadurch die Medienpolitik. Das hat zur Folge, dass Medienpolitik als Arkanpolitik betrieben beziehungsweise gesehen wird – es gibt kaum gesellschaftliche Gruppen im Politikfeld. Dies erweist sich jetzt als Schwäche, weil das allgemeine Interesse an den Rundfunkanstalten, an der Medienpolitik und nun auch an Regeln für die Intermediäre gering ist.

Aber auch bei den Parteien und gesellschaftlichen Gruppen besteht kein großes Interesse, zumal an einer partizipativen Medienpolitik. So mangelt es an Debatten. Dieses Defizit hat zur Folge, dass Medienpolitik ein Feld für wenige Spezialisten ist und nur eine geringe Aufmerksamkeit findet. Mit Folgen, wie sich nun zeigt: Das Wissen über die Besonderheiten und Relevanz öffentlicher Güter, dazu zählen medial verbreitete Informationen, ist in der Gesellschaft nicht hoch. Die Kenntnisse über journalistische Arbeitsweisen sind gering. Fragen der Journalismus- und Medienfinanzierung, die sich unter den neuen Bedingungen verstärkt stellen, können nicht beantwortet werden. Der Mangel an Medienkompetenz, über Jahrzehnte immer nur beklagt, aber nie angegangen, zeigt sich jetzt in den Debatten um Medienvertrauen. Die Kompetenzdefizite zeigen sich, wenn es darum geht, journalistische Qualität zu erkennen und für diese Leistungen zahlungsbereit zu sein.

Der öffentliche Rundfunk, der sich um Medienkompetenz wie -kritik bemühen müsste, engagiert sich kaum. Er verlässt sich auf rechtliche und politische Entscheidungen, vermeidet den Austausch mit den Gebührenzahlern.

Wesentliche konzeptionelle wie ordnungspolitische Vorstellungen kamen vom Bundesverfassungsgericht. So wurde mit dem Konzept der dualen Rundfunkordnung Anfang der 1980er Jahre, also dem Nebeneinander von öffentlichen und privaten Rundfunkveranstaltern, ein tragfähiges Gestaltungskonzept entwickelt. Doch dieses Gestaltungskonzept für den Rundfunk ist nicht mehr tauglich für die digitale Kommunikationsgesellschaft. Es bedarf neuer Leitbilder. Aber das Bundesverfassungsgericht hat wichtige Vorgaben

gemacht: So wird mit dem Konzept der „Grundversorgung“ darauf verwiesen, dass es staatlicher Auftrag ist, für ein gutes Informations- und Kommunikationsangebot zu sorgen. Dieser sozialstaatliche Anspruch ist weiter zu entwickeln und bezogen auf die Intermediäre zu formulieren. Wenn die Intermediäre die Infrastruktur für die gesellschaftliche Information und Kommunikation bilden, so sind Fragen des chancengleichen Zugangs, bezüglich der Diskriminierung von Anbietern oder der Auffindbarkeit von Informationen und der Zugangs- oder Nutzungsbedingungen zu klären. Und es geht um die Qualität der Beiträge zur öffentlichen Kommunikation.

KOMMUNIKATIONSPOLITIK ALS KONZEPT

Medienpolitik als staatliches Handeln ist nötig bezogen auf Kernfragen wie Infrastruktur, Marktzugang und Vielfalt. Die Institutionalisierung von Social-Media-Plattformen ist als Institutionenbildungsprozess mit infrastrukturellen Folgen aufzufassen. Zugleich ist die Politik von einer reinen Medien- zu einer Kommunikationspolitik zu erweitern.¹⁴ Das ist nötig, weil es um Individual- wie Gruppen-Angebote geht, an denen viele Akteure mitwirken. Die Infrastruktur bedarf der marktbezogenen, der akteursbezogenen und der publizistischen Regulierung. Dazu drei Beispiele:

Marktbezogen muss zum einen die Marktmacht aller an der Kommunikationsinfrastruktur beteiligten Akteure erhoben werden, und es sind wettbewerbsrechtliche Kriterien für Eingriffe festzulegen. Zum anderen: Nicht nur der Rundfunk oder die Presse, sondern auch viele Intermediäre haben einen Einfluss auf den Informations-, vor allem aber auf den demokratierelevanten Meinungsmarkt. Derzeit wird aber nur der Rundfunkmarkt systematisch betrachtet. Aus demokratietheoretischen Perspektiven ist es notwendig, dass die neuen Meinungsmärkte bezogen auf alle Kommunikationsangebote analysiert werden. Die Anzahl an Likes, Clicks oder Follower kann nicht das demokratische Mehrheitsprinzip ersetzen.

¹⁴ Das Konzept Kommunikationspolitik wird seit den 1970er Jahren in der Kommunikationswissenschaft diskutiert; in jüngerer Zeit unter dem Stichwort Media Governance. Vgl. dazu Christian Katzenbach, Die Regeln digitaler Kommunikation, Wiesbaden 2018.

Akteursbezogen besteht bei allen Plattformen die Notwendigkeit zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen wie der Nutzungsregeln (Nutzer-, Verbraucherschutz). Dies kann sowohl über nationalstaatliche Maßnahmen wie durch internationale Übereinkommen erreicht werden. Die notwendige staatliche Regulierung ist durch Formen der Co-Regulierung zu ergänzen: Die Anbieter sollten zu Transparenz ebenso verpflichtet werden wie zum Aufbau eines wirksamen Beschwerde- und Ombudssystems. Missbräuche müssen öffentlich werden. Es kann nicht sein, dass (ausländische) private Unternehmen Kommunikationsvorschriften erlassen oder nach firmeneigenen Regeln agieren (Eingriffe, Löschungen etc.), ohne dass eine angemessene Öffentlichkeit darüber hergestellt wird.

Auf *publizistischer Ebene* muss berücksichtigt werden, dass unter digitalen Plattformbedingungen Individual-, Organisations- und Massenkommunikation *gleichermaßen* stattfindet. Kommunikation ist deshalb integral zu sehen, wobei es für die Individual- oder Organisationskommunikation unterschiedlicher Normen bedarf. Für über Plattformen vermittelte Informationen von beispielsweise Unternehmen sollte gelten, dass ihre Inhalte erkennbar sind.¹⁵ Für diese Angebote sollte es zudem Qualitätssicherungs- und Zertifizierungsregeln geben, die durch Co-Regulierung vergeben werden.

Die Regelungsbereiche wie -themen sind anspruchsvoll. Begleitforschung macht wenig Sinn, wohl aber bedarf es intensiverer Forschungs- wie Reflexionsbemühungen.¹⁶ Die Etablierung von Kommunikationspolitik ist zudem auf eine öffentliche Begleitung angewiesen: Zur Sicherstellung einer offenen, vielfältigen gesellschaftlichen Debatte über die Ausbildung der Kommunikationsgesellschaft kommt den traditionellen Medien wie dem Journalismus eine zentrale Bedeutung zu. Sie ermöglichen eine gesellschafts- und eben nicht nur gruppenweite Verbreitung von Informationen, sie beziehen Akteure wie Positionen ein, sie gestalten Prozesse, schaffen

Teilhabeofferten, sie ermöglichen Debatten wie Diskurse. Fördermaßnahmen für alle publizistischen Medien sind notwendig, um so Machtballungen und Verzerrungen in der öffentlichen Kommunikation durch nicht-publizistische Akteure zu thematisieren und ihnen entgegenzuwirken. Publizistische Leistungen sind rechtlich zu privilegieren.

Und Kommunikationspolitik hängt schließlich von aufgeklärten, kompetenten Nutzern ab: Die Selbstverantwortung obliegt in kommunikativen Angelegenheiten dem Individuum. Die Nutzerverantwortung aber kann durch neue gesellschaftliche Akteure, wie einen Kommunikationsrat, der die öffentliche Kommunikationspraxis systematisch reflektiert und Empfehlungen wie Kritik ausspricht, gestärkt werden. Es geht nicht um Zensur, es geht um die Etablierung von Kommunikationsregeln und -normen durch Reflexion und Kommunikation, und dies nicht nur für die professionelle Kommunikation (Journalismus, Public Relations), sondern auch für die Individualkommunikation. Die Etablierung einer Verantwortungskultur muss bei allen Akteuren ansetzen und alle Akteure einbeziehen.

Für diese neue Kommunikationspolitik hat der Staat den Rahmen zu setzen, und zu dieser Rahmensetzung gehört es, dass systematisch über Medien, Formen wie Regeln der Kommunikation reflektiert wird. Es bedarf der Leitbilder für die Entwicklung der Kommunikationsgesellschaft. Zu ihrer Entwicklung bedarf es übergreifender Institutionen, in denen Anbieter, Nutzer, gesellschaftliche Interessenvertreter etc. Problemstellungen beraten und Vorschläge unterbreiten. Diese Einrichtungen entstehen nicht von selbst, sie sind durch rechtliche Maßnahmen staatsfern zu institutionalisieren. Allein durch medienpolitische Maßnahmen lässt sich dauerhaft keine stabile gesellschaftliche Verantwortungskultur unter den gewandelten Bedingungen etablieren. Vor allem lässt sich allein durch hoheitliche Maßnahmen keine Verantwortungskultur institutionalisieren. Die kann sich nur in und durch Dialoge entwickeln.

¹⁵ Werbung muss von redaktionellen journalistischen Beiträgen unterscheidbar sein. Gleiches sollte für PR oder Corporate Publishing-Mitteilungen gelten. Die bewährten Trennungsnormen sollten für Plattformen wie Intermediäre gelten.

¹⁶ Neben Forschungsprogrammen ist es sinnvoll, dass Forschungseinrichtungen auf Dauer etabliert werden. Eine erste Initiative ist das „Weizenbaum-Institut für die vernetzte Gesellschaft. Das deutsche Internetinstitut“ (<https://vernetzung-und-gesellschaft.de>) in Berlin.

OTFRIED JARREN

ist Kommunikationswissenschaftler und Professor am Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich.
o.jarren@ikmz.uzh.ch

ESSAY

FACEBOOK & GOOGLE ENTFLECHTEN?

Warum digitale Medien-Monopole
eine Gefahr für Demokratien sind*Wolfgang Hagen*

Im Mai 2018, nach einer ihrer sorgsam und unauffälligen Grundsatzreden auf der Tagung der „G7/G20 – Global Solutions Initiative“ zeigte sich Bundeskanzlerin Angela Merkel auf einmal als ungewohnt leidenschaftliche DiskutantIn:

„Ich sehe zurzeit eine riesige Herausforderung für die Gestaltung der Globalisierung: Das ist die Tatsache, dass der Rohstoff des 21. Jahrhunderts die Daten sind, nicht mehr Kohle und Stahl. (...) Im Grunde sind wir alle Datenlieferanten, und dafür, dass wir permanent diese Daten liefern, kriegen wir aber gar nichts bisher, und andere verdienen daran schön. (...) [W]ir wollen jetzt auch Facebook, Apple, Google, Amazon besteuern. (...) Die Bepreisung von Daten, insbesondere von den Konsumenten, ist aus meiner Sicht das zentrale Gerechtigkeitsproblem der Zukunft, – sonst werden wir eine sehr ungerechte Welt erleben.“⁰¹

Ich stelle dieses Zitat an den Anfang dieses Beitrags, weil es eine Politikerin beim Nachdenken zeigt: Eine der wichtigsten Staatenlenkerinnen Europas lässt um zwei Fundamentalthemen der digitalen Epoche kursorisch ihre Gedanken kreisen, ohne zu einer schlüssigen Lösung zu kommen. Vielmehr erbittet sie zu diesem „zentrale[n] Gerechtigkeitsproblem der Zukunft“ Rat von den anwesenden WissenschaftlerInnen.

**PROBLEMANALYSE: BINNENMARKT,
DATEN-ASYMMETRIE,
MICRO-TARGETING**

Um Art und Umfang des „digitalen Binnenmarkts“ eine Dimension zu geben, hat die Europäische Kommission – Stand März 2018 – die Fakten zusammengetragen: An jedem beliebigen Tag des Jahres verschicken europäische

Bürger insgesamt 20 Billionen E-Mails, durchsuchen 650 Millionen Mal das Internet, schreiben 500 000 Blog-Posts, geben 150 Millionen Nachrichten in die „sozialen Medien“, schauen 800 Millionen Videos im Netz an, laden 40 Millionen Fotos hoch. Die 500 Millionen NutzerInnen erzeugen dabei täglich 400 Millionen Gigabyte Datenverkehr im Internet, wobei die Statistiker der EU einen „digitalen Binnenmarkt“ von „jährlich bis zu 415 Milliarden Euro“ prognostizieren, der „Arbeitsplätze schaffen und unsere öffentlichen Dienstleistungen verändern“⁰² werde, ohne aber bislang für die europäischen Volkswirtschaften steuerlich von Bedeutung zu sein.

Das hat mit dem Umstand zu tun, dass die derzeit reichsten US-Weltmonopole, genannt „Frightful Five“ oder FAMGA (Facebook, Amazon, Microsoft, Google und Apple), mit einem Börsenwert von insgesamt 3500 Milliarden Dollar sich für ihre europäischen Niederlassungen jeweils das Land mit der niedrigsten Körperschaftssteuer aussuchen: Amazon sitzt in Luxemburg, Facebook und Microsoft in Irland, Google in Irland und den Niederlanden. So zahlen sie statt der für außereuropäische Unternehmen durchschnittlich üblichen 23 Prozent nur durchschnittlich 9 Prozent.⁰³

Selbst wenn man alle in Deutschland erzielten Werbeumsätze von Facebook nach deutschem Recht besteuerte, entweder nach „Umsatzausgleichssteuer“ oder nach „Quellensteuer“ oder nach irgendeiner neuen Form der Abgabe aus „Einnahmen aus der Erbringung digitaler Dienstleistungen oder Werbeeinnahmen“⁰⁴, würde das jedoch immer noch nicht die Frage beantworten, was eigentlich die Tätigkeit von Firmen wie Facebook oder Google ist.

Genau besehen, ist die „Tätigkeit“ der Konzerne Facebook oder Google janusköpfig. Wenn etwas „getan“ wird, sind immer mindestens zwei Parteien beteiligt – die NutzerInnen und das Unternehmen. Medienökologisch gesehen, nennt man das einen reziproken, aber asymmetrischen Bedingungs-zusammenhang: Je mehr aktive NutzerInnen agieren, suchen, liken, klicken, sharen, kommentieren, desto zielgenauer und „sinn tiefer“ werden die Cluster der Werbung, oder, um es in der Facebook-Fachsprache zu sagen: die „Broad Categories“ und „Campaigns“, mit denen jede NutzerIn genau auf ihr Profil zugeschnittene Werbung erhält. Das ist das Geschäftsmodell. Eingebaut darin ist eine unmittelbare Wirksamkeitsprüfung durch sogenannte Offsite Pixel, die zum Beispiel Facebook für seine Werbetreibenden anbietet, damit sie erfahren, ob eine Anzeige auch zu einem wirksamen Klick auf die eigene Seite (etwa Kauf eines Artikel im werbenden Online-Shop) geführt hat. Umgekehrt können Werbetreibende ihre Kontaktdaten an Facebook weitergeben, um damit eine noch profilschärfere Kampagne zu lancieren.

Konnektivität und Asymmetrie

Auf diese Weise verändert sich das „Verhältnis von Oberfläche und Tiefe“, das der Soziologe Niklas Luhmann zum fundamentalen Strukturschema von Werbung erklärte, grundlegend. „Wie einst die Divinationstechniken der Weisheit“, so Luhmann, verwende Werbung „Lineaturen der Oberfläche, um Tiefe erraten zu lassen. (...) Aber Tiefe, das ist jetzt nicht das Schicksal, sondern die Unverbindlichkeit der Werbung. Die Werbung kann nicht bestimmen, was ihre Adressaten denken, fühlen, begehren.“⁰⁵ Das galt und gilt immer noch für Werbung in den klassischen Massenmedien: Am Ende ist nur über demoskopische Methoden ermittelbar, wer zuschaut oder zuhört.

01 Angela Merkel, Zum Rohstoff Daten, Auszug aus der Diskussion, 2. Global Solutions Summit, Berlin 28. 5. 2018, www.youtube.com/watch?v=bHSAAR9s1kY (ab Minute 40; eigene Transkription).

02 Europäische Kommission, Ein faires und effizientes Steuersystem in der Europäischen Union für den digitalen Binnenmarkt, KOM (2017) 547 final 21.9.2017, S. 2.

03 Vgl. ebd., S. 7.

04 Ebd., S. 11.

05 Niklas Luhmann, Die Realität der Massenmedien, Opladen 1996², S. 64.

Seit den frühen 2000er Jahren jedoch leben wir in einer massiven medialen Transformationsperiode, in Deutschland und weltweit. Denn in „Konnektivitätsmedien“⁰⁶ wie Google oder Facebook existiert zu jedem Zeitpunkt eine Eins-zu-Eins-Beziehung der Nutzung. Die ARD weiß nicht, wer „Tatort“ schaut, Facebook aber sehr wohl, wer wann wo und wie online ist. Werbung in Konnektivitätsmedien hat nichts mehr mit „Divination“, mit Wahrsagekunst, zu tun, sondern basiert auf konkreten Daten der Beworbenen. Daran ändert, was Facebook betrifft, auch die neue Datenschutz-Grundverordnung der EU nichts. Nach wie vor muss die NutzerIn für sich per Opt-Out, also per gezielter Abwahl, profil-„gerechte“ Werbung verhindern.

Hier mag man erkennen, was Merkel für das „zentrale Gerechtigkeitsproblem der Zukunft“ hält. Ungerecht erscheint in der Tat die Asymmetrie der Daten in Konnektivitätsmedien wie Facebook oder Instagram. Sie liegt in der Diskrepanz zwischen dem Wissen der Werbenden und dem Wissen der Beworbenen begründet – auch wenn alles, was die Werbung weiß, aus den Verhaltensweisen der Beworbenen folgt. Doch die Beworbenen klicken, liken oder sharen ohne Wissen, welche relationalen Profile sich daraus algorithmisch ergeben können. Die Algorithmen sind Geschäftsgeheimnis, die re-kombinierten Daten gehören allein dem Plattformbetreiber. Für Facebook gilt insofern, was einer Expertise der Justizminister der Bundesländer zufolge auch für meine Autowerkstatt gilt, die die Motordaten meines Fahrzeugs ausliest: „Automatisch generierte Daten werden nach geltendem Recht (...) demjenigen zugeordnet, der faktisch auf sie zugreifen kann, der sie also z. B. speichern, verarbeiten, verkaufen oder löschen kann.“⁰⁷

Tatsächlich? Im Bundesverkehrsministerium (BMVI) ist man sich nicht so sicher. Denn der Europäische Gerichtshof hat 2016 beispielsweise dynamische, also nur zeitweise vergebene IP-Adressen für personenbezogene Daten erklärt. Jede NutzerIn hat eine solche, wenn sie im Internet unterwegs ist. Personenbezogen ist diese Adresse, weil es möglich ist, „die betreffende

06 Ich verwende diesen Begriff in Anschluss an Eugene Thacker, Netzwerke – Schwärme – Multitudes, in: Eva Horn (Hrsg.), Schwärme – Kollektive ohne Zentrum. Eine Wissensgeschichte zwischen Leben und Information, Bielefeld 2007, S. 27–68.

07 Arbeitsgruppe „Digitaler Neustart“ der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder, Bericht vom 15. 5. 2017, S. 76.

Person anhand der Zusatzinformationen, über die der Internetzugangsanbieter dieser Person verfügt, bestimmen zu lassen.“⁰⁸ Also folgert das BMVI, „dass auch Daten, die prima facie ‚lediglich‘ technischer Natur sind, personenbezogen sind“. Die technische Entwicklung im Bereich der Datenauswertung des Fahr- und Lenkverhaltens ist derweil soweit fortgeschritten, dass die Standortbestimmung ohne klassische Standortdaten (etwa GPS oder Mobilfunk) möglich ist und damit Bewegungsprofile erstellt werden können.⁰⁹ Die wären dann personenbezogen, also sind es „meine“ Daten, wenn es mein Auto ist.

Micro-Targeting

Facebook schert das alles nicht. Die Firma sichert sich in ihren Nutzungsbedingungen – neben den Rechten an hochgeladenen Fotos und Beiträgen – vor allem alle Rechte zu, die sich als Daten aus der dynamischen Nutzung des eigenen Dienstes ergeben: „Wir erfassen Informationen darüber, wie du unsere Produkte nutzt, (...) über die von dir genutzten Funktionen, über die von dir durchgeführten Handlungen, über die Personen oder Konten, mit denen du interagierst, und über die Zeit, Häufigkeit und Dauer deiner Aktivitäten. Zum Beispiel protokollieren wir, wenn du unsere Produkte gerade nutzt bzw. wann du diese zuletzt genutzt hast, und welche Beiträge, Videos und sonstigen Inhalte du dir in unseren Produkten ansiehst. Wir erfassen auch Informationen darüber, wie du Funktionen wie unsere Kamera nutzt.“¹⁰ Das ist Klartext. Auf Basis firmeneigener Algorithmen entsteht so das „Micro-Targeting“, das heißt der genaue Zuschnitt von bezahlten Botschaften für den einzelnen User. Der NutzerIn bietet Facebook zwar ein sogenanntes Activity Log, das ihre Likes, Kommentare, Shares etc. chronologisch auflistet; aber das Persönlichkeitsprofil, das Facebook daraus erstellt, bleibt verborgen.

ForscherInnen wie Michal Kosinski, Samuel Gosling, Sandra Matz und andere haben in den vergangenen Jahren herausgefunden, aus wie wenigen Likes ein Algorithmus beispielsweise ein dichtes, individuelles Profil innerhalb des „Big Five“-Mo-

dells erstellen kann. Mithilfe dieses Modells lässt sich ein Charakter über die jeweilige Ausprägung von fünf unabhängigen Merkmalsfeldern ausdrücken. Diese umfassen „Offenheit für Erfahrung, Gewissenhaftigkeit, Extrovertiertheit, Freundlichkeit und Neurotizismus“.¹¹ Die Wissenschaftler weisen nach, dass nicht nur Likes und Bilder, sondern auch Geschriebenes in solche Profilbildungen eingehen kann.¹² Den NutzerInnen zeigt Facebook nur, was sie ohnehin schon wissen. Welches Profil, welche Persönlichkeitsmodelle, welche Merkmale, welches psychometrische Design sich daraus ergibt, erfahren sie nicht; das bleibt das Geschäftsgeheimnis von Facebook. Wir wissen nicht einmal, nach welchem der in der Marketingforschung so zahllos existierenden Persönlichkeitsmodellen die Firma tatsächlich vorgeht.¹³

Das Entscheidende daran ist nicht so sehr, dass eine lebendige Person, die NutzerIn, auf ein Persönlichkeitsmodell reduziert wird. Entscheidend sind die Datenmassen, mit denen das Modell ausgestattet ist: Sie ermöglichen Aussagen mit statistisch hoher Wahrscheinlichkeit darüber, was die NutzerIn in der Zukunft tun wird – zum Beispiel, wenn sie mit politischen Botschaften konfrontiert wird, die sie bislang noch nie gesehen hat.¹⁴ Das ist in der Tat eine völlig neue, aber sehr reale Art der Ungerechtigkeit. Der Skandal um die von Facebook illegal an Cambridge Analytica verkauften Daten für das Micro-Targeting von Trump-Wählern – ein „Fehler“, für den sich der Vorstandsvorsitzende Mark Zuckerberg vor dem US-Senat „entschuldigte“ – macht vergessen, dass es dieses illegalen Geschäfts nicht bedurft hätte: Die eigenen Modelle reichen aus, um bessere Prognosen für das zukünftige Verhalten von Personen zu geben, als es selbst engste Angehörige oder Ehepartner könnten.¹⁵

08 Europäischer Gerichtshof, C-582/14 (Breyer/Deutschland), 19.10.2016.

09 BMVI, „Eigentumsordnung“ für Mobilitätsdaten? Eine Studie aus technischer, ökonomischer und rechtlicher Perspektive, Berlin 2017, S. 48.

10 Siehe www.facebook.com/about/privacy/update.

11 Sandra Matz/Yin Wah Fiona Chan/Michal Kosinski, *Models of Personality*, in: Marko Tkalčić et al. (Hrsg.), *Emotions and Personality in Personalized Services. Models, Evaluation and Applications*, Cham 2016, S. 35–54, hier S. 42.

12 Vgl. Michal Kosinski et al., *Mining Big Data to Extract Patterns and Predict Real-Life Outcomes*, in: *Psychological Methods* 4/2016, S. 493–506.

13 Vgl. Cristina Segalin et al., *What Your Facebook Profile Picture Reveals about Your Personality*, in: *Computer Science*, 13.8.2017, arxiv.org/abs/1708.01292.

14 Vgl. Kosinski (Anm. 12).

15 Vgl. Niels Buus Lassen/Lisbeth la Cour/Ravi Vatrappu, *Predictive Analytics with Social Media Data*, in: Luke Sloan/Anabel Quan-Haase, *The Sage Handbook of Social Media Research Methods*, London 2017, S. 328–341.

DAS EIGENTLICHE PROBLEM: DATENARBEIT & DATENEIGENTUM

In ihrer Regierungserklärung fragt Merkel: „Wird der Einzelne auf neue Weise ausgebeutet, weil die Daten privaten Monopolen (...) gehören?“¹⁶ Sprachlich schiebt die Kanzlerin das Problem der Ungerechtigkeit damit auf das Feld wirtschaftlicher Nutzung. „Die Frage, ob und wie ein Eigentum an Daten ausgestaltet sein kann, müssen wir zügig angehen“,¹⁷ heißt es im Koalitionsvertrag. Das Posten von Werbung auf die Ergebnisseiten einer Suche oder in „Facebook-Home“-Spalten wird allein durch die NutzerInnen möglich, aber was ist das für eine Tätigkeit? Arbeiten sie? Spielen sie? Sind sie Unternehmer? Oder muss die Frage lauten: Was veräußern sie?

Datenarbeit

„Facebook ist mehr als eine Plattform für Sozialität oder eine bestimmte Organisationsform der Infosphäre. Im Wesentlichen ist es eine Produktionsweise – eine Art und Weise, Menschen zum Arbeiten zu bringen, die den Wert generieren, der es der Plattform erst ermöglicht, all die anderen Funktionen zu erfüllen, die man ihr zuschreibt.“¹⁸ Der Medienwissenschaftler Mark Andrejevic fasst in diesem Satz eine Diskussion zusammen, die, weit entfernt von Merkel, seit nunmehr fast zwei Jahrzehnten unter dem Stichwort „immaterielle Arbeit“ geführt wird. Der Begriff wurde vom italienischen Soziologen Maurizio Lazzarato 1996 geprägt¹⁹ und beschreibt, wie Wert aus affektiven und kognitiven Aktivitäten erzeugt wird – beim Filmeschauen, bei der Serienrezeption, auf Spielekonsolen, auf Fan-Seiten etc. „Arbeit“ also, die auf verschiedene Weise in kapitalistischen Ökonomien kommerzialisiert wird. Was Facebook betrifft, spitzte es die Kunstkuratorin Laurel Ptak in ihrem Manifest „Wages for Facebook“ (Löhne für Face-

book), das sich an Silvia Federicis Text „Löhne für Hausarbeit“ von 1975 anlehnt, vor einigen Jahren so zu: „Sie sagen, es ist Freundschaft. Wir sagen, es ist unbezahlte Arbeit. Mit jeder Art von Chat, Tag oder Anstupser verhilft Ihnen unsere Subjektivität zu einem Gewinn. Sie nennen es teilen. Wir nennen es Diebstahl.“²⁰ Eine antikapitalistische Kritik, die mit dem marxischen Argument der Entfremdung operiert, dabei aber durchaus klug den Finger auf die faktische Umdeutung legt, die die Nutzerdaten durch die Algorithmen von Facebook erfahren: „Löhne für Facebook zu fordern heißt sichtbar machen, dass unsere Meinungen und Emotionen im Internet für eine spezifische Funktion verdreht wurden, und dann als Modell auf uns zurückgeworfen wurden, dem wir uns anpassen sollen, wenn wir in dieser Gesellschaft akzeptiert werden wollen.“ Diesen Punkt übersehen die vielen Diagnosen des *double sharing*, des doppelten Teilens von Daten (mit Freunden/mit Facebook):²¹ nämlich, dass die Daten, die auf der Nutzeroberfläche geteilt werden, sehr unterschiedlich sind von denen in den Algorithmen, es sind gewissermaßen Daten in verschiedenen Aggregatzuständen. Gleichwohl geht Ptak nicht über eine künstlerisch-aktivistische Symbolik hinaus. Konkrete Formen der Entlohnung schlägt sie nicht vor.

„In der fordistischen Epoche der kapitalistischen Produktion, also in der Zeit der industriellen Fließbandarbeit, war Arbeitszeit Zeit der Mühen (...), während die Freizeit, wie Herbert Marcuse in den 1950er Jahren festhielt, ‚die Zeit des Eros‘ war. Im zeitgenössischen Kapitalismus laufen Spiel und Arbeit, Eros und Thanatos, Lustprinzip und Todestrieb mehr und mehr zusammen, indem von Arbeitern erwartet wird, dass sie während der Arbeit Spaß haben, während das Spielen produktiv und arbeitsähnlich wird. Spiel- und Arbeitszeit überschneiden sich, und die ganze menschliche Zeit der Existenz wird tendenziell für die Kapitalbildung ausgenutzt. Die Ausbeutung von Facebook-Arbeit ist ein Ausdruck dieser Veränderungen in der kapitalistischen Produktion und der damit verbundenen Transformation der Triebstruktur.“²² Deshalb nannte der Medien-

16 Deutscher Bundestag, Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel, Plenarprotokoll vom 21. 3. 2018, S. 19.

17 CDU/CSU, SPD, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 12. 3. 2018, S. 129.

18 Mark Andrejevic, Facebook als neue Produktionsweise, in: Oliver Leistert/Theo Röhle, Generation Facebook. Über das Leben im Social Net, Bielefeld 2011, S. 31–49, hier S. 31.

19 Maurizio Lazzarato, Immaterielle Arbeit. Gesellschaftliche Tätigkeit unter den Bedingungen des Postfordismus, in: Antonio Negri et al. (Hrsg.), Umherschweifende Produzenten. Immaterielle Arbeit und Subversion, Berlin 1998, S. 39–52.

20 Laurel Ptak, Wages for Facebook, 2014, wagesforfacebook.com.

21 José van Dijck, Flickr and the Culture of Connectivity Sharing Views, Experiences, Memories, in: Memory Studies 4/2011, S. 401–415.

22 Christian Fuchs, The Political Economy of Privacy on Facebook, in: Television & New Media 2/2012, S. 139–159, hier S. 146.

wissenschaftler Julian Kücklich diese arbeitenden Spieler schon 2005 „Playbours“.²³

Die Soziologin Carolin Wiedemann hat in ihrer Analyse des „Subjektivierungsregimes“ auf Facebook den Aspekt stark gemacht, dass auf dieser Plattform alle User sich, ob sie wollen oder nicht, zu Unternehmern mausern müssen, um in ihren Profilen und Postings gut dazustehen. „Drücke dich aus: Richte dein Facebook-Profil ein. (...) Welche Informationen zeigen am besten, wer du bist?“²⁴ Facebooks Ideal ist eine neoliberal verstandene Welt, in der alles den (guten) Marktkräften unterworfen wird. Das heißt, Facebook will dafür „Sorge tragen, dass die Individuen ihre Freiheit in einer bestimmten Form gebrauchen: nämlich unternehmerisch (...) Prägnant wie eine Marke müssen sich die UserInnen präsentieren. Wie ein Produkt, das in der Werbung angepriesen wird.“²⁵ Die Profilbildung auf Facebook komme insgesamt, so Wiedemann, dem „Modell der Prüfung von Persönlichkeitsmerkmalen“ nahe, wie es etwa in Assessment-Centern in Einstellungsverfahren heute gang und gäbe ist. Die NutzerIn als sich selbst anpreisende UnternehmerIn wird mit dem internen Verwertungsraster von Facebook eins. Wenn ich mich selbst schon nach dem „Big Five“-Persönlichkeitsmodell in Facebook exponiere, braucht es kaum noch eine Umformung meiner Daten. Oder anders gesagt: Jeder, der sich konsequent im Sinne Facebooks profiliert, arbeitet nicht, spielt nicht, „playbourt“ nicht, sondern „unternimmt“ sich als zur Marke und Ware gewordenen Selbst auf einem Markt, auf dem er sich durch ihm gemäße Werbung und Konsumaufforderungen wieder begegnet. Ein vollendeter Zirkel in einem idealen neoliberalen Markt.

Dateneigentum

Angela Merkel geht es auch um neue Märkte, zur Lösung jenes „zentralen Gerechtigkeitsproblems“ (erstaunlich: weder EU noch BMVI erwähnen diesen Aspekt). Allerdings: Daten sind keine Kartoffeln. Daten sind nichts Anfassbares, nichts Körperliches, keine Sachwerte mit „Ha-

benstruktur“²⁶. Daten sind Informationen, basierend, wie die Informationstheorie seit den 1940er Jahren weiß, auf Unterscheidungen. Ein Sachverhalt, der eine Unterscheidung macht, ist eine Information, ein Datum. Mein Name ist Müller, nicht Miller. Daten sind Unterscheidungen von Unterscheidungen. Eigentum dagegen ist eine Sache, über die man, wie Juristen sagen, „Herrschaftsmacht“ erringt, wenn sie einem gehört.

Die Gutachter des BMVI wissen, trotz aller Befürwortung, wie juristisch prekär der Begriff des Dateneigentums bleibt. Ihnen geht es daher mehr um „Förderung des Bewusstseins, dass Daten ein marktfähiges Gut sind: Damit insbesondere Nutzer von Online-Diensten wirklich privatautonom über die Freigabe und Preisgabe ihrer Daten entscheiden können.“²⁷ Dagegen sieht die Arbeitsgruppe „Digitaler Neustart“ der Justizminister der Länder keinen Handlungsbedarf: Es sei „nicht erkennbar, dass der Datenhandel durch Einführung eines absoluten Rechts an Daten gefördert werden könnte.“²⁸ Jede Einräumung eines Verwertungsrechts an personenbezogenen Daten ist auch mit dem heutigen Datenschutz schon möglich.

PRÄDIKATIVES PERSÖNLICHKEITSPROFIL STATT FREIES SUBJEKT

Aber so gut und weltweit anerkannt der Europäische Datenschutz dasteht, er kann die Asymmetrie in den Daten der Konnektivitätsmedien nicht beheben. Eigentumsveräußerung böte vielleicht ein Entgelt als Ausgleich, ähnlich würde möglicherweise auch Lohn für immaterielle Arbeit oder für „Playbour“ wirken. Näher besehen aber sind dies Modelle, die an der Wirklichkeit – aus unterschiedlichen ideologischen Gründen – vorbeigehen. Denn was genau ist das „zentrale Gerechtigkeitsproblem der Zukunft“, das Merkel anspricht?

Wir können es analytisch nunmehr genauer benennen: Die Umdeutung der Userdaten auf Facebook oder Google²⁹ zu prädikativen Persönlichkeitsprofilen, die den NutzerInnen verborgen

23 Julian Kücklich, *Precarious Playbour: Modders and the Digital Games Industry*, in: *The Fibreculture Journal* 5/2005, <http://five.fibreculturejournal.org/fcj-025-precarius-playbour-modders-and-the-digital-games-industry>.

24 Facebook-Hilfe zit. nach Carolin Wiedemann, *Selbstvermarktung im Netz – eine Gouvernementalitätsanalyse der Social Networking-Site ‚Facebook‘*, Saarbrücken 2010, S. 65.

25 Ebd.

26 Karl-Heinz Fezer, *Repräsentatives Dateneigentum. Ein zivilgesellschaftliches Bürgerrecht*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin 2018, S. 59.

27 BMVI (Anm. 9), S. 5.

28 Arbeitsgruppe „Digitaler Neustart“ (Anm. 7), S. 70.

29 Google und Facebook stehen hier stellvertretend für die zahllosen anderen Portale, Apps und Geräte, die unsere Daten sammeln.

bleiben, obwohl sie deren zukünftiges Verhalten vorhersagen, enthält eine tiefe kulturelle und soziale Ungerechtigkeit, nicht so sehr eine im engeren Sinn wirtschaftliche. Denn was hier sozial mächtig wird, ist eine Veränderung im Begriff der Person, des Subjekts und damit des Menschenbildes, eine Veränderung, gegen die die normale NutzerIn machtlos bleibt. Daten, die Facebook vermarktet, sind Daten mit einer neuen kulturellen Semantik und mit neuen politischen Wirkungen; denn sie verschieben den Begriff der natürlichen Person hin zu einer bloßen Instanz von Persönlichkeitsmodellen – und hebeln damit den demokratischen Freiheitsraum des Individuums strukturell aus.

Dagegen hilft nur, was in der Industriegeschichte der USA bereits über 270 Mal geschehen ist:³⁰ eine Entflechtung und De-Monopolisierung großer Konzerne. Angesichts der Zwei-Drittel-Übermacht, die Facebook und Google im Online-Werbemarkt erreicht haben, und der 75 Prozent, die Amazon im Online-Buchhandel an Marktmacht hält, haben die Zeitungen „The Guardian“ und „Wall Street Journal“ im letzten Jahr vermehrt daran erinnert, dass Standard Oil Ende des 19. Jahrhunderts ebenfalls über 80 Prozent des Marktes beherrschte, und der Supreme Court 1911 die Firma John D. Rockefellers erfolgreich zerschlug. Ähnliche Forderungen werden heute vor allem gegenüber Facebook, Google und Amazon erhoben.³¹ In den USA reicht die Reihe der sozial und ökonomisch wirksamen Entflechtungen vom sogenannten Paramount-Urteil 1948 (die Filmfirma verlor dabei ihre Kinoketten im Land, was zugleich das Ende des sogenannten Studiosystems in Hollywood bedeutete) über die Zerschlagung von AT&T in den 1980er Jahren bis hin zum Microsoft-Urteil im Jahre 2000, das die Firma in zwei Teile zu zerlegen anordnete, jedoch vom Justizministerium der Bush-Regierung durch Zuweisung eines neuen Richters letztlich aufgehoben wurde.³²

30 William H. Page/John E. Lopatka, *The Microsoft Case. Antitrust, High Technology, and Consumer Welfare*, Chicago–London 2007, S. 4.

31 Vgl. Larry Elliott, *Is it Time to Break up the Tech Giants Such as Facebook?*, 25.3.2018, www.theguardian.com/business/2018/mar/25/is-it-time-to-break-up-the-tech-giants-such-as-facebook; Greg Ip, *Facebook's Monopoly Is Ripe for Regulation*, 12.4.2018, www.marketcreener.com/FACEBOOK-10547141/news/WSJ-26327169.

32 Vgl. Page (Anm. 30), S. 34.

33 Vgl. Amy N. Langville/Carl D. Meyer, *Google's PageRank and Beyond: the Science of Search Engine Rankings*, Princeton–Oxford 2006.

Nimmt man das Microsoft-Urteil als Referenz, so gibt es für den operativen Weg einer Entflechtung von Google und Facebook die Möglichkeit, das Front-End vom Back-End der Applikationen jeweils unternehmerisch zu trennen. Die Google-Suche zeigt bekanntlich eine Such- und eine Ergebnisseite; letztere ist das Front-End. Das Back-End von Google sind die „Crawler“ und „Spider“, die das Netz durchsuchen, indizieren und gewichten, das sind die Datenbanken, aus denen sich in Millisekunden das Front-End bei der Antwortliste speist.³³ Bei Facebook wäre das Back-End die Algorithmen, die die Persönlichkeitsprofile erstellen. Um beides voneinander zu trennen, muss offengelegt werden, welche Struktur die Massen von Daten haben, die die Konzerne horten. Das würde den Markt öffnen, denn es können jetzt auch andere Front- und Back-End-Betreiber auf den Markt kommen.

So wie der US-Bundesrichter Thomas Penfield Jackson 2000 entschied, dass Microsoft geteilt werden solle in eine Firma, die nur Betriebssysteme herstelle, und eine weitere, die alle anderen „Office“-Applikationen entwickelt, so müssten Google und Facebook zerteilt werden in eine Firma, die verkauft, was die NutzerIn sieht, und eine, die die Verarbeitung der Daten und die Micro-Targeting-Profilen anbietet. Damit würde zum ersten Mal der Datensatz einer NutzerIn (aus dem Front-End) ersichtlich. Wir würden eine genormte Schnittstelle kennenlernen und würden auf diese Weise Transparenz gewinnen, die auf keinem anderen regulatorischen Weg sicher herstellbar ist: Nämlich wie unsere Daten tatsächlich transferiert werden und wie der Datensatz aussieht, der unser Persönlichkeitsprofil repräsentiert. Der grundlegende Gedankengang dabei ist, dass man als Nutzer Wahlfreiheit gewänne, welcher Firma man seine Daten anvertraut, und dann potenziell auch, dass verschiedene Firmen unterschiedliche Ausmaße der Datennutzung anbieten können. Wir würden durch Konkurrenz Klarheit erzeugen und mit ihr das „zentrale Gerechtigkeitsproblem der Zukunft“ mildern.

WOLFGANG HAGEN

ist Professor für Medienwissenschaft an der Leuphana Universität Lüneburg.
wolfgang.hagen@leuphana.de

INTERNATIONALE INTERNET-GOVERNANCE

Das Internet als Herausforderung für etablierte Medienpolitik

Johanna Esch

Das Internet erleichtert schon heute unseren Alltag, etwa wenn wir Familientreffen mit einem Instant-Messenger-Dienst planen, wenn wir einen Urlaub online buchen oder wenn wir auf dem Weg zur Arbeit schnell in der Nahverkehrsapp gucken, ob unser Zug Verspätung hat. In Zukunft könnte das Internet noch mehr Chancen bieten. So kann ein „smartes“ Klassenzimmer unter Umständen die Qualität der Bildung erhöhen, das Abgleichen von großen Datenmengen im Netz medizinische Diagnosen verbessern und durch Online-Beteiligungstools kann die demokratische Teilhabe gefördert werden. Doch Themen wie Hasskommentare in sozialen Netzwerken, Datenmissbrauch oder Diskussionen um Künstliche Intelligenz und Netzneutralität zeigen, dass das Internet auch neue Herausforderungen für die Gesellschaft mit sich bringt.

Diese netzpolitischen Diskussionen werden in der Regel der Medienpolitik zugeordnet, obwohl sie überwiegend mehrere Politikbereiche gleichzeitig tangieren, etwa Sicherheits-, Wirtschafts- und Sozialpolitik. Ganz gleich, welcher Politikbereich betroffen ist: Es geht letztlich um die Frage, wie wir als digitale Gesellschaft in Deutschland zusammenleben wollen, welche Regeln wir uns beim Surfen im Netz geben wollen und wie wir dafür sorgen, dass diese Regeln auch eingehalten werden.

In diesem Artikel zeige ich, warum klassische medienpolitische Regelungen beim Umgang mit dem Internet nicht mehr greifen. Darüber hinaus werden Lösungsansätze aufgezeigt, wie das Internet reguliert werden kann. Diese Lösungsansätze – so viel sei schon zu Beginn gesagt – funktionieren vor allem auf internationaler Ebene.

GLOBALER CHARAKTER DES INTERNETS

Das Internet ist technisch gesehen ein weltumspannendes dezentrales Netzwerk aus Rechnern. Es hat überall auf der Welt Nutzer*innen, funktioniert nicht nach nationalstaatlichen Prinzipien und kennt keine nationalen Grenzen. Internetnutzer*innen verlassen mit einem Klick unter Umständen den deutschen Rechtsraum, obwohl sie sich beim Surfen mit dem Tablet nicht von der heimischen Couch erheben.⁰¹ Diese Eigenschaften des Internets machen seine Regulierung zu einer immensen Herausforderung. Aufgrund der Internationalität des Mediums Internet ist die bisherige, national ausgerichtete Medienpolitik nicht mehr wirksam.⁰² So kann Deutschland beispielsweise das Zeigen von pornografischem Material ohne Altersnachweis verbieten und damit seine Jugendschutzvorschriften im Netz anwenden; die tatsächliche Handhabe ist aber wesentlich komplizierter. Denn wenn die Server, auf denen das Material gespeichert ist, in einem Land mit einer anderen Rechtsprechung als in Deutschland liegen, ist das Material nicht unbedingt illegal. Auch ein bloßes Übertragen des deutschen Rechts oder der deutschen Moral- und Wertevorstellungen auf das Internet ist nicht möglich. So werden Aufnahmen von einem bekleideten, sich küssenden Paar in Deutschland nicht als jugendgefährdend wahrgenommen, in anderen Ländern sind solche Bilder jedoch verboten oder sorgen zumindest für Verärgerung in der Bevölkerung. Weltweit herrscht demnach keineswegs Einigkeit darüber, was moralisch im Internet akzeptiert ist und was illegal ist und was nicht.⁰³

LÖSUNGSANSÄTZE AUF INTERNATIONALER EBENE

Auf internationaler Ebene gibt es zwei gegenläufige Positionen dazu, wie das Internet reguliert werden sollte. In Staaten wie China, dem Iran oder Russland gibt es die Tendenz, das Internet nach dem Souveränitätsprinzip der einzelnen Länder zu regulieren. Dabei gilt, dass jeder Staat für seine Bürger*innen Funktionen im Internet genehmigen oder sperren kann – so, wie es aus nationaler Sicht angemessen scheint. Staaten schaffen dadurch eine Art beschränktes nationales Internet. Zum Beispiel hat China die nationale Souveränität zum obersten netzpolitischen Ziel erklärt und deswegen Netzangebote im zweistelligen Millionenbereich geschlossen. Die verbleibenden Angebote unterliegen der staatlichen Zensur und werden von rund 30 000 Spezial-Polizist*innen überwacht. Das führt dazu, dass das soziale Netzwerk Facebook in China nicht existiert und der Messenger-Dienst Whatsapp so verlangsamt wird, dass er de facto nicht nutzbar ist. Im August 2018 sorgte die Meldung für Schlagzeilen, dass das in China verbotene Google eine nach den chinesischen Zensurrichtlinien funktionierende Suchmaschine starten wolle.⁰⁴ Aufgrund dieser Situation spricht der Netzpolitik-Experte Wolfgang Kleinwächter im Fall China nicht mehr vom Internet, sondern von einem „nationalen Intranet“.⁰⁵

Im Gegensatz zu diesem Politikstil steht die demokratische Überzeugung, dass ein freies Internet ein wichtiges Gemeingut ist, das durch internationale Kooperationen geschützt werden sollte. Diese Kooperationen können zum einen auf zwischenstaatlicher (intergouvernementaler) Ebene oder als Internet-Governance-Ansatz entstehen. Beide Wege werden von demokratischen Staaten und auch von Organisationen wie der Europäischen Union und dem Europarat genutzt.

01 Vgl. Markus Bechedahl/Falk Lüke, *Die digitale Gesellschaft*, München 2012, S. 67; Manuel Puppis, *Einführung in die Medienpolitik*, Konstanz 2010², S. 255–260.

02 Vgl. Alexander Wragge, Interview mit Wolfgang Kleinwächter, „Es herrscht kalter Krieg“, 10. 12. 2012, <https://irights.info/artikel/wolfgang-kleinwachter-%e2%80%9ees-herrscht-kalter-krieg/9839>; Puppis (Anm. 1), S. 259.

03 Vgl. ebd., S. 260.

04 Vgl. Simon Rebiger, *Kritik von allen Seiten für Googles chinesische „Zensurmaschine“*, 13. 8. 2018, <https://netzpolitik.org/2018/kritik-von-allen-seiten-fuer-googles-chinesische-zensurmaschine/>; Wragge (Anm. 2).

05 Wolfgang Kleinwächter zit. in Wragge (Anm. 2).

Der klassische Weg in der internationalen Politik ist die Lösungsfindung auf zwischenstaatlicher Ebene. Zwei oder mehrere Staaten beziehungsweise ihre Regierungen verhandeln über gemeinsame Regeln. Am Ende der Verhandlungen steht ein Vertragswerk.⁰⁶

Für diese Art der internationalen Kooperation ist die Budapester Konvention gegen Cyberkriminalität von 2004 ein wichtiges Beispiel. Sie ist ursprünglich ein Regelwerk zwischen Mitgliedsstaaten des Europarates, wurde aber auch von anderen Ländern wie den USA, Japan oder Südafrika unterzeichnet. Die Budapester Konvention stimmt die unterschiedlichen nationalen strafrechtlichen Bestimmungen für Straftaten im Internet und deren Verfolgung auf internationaler Ebene miteinander ab. Da das Übereinkommen nicht immer mit nationalem Recht zu vereinbaren ist, wird es auch kritisch bewertet. Beispielsweise verbietet die Konvention rassistische Äußerungen im Netz, während die gleichen Äußerungen in den USA jedoch durch nationales Recht erlaubt werden, da sie unter den Schutz der freien Meinungsäußerung fallen.⁰⁷

Solche rein zwischenstaatlichen Regulierungen des Internets haben den Vorteil, dass es valide Vertragswerke gibt, auf die sich Staaten berufen können. Ein Defizit ist, dass diese Verträge wegen der technologischen Schnelligkeit des Internets schnell veraltet sind. Ein anderes Defizit liegt in der Wirksamkeit zwischenstaatlicher Vertragswerke. Es gibt Bedenken, dass wegen der vielfältigen und teils äußerst mächtigen nichtstaatlichen, oft privatwirtschaftlichen Akteur*innen eine rein zwischenstaatliche Regulierung des Internets nicht mehr uneingeschränkt möglich sei. Vielmehr brauche es für eine wirksame Regulierung internationale Kooperationen, bei denen die verschiedenen Internet-Akteur*innen aus Wirtschaft, Politik und auch Zivilgesellschaft eingebunden sind.⁰⁸

06 Vgl. Annegret Bendiek, *Umstrittene Partnerschaft. Cybersicherheit, Internet Governance und Datenschutz in der transatlantischen Zusammenarbeit*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 26/2013, S. 7f.; siehe auch Joachim Betz/Hans-Dieter Kübler, *Internet Governance: Wer regiert wie das Internet?* Wiesbaden 2013, S. 50–57; Wragge (Anm. 2).

07 Vgl. Bendiek (Anm. 6), S. 11; Henning Lahmann et al., *Wer regiert das Internet? Akteure und Handlungsfelder*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2016, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hbz:708-dh1508>, S. 15, S. 19–25.

08 Vgl. Bechedahl/Lüke (Anm. 1), S. 72; Betz/Kübler (Anm. 6), S. 52–65; Jeanette Hofmann, *Internet Governance: Theoretische und empirische Annäherungen an einen schwer fassbaren Gegenstand*, in: *Journal of Self-Regulation and Regulation* 1/2015,

Ein Beispiel, das verdeutlicht, dass eine Regulierung ohne den Einbezug der mächtigen Internetkonzerne kaum möglich ist, ist der Streit zwischen der EU und Google. Die Staaten der EU haben ein gemeinsames Kartellrecht. Aus Sicht der EU-Kommission verstößt Google dagegen, indem es mit seinem Betriebssystem Android seine Marktmacht missbraucht. Die EU belegte den Konzern deswegen mit einer Rekordstrafe von 4,3 Milliarden Euro. Indem die EU-Staaten sich auf ihr Kartellrecht berufen, nutzen sie also ihr gemeinsames Vertragswerk. Ob die Strafzahlungsforderung Google jedoch dazu bringen wird, sein Handeln zu ändern, ist noch offen. Es ist eher davon auszugehen, dass der Konzern, der 2017 einen Umsatz von über 110 Milliarden Euro erwirtschaftete,⁹⁹ diesen und weiteren Strafzahlungen nachkommt, anstatt seine ertragreichen Geschäftspraktiken zu ändern. Das Vertragswerk würde demzufolge seine erwünschte Wirkung verfehlen, Marktmissbrauch zu verhindern.¹⁰

INTERNET-GOVERNANCE

Der andere Ansatz zur Regulierung des Internets ist der Internet-Governance-Ansatz, den die UN, die EU und Staaten wie Deutschland zur Regulierung des Internets anwenden. Der Internet-Governance-Ansatz betont den dezentralen und internationalen Charakter des Internets und setzt auf internationale Kooperationen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteur*innen.¹¹ Der Ansatz greift damit die Kritik an der zwischenstaatlichen Lösungsfindung auf. Die UN definiert Internet-Governance wie folgt: „Internet Gover-

nance ist die Entwicklung und Anwendung von gemeinsamen Prinzipien, Normen, Regeln, Entscheidungsfindungsverfahren und Programmen, die die Entwicklung und den Gebrauch des Internets prägen, durch Regierungen, private Unternehmen und die Zivilgesellschaft.“¹²

Internet-Governance folgt zwei Grundsätzen: dem Multistakeholder- und dem Bottom-up-Ansatz. Für den Multistakeholder-Ansatz ist es maßgeblich, dass die verschiedenen Interessengruppen (Stakeholder), wie Vertreter*innen aus Wirtschaft, Politik, Zivilgesellschaft, Netzcommunity und Wissenschaft, gleichberechtigt zusammenkommen. Das Ziel des Ansatzes ist es, einen groben inhaltlichen Konsens zwischen den Stakeholdern herzustellen.¹³ Der Bottom-up-Ansatz beschreibt einen Politikstil, in dem nicht politische Beschlüsse (etwa Gesetze) getroffen werden und dann von „oben“ nach „unten“ an die Bürger*innen weitergereicht werden, sondern das Gegenteil geschieht: Politische Vorschläge können von „unten“, etwa von zivilgesellschaftlichen Vertreter*innen, nach „oben“ gelangen.¹⁴

Gerade deswegen wird dem Ansatz der Internet-Governance ein Legitimationsdefizit vorgeworfen: Nichtstaatliche Internet-Akteur*innen sind keine gewählten Vertreter*innen und hätten deswegen keine Berechtigung, den Politikprozess zu gestalten.¹⁵ Zudem wird der Internet-Governance-Ansatz wegen eines möglichen Machtgefälles zwischen den Stakeholdern kritisiert. Es gibt Bedenken, dass Vertreter*innen der Wirtschaft – vor allem von US-Unternehmen – durch ihre finanziellen Mittel ihre Interessen überproportional durchsetzen können.¹⁶ IT-Sicherheitsexpert*innen und Netzaktivist*innen warnen davor, dass Politiker*innen wenig Inter-

S. 37; Lahmann et al. (Anm. 7), S. 19, S. 25; Milton L. Mueller, Gibt es Souveränität im Cyberspace?, in: *Journal of Self-Regulation and Regulation* 1/2015, S. 65 f.; Puppis (Anm. 1), S. 260; Christian Stöcker, Governance des digitalen Raumes: aktuelle netzpolitische Brennpunkte, in: *APuZ* 7/2012, S. 10.

99 Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/74364/umfrage/umsatz-von-google-seit-2002>.

10 Vgl. Alexander Mühlauer/Vivien Timmler, EU verhängt 4,3-Milliarden-Euro-Strafe gegen Google, 18.7.2018, www.sueddeutsche.de/wirtschaft/-1.4059410.

11 Um die hier aufgezählten Aspekte zu verdeutlichen, wird inzwischen auch in der Politik oft der Begriff Internet-Governance statt Medienpolitik benutzt. Vgl. z. B. Deutscher Bundestag, Elfter Zwischenbericht der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft, Internationales und Internet Governance, Bundestagsdrucksache 17/12480, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/124/1712480.pdf>, S. 4; siehe auch Hofmann (Anm. 8), S. 33.

12 Vgl. UN-Working Group on Internet Governance, Report of the Working Group on Internet Governance 6/2005, S. 4 (eigene Übersetzung).

13 In der Medienpolitik sind Formen von Multistakeholder-Foren bereits vor dem Internet zu finden, so kann etwa der Rundfunkrat als Multistakeholder-Forum betrachtet werden. Vgl. Klaus Kamps, Grundlagen der Medienpolitik, 9.12.2016, www.bpb.de/171876.

14 Vgl. Bendiek (Anm. 6), S. 8; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags/Sabine Horvath, Internet Governance, Aktueller Begriff 11/2014, www.bundestag.de/blob/195878/af1d82ca9f8950c9259faf3180fc9c79/internet_governance-data.pdf, S. 2; Hofmann (Anm. 8), S. 36–37; Lahmann et al. (Anm. 7), S. 19–23.

15 Vgl. Lahmann et al. (Anm. 7), S. 23.

16 Vgl. Bendiek (Anm. 6), S. 6; Lahmann et al. (Anm. 7), S. 20–23; Vgl. Wragge (Anm. 2).

net-Expertise mitbrächten und deswegen leicht von Wirtschafts-Lobbyist*innen beeinflusst werden könnten.¹⁷ Empfehlungen könnten so leicht im Sinne der Konzerne verwässert werden. Auch vor der Zeit des Internets wurde die Medienpolitik in Deutschland von Lobbyist*innen beeinflusst. Allerdings ist die Wirtschaftskraft, die technische Monopolstellung und die damit verbundene Macht der größten Internetkonzerne wie Google, Apple, Facebook und Amazon nicht mit der Situation von Politik und Wirtschaft vor dem Internet zu vergleichen. Folglich ist der Umgang mit den großen Internetkonzernen für die deutsche Medienpolitik eine neue Herausforderung.¹⁸

Ziel des Internet Governance-Ansatzes ist es, den Austausch, die Diskussionen und die Verständigung zwischen Internet-Akteur*innen zu fördern. Grundsätzlich sind Erfolge und Misserfolge diesbezüglich allerdings schwer messbar. Ob beispielsweise ein soziales Netzwerk seine Datenschutzrichtlinien verbessert, weil es in einem Internet-Governance-Prozess vorher mit Datenschützer*innen diskutiert hat, ist kaum nachzuweisen.

NATIONALE UND EUROPÄISCHE EBENE

Die deutsche Politik rückte das Thema Internet zuletzt mehr in den Vordergrund. Planmäßig sollen im Jahr 2018 neue Foren entstehen, die teils Multistakeholder-Elemente aufweisen, wie etwa eine Datenethik-Kommission, ein Digitalrat und eine Enquete-Kommission zu Künstlicher Intelligenz.

Zu Beginn der aktuellen Legislaturperiode wurden netzpolitische Themen zum ersten Mal stärker zentralisiert im neugeschaffenen Amt der Staatsministerin für Digitalisierung im Kanzleramt, besetzt mit der CSU-Politikerin Dorothee Bär. Dennoch gibt es in Deutschland kein eigenständiges Digitalministerium. Allerdings wurde zur besseren Netzpolitik-Koordinierung unter dem Vorsitz der Bundeskanzlerin ein Digitalkabinettsrat gegründet – eine Vernetzungsrunde maßgeblich der Bundesminister*innen. Erste Themen

des Digitalkabinetts sind künstliche Intelligenz, der Einsatz der Blockchain-Technologie und die Digitalisierung der Arbeitswelt.¹⁹ Internetthemen verteilen sich nach wie vor auf verschiedene Ministerien, etwa auf die Bundesministerien für Verkehr und digitale Infrastruktur, für Familie, Senioren, Frauen und Jugend oder für Verteidigung.²⁰

Für viele Regelungen der Internetnutzung in Deutschland ist zudem die EU zuständig.²¹ Sie nutzt zur Bearbeitung internetpolitischer Fragen sowohl den zwischenstaatlichen als auch den Internet-Governance-Regulierungsansatz. Das gleichzeitige Anwenden dieser beiden Politikstile steht durchaus im Widerspruch zueinander. Beispiele, bei denen die EU einen zwischenstaatlichen Regulierungsweg gewählt hat, sind neben der Verhängung von Kartellstrafen auch die Datenschutz-Grundverordnung, die Regeln zur Verarbeitung personenbezogener Daten in den EU-Staaten vereinheitlicht. Den Internet-Governance-Ansatz wendet die EU etwa an, indem sie das europäische Internet Governance Forum, den European Dialogue on Internet Governance (EuroDIG), unterstützt.²²

Die Europäische Kommission hebt hervor, dass der Internet Governance-Ansatz „unerlässlich“²³ sei, um die Chancen, die durch das Internet für die Mitgliedsländer entstehen, zu nutzen. Die Kommission hat deswegen 2010 ein politisches Programm zu Internetthemen verabschiedet, die Digitale Agenda, für die sie zwei Hauptziele formuliert. *Erstens* will die Kommission ein freies Internet, das „denselben Gesetzen und Normen unterliegt, die auch in anderen Bereichen unseres täglichen Lebens gelten“.²⁴ *Zweitens* sollen EU-Bürger*innen von der Wirtschaftskraft der In-

17 Vgl. Beckedahl/Lüke (Anm. 1), S. 22f., S. 63f., S. 204–208, S. 211; Friedhelm Greis, Das Märchen vom Multistakeholderismus, 14.8.2014, www.bpb.de/190016.

18 Vgl. Beckedahl/Lüke (Anm. 1), S. 204–208; Betz/Kübler (Anm. 6), S. 52, S. 58–63, S. 70–74.

19 Vgl. Ingo Dachwitz, Netzpolitik der GroKo: Bundesregierung richtet Kabinettsausschuss für Digitalisierung ein, 18.4.2018, <https://netzpolitik.org/2018/netzpolitik-der-groko-bundesregierung-richtet-kabinettsausschuss-fuer-digitalisierung-ein>.

20 Vgl. Markus Beckedahl, Zwischen Digitalrat und Digitalkabinettsrat: Das Ringen um die „richtige“ Netzpolitik, 2.7.2018, <https://netzpolitik.org/2018/zwischen-digitalrat-und-digitalkabinettsrat-das-ringen-um-die-richtige-netzpolitik>.

21 Vgl. Kamps (Anm. 13).

22 European Dialogue on Internet Governance, 2018, www.eurodig.org/index.php?id=74.

23 Europäische Kommission, Internet-Politik und Internet-Governance. Europas Rolle bei der Mitgestaltung der Zukunft der Internet-Governance, KOM (2014) 72 final, 7.5.2014, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/DE/1-2014-72-DE-F2-1.Pdf>, S. 2.

24 Ebd., S. 12.

ternetbranche profitieren. Dieses Ziel steht vor dem Hintergrund, dass laut der digitalen Agenda der Kommission Wirtschaftsbereiche, die mit dem Internet verknüpft sind, siebenmal schneller wachsen als andere Wirtschaftsbereiche. Aufgrund dessen versucht die EU, ihre Mitgliedsländer attraktiver für die Internetbranche zu machen und vereinheitlicht dafür ihre Internetregeln. Sie nutzt in diesem Kontext den Begriff des digitalen Binnenmarktes.²⁵

Die beiden beschriebenen Ziele der EU stehen teils im Gegensatz zueinander, was die netzpolitische Debatte zu Cloud Computing aus dem Jahr 2012 beispielhaft zeigt. Die Möglichkeit, große Datenmengen im Internet zu speichern, nutzten immer mehr Privatpersonen und Firmen. EU-Politiker*innen sahen eine verpasste Marktchance, da kein europäisches Unternehmen an der Spitze der Cloud-Anbieter war. Sie formulierten ein Strategiepapier mit dem Ziel, die Branche in Europa zu fördern und erfolgreich am Cloud-Computing-Markt teilhaben zu können. Durch die Enthüllungen des Whistleblowers Edward Snowden wurde kurze Zeit später klar, wie schlecht viele Internetfirmen mit Nutzerdaten umgehen. Die EU änderte ihre Cloud-Computing-Strategie daraufhin grundlegend. Anstatt auf dem wirtschaftlichen Interesse liegt der neue Fokus nun auf dem Schutz der Datensouveränität und der Bürgerrechte.²⁶ Da sich die demokratischen und freiheitlichen Normen der EU nicht immer mit ihren wirtschaftlichen Interessen vereinbaren lassen, ringt die EU nach wie vor um eine geeignete Regulierung des Internets.²⁷

VEREINTE NATIONEN

Eine weitere netzpolitische Institution, in der Deutschland und die EU sich engagieren, ist das Internet Governance Forum (IGF) – die maßgebliche Einrichtung der UN zur Bear-

beitung von Internet-Themen.²⁸ Das IGF ist eine seit 2006 bestehende Diskussionsplattform auf internationaler Ebene, die mit dem Internet-Governance-Konzept arbeitet. Das IGF soll den gleichberechtigten Austausch zwischen Interessensvertreter*innen von Staaten, internationalen Organisationen, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft anregen. Das Forum arbeitet vor allem auf sein jährliches Treffen hin, bei dem bis zu 3000 Vertreter*innen aller Stakeholder-Gruppen zusammenkommen.²⁹ 2019 wird das Treffen in Berlin stattfinden.³⁰ Das IGF formuliert den sogenannten Chairman's Report, eine neutrale Zusammenfassung des jährlichen Treffens und einziges formales Produkt des Forums. Weder dieser Bericht noch im Forum getätigte Aussagen haben bindende Verpflichtungen für Politiker*innen oder andere Akteur*innen.³¹

Das IGF gliedert sich in staatsübergreifende und nationale Initiativen.³² Das deutsche Äquivalent ist das Internet Governance Forum Deutschland (IGF-D). Hier arbeiten Vertreter*innen der Bundesregierung, Zivilgesellschaft (etwa Amnesty International), Wissenschaft, Wirtschaft (etwa eco-Verband der Internetwirtschaft) und der technischen Community sowie Nachwuchsvertreter*innen zusammen. 2017 stand unter anderem „Hacking durch Staaten“ als Thema auf der Agenda des jährlichen Treffens. Das IGF-D präsentiert seine Agenda beim IGF-Treffen auf internationaler Ebene.³³

Das IGF und seine Unterforen unterliegen den bereits beschriebenen Chancen und strukturellen Problemen des Internet-Governance-Ansatzes.³⁴ Da das IGF keine bindenden Vorschriften, Erklärungen oder Abkommen formuliert, werden die fehlenden Ergebnisse des Forums als Defizit

25 Vgl. Betz/Kübler (Anm. 6), S. 89–90; Europäische Kommission, Digitale Agenda für Europa, 11/2014, https://europa.eu/european-union/file/1541/download_de?token=L5mXRalQ, S. 3; Europäische Union, Digitale Wirtschaft und Gesellschaft, o.J., https://europa.eu/european-union/topics/digital-economy-society_de.

26 Vgl. Bendiek (Anm. 6), S. 11; European Commission, Unleashing the Potential of Cloud Computing in Europe, COM (2012) 529 final, 27.9.2012, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0529:FIN:EN:PDF>; Puppis (Anm. 1), S. 128–137.

27 Vgl. Betz/Kübler (Anm. 6), S. 89–90; Vgl. Puppis (Anm. 1), S. 127.

28 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Internet Governance, o.J., www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Digitale-Welt/internet-governance.html.

29 Internet Governance Forum, About IGF. FAQs, 2018, www.intgovforum.org/multilingual/content/about-igf-faqs; Lahmann et al. (Anm. 7), S. 20.

30 Vgl. Monika Ermert, Internet Governance Forum soll nach Berlin kommen, 20.7.2017, www.heise.de/newsticker/meldung/Internet-Governance-Forum-soll-nach-Berlin-kommen-3778155.html.

31 Vgl. Hofmann (Anm. 8), S. 37 f.

32 Vgl. Internet Governance Forum, 2015, S. 7, www.intgovforum.org/cms/2015/IGF24.06.2015.pdf.

33 Vgl. Internet Governance Forum Deutschland, 2018, www.intgovforum-deutschland.org.

34 Vgl. Milton L. Mueller, *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*, Cambridge–London 2010, S. 124.

gesehen.³⁵ Der Informatiker und Philosoph Max Senges bemängelt, dass das IGF „weder Zuckerbrot noch Peitsche zur Verfügung“³⁶ hat, um seine Ideen durchzusetzen. Die Sozial- und Medienwissenschaftler Joachim Betz und Hans-Dieter Kübler bewerten das Forum als „ständig tagend (...), aber wenig bewegend“.³⁷ Allerdings weist das IGF eine vor seiner Existenz nicht dagewesenen Diskussionskultur bei Internetfragen auf. Gerade der fehlende Zwang, gemeinsame Erklärungen zu formulieren, macht diese offene Diskussion unter den Stakeholdern möglich.³⁸ Die Chance des IGFs liegt vielmehr in der Vernetzung der Internet-Akteur*innen auf Augenhöhe. Die große Stärke des Forums formuliert das IGF selbst wie folgt: „Das IGF mag zwar kein Mandat haben, um Entscheidungen zu treffen. Aber es kann diejenigen, die ein Mandat haben, informieren und inspirieren.“³⁹

Das IGF-D berichtet außerdem von der positiven Komponente, dass Akteur*innen aller Stakeholder-Gruppen im IGF-D beruflich im Bereich Internet arbeiten. Ihre im Forum gewonnenen Erkenntnisse nähmen sie mit in ihre Netzwerke und in ihre tägliche Arbeit.⁴⁰ Auf diese Weise wirkt das IGF-D nicht nur auf politische Entscheidungsträger*innen, sondern auch zurück in die beteiligten Unternehmen und Initiativen. Grundsätzlich wird das IGF als sinnvolle Möglichkeit der internationalen Internetregulierung gesehen, auch wenn es Forderungen zu Reformen gibt.⁴¹

³⁵ Vgl. Hofmann (Anm. 8), S. 37 f.

³⁶ Max Senges zit. in Ermert (Anm. 30).

³⁷ Betz/Kübler (Anm. 6), S. 70.

³⁸ Vgl. Wolfgang Kleinwächter, Multistakeholderism and the IGF: Laboratory, Clearinghouse, Watchdog, Hintergrundpapier, in: William J. Drake (Hrsg.), Internet Governance: Creating Opportunities for All: the Fourth Internet Governance Forum, Sharm El Sheikh, New York 2010, S. 84.

³⁹ Internet Governance Forum, The Global Multistakeholder Forum for Dialogue on Internet Governance Issues, 8.4.2014, <https://intgovforum.org/cms/2014/IGFBrochure.pdf>.

⁴⁰ Vgl. Telefoninterview der Autorin mit Lorena Jaime-Palasi (Mitglied des Steering Committees des IGF-D und Mitbegründerin der Initiative Algorithm Watch) am 14.8.2018.

⁴¹ Vgl. Bertrand De La Chapelle, Towards an Internet Governance Network: Why the Format of the IGF is One of its Major Outcomes, in: William J. Drake (Anm. 36), S. 92; Wolfgang Kleinwächter, Eine partizipatorische Internetpolitik entwickelt ein neues Politikmodell, 4.10.2011, www.heise.de/tp/features/Eine-partizipatorische-Internetpolitik-entwickelt-ein-neues-Politikmodell-3391503.html; Lahmann et al. (Anm. 7), S. 37; Mueller (Anm. 33), S. 107–125; vgl. Puppis (Anm. 1), S. 163–164.

FAZIT

Die Bedeutung des Internets steigt weltweit von Tag zu Tag. Internetpolitische Themen gewinnen deswegen massiv an Relevanz und stellen Deutschland, die EU und die UN vor die Herausforderung, wie sie das Internet regulieren können.

Dieser Artikel zeigt drei Erkenntnisse auf. *Erstens*: Eine auf nationale Lösungen ausgerichtete Medienpolitik ist überholt. *Zweitens*: Internetregulierungsmaßnahmen bewegen sich in diversen Spannungsfeldern. Zum einen sollen sie ein freies Internet mit demokratischen Grundsätzen garantieren und Verstöße gegen diese Grundsätze wirksam ahnden. Zum anderen sollen die Regulierungsmaßnahmen nicht den wirtschaftlichen Nutzen, der durch das Internet entstehen kann, oder den technischen Fortschritt hemmen. *Drittens*: Die ausschließliche Lösungsfindung auf zwischenstaatlicher Ebene ist wegen der neuen Herausforderungen, die durch das Internet auftreten, kein geeigneter Politikstil, um das Internet zu regulieren. De facto können Entscheidungen, die das Netz betreffen, ohne nichtstaatliche Akteur*innen nicht mehr getroffen werden. Vielmehr kann ein Politikstil, der dem Bottom-up- und dem Multistakeholder-Ansatz folgt, ein Lösungsweg sein. Hierbei müssen sowohl die Politik, die Zivilgesellschaft, als auch die Internetkonzerne miteingebunden werden. Eine Medienpolitik, die diesen Erkenntnissen Rechnung trägt, wird Internet-Governance genannt.

Die Frage, wie wir als digitale Gesellschaft zusammen leben wollen, kann in bereits vorhandenen Foren, wie etwa dem IGF, diskutiert werden. Allerdings kann das Internet nur zu einem Gemeingut werden, das allen in der digitalen Gesellschaft nutzt, wenn Politiker*innen anfangen, die in diesen Foren geführten Diskussionen ernst zu nehmen und ihre Politik nach den Erkenntnissen der Foren zu gestalten.

JOHANNA ESCH

ist Journalistin und Politikwissenschaftlerin. Sie arbeitet als freie Journalistin für den Westdeutschen Rundfunk und forscht derzeit an der Universität zu Köln zum Thema Internet-Governance.

johannaesch@gmx.de

IM MITTELPUNKT DAS KIND

Eine kinderrechtliche Perspektive auf den Kinder- und Jugendschutz im Internet

Jutta Croll

Die Verabschiedung der Kinderrechtskonvention (KRK) durch die Vollversammlung der Vereinten Nationen jährt sich im November 2019 zum 30. Mal. Diese weltweit am häufigsten ratifizierte Vereinbarung setzt den Rahmen für die Umsetzung der Rechte von Kindern durch die 196 Unterzeichnerstaaten sowie für die Wahrnehmung dieser Rechte durch die Kinder selbst. Die UN-Kinderrechtskonvention versteht Kinder als Menschen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Dieser Altersgruppe gesteht die UN-KRK einen besonderen Schutzbedarf im Hinblick auf ihre Rechte zu und formuliert in Artikel 3 Absatz 1 den Vorrang des Kindeswohls: Maßnahmen und Entscheidungen, die Kinder betreffen, sollen von der Überlegung geprägt sein, wie die Interessen des Kindes am besten gewahrt werden können. Eine entsprechende Formulierung enthält auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union aus dem Jahr 2000 in Artikel 24 Absatz 2.

Ebenfalls 1989 entwickelte Tim Berners-Lee am CERN-Kernforschungszentrum in der Schweiz den Quellcode, der als World Wide Web das Internet für jede und jeden zugänglich macht. Seinerzeit war nicht absehbar, dass und in welchem Ausmaß Kinder das Internet künftig nutzen würden. Entsprechend fand das Internet bei der Formulierung der Kinderrechtskonvention keine Berücksichtigung. Seitdem hat sich die Welt in vielerlei Hinsicht verändert, und die Digitalisierung hat massiven Einfluss auch auf die Lebenswelten von Kindern genommen.

Dennoch bieten die UN-KRK und die Europäische Grundrechtecharta verschiedene Ansatzpunkte, die Rechte von Kindern im Internet zu gewährleisten. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf den Rechtsbereichen Zugang; Meinungs- und Informationsfreiheit; Versammlung, Vereinigung, Teilhabe und Spiel; Privatsphäre und Datenschutz; Bildung sowie Schutz und Sicherheit, die

durch die 41 inhaltlichen Artikel im ersten Teil der UN-KRK als Freiheits- und Schutzrechte ausgeführt werden. Den rechtlichen Rahmen für den Kinder- und Jugendschutz im Bereich der Medien setzt in Deutschland das Jugendschutzgesetz auf Bundesebene sowie der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder. Darüber hinaus liegt mit der im Mai 2018 in Kraft getretenen EU-Datenschutz-Grundverordnung eine europaweit gültige Rechtsordnung vor, die erstmals ausdrücklich den besonderen Schutzbedarf von Kindern im Hinblick auf die Verarbeitung ihrer Daten benennt und entsprechende Regelungen vorsieht. Schließlich ist auch das im Oktober 2017 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken unter Jugendschutzaspekten zu berücksichtigen.

Die Wirksamkeit der Regelungen für den Kinder- und Jugendschutz im Internet und der politische Handlungsdruck für eine Neugestaltung dieses Bereichs werden im Folgenden diskutiert.

TECHNISCHE UND REGULATORISCHE ANTWORTEN

Seit die Nutzung des Internets ab den frühen 1990er Jahren in der Bevölkerung Verbreitung gefunden hat, wird auch das Gefährdungspotenzial des Mediums insbesondere im Hinblick auf den Kinder- und Jugendschutz erörtert.

Anfangs konzentrierte sich die Aufmerksamkeit darauf, den Zugang zu Inhalten zu verhindern, die als ungeeignet für Kinder und Jugendliche bestimmter Altersgruppen erachtet werden. Dabei wird unterschieden nach unzulässigen und entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten. Unzulässige Inhalte unterliegen in Deutschland entweder einem absoluten Verbreitungsverbot unter Bezugnahme auf die entsprechenden Regelungen des Strafgesetzbuches – das betrifft zum Beispiel

Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen im Sinne des Paragraphen 86 StGB oder Darstellungen des sexuellen Kindesmissbrauchs im Sinne des Paragraphen 184b StGB – oder einem Verbreitungsverbot im Rundfunk und an Kinder im Internet. Das heißt, dass Inhalte wie etwa Pornografie nur geschlossenen Benutzergruppen, in der Regel unter Anwendung von sogenannten Altersverifikationssystemen, zugänglich gemacht werden dürfen. Als entwicklungsbeeinträchtigend gelten solche Inhalte, die gemäß Jugendschutzgesetz für Kinder oder Jugendliche bestimmter Altersstufen nicht freigegeben sind. Anbieter von entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten müssen durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass die Wahrnehmung des Angebots durch Kinder und Jugendliche der betroffenen Altersstufe unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird.

Bei dem Versuch, den Zugang von Kindern zu solchen Inhalten zu verhindern, erwiesen sich für die zeitlich und weitgehend auch räumlich uneingeschränkt verfügbaren Inhalte im Internet die Sendezeitbeschränkungen, die im Jugendmedien-schutz-Staatsvertrag für im Rundfunk linear ausgestrahlte Inhalte definiert sind, als untauglich. Auch die durch das Jugendschutzgesetz vorgesehene Prüfung und gegebenenfalls Indizierung von medialen Inhalten durch die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien ist für das Internet mit seinen schnellen Möglichkeiten der Veröffentlichung und Veränderung von Inhalten allenfalls bedingt geeignet. Zunächst galten daher Filterprogramme als Instrument der Wahl: Software, die mittels Algorithmen bestimmte Inhalte identifiziert und den Zugang dazu sperrt. Die Filterung der Inhalte erfolgt auf der Basis von Wortlisten einerseits und URL- oder Domainnamenlisten andererseits.

Die im Interesse des Jugendschutzes erfolgende Verhinderung des Zugangs wird oft als Zensur kritisiert und als Einfallstor für eine weiterreichende Einschränkung des Rechts auf Informationsfreiheit erachtet. Diese Kontroverse lässt sich auch an der Entwicklung der Bezeichnung entsprechender Softwareprodukte nachvollziehen: Im Beschluss des Europäischen Parlaments über ein mehrjähriges Gemeinschaftsprogramm zur Förderung der sicheren Nutzung des Internets und neuer Online-Technologien (854/2005/EG) von 2005 wurden Filtertechnologien als Instrument zur „Bekämpfung unerwünschter und schädlicher Inhalte“ ausdrücklich so benannt. Als die EU-Kommission 2009 das im Zuge der Umsetzung des Programms

vorgesehene vergleichende Testverfahren für diese Technologien, „Safer Internet Programme Benchmark“ (SIP-Bench), zum zweiten Mal ausschrieb, wurden die zu evaluierenden Softwareprodukte als „Parental Control Tools“ bezeichnet, also als Instrumente der elterlichen Kontrolle. Bei dieser neuen Wortwahl liegt die Assoziation zur Zensur weniger nahe; außerdem wird der elterlichen Verantwortung für den Schutz der Kinder bei der Internetnutzung eine höhere Priorität eingeräumt. Zugleich waren die Benchmark-Untersuchungen der zweiten und dritten Programmphase stärker darauf ausgerichtet, technischen und erzieherischen Jugendschutz zu vereinen und Eltern sowie andere pädagogisch verantwortliche Personen bei ihrer Erziehungsaufgabe zu unterstützen.⁰¹

Neben der Filterwirkung wurde auch geprüft, ob die Software leicht zu umgehen ist, welche Funktionalitäten sie zusätzlich zur Filterung bietet und wie gut ihre Bedienbarkeit ist. Bei den meisten Produkten konnte eine gute Filterwirkung nur für englischsprachige Inhalte mit sexueller Konnotation festgestellt werden. Dabei ist anzunehmen, dass dies sowohl auf die Ausrichtung der Hersteller auf den US-amerikanischen Markt als auch auf den ursprünglichen Zweck der Produkte zurückzuführen ist.⁰² Gewalthaltige oder sonstige problematische Inhalte werden von den Programmen weniger gut identifiziert; vielfach werden auch eigentlich erwünschte Inhalte von den Programmen fälschlich blockiert.

Parallel zu Bemühungen, die Filterleistung zu verbessern, entwickelten die Hersteller im Laufe der Jahre ihre Produkte auch technisch weiter und ergänzten Funktionalitäten wie Kontrolle und Einschränkung von Nutzungszeiten oder Monitoring des Nutzungsverhaltens. Dennoch ist festzuhalten, dass die bekannten technischen Schutzinstrumente mit der rasanten Innovation digitaler Anwendungen meist nicht schnell genug mitkommen. Das aus anderen Bereichen technischer Entwicklungen bekannte Instrument der Technikfolgenabschätzung, das heißt der expertengestützten Befassung mit den möglichen gesellschaftlichen Auswirkungen der Nutzung einer neuen Technologie, wurde im Bereich der Informations- und

⁰¹ Vgl. www.sipbench.eu.

⁰² Solche Programme waren ursprünglich nicht zum Zweck des Jugendschutzes entwickelt worden, sondern vielmehr, um in Unternehmen die unerwünschte Nutzung von z.B. pornografischen Webseiten durch die Mitarbeitenden während der Arbeitszeit zu verhindern.

Kommunikationstechnologien kaum eingesetzt und spielt in der Gestaltung medienpolitischer Maßnahmen bisher keine Rolle.⁰³

Durch den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) wird den Anbietern von entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten in Deutschland auferlegt, Inhalte mit Alterskennzeichnungen zu versehen, die durch ein geeignetes Jugendschutzprogramm ausgelesen werden können. Nach dem Prinzip der Co-Regulierung, auch als regulierte Selbstregulierung bezeichnet, erfolgt die Altersbewertung durch eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle und kann auf Antrag durch die Kommission für Jugendmedienschutz bestätigt werden. Während im JMStV in der Fassung von April 2003 die Anerkennung von geeigneten Jugendschutzprogrammen der Kommission für Jugendmedienschutz übertragen wurde, obliegt diese Aufgabe in der neuen, seit Oktober 2016 geltenden Fassung den Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle, etwa der Multimedia-Dienste-Anbieter (FSM) oder der Fernsehsender (FSF), deren Rolle damit gestärkt wurde.

Ungeachtet dieser Zuständigkeiten unterliegt der effiziente Einsatz von Jugendschutzprogrammen zur Verhinderung des Zugangs zu entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten den zuvor beschriebenen, im Rahmen der SIP-Benchmark-Untersuchungen nachgewiesenen Schwierigkeiten. Die Wirksamkeit der gesetzlichen Regelungen ist darüber hinaus in zweierlei Hinsicht kritisch zu hinterfragen. Zum einen ist die Zahl der Endgeräte mit Zugangsmöglichkeit zum Internet, auf denen ein Jugendschutzprogramm installiert und gemäß dem Alter der nutzenden Kinder konfiguriert wurde, unverändert niedrig. Eine Untersuchung des Hans-Bredow-Instituts hat 2012 unter Berufung auf weitere Quellen eine Rate von 21 bis 27 Prozent der Eltern, deren Kinder das Internet nutzen, als Anwender von Jugendschutzprogrammen ermittelt.⁰⁴ Hinzu

kommt, dass Kinder das Internet heute fast ausschließlich über das Smartphone nutzen; für mobile Endgeräte sind aber kaum effiziente Jugendschutzprogramme verfügbar. Zum anderen ist die nationale Gesetzgebung in Deutschland gegenüber den Anbietern von im Ausland gehosteten Inhalten oftmals nicht durchsetzbar. In Zeiten des globalen Internets ist der Jugendschutz nicht länger eine national zu bewältigende Aufgabe.⁰⁵ Vielmehr muss sich die Politik der Gestaltung eines transnational kohärenten Rechtsrahmens annehmen.

POLITISCHE HANDLUNGSOPTIONEN

Um die Jahrtausendwende Geborene sind die erste Generation, die quasi von Geburt an mit digitalen Medien aufgewachsen ist. Sie sind mit den neuen Möglichkeiten der Kommunikation und Gestaltung von Inhalten über das Internet vertraut, die ab Mitte der 2000er Jahre zunächst als Web 2.0 bezeichnet und unter dem Begriff „User Generated Content“ diskutiert wurden. Sie stellen auch die Hauptnutzergruppe von Social-Media-Anwendungen dar, die heute im Wesentlichen die Plattformen für digitale Interaktionen von Menschen bereitstellen. Neuere, für den Jugendschutz ebenfalls relevante Phänomene wie Hatespeech oder Fake News sind durch Social-Media-Plattformen im derzeit beobachteten Ausmaß überhaupt erst möglich geworden. Technischer Jugendschutz kann auch mittels künstlicher Intelligenz weder den großen Mengen an Inhalten gerecht werden noch Interaktionsrisiken, die aus der Kommunikation resultieren, angemessen begegnen. Im Kontakt zu Menschen, die weder persönlich bekannt noch für die Kommunikationspartner auf digitalem Wege eindeutig identifizierbar sind, liegt ein Gefährdungspotenzial, das eine große Herausforderung für den Jugendschutz im Internet darstellt. Durch technische Entwicklungen im Bereich des Internet der Dinge wie etwa vernetzte Spielzeuge, Puppen und Kuscheltiere oder sprachgesteuerte Assistenzsysteme, die in privaten Haushalten immer häufiger zu finden sind, verstärkt sich das Risiko der Preisgabe persönlicher Informationen in potenzi-

03 Vgl. Michaela Evers-Wölk, Technikfolgenabschätzung zum Gegenstand „mobile Internetnutzung von Kindern und Jugendlichen im Alter von 1 bis 16 Jahren in den kommenden 3 bis 5 Jahren“, in: Zentrum für Kinderschutz im Internet (I-KiZ), I-KiZ Jahresbericht 2014, S. 61–66, www.kinderrechte.digital/hintergrund/index.cfm/topic.279/key.1562.

04 Vgl. z. B. Stephan Dreyer et al., Jugendschutzsoftware im Elternhaus – Kenntnisse, Erwartungen und Nutzung. Stand der Forschung, Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts 23/2012, S. 25, www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/Publikationen/cms/media/687a72d0530767639bb10e24d08561809ff5931b.pdf.

05 Vgl. Jutta Croll/Herbert Kubicek, Wer vertraut wem beim Jugendmedienschutz?, in: Dieter Klumpp et al. (Hrsg.), *Informationelles Vertrauen für die Informationsgesellschaft*, Berlin 2008, S. 247–266.

ell ungesicherte oder unbefugt auslesbare Kanäle.⁰⁶ Gleichzeitig darf bei der Abwägung des Gefährdungspotenzials nicht außer Acht gelassen werden, dass in der Regel nur ein Bruchteil der vorhandenen Risiken tatsächlich eintritt und zu einer für Kinder problembehafteten Situation führt.⁰⁷

Legt man den Vorrang des Kindeswohls gemäß Artikel 3 Absatz 1 der UN-KRK und Artikel 24 Absatz 2 der Europäischen Grundrechtecharta zugrunde, soll die Verantwortung für den Schutz von Kindern und die Ermöglichung der Wahrnehmung ihrer Rechte von Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft gleichermaßen getragen werden. Beide völkerrechtlichen Verträge sind mit der Ratifizierung durch die deutsche Bundesregierung Teil der deutschen Rechtsordnung geworden und innerstaatlich in Geltung getreten.

Die Regelungen der UN-KRK beziehen sich auf Lebensbereiche von Kindern, die durch die Digitalisierung starken Veränderungen unterliegen. Daraus ergeben sich Chancen, aber auch Risiken für die Wahrnehmung der Kinderrechte. So entstehen im Zuge der Digitalisierung vielfältige neue Möglichkeiten, sich Informationen zu beschaffen, die eigene Meinung gegenüber einer Vielzahl von Menschen kundzutun und damit das Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit nach Artikel 13 UN-KRK auszuüben. Auch das Recht, sich frei mit anderen zusammenzuschließen und sich friedlich zu versammeln (Artikel 15 UN-KRK), erfährt dort, wo sich der öffentliche Raum in die digitale Welt beispielsweise durch soziale Netzwerke und andere digitale Versammlungsräume erweitert, neue Möglichkeiten der Ausübung. Grundlage der Wahrnehmung ist das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu Massenmedien (Artikel 17 UN-KRK).

Gleichzeitig stellen aber gesellschaftliche Phänomene wie Fake News oder Hatespeech auch eine Gefährdung für die Ausübung dieser Freiheitsrechte dar. Unter Jugendschutzaspekten sind insbesondere die Artikel 19 (Schutz vor Gewaltanwendung, Misshandlung, Verwahrlosung) und Artikel 34 (Schutz vor sexuellem Missbrauch) zu nennen, die angesichts der Digitalisierung einer

erweiterten Auslegung und Anwendung bedürfen, um einen angemessenen Schutz von Kindern vor potenziellen neuen Gefährdungen im digitalen Raum zu gewährleisten.

Das bisherige gesetzliche Jugendschutzsystem aus Jugendmedienschutz-Staatsvertrag und Jugendschutzgesetz bedarf einer „grundsätzlichen Neukonzeption“,⁰⁸ um den aktuellen Herausforderungen wirksam begegnen zu können, schreibt der Jurist Murad Erdemir. Und auch dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz bescheinigt er, dass es seiner Aufgabe nicht gerecht werde.⁰⁹ Ende Juli 2018 wurden von den Plattformbetreibern erstmals Berichte über die nach den Vorgaben des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes bearbeiteten Beschwerden und vorgenommenen Löschungen vorgelegt. Erste publizistische Reaktionen darauf sehen angesichts der großen Diskrepanz zwischen der Zahl der eingegangenen Meldungen etwa bei Youtube und Twitter und den niedrigen Löschraten die Notwendigkeit des Gesetzes nicht bestätigt.¹⁰ Für eine genauere Einschätzung der Wirkungen des Gesetzes bedarf es jedoch eines längeren Berichtszeitraumes und weiterer Zahlen. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass allein in der Folge des Gesetzes die Plattformbetreiber ihre Verfahren an die neuen Regelungen angepasst haben und nicht nur reaktiv nach Meldung löschen, was in der Folge zu einem geringeren Umfang an inkriminierten Inhalten geführt haben dürfte.

Mit dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz hat der Gesetzgeber ein Instrument gewählt, das von dem bisher gegenüber den Anbietern verfolgten Weg der Anreizsetzung zur Verwirklichung des Jugendschutzes (etwa durch die Freistellung der Mitglieder der Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle von der Verpflichtung, einen Jugendschutzbeauftragten zu bestellen) abweicht und bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorgaben mit teilweise drakonischen Strafzahlung droht. Auch die EU-Datenschutz-Grundverordnung ist

06 Vgl. Jutta Croll, *Let's Play It Safe – Children and Youths in the Digital World*, White Paper for the ICT Coalition for Children Online, Januar 2016, S. 4 f., www.ictcoalition.eu/medias/uploads/source/available%20here.pdf.

07 Vgl. Sonia Livingstone et al., *EU Kids Online – Findings, Methods, Recommendations*, London 2015, S. 19, <http://eprints.lse.ac.uk/60512/1/EU%20Kids%20online%20III%20.pdf>.

08 Murad Erdemir, *Zeitgemäßer Jugendmedienschutz: Eine Frage der Kompetenz*, in: *Kinder- und Jugendschutz in Wissenschaft und Praxis* 2/2018, S. 39–44, hier S. 40.

09 Vgl. ebd., S. 39.

10 Vgl. z. B. Alexander Fanta, *Facebook löscht vor allem nach eigenen Regeln statt nach dem NetzDG*, 27.7.2018, <https://netzpolitik.org/2018/facebook-loescht-vor-allem-nach-eigenen-regeln-statt-nach-dem-netzdg/>; Patrick Beuth, *Viele beschwerten sich über Hass, aber kaum etwas wird gesperrt*, 27.7.2018, www.spiegel.de/netzwelt/web/a-1220371.html.

ähnlich ausgestaltet und versucht, durch hohe Bußgeldandrohungen die Anbieter zur Einhaltung der europaweit geltenden Regelungen zu verpflichten.

Verantwortung tragen aber auch die Eltern für den Schutz und die Wahrung der Rechte ihrer Kinder. Auch der erzieherische Jugendschutz¹¹ muss sich den neuen Herausforderungen stellen; die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, ist eine Aufgabe der Politik. Die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) hat dazu im Mai 2018 formuliert: „Das Wächteramt auf Basis von Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG verpflichtet den Staat auch bei der Medienerziehung zur Unterstützung der Eltern, zum Schutz vor Gefährdungen und zum Schutz des Kindeswohls.“¹²

Neben den Eltern müssen pädagogische Fachkräfte in die Lage versetzt werden, die Mediennutzungspraktiken von Kindern und Jugendlichen zu verstehen und zu begleiten sowie Maßnahmen zu ihrem Schutz ergreifen zu können. Für ein informiertes und qualifiziertes erzieherisches Handeln bedarf es der Aufklärung über potenzielle Risiken und der Qualifizierung für einen präventiven Umgang damit sowie für eine angemessene Reaktion auf bereits eingetretene Gefährdungen. Die Datenschutz-Grundverordnung sieht in Artikel 8 Absatz 1 ausdrücklich die Zustimmung der Eltern zur Nutzung von Diensten der Informationsgesellschaft durch ihre Kinder vor, wenn diese die von den nationalstaatlichen Regierungen in einem Korridor zwischen 13 und 16 Jahren festzusetzende Altersgrenze noch nicht erreicht haben. Damit Eltern hier eine bewusste und fundierte Entscheidung treffen können, müssen sie die von den Kindern genutzten Dienste und deren Gefährdungspotenzial kennen.

Erzieherischer Jugendschutz muss im Einklang mit Artikel 12 Absatz 1 UN-KRK auch die Mitwirkung der Kinder und Jugendlichen an allen sie betreffenden Entscheidungen berücksichtigen und sie dazu befähigen, sich im digitalen Umfeld selbst zu schützen.¹³

11 Vgl. Christa Gebel/Nils Brüggem/Kathrin Demmler, Erzieherischer Jugendmedienschutz – Herausforderungen und Anforderungen aus medienpädagogischer Perspektive, in: *Kinder- und Jugendschutz in Wissenschaft und Praxis* 2/2018, S. 50–55.

12 Beschluss der JFMK am 3./4. Mai 2018 in Kiel zu TOP 7.1 Jugendmedienschutz, S. 1, www.jfmk.de/index.cfm?uuiid=82067F7EBC45AB0DA54E06D9621EE408.

13 Dem trägt etwa das am Zentrum für Kinderschutz im Internet (I-KiZ) entwickelte Modell des Intelligenten Risikomanagements Rechnung, indem es medienerzieherische Begleitung für jüngere

FAZIT

Zeitgemäßer Kinder- und Jugendschutz stellt das Kind in den Mittelpunkt eines Dreiecks aus Förderung, Schutz und Teilhabe. Technische Entwicklungen, pädagogisches Handeln und politische Entscheidungen für den Jugendschutz sind dabei grundsätzlich vom Kind aus zu denken.

Bei der Entwicklung und Bereitstellung von digitalen Diensten und Endgeräten sind junge Menschen folglich nicht eine nur zusätzlich zu berücksichtigende Gruppe potenzieller Nutzer, sondern die vorrangig zu beachtende Zielgruppe. Sie gehören in der Regel zu den frühen Anwendern, den sogenannten *Early Adopters*, und sind damit noch nicht erkannten Risiken möglicherweise als Erste ausgesetzt. Nach dem Prinzip „*Safety by Design*“ sollte daher jede Entwicklung im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien Kinder als Nutzerinnen und Nutzer von Beginn an in den Blick nehmen, mögliche Gefährdungspotenziale analysieren und etwaige Schutzbedarfe durch angemessene technische Maßnahmen adressieren.

Pädagogisches Handeln für einen zeitgemäßen Jugendschutz muss Förderung, Schutz und Teilhabe gleichermaßen gewährleisten. Vielfach konzentriert sich die Perspektive von Eltern und pädagogischen Fachkräften noch immer auf den Aspekt des Schutzes. Das darf angesichts alarmierender Meldungen über Fälle von Cybermobbing oder sogenanntem *grooming*, also der Kontaktaufnahme mit dem Ziel der sexuellen Belästigung oder gar des Missbrauchs, aber auch in Anbetracht von Berichten über politische Radikalisierung oder kommerzielle Ausbeutung zunächst nicht verwundern. Maßnahmen, die nur auf Schutz durch Verhindern fokussieren, werden alleine jedoch nicht ein gutes und sicheres Aufwachsen mit Medien garantieren. Deshalb ist es notwendig, einen regelmäßig aktualisierten Überblick über potenzielle Gefährdungen zu gewinnen, auf dieser Grundlage eine Abschätzung des

Kinder und eine mit zunehmendem Alter stärker werdende Eigenverantwortung junger Menschen vorsieht. Vgl. Jutta Croll/Tilman Gräter, Das Modell des Intelligenten Risikomanagements – Blaupause für die Arbeit des I-KiZ, in: *I-KiZ Jahresbericht 2015*, S. 29–33, www.kinderrechte.digital/hintergrund/index.cfm/topic.279/key.1496; Jutta Croll, „Parents, Please Supervise Your Children Closely All the Times?“ Kinder- und Jugendschutz im Internet als „Intelligentes Risikomanagement“, in: *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung* 1/2015, S. 107–112.

Risikos ihres tatsächlichen Eintretens vorzunehmen und gegebenenfalls geeignete Schutzmaßnahmen zu implementieren.

Die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien wird gemäß dem Beschluss der JFMK von Mai 2018 modernisiert und, basierend unter anderem auf den im Projekt „I-KiZ – Zentrum für Kinderschutz im Internet“ erarbeiteten Erkenntnissen, mit einem neuen Auftrag ausgestattet.¹⁴ Um der Feststellung der JFMK Rechnung zu tragen, dass „der gesetzliche Jugendmedienschutz nicht mehr zeitgemäß [ist] und dem Anspruch nicht gerecht [wird], die mit der Digitalisierung einhergehenden Risiken für Kinder und Jugendliche abzudecken“, koordiniert die Behörde derzeit einen jugendpolitischen Strategieprozess von Bund und Ländern.¹⁵

Im Bereich der Jugendpolitik ist mit dieser Entscheidung eine wesentliche Voraussetzung geschaffen worden, um den heutigen und auch künftigen Herausforderungen des Jugendschutzes durch die Digitalisierung mit geeigneten Maßnahmen und einer Novellierung des Jugendschutzgesetzes angemessen begegnen zu können. Die dem Begriff Jugendmedienschutz inhärente Zweideutigkeit darf nicht den Blick darauf verstellen, dass es um den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor den mit der Mediennutzung potenziell einhergehenden Risiken geht. Jugendschutz ist eine originäre Aufgabe der Jugendpolitik und zählt gerade nicht zu den beispielsweise durch den Kommunikationswissenschaftler Otfried Jarren formulierten Strukturelementen der Medienpolitik.¹⁶

Jugendschutz auf der Basis der UN-KRK braucht als Querschnittsaufgabe die Mitwirkung weiterer Politikfelder, um den Vorrang des Kindeswohls zu gewährleisten. Politik für einen zeitgemäßen Jugendschutz manifestiert sich auch im Bereich der Datenschutzgesetzgebung oder etwa bei der Regulierung zur Verbesserung der

Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken. Unter Berufung auf Artikel 32 der UN-KRK können nicht zuletzt auch Verbraucherschutz- und Wirtschaftspolitik einen Beitrag zum Jugendschutz leisten, indem sie der wirtschaftlichen Ausbeutung von Kindern, die auf der Analyse ihres Nutzungsverhaltens und der kommerziellen Verwertung ihrer Daten basiert, regulatorische Maßnahmen entgegensetzen.

Mit der im April 2016 vom Europarat verabschiedeten Sofia-Strategie zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention wurde zum ersten Mal die Stärkung der Kinderrechte in der digitalen Welt berücksichtigt und als eine der fünf Säulen der Strategie verankert. Wie die Rechte des Kindes im digitalen Umfeld besser geachtet, geschützt und erfüllt werden können, steht nun im Mittelpunkt der Empfehlung, die im Auftrag des Europarates von einer Expertengruppe erarbeitet und im Juli 2018 vom Ministerkomitee des Europarates angenommen wurde.¹⁷ Damit liegt erstmals ein völker- und europarechtlich unterlegtes Instrument vor, um den digitalen Wandel im Hinblick auf ein gutes Aufwachsen mit digitalen Medien zu begleiten. Angesichts des schnell voranschreitenden Prozesses der Digitalisierung des Lebensalltags von Kindern ist dies ein wichtiger Schritt, um zu gewährleisten, dass Kinderrechte auch im digitalen Umfeld respektiert werden. Aufbauend auf internationalen und europäischen Rechtsinstrumenten enthält der Text umfassende Leitlinien für das Handeln der europäischen Regierungen. Die Empfehlungen bieten den Akteurinnen und Akteuren der Politik eine Grundlage dafür, eine kinderrechtliche Perspektive einzunehmen, das Kind in den Mittelpunkt zu stellen und geeignete Maßnahmen für Schutz, Befähigung und Teilhabe von Kindern in der digitalen Welt umzusetzen.

Dieser Text entstand unter Mitarbeit von Michael Raeder, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Stiftung Digitale Chancen.

¹⁴ Vgl. Martina Hannak/Thomas Salzmann, Zukunftswerkstatt zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendmedienschutzes bei der BPjM, in: *Kinder- und Jugendschutz in Wissenschaft und Praxis* 2/2018, S. 45–49.

¹⁵ JFMK (Anm. 12), S. 2.

¹⁶ Vgl. Otfried Jarren, *Medienpolitische Kommunikation*, in: ders. et al., *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*. Ein Handbuch, Wiesbaden 1998, S. 616–629.

¹⁷ Vgl. Jutta Croll, *Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats zu Kinderrechten im digitalen Umfeld*, 5.7.2018, www.kinderrechte.digital/fokus/index.cfm/key.3382.

JUTTA CROLL

ist Vorstandsvorsitzende der Stiftung Digitale Chancen und dort Projektleiterin Kinderschutz und Kinderrechte in der digitalen Welt.
jroll@digitale-chancen.de

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 21. September 2018

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash (verantwortlich für diese Ausgabe)
Robin Bein (Praktikant)
Anne-Sophie Friedel
Christina Lotter (Volontärin)
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

APuZ
Nächste Ausgabe
42/2018, 15. Oktober 2018

FRAUEN
WÄHLEN

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
FAZIT Communication GmbH
c/o InTime Media Services GmbH
fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung der Herausgeberin dar;
sie dienen der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter
einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine
Bearbeitung 3.0 Deutschland.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz