

## Kommunikationsaufgabe

### Die Zukunft der gesellschaftlichen Medienaufsicht / Von F. Gerlach und O. Jarren

epd Die Bedingungen, unter denen die Landesmedienanstalten und ihre Gremien arbeiten, haben sich in den letzten Jahren auch aufgrund der Digitalisierung und Internationalisierung im gesamten Medien- und Kommunikationssektor grundsätzlich verändert. Die Steuerungsinstrumente der Medienaufsicht wurden vor rund 30 Jahren im analogen Rundfunkzeitalter entwickelt, als die Verbreitungswege knapp und die Inhalte wie Fernsehen, Hörfunk und Presse noch voneinander getrennt waren, sowohl von der Verbreitungstechnik als auch von den Inhalten. Wir leben heute im Zeitalter des Internets, das sich durch Konvergenz und Digitalisierung der Inhalte sowie der Verbreitungswege und Globalisierung aufseiten der Anbieter auszeichnet.

Das Internet mit seinen fast unbegrenzten Möglichkeiten, Inhalte anzubieten und zu verbreiten, entwickelt sich rasant und erscheint anarchisch. Viele Werte werden in manchen Netzdebatten infrage oder auf den Prüfstand gestellt – und dies gilt nicht nur für den Datenschutz oder das Urheberrecht. Selbst der Kinder- und Jugendschutz hat bei denjenigen, die sich im Netz äußern, oftmals nur wenig Akzeptanz, obwohl mit dem Jugendmedienschutzstaatsvertrag ein durchaus modernes Regulierungskonzept vorliegt. Die Debatte um den 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, mit dem der Jugendmedienschutzstaatsvertrag novelliert werden sollte, zeigt, dass für Werte und Normen in der digitalen Welt geworben und gerungen werden muss und zwar vor allem auch im Netz. Es geht um die Zivilisierung des Internets: Es müssen sich gewisse publizistische wie kulturelle Regeln und Normen ausbilden, damit zentrale gesellschaftliche Vorstellungen bewahrt und allenfalls im Dialog weiter entwickelt werden können.

#### Nicht mehr zeitgemäß

Die rasanten informationstechnologischen Entwicklungen stellen also die bestehenden und tradierten Regulierungskonzepte des Rundfunkzeitalters infrage. Auch die Landesmedienanstalten sind noch stark auf den analogen Rundfunk verpflichtet. Auch die Arbeitsweise der Landesmedienanstalten und ihrer Gremien ist vielfach nicht mehr zeitgemäß, da sie nach der Logik der deutschen Verwaltungstradition aufgebaut sind und dem Prinzip der Direktorialverfassung folgen. Das war allenfalls für die Entstehung und Entwicklung der sogenannten dualen Rundfunkordnung in Deutschland noch funktional. Denn in der Gründungsphase und in der Zeit danach, also der Vergabe von Lizen-

zen an private Rundfunkveranstalter, stand dabei die Verwaltungsentscheidung im Mittelpunkt der Arbeit.

#### Leitbildprozess

Die Medienkommission der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM) hat auf ihrer Klausurtagung am 30. März ein Leitbild beschlossen, das die Mitglieder in gut einem Jahr vorbereitet und erarbeitet haben. Begleitet und unterstützt wurde dieser Prozess von den Wissenschaftlern Otfried Jarren, Matthias Künzler und Manuel Puppis vom Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich. Im ersten Schritt, der nun abgeschlossen ist, entstand das Leitbild, das in knapper Form die Grundprinzipien, die Ziele, die Arbeitsweise und das Selbstverständnis der Medienkommission enthält. In den nächsten Monaten erarbeitet das Gremium, wiederum gemeinsam mit den Schweizer Kommunikationswissenschaftlern, die Instrumente, die erforderlich sind, um die selbst gesetzten Ziele vor dem Hintergrund steigender Anforderungen an die Medienregulierung adäquat bewältigen zu können. Frauke Gerlach, Vorsitzende der Medienkommission, und Otfried Jarren beschreiben in diesem Beitrag, wie sich die Aufgaben eines Aufsichtsgremiums im digitalen Zeitalter verändern. Das Leitbild ist im Internet nachzulesen: ► [http://www.lfm-nrw.de/fileadmin/lfm-nrw/Pressemeldungen/20120330\\_leitbild\\_medienkommission.pdf](http://www.lfm-nrw.de/fileadmin/lfm-nrw/Pressemeldungen/20120330_leitbild_medienkommission.pdf)

Es ging um die Erteilung von Lizenzen und die Verteilung von Übertragungskapazitäten, und das konnte und kann nur auf Basis rechtlicher Vorgaben erfolgen. Die Kapazitäten im Kabel waren limitiert und damit ein begehrtes wirtschaftliches und steuerungs- bzw. regulierungspolitisches Gut. Der rechtstheoretische Grundgedanke der Landesmedienanstalten war davon geprägt, Verfahren zu implementieren, die es ermöglichen, die Verwaltung zu kontrollieren und staatsferne Verwaltungsentscheidungen im grundgesetzlich geschützten Bereich der Rundfunkmedien zu treffen. Doch zunehmend mussten diese Aufgaben von den föderalen Anstalten an bundesweite Entscheidungsgremien delegiert werden, denn privat-kommerzieller Rundfunk ist vor allem und vorrangig eine Wirtschaftstätigkeit, die sich eben nicht auf

regionale oder Räume von Bundesländern reduzieren lässt.

Nach der Etablierung der bundesweiten privaten Rundfunkprogramme zeigte und zeigt sich, dass vor allem Fragen der Programmqualität wie der Programmentwicklung gesellschaftlich – und zumeist wenig aufsichtsrechtlich – zu diskutieren sind. Dafür aber bestehen, sieht man einmal vom Jugendschutz ab, weder die geeigneten Gremien noch die adäquaten Instrumente. Die Landesmedienanstalten sind eben zu stark auf die Landesebene verpflichtet, während gesellschaftliche Debatten beispielsweise über die Qualität von Programmen bundesweit erfolgen – zumindest werden diese Debatten vor allem medienöffentlich stark verfolgt und von den Akteuren beachtet.

Darüber hinaus haben sich im Zuge der Digitalisierung und der Internationalisierung im gesamten Medien- und Kommunikationssektor die Interaktionsprozesse zwischen Verwaltung, Politik und den wichtigsten Akteuren der Medienanbieter ausdifferenziert, so auch deshalb, weil neue Anbieter und Angebote (Social Media) hinzugekommen sind. Heute geht es zudem weniger um Rechtsentscheide oder um die Lizenzierung von Anbietern, sondern mehr und mehr werden Fragen der Anbieter- und Nutzerverantwortung relevant.

### Publizistische Verantwortungskultur

Für die Medienkommission gilt: Sie will sich auch zukünftig mit den Anforderungen an eine moderne und auf gesellschaftliche Ziele hin ausgerichtete Medienregulierung auseinandersetzen. Sie ist sich dabei bewusst, dass unter den Bedingungen der digitalen Gesellschaft immer stärker Governance- denn Government-Ansätze entwickelt und implementiert werden müssen.

Offenkundig ist, dass allein mit rechtlichen Instrumenten die neue Medienordnung nicht aufgebaut werden kann. Neben dem – nach wie vor wichtigen – Recht gewinnen Information, Kommunikation und finanzielle Anreize an Bedeutung. Wenn publizistische Verantwortungskultur etabliert werden soll, so müssen Kenntnisse über Inhalte, über Programme, über Anbieter und über die Nutzung vorliegen, um über diese Befunde mit den Anbietern, den verantwortlichen Journalisten oder Programmmachern, wie aber auch mit den gesellschaftlichen Akteuren zu diskutieren.

Medienregulierung wird damit wissensbasierter und sie muss verstärkt dialogisch umgesetzt werden. Dazu leisten die Landesmedienanstalten bereits seit geraumer Zeit einen gewichtigen Beitrag, so durch die Initiierung von Forschung, die Publikation von Studien und die Durchführung von entsprechenden Veranstaltungen.

Medienregulierung agiert mehr und mehr mit Wissen und stellt dieses Wissen den Akteuren bereit, damit vielfältige Interaktionen und Kommunikationsprozesse möglich werden, um einen Beitrag zur Etablierung einer publizistischen Verantwortungskultur zu leisten. Medienregulierung kann deshalb heute nur noch mit dem Begriff Governance gefasst werden. Den Landesmedienanstalten und ihren Organen kommt landesweit diese Thematisierung, Diskussions- und Reflexionsfunktion zu. Es ist zu prüfen, ob alle diese neuen Aufgaben tatsächlich und vorrangig nur auf der Landesebene erbracht werden sollten.

### Kommunikative Prozesse

Das Landesmediengesetz und die praktischen Arbeitsweisen der Gremien sind aber nach wie vor im Sinne der klassischen Verwaltungstradition und -entscheidung strukturiert. Im Zentrum steht deshalb das reaktive Arbeiten. Kommunikative Interaktionsprozesse zwischen Gremien und den Akteuren der Medienunternehmen, Inhalteanbietern und mit Mediennutzern oder im weitesten Sinne mit der Netzgemeinde spielen im Zusammenhang mit der Aufgabenbeschreibung der Gremien derzeit noch keine Rolle. Dies prägt die eigenen Sichtweisen der Gremienmitglieder, wie auch den externen Blick auf die Gremien, wenn sie denn überhaupt als Akteure der Medienaufsicht wahrgenommen werden. Im Leitbildprozess hat sich gezeigt, dass hier auch von den Gremienmitgliedern ein Veränderungsprozess als notwendig erachtet wird.

Nach der gegenwärtigen Rechtslage wird den Gremien der Landesmedienanstalten die staatsferne plurale gesellschaftliche Medienaufsicht übertragen. Eine wesentliche Motivation der Mitglieder der Medienkommission der LfM ist es, sich der gesellschaftlichen Verantwortung und den Herausforderungen des Internetzeitalters zu stellen. Wohl wissend, dass dies ein schwieriges Unterfangen ist, geht es nun im weiteren Prozess der Arbeit darum, die Diskussion anzuregen und Impulse zu setzen, die von anderen Gremien und von der Medienpolitik aufgegriffen werden können. Für die Medienkommission geht es darüber hinaus ganz konkret darum, die eigenen Arbeitsweisen zu hinterfragen, um sich den Veränderungen des Internetzeitalters, im Rahmen des eigenen Handlungsradius und der geltenden Gesetze, anzupassen. Im Leitbildprozess stellte sich auch die Frage, welche Werte und Normen aus den traditionellen Medien auf den Onlinebereich übertragen und mit welchen Instrumenten sie umgesetzt werden können.

Die Durchführung des Leitbildprozesses ist das Ergebnis der Diskussionen um diese Herausforderungen, die im Gremium selbst und zwischen den Mitgliedern sowie

zwischen den Mitgliedern und ihren entsendenden Institutionen stattgefunden haben. Dabei spielten nicht nur die bekannten technischen Entwicklungen eine Rolle, sondern auch die Veränderungen der äußeren Bedingungen der Internetgesellschaft sowie die Veränderungen des Rechtsrahmens, die unmittelbare Auswirkungen auf die Zuständigkeiten des Gremiums haben.

### Folgen für die Aufsicht

Im medienpolitischen Fokus steht nach wie vor die Frage, wie weit die Zentralisierung der Aufsicht durch die Landesmedienanstalten gehen soll und welche Auswirkungen dies auf die föderale Aufsichtsstruktur haben wird. Der erste Schritt wurde bereits mit dem 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag getan. Für bundesweite Rundfunkveranstalter und für die Fragen der Plattformregulierung, wurde die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) geschaffen. Die Gremienvorsitzendenkonferenz der Landesmedienanstalten (GVK) erhielt zum ersten Mal im Rundfunkstaatsvertrag eine formelle Zuständigkeit, sie ist in Einzelfällen für Auswahlentscheidungen zuständig.

Ein wesentlicher Schritt in Richtung Zentralisierung besteht mit der Verpflichtung der Landesmedienanstalten, bis zum 1. September 2013 eine gemeinsame Geschäftsstelle zu schaffen, die die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) und Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) integriert. Die gemeinsame Geschäftsstelle arbeitet seit Mai 2010 in Berlin und die Art und Weise der Integration der KEK und KJM wurde am 21. März 2012 von der Gesamtkonferenz beschlossen. Trotz dieser Reformschritte gibt es weiterhin die medienpolitische Diskussion über eine Medienanstalt der Länder und in Abständen gibt es Debatten darüber, ob die Landesmedienanstalten ein Auslaufmodell sind.

Was bedeutet diese Entwicklung für die plurale gesellschaftliche Medienaufsicht? Medienpolitisch wird diese Frage im Kontext der Gremien der Landesmedienanstalten nur selten gestellt. Die politische Forderung nach einer Medienanstalt der Länder lässt zurzeit nicht nur offen, welche Struktur diese haben soll, sondern beantwortet auch nicht die Frage, ob die plurale gesellschaftliche Medienaufsicht in diesem Zusammenhang noch eine Rolle spielen soll, und wenn ja, welche. Vorschläge, welche Rolle den föderalen Gremien unter den Bedingungen einer zentralen Medienaufsicht zukommen könnte, macht Marc Jan Eumann (epd 4/11).

Die Gremien sollten die Debatte anstoßen und aufgreifen und ihrerseits Vorschläge einbringen, auch dazu dient der Arbeitsprozess der Medienkommission der LfM. Es stellt sich die Frage, ob nicht im verstärkten Umfang auch Wissen über Anbieter, Programme, Programmqualitäten sowie über die Nutzung von Angeboten bereitgestellt werden sollten. Dies kann Aufgabe einer gemeinsamen Einrichtung der gesellschaftlichen Gremien sei. Diese Einrichtung kann Daten beschaffen, empirische Studien analysieren und Informationen und Wissen für die Medien, wie aber auch für gesellschaftliche Akteure bereitstellen. Selbstaufklärung in der Mediengesellschaft kann nur wirksam sein, wenn es erkennbare, leistungsstarke Akteure gibt. Medienregulierung wird mehr und mehr zu einer Wissens- und Kommunikationsaufgabe, die subsidiär und ergänzend zu rechtlichen Maßnahmen zu sehen ist. Medienregulierung ist damit eine Form von Media Governance.

### Media Governance

Der Begriff Governance oder Media Governance, wird in der medienpolitischen Debatte zwar durchaus verwendet, es gibt derzeit aber keine Konturierung des Begriffes, keine Definition, mit der Verfahren oder Zuständigkeiten verbunden wären. So gibt es auch keine Begriffsklärung von Media Governance im Kontext der Gremienarbeit der Landesmedienanstalten, denen neben der traditionellen Aufgabe der Aufsicht über den privaten Rundfunk auch die Aufsicht über das Internet obliegt. Perspektivisch könnte die Konturierung von Media Governance ein möglicher Ansatz für die zukünftige Ausgestaltung der Arbeit der Gremien der Landesmedienanstalten sein. Dieser Gesichtspunkt wird bei der Bearbeitung der Frage, mit welchen Instrumenten die Ziele zu erreichen sind, zu vertiefen sein.

Der Arbeitsprozess der Medienkommission der LfM ist mit der Erstellung des Leitbildes jedoch keineswegs abgeschlossen. Im nächsten Schritt sollen mögliche Instrumente identifiziert werden, mit denen das Leitbild umgesetzt werden kann. Darüber hinaus soll herausgearbeitet werden, welche Impulse an die Medienpolitik gegeben werden können. Dieser Arbeitsprozess soll bis zum Ende des Jahres 2012 abgeschlossen sein. Abschließend ist noch zu erwähnen, dass der gesamte Arbeitsprozess außerhalb der ordentlichen Sitzungen durchgeführt und mit großem Einsatz von den Mitgliedern und ihren Stellvertretern geleistet wurde. Die Medienkommission der LfM verbindet damit das Ziel, einen konstruktiven Beitrag zur medienpolitischen Debatte zu leisten. ■