

Universität Bremen
Diplomstudiengang Politikwissenschaft

DIPLOMARBEIT

Perspektiven
europäischer Öffentlichkeit
zwischen Neuen Medien
und mitgliedstaatlicher
Rundfunkorganisation
in der Europäischen Union

**Kann sich durch die Transformation der Medien
eine europäische Öffentlichkeit entwickeln?**

Vorgelegt von: Daniel Allnoch

1. Gutachterin: Prof. Ulrike Liebert
2. Gutachter: Prof. Manfred G. Schmidt

Bremen, den 23.11.2000

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen | 4 |
| Verzeichnis des Anhangs | 4 |
| Abkürzungsverzeichnis | 5 |
| | |
| Vorwort | 6 |
| | |
| 1. Globalisierung, europäisches Regieren und dessen Demokratiedefizit | 8 |
| 1.1. Globalisierung | 8 |
| 1.2. Europäisches Regieren | 14 |
| 1.3. Europäisches Demokratiedefizit | 19 |
| | |
| 2. Medien, ihre Transformation und deren Auswirkungen auf Öffentlichkeit | 24 |
| 2.1. Historischer Rückblick | 25 |
| 2.1.1. Auswirkungen der Drucktechnologie auf gesellschaftlichen Wandel und das Aufkommen von Öffentlichkeit | 25 |
| 2.1.2. Auswirkungen der Funktechnologien auf das Mediensystem und auf die Ausgestaltung Öffentlichkeit | 29 |
| 2.2. Neue Medien | 36 |
| 2.2.1. Kabel- und Satellitenfernsehen | 37 |
| 2.2.2. Internet | 41 |
| 2.2.3. Digitales Fernsehen | 46 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3. Mitgliedstaatliche Rundfunkpolitik als Verhinderung einer Überwindung des Demokratiedefizits der EU | 51 |
| 3.1. Problemlagen der Neuen Medien als Herausforderung traditioneller Regulierungssysteme | 54 |
| 3.2. Die Telekommunikationspolitik der EG und deren gesetzliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten | 56 |
| 3.3. Die mitgliedstaatliche Rundfunkpolitik und die <i>audiovisual policy</i> der EG | 60 |
| 3.3.1. Rechtsrahmen und öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland | 61 |
| 3.3.2. Der Einfluß von Kabel- und Satellitenfernsehen auf die Ausgestaltung des Rundfunksystems | 64 |
| 3.3.3. Der Einfluß der digitalisierten Neuen Medien auf die Ausgestaltung des Rundfunksystems | 69 |
| 3.4. Institutionelle Konstellationen als Verhinderungsgrund der Nutzung Neuer Medien zum Abbau des europäischen Demokratiedefizits | 73 |
| 4. Diskussion zur Lösung des Problems | 80 |
| Anhang | 89 |
| Literatur | 94 |
| Internetquellen | 98 |

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

| | | |
|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Tabelle 1: | Gegensätze der Globalisierungsforschung | 9 |
| Tabelle 2: | Challenges of Denationalization | 12 |
| Tabelle 3: | Kabel- und Satellitenempfang in Europa (1997) | 39 |
| Abbildung 1: | Systemtheoretische Analyse der Massenmedien am Beispiel der öffentlich-rechtlich organisierten tagesaktuellen Medien der Bundesrepublik Deutschland. | 35 |
| Abbildung 2: | Schema zum Wandel der Regulierungsansätze | 55 |
| Abbildung 3: | Regulierungsbereich der Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland | 59 |
| Abbildung 4: | Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Deutschland nach 1945 | 62 |
| Abbildung 5: | Regulierung des dualen Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland | 66 |
| Abbildung 6: | Einfluß verschiedener Akteure auf die Regulierung Neuer Medien | 75 |
| Abbildung 7: | Vergleich der Zustimmung verschiedener Medienutzer zur EU | 82 |

Verzeichnis des Anhangs

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. Die virtuelle Gesellschaft als qualitativ neuer Gesellschaftstypus | 89 |
| 2. Beratungs- und Entscheidungsprozeß im Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland | 90 |
| 3. Zustimmung der Radio-Rezipienten zur EU | 91 |
| 4. Zustimmung der TV-Rezipienten zur EU | 92 |
| 5. Zustimmung der Internet-Nutzer zur EU | 93 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ALM | Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland |
| ARD | Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands |
| AV | Vertrag von Amsterdam |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Bundesverfassungsgericht Entscheidung |
| DBS | <i>engl.:</i> Direct Broadcasting Satellite |
| DG | <i>frz.:</i> Direction Générale |
| DTV | Digitales Fernsehen |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGKS | Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl |
| EMRK | Europäische Menschenrechts Konvention |
| EP | Europäisches Parlament |
| EPG | <i>engl.:</i> Electronic Program Guide |
| EU | Europäische Union |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| Euratom | Europäische Atomgemeinschaft |
| FNC | <i>engl.:</i> Federal Networking Council (USA) |
| FSF | Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen |
| GEZ | Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland |
| GSO | Geostationärer Orbit |
| ICANN | <i>engl.:</i> Internet Corporation for Assigned Names and Numbers |
| IP | <i>engl.:</i> Internet Protocol |
| ISDN | <i>engl.:</i> Integrated Services Digital Network; <i>dt.:</i> dienstintegrierendes digitales Telekommunikationsnetzwerk |
| ITC | Independent Television Commission |
| ITU | International Telecommunications Union |
| IuKDG | Informations- Kommunikationsdienstegesetz |
| IuK-Technologien | Informations- und Kommunikationstechnologien |
| IWF | Internationaler Währungsfond |
| KEF | Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten |
| KEK | Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich |
| MD-StV | Mediendienste-Staatsvertrag |
| OECD | Organisation wirtschaftlich entwickelter Länder |
| PC | <i>engl.:</i> Personal Computer |
| RegTP | Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post |
| R-StV | Rundfunkstaatsvertrag |
| TCP/IP | <i>engl.:</i> Transmission Control Protocol/Internet Protocol |
| TDDSG | Gesetz über den Datenschutz bei Telediensten |
| TDG | Teledienstegesetz |
| TKG | Telekommunikationsgesetz |
| UK | Vereinigtes Königreich (United Kingdom) |
| USA | Vereinigte Staaten von Amerika (United States of America) |
| VPRT | Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e. V. |
| WTO | Welthandelsorganisation (World Trade Organisation) |
| ZDF | Zweites Deutsches Fernsehen |

Vorwort

Mit der vorliegenden Abschlußarbeit im Diplomstudiengang Politikwissenschaft an der Universität Bremen ist der Versuch unternommen worden, darzulegen, daß in der Europäischen Union (EU) das Verhalten der Mitgliedstaaten in der Medien- und Rundfunkpolitik dazu beiträgt, daß die Politik der EU im allgemeinen unzureichend demokratisch legitimiert ist.

Eine breite europäische Öffentlichkeit, die ein europäisches politisches System legitimieren könnte, ist bisher nicht in Sicht. In der politischen Wirklichkeit hat Öffentlichkeit sich bisher nur lokal, national und zum Teil international bewiesen und wird sich - so oft die Annahme - auch in Zukunft nicht als spezifisch europäisch erweisen.

Im Widerspruch dazu beinhaltet die Leitthese für die folgenden Überlegungen die Vermutung, daß im Hinblick auf die „Neuen Medien“ vielmehr die gegenwärtige Ausgestaltung der Rundfunkpolitik innerhalb der EU die Verhinderung europäischer Öffentlichkeit bewirkt, als daß europäische Öffentlichkeit *per se* unmöglich ist, wie es z.B. die „herrschende Meinung“ der deutschen Staats- und Verfassungsrechtslehre nahelegt.

So sind es im Wesentlichen zwei gegenwärtige Entwicklungen der politischen Wirklichkeit, die das Untersuchungsgebiet abstecken. Die eine betrifft demokratische Regierungssysteme und die andere elektronische Massenmedien, die auch Neue Medien genannt werden. Sowohl Staatstätigkeit als auch intermediäre Kommunikation unterliegen grundlegenden Veränderungen. Während eigentlich nationalstaatlich verfaßte Regierungssysteme in Europa und anderswo dazu übergehen, Probleme auf supranationaler Ebene und/oder auf intergouvernementale Weise zu lösen, verwandelt sich das Mediensystem von rechtlich wie räumlich begrenzten und zielgerichteten Strukturen hin zu freien, globalen und interaktiven Netzwerken.

Es geht darum, zu ermitteln, ob und wenn wie diese beiden Phänomene in Verbindung stehen und wie sie nutzbringend auf einander bezogen werden können.

Die These von der Verhinderung europäischer Öffentlichkeit durch nationale Rundfunkpolitik und -systeme soll in vier Schritten überprüft werden.

Die ersten beiden Teile dieser Arbeit beziehen sich auf die Schilderung der Ausgangslage.

Das *erste Kapitel* soll einen Sinnzusammenhang von Globalisierung, europäischem Regieren und europäischem Demokratiedefizit vermitteln. Dabei wird im Bezug auf Globalisierung, sowohl deutsche, als auch angelsächsische Literatur verwendet. Die Auseinandersetzung mit europäischem Regieren und dessen allgemein beklagten Demokratiedefizit berücksichtigt juristische und politikwissenschaftliche Sichtweisen, die sich bei der Deutung des politischen Systems der EU/EG unterscheiden und verschiedene Bilder der politischen Wirklichkeit zeichnen.

Mit dem *zweiten Kapitel* soll erst einmal historisch-deskriptiv der Zusammenhang von Medien und Öffentlichkeit erörtert werden, wobei besonders auf Jürgen Habermas' Habilitationsswerk „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ zurückgegriffen wird, da es in der Analyse immer noch aktuell ist. Anschließend werden in einem zweiten Teil die gegenwärtigen Entwicklungen studiert, die versucht werden, durch Begriffspaare wie „Cultural Globalization“ (Held et al. 1999) oder „Transformation of the Media“ (Stevenson 1999) erfaßt zu werden, und denen der allgemeine empirische Befund zu Grunde liegt, daß die voranschreitende Verschmelzung der Rundfunk-, Telekommunikations- und Informationstechnologien die politische Wirklichkeit verwandelt.

Der Einfluß dieser Entwicklung auf den Rundfunk, der als eine an die Öffentlichkeit gerichtete Veranstaltung verstanden wird, ist Thema des *dritten Kapitels*. Zwei zusammenhängende Fragen stehen dann im Vordergrund der Betrachtung. Es wird untersucht, wie staatstragende Institutionen existenter Regierungssysteme auf die globale Dimension der Datennetze und der Medien reagieren, und ob diese Reaktion Barrieren für eine europäische Öffentlichkeit bedeuten.

Da die Eigenschaften der Neuen Medien zum Teil sehr widersprüchlich eingeschätzt werden und der Umgang mit ihnen sehr uneinheitlich ausfällt, befaßt sich das *vierte Kapitel* damit, die vorgebrachten Argumente gegeneinander abzuwiegen und eine eigene Einschätzung über Sinn oder Unsinn von Staatstätigkeit im Bezug auf Medien und Öffentlichkeit in einem europäischen Zusammenhang zu entwickeln, wobei die normative Kraft des relativ neuen Ansatzes der „Kulturbürgerschaft“ besondere Beachtung erfährt.

1. Globalisierung, europäisches Regieren und dessen Demokratiedefizit

Der Aufbau dieses ersten Kapitels besteht aus drei Untergliederungen, in denen sich mit der „Problematik effizienten und demokratischen Regierens unter den Bedingungen fortschreitender Globalisierung und Europäisierung“ (Kohler-Koch 1998: 11) beschäftigt wird. In diesem ersten Teil der Beschreibung der Ausgangslage, geht es darum einen Sinnzusammenhang von Globalisierung, europäischem Regieren und europäischem Demokratiedefizit zu vermitteln. So soll geklärt werden, was unter dem Phänomen der Globalisierung verstanden wird und welchen Einfluß es auf die politische Wirklichkeit hat. Weiter wird gezeigt, wie europäische Nationalstaaten im Rahmen der Europäischen Union (EU) dazu übergehen, ihr Staatsgebiet überschreitende Problemlagen gemeinsam zu lösen, was als Reaktion auf die zunehmende Globalisierung verstanden werden kann. Daran anschließend wird drittens verdeutlicht, warum „Regieren in der EU“ vor dem Dilemma steht, ungenügend demokratisch legitimiert zu sein.

1.1. Globalisierung

Einführend und allgemein ausgedrückt, läßt Globalisierung sich als ein Ausdehnungsprozeß sozialer Handlungen bezeichnen, der Anfang der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts begonnen hat, und der die Gesamtgesellschaft, also sozio-kulturelles, wirtschaftlich-technologisches und politisch-administratives Subsystem betrifft und der Rückwirkungen auf das ökologische System der Erde hat. Das Besondere an dem Begriff Globalisierung sind seine Finalitätsimplikationen, die in Redewendungen wie „Weltdorf Erde“ oder „global village“ ihren Ausdruck finden.

Anfänglich hatte die unter dem Begriff Globalisierung geführte Auseinandersetzung eine Polarisierung in Wissenschaft und Politik zur Folge, die sich einerseits in der Realismus-Globalismus-Debatte zu Theorien der Internationalen Beziehungen niederschlug, und die andererseits durch neoliberale und neomarxistische Positionierungen im politischen Spektrum von Parteien und Verbänden zum Vorschein trat. Der wissenschaftliche Streit in den siebziger und achtziger Jahren versteifte sich überwiegend darauf, ob Staaten die einzigen bedeutenden Akteure der internationalen Beziehungen sind, so die realistische Prämisse, oder nicht, so die

globalistische Gegenposition. Der politische Diskurs kaprizierte sich unter dem Schlagwort „Standortwettbewerb“ fast ausschließlich auf die Internationalisierung und Liberalisierung der Kapital- und Warenmärkte und deren Bedeutung für die Arbeitswelt in den entwickelten Industriegesellschaften. Der Fall der Berliner Mauer im November 1989 und der Niedergang des realen gesellschaftlich-ökonomischen Systemgegensatzes verschärfte vorerst die „Standortdebatte“. Dieser historische Wendepunkt führte allerdings auch zu einer Beschleunigung und Ausweitung transnationaler Integrationsprozesse und zu einer Zunahme supranationalen Rechts, so daß sich, ab Mitte der neunziger Jahre eine gemäßigte Sichtweise durchgesetzt hat, die diesen Verlauf angemessen berücksichtigt. Um den globalisierten Problemlagen gerecht zu werden und sie handhabbar zu machen, wird in der Wissenschaft jetzt von „Denationalisierung“ und „Entgrenzung“ gesprochen – in der Politik von *third way politics* oder der „Neuen Mitte“. Anhand dieses besonnenen Ansatzes, dessen Vertreter der amerikanische *Professor of Politics and Sociology* David Held *transformationalists* nennt, soll in den folgenden Absätzen näher beschrieben werden, was unter Globalisierung verstanden wird. Methodisch basiert diese Idee von der „transformation of political community“ auf einer Auseinandersetzung mit den starken Gegenpositionen von *hyperglobalists* und *sceptics* (siehe Tab. 1.).

| Globalisierung | <i>Hyperglobalists</i> | <i>Sceptics</i> | <i>Transformationalists</i> |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Konzeptualisierung | Globale Ära als Neuordnung eines Systems menschlichen Handelns | Internationalisierung, Herausbildung von Handelsblöcken, schwächere Geopolitik als in früheren Perioden | Historisch beispiellos viele Ebenen der globalen Verbundenheit, Reorganisation interregionaler Beziehungen und grenzüberschreitenden Handelns |
| Ursprungskräfte | Kapitalismus und Technologie | Staaten und Märkte | Kombination aus gesellschaftlichen Kräften der Gegenwart |
| Intensionen | Schaffung Globaler Marken und Identitäten (Mc Donalds, Coke, Madonna) | Nationales Interesse | Transformation politischer Gemeinschaft |
| Sozio-ökonomische Konsequenzen | Erosion alter Hierarchien, globales Kapital, globale Zivilgesellschaft, Universalität des Rechts | Regionalisierung, die Welt ist weniger interdependent als zu Zeiten der Kolonialreiche (um 1890), erhöhte Marginalisierung des Südens | Neue Architektur der Weltordnung |
| Bedeutungen für öffentliche Gewalt und Regieren | Ende des Nationalstaates, global governance | Wieder erstarkter Nationalstaat, Internationalisierung hängt von der Zustimmung und Unterstützung des Staates ab | Hoher Globalisierungsgrad (hohe Ausdehnung, Intensität und Geschwindigkeit, große Wirkung), (Wieder-)verfaßtes und re-strukturiertes Regieren |
| historischer Verlauf | Globale Zivilisation | Blockbildung und Zusammenstoß regionaler Zivilisationen | Unbestimmter Verlauf globaler Integration und Fragmentierung |

Tabelle 1: Gegensätze der Globalisierungsforschung (nach Held et. al. 1999: 10)

Für Vertreter einer starken Globalisierungsthese ist Globalisierung Sinnbild für eine neue Menschheitsepoche, die damit begann, daß die Menschheit „dank der Raumfahrttechnologie und der Kommunikationselektronik [...] vor einigen Jahrzehnten zum ersten Mal aus extraterrestrischer Höhe die Erde [erblickte, was dazu führte, daß wir als] Menschen begannen [...] zu begreifen, daß wir vereint, verbunden und von einander abhängig sind.“ (Grewlich 1995: 272) Nach dieser Sichtweise ist seit Mitte der siebziger Jahre durch die Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK-Technologien) und durch die Vernetzung rund um die Erde ein neues wirtschaftlich-technologisches Leitbild entstanden. Vernetzte Computer und Datenbanken wie digitale Kommunikationsnetzwerke und Satelliten dienen als Beispiele für die Ideale einer qualitativ neuen Wachstumsphase. Diese neuen Entwicklungen werden, besonders seit der Einführung und der rasanten kommerziellen Ausbreitung des Internet seit Anfang der neunziger Jahre, als Ursache für den Wandel von einer Industrie- zu einer Informationsgesellschaft gesehen.

Im Unterschied zu Formen der Internationalisierung der Wirtschaft, bei der der Austausch von Gütern und Dienstleistungen zwischen zwei oder mehreren Nationalstaaten im Vordergrund stand, ermöglichen die angeführten technologischen Entwicklungen eine Ausweitung und Intensivierung wirtschaftlicher Aktivitäten jenseits des Nationalstaats. Diese grenzüberschreitende Integration der Ökonomie ist das eigentlich Neue an der Globalisierung. Nationale Grenzen verlieren somit für ökonomische Akteure zunehmend an Stellenwert, was anders ausgedrückt eine „Entgrenzung“ der Wirtschaft bedeutet.¹

So ist es mittlerweile weitgehend unumstritten, daß durch die Globalisierung der Ökonomie wirtschaftspolitische Steuerungsmöglichkeiten der Nationalstaaten ihre Wirksamkeit verloren haben. Dies gilt insbesondere für den Bereich der makroökonomischen Steuerung, was der heute am Max-Planck-Institut in Köln forschende Fritz W. Scharpf bereits Ende der achtziger Jahre mit seiner vergleichenden Untersuchung sozialdemokratischer Krisenpolitik belegt hat. Demnach ist eine keynesianische Steuerung der Ökonomie aufgrund der Internationalisierung der Geld- und Kapitalmärkte blockiert.² Für den Chef-Volkswirt der deutschen Bank, Norbert Walter, gibt es im internationalen Kapitalverkehr durch Vernetzung schon keine Grenzen mehr. „Täglich wandern unvorstellbar große Summen [dargestellt in bits und bytes] auf der

¹ Vgl. Neyer 1996

² Vgl. Scharpf 1987

Suche nach der effizientesten Verwendung rund um den Globus. Der globalisierte Kapitalmarkt ist im Weltdorf Erde nahezu realisiert.“ (Walter 1995: 208)

Die „traditional nation-states have become unnatural, even impossible business units in a global economy“ (Held et. al. 1999: 3), weswegen die Globalisierung von Kapital- und Warenflüssen von einer Internationalisierung der Politik begleitet wird. Supranationale Organisationen wie Institutionen der EU, Internationaler Währungsfond (IWF), Welthandelsorganisation (WTO), Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und transnationale Konferenzen wie die G8-Gipfel bestimmen die Bedingungen für eine Liberalisierung des Welthandels.

Nach einer besonnenen Sicht der Dinge läßt sich der Prozeß der Globalisierung aber nicht nur auf ökonomische Aspekte reduzieren. Zwar bilden sie zweifellos den zentralen Bestandteil dieser Entwicklung, aber erstrecken sie sich ebenso auf soziale, kulturelle und politische Phänomene. Globalisierung wird daher als Zunahme der Intensität und Reichweite grenzüberschreitender Interaktionsprozesse begriffen. „Herrschte *bis dato* eine Interdependenz in der Form, daß gesellschaftliche und staatliche Tätigkeiten außerhalb des eigenen Landes erhebliche Rückwirkungen auf die nationale Politik und Gesellschaft hatten, so ist inzwischen in vielerlei Hinsicht der Unterschied zwischen ‚Innen‘ und ‚Außen‘ aufgehoben. Seit Mitte der siebziger Jahre finden stille, aber um so bedeutendere Veränderungen statt, die allesamt Ausdruck einer „Entgrenzung“ sind und in der Tendenz aus einer internationalen Wirtschaft eine globale Wirtschaft, aus der nationalen Sicherheit eine Weltrisikogesellschaft und generell aus den internationalen Beziehungen eine Weltgesellschaft gemacht haben.“ (Zürn 1996: 32)

Nachweisen läßt sich dieser Prozeß durch den „grenzüberschreitenden Anteil am nationalen Gesamtaustausch bzw. an der nationalen Gesamtproduktion von Waren, Dienstleistungen, Arbeitskräften und Kapital (Wohlfahrt), Risiken (Umwelt), Bedrohungen (Sicherheit) und Zeichen (Kommunikation).“ (Zangl/Zürn 1997: 157)

Wegen der unterschiedlichen Ausgestaltung und Reichweite von Globalisierungsprozessen wird der Begriff der „Globalisierung“ problematisiert und durch den Begriff der „gesellschaftlichen Denationalisierung“ ersetzt. Zwar haben sich viele grenzüberschreitende Austausch- und Produktionsprozesse insbesondere in den letzten zwei Jahrzehnten erheblich ausgeweitet, dennoch sind sie zumeist von Globalität weit entfernt und nicht selten entstehen neue Grenzen diesseits der Globalität. Auch gesellschaftliche Denationalisierung hebt die

Kongruenz sozialer und politischer Räume auf und die „abnehmende Kongruenz stellt die Effektivität der Politiken des modernen Nationalstaates – die zentrale politische Instanz für die Regelung sozialer Zusammenhänge – in Frage.“ (Zangl, Zürn 1997: 158) (vgl. Tab. 2)

| Challenge to Effectiveness of National Policies | Type of Policy Mainly Affected/ Demanded | Example |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------|
| Efficiency | Regulative/ Market-Making Policy | Protectionist Policies |
| Efficacy | Regulative/ Regulative Policy | Environmental Policies |
| Race-to-the-Bottom | Redistributive/ Regulative Policy | Welfare Policies |
| Input-Incongruence | Distributive Policy | Risk Regulation |

Tabelle 2: Challenges of Denationalization (Zürn 1999)

Für die Politik lassen sich in diesem Zusammenhang hauptsächlich drei Veränderungen beobachten.³ Erstens manifestiert sich neben dem Wechsel vom GATT zur WTO und im sicherheitspolitischen Bereich von der KSZE zur OSZE das Streben, bisher eher punktuelle Kooperationen auf eine dauerhafte und gegenüber der Staatenwelt stärker verselbständigte Basis zu stellen. Zweitens zeigen sich die Staaten in immer breiteren Bereichen ihrer inneren Gesetzgebung bereit, sich von den Wertorientierungen, Zielperspektiven und konkreten Normsetzungen leiten zu lassen, die von Weltkonferenzen, internationalen Gerichtshöfen, verschiedensten „epistemischen Expertengemeinschaften“ und anderen supranationalen Beratungs- und Entscheidungsinstanzen erarbeitet werden. Das zeigt sich auch bei den sogenannten „Forum-Organisationen“, die gegenüber ihren Mitgliedern überhaupt keine formale Autorität geltend machen können, sondern sich darauf beschränken, auf das „agenda-setting“ und die Meinungsbildung innerhalb der Weltöffentlichkeit Einfluß zu nehmen. Drittens weist die dynamische Entwicklung des Europarechts darauf hin, was nur ein besonders eindrückliches Beispiel für die allgemeinere Erscheinung ist, daß transnationale Normensysteme auch ohne die Zentralisierung physischer Gewalt extensive und zuverlässige Geltungskraft erlangen können.

Aus dem Geschilderten läßt sich der folgende allgemeine Befund ableiten, der in fünf Punkten klärt, was unter dem Begriff Globalisierung zu verstehen ist. (nach Held et. al. 1999: 27f):

(1.) Globalisierung wird als ein Prozeß bzw. eine Serie von Prozessen verstanden und nicht als eine einzelne Bedingung. Globalisierung erfolgt weder nach einer einfachen, sich I-near entwickelnden Logik, noch sagt sie eine Weltgesellschaft bzw. Weltgemeinschaft

voraus. Vielmehr trägt der Begriff dem Aufkommen interregionaler Netzwerke und anderer Systeme der Zusammenarbeit und des Austauschs Rechnung.

- (2.) Globalisierung steht für eine sich entwickelnde globale Struktur von Möglichkeiten und Hemmnissen. Dabei handelt es sich um eine vielschichtige Struktur, die mehrdeutig ist: zum einen bestätigt sie existente Muster der Ungleichheit und der Hierarchie und zum anderen begründet sie neue Formen der Inklusion und Exklusion, neue Gewinner und Verlierer.
- (3.) Die Reichweite der Globalisierungsprozesse ist von Bereich zu Bereich unterschiedlich. Formen globaler ökologischer Interdependenz unterscheiden sich stark von Mustern gegenseitiger globaler Verbundenheit in kulturellen oder militärischen Fragen. Deswegen ist unter Globalisierung die Fragmentierung von Politikprozessen zu verstehen.
- (4.) Die grenzüberschreitende Wirkung von Globalisierungsprozessen bedeutet einerseits eine De-Territorialisierung sozio-ökonomischer und politischer Räume. Ökonomische, soziale und politische Aktivitäten werden – losgelöst vom Territorialprinzip – nicht mehr an rechtlichen und territorialen Grenzen ausgerichtet. Auf der anderen Seite ist allerdings durch die Etablierung von subnationalen, regionalen und supranationalen *governance* Mechanismen eine Re-Territorialisierung zu beobachten.
- (5.) Globalisierung betrifft den Ausdehnungsgrad der Organisation und Ausübung von Macht, die an der räumlichen Reichweite von Netzwerken und der Größe des Machtkreislaufs operationalisiert werden können. Beim heutigen Ausdehnungsgrad können Entscheidungen, Handlungen und Nichthandlungen von Agenturen und Akteuren auf einem Kontinent bemerkenswerte Folgen für Nationen, Gemeinschaften und Haushalte auf anderen Kontinenten haben.

Der Politik am Anfang dieses Jahrhunderts stellt sich somit die Aufgabe, die diffusen Zwangseinbindungen in Globalisierungsprozesse in ihrer territorialen Ausdehnung derart zu begrenzen, daß Herrschende und Beherrschte dieselben kulturellen Werte und Normen teilen und die Partizipation der Bürger gewährleistet bleibt. Bei der Schilderung von Ideen und Konzepten einer „Transformation politischer Gemeinschaft“ zur Rückgewinnung verlorener Kompetenzen wird oft der englische Soziologe und Direktor der *London School of Economics* Anthony Giddens angeführt. Giddens, der auch als *think tank* des englischen Premierministers Tony Blair gilt, findet: „You simply can't run the world as though it was a gigantic marketplace. The Third Way means looking for policies that will allow us to recognize the new

³ Vgl. Geser 1997

situation we are in – competing in a globalized world – and sustain a reasonably coherent society. [...] You can't say 'no' to markets. The only possibility is making them work for people economically, socially and culturally.“ (Giddens in: Newsweek vom 21.9.98)

Ähnlich ist die Sicht des Vordenkers der deutschen Sozialdemokratie, Jürgen Habermas, der als einleitenden Satz zu einer Abhandlung des europäischen Nationalstaats unter dem Druck der Globalisierung zitiert: „Die alles beherrschende Frage ist heute, ob jenseits der Nationalstaaten auf supranationaler und globaler Ebene sowohl die ökologische als auch soziale Sprengkraft des weltweiten Kapitalismus neu unter Kontrolle gebracht werden kann.“⁴

1.2. Europäisches Regieren

Als ein entsprechender Versuch kann „Regieren jenseits des Nationalstaats“ (Zürn 1998) gewertet werden. Die diesbezügliche Kategorie „Europäisches Regieren“ steht in diesem Abschnitt im Mittelpunkt der Betrachtung. Der mit ihr bezeichnete Umstand ist Ergebnis des Prozesses der europäischen Integration, die im letzten halben Jahrhundert anfänglich aus friedenssichernden, später hauptsächlich aus wirtschaftspolitischen Gründen und heute auch wegen der Entgrenzung von Problemlagen in zahlreichen Politikfeldern zur Institutionalisierung von supranationalen Entscheidungskompetenzen geführt hat. Ähnlich wie die in der politikwissenschaftlichen Teildisziplin der Internationalen Beziehungen kontrovers geführten Globalismus-Debatte ist auch die Verwendung des Begriffes „Regieren“ im Bezug auf europäische Entscheidungsfindung zwischen juristischen Gelehrten und Politikwissenschaftlern umstritten. Die Argumente der juristischen Position ähneln sehr den Beschreibungen der realistischen Sichtweise.

Zur Entwicklung eines eigenen Verständnisses soll im folgenden zuerst kurz der Stand der Dinge im Prozeß der europäischen Integration beschrieben werden. Daran anschließend werden die dies betreffenden juristischen Einschätzungen vorgestellt, um dann weiter darzulegen, was nach politikwissenschaftlicher Analyse unter europäischer Integration verstanden wird und welchen Status den aus ihr entstandenen Institutionen eingeräumt werden sollte.

⁴ Münch, Richard, 1998: Globale Dynamik – lokale Lebenswelten, Frankfurt am Main, zitiert aus: Jürgen Habermas: Der europäische Nationalstaat unter Druck, in: Jürgen Habermas, 1999: 425

Der Vertrag von Amsterdam (AV) beinhaltet aktuell die rechtlichen Grundlagen für die gemeinsame Politik der fünfzehn in der Europäischen Union zusammengeschlossenen Mitgliedstaaten. Er ist als Mantelvertrag angelegt und führt vier Vertragswerke⁵ und deren materielle Veränderungen auf. Mit dem zum 01.05.1999 in Kraft getretenen AV wurde das Vertragssystem von „Maastricht“ umgestaltet, auch wenn damit hinter den durch Regierungskonferenzen geweckten Erwartungen zurückgeblieben worden ist. Obwohl der gegenwärtige Vertragszustand sicher als dauerhaftes „Provisorium“ den Kernbestand des Vertragssystems ausmacht, ist die nächste Vertragskonferenz von Nizza bereits im Blickfeld.

Das liegt zum einen daran, daß der älteste der römischen Verträge, der EGKSV vom 15.04.1951 am 23.07.2002 ausläuft und darüber zu verhandeln sein wird, seine nicht obsoleten, nicht mit dem EGV gleichlaufenden Teile in den EGV zu inkorporieren. Zum anderen führt die anstehende erste Phase der Osterweiterung zu einer notwendigen institutionellen Reform der Zusammensetzung von Europäischem Parlament und Europäischer Kommission (Agenda 2000, 1997), deren Lösung von der Vertragskonferenz in Amsterdam bewußt verschoben worden ist, wie aus Art.2 des „Protokoll[s] über die Organe der im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union“ deutlich hervorgeht.⁶ Auf dem „Kölner Gipfel“ wurde beschlossen, Regelungsvorschläge hinsichtlich Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission, zur Stimmengewichtung im Rat, einer Ausweitung der mit qualifizierter Mehrheit zu treffenden Abstimmungen im Rat, sowie weitere notwendige Vertragsänderungen im Hinblick auf die Organstruktur zu erarbeiten. (Europäischer Rat, 03./04.06.1999, 1999, S.13). Das Problem der Schaffung eines positivierten Grundrechtskataloges wird sich ebenso stellen. Auch diesbezüglich hat der Europäische Rat auf dem „Kölner Gipfel“ beschlossen, daß es erforderlich ist, eine derartige Charta zu erstellen, die Freiheits- und Gleichheitsrechte, Verfahrensrechte nach dem Vorbild der Europäischen Menschenrechts Konvention (EMRK) und Bürgerrechte enthalten soll, die nur Unionsbürgern zustehen sollen (Europäischer Rat, Köln, 03./04.1999, S.39). Dabei sollen auch wirtschaftliche und soziale Rechte berücksichtigt werden.⁷

⁵ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKSV), Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAGV), Vertrag über die Europäische Union (EUV), Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)

⁶ EUV Protokoll 7, Art. 2: „Spätestens ein Jahr vor dem Zeitpunkt, zu dem die Zahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union 20 überschreiten wird, wird eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten einberufen, um die Bestimmungen der Verträge betreffend die Zusammensetzung und die Arbeitsweise umfassend zu überprüfen.“

Die deutsche Staatsrechtslehre beschäftigt sich in dieser Hinsicht eher mit Grundfragen des Rechts der EU. Stellvertretend dafür wird der juristischen Denkweise von Pechstein/Koenig gefolgt. Von besonderer Bedeutung ist ihnen die Trennung zwischen EU-Recht und supranationalem Gemeinschaftsrecht, die oftmals „durcheinandergemischt“ werden. Vor einem juristischen Horizont wird in der EU keine supranationale Organisation gesehen, da sie sich nach dem EUV nicht der supranationalen Rechtsetzungsinstrumente (vor allem Verordnung und Richtlinie) bedienen kann. Es stehen ihr ausschließlich völkerrechtliche Rechtsetzungsmittel zur Verfügung. Ein weiteres Argument ist, daß die EU nach der geltenden Vertragsgrundlage einen rein intergouvernementalen Charakter hat, der ausschließlich nach Grundsätzen des Völkerrechts zu beurteilen ist, so daß zwischen EU und EG scharf getrennt werden sollte.

Die „Unionsarchitektur“ ist „mithin letztlich nur eine Sammelbezeichnung für bestimmte, rechtlich unterschiedlich organisierte und aufeinander abgestimmte Formen der Kooperation der Unionsstaaten untereinander und mit den drei Europäischen Gemeinschaften“ (Pechstein/Koenig 1998, Rdnr. 87). Ausgehend von diesem Befund wird die EU vornehmlich als ein in völkerrechtlichen Rechtsformen eingebundenes Kooperations- und Koordinationsforum betrachtet, das sich zur supranationalen Seite hin öffnet, da die Organe der supranationalen Organisation, also der EG, in Form der „Organleihe“ für die EU „benutzt“ werden. Die Frage der Rechtspersönlichkeit der EU ist in den letzten Jahren zwar oft thematisiert worden, doch entgegen zahlreicher anderer Auffassungen hält die Jurisprudenz an ihrer „herrschenden Meinung“ fest, die davon ausgeht, daß eine solche Rechtspersönlichkeit schlicht nicht existiert (Pechstein/Koenig, Rdnrn. 69 ff).

Anzumerken bleibt, daß es eben der tiefere Sinn einer rechtsdogmatisch ansetzenden Analyse ist, sich politischen Argumenten solange zu verschließen, wie sich im Vertragstext keine entsprechenden Anhaltspunkte finden lassen.

Aus juristischer Sicht stellt sich die hohe Komplexität des Europarechtssystems für die Bürger der EU insoweit ausschließlich als politisches Problem dar.

Ein europäischer Grundrechtskatalog für die EU könnte zwar dazu verhelfen eine europäische Identität auszubilden - allerdings werden hier von juristischer Seite Bedenken hinsichtlich der Europa- und völkerrechtlichen Einordnung eines solchen Kataloges vorgebracht: auf EU-Ebene angesiedelt, hätte dieser nur völkerrechtliche Wirkung und der Bedarf einer nationalstaatlichen Ratifikation, hätte auf nationaler Ebene eine „Schutzrechtsverdoppelung“ zur Fol-

⁷ Vgl. Preuß 1998

ge. Der einzige sinnvolle Ort der Kodifikation ist unter diesen Umständen die EG, die der EMRK mangels Kompetenz nicht beitreten kann.

Die EU als rechtliche Struktur ist politisch dem Spannungsverhältnis von nationalen Interessen und der Einsicht in die Notwendigkeit politischer Integration sich gesellschaftlich, kulturell und wirtschaftlich vernetzender Gesellschaften geschuldet. Die Bezeichnung dieses Gebildes als „Staatenverbund“ durch das BVerfG versucht aus juristischer Sicht die Problematik zu erfassen. Die EU ist demnach - wie aus Sicht der Jurisprudenz oft fälschlich behauptet wird - nicht der entscheidende Schritt zu den „Vereinigten Staaten von Europa“, sondern nur der entscheidende Schritt zu einem Staatenverbund, der ein rechtliches Netzwerk verdichtet und schafft, das dieser Entwicklung langfristig den Boden bereiten könnte⁸, wenn die gesellschaftliche Entwicklung - die sich nicht mehr an Staatsgrenzen hält⁹ - entsprechend konvergiert.

Folgt man der politikwissenschaftlichen Argumentation von Jachtenfuchs/Kohler-Koch, so ist es dennoch gerechtfertigt, die kollektive Problembearbeitung in der EU, die durch „zielgerichtetes öffentliches Handeln stattfindet“ und das allgemeinverbindliche Entscheidungen herbeiführt, als „Regieren“ zu betrachten. (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996: 15) Zwar wird die Anwendung des Begriffes „Regieren“ gewöhnlich auf staatliche Tätigkeiten bezogen, doch ist mit der Europäischen Gemeinschaft (EG), dem supranational organisierten Teil der EU, ein politisches Ordnungssystem mit eigener, auch rechtlich anerkannter Handlungsfähigkeit entstanden, die es nahelegt, die Problematik des Regierens hinsichtlich einer Ausweitung auf die europäische Ebene zu untersuchen.

Außerdem hat die Bedeutung europäischen Regierens im Vergleich zu herkömmlichem Regieren ungleich mehr zugenommen. Während die Anzahl neuer nationaler Legislationen Deutschlands, Frankreichs und Englands seit den sechziger Jahren mehr oder weniger konstant geblieben ist, ist die Summe aller EU Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen stark angestiegen (1961: 36; 1970: 347; 1980: 627; 1986: ~800) (Beisheim et. al. 1999: 328ff). „Ein Großteil der Politik wird nicht mehr in Nationalstaaten formuliert. 60 bis 70 Prozent aller Gesetze, die einen wirtschaftlichen Bezug haben und im deutschen Parlament verabschiedet werden, entstammen nicht diesem Parlament. Sie sind Umsetzungen von Politi-

⁸ Vgl. Schäuble/Lamers, 1999, S. 15 ff

⁹ Vgl. Beck, 1997: 150ff u. 218ff

ken, die auf einer höheren Ebene entschieden worden sind.“ (Zürn in: Weser-Kurier vom 19.02.00)

Europäisches Regieren wird deshalb als „Rückgewinn politischer Gestaltungsmacht“ verstanden, da Regieren auf europäischer Ebene „prinzipiell möglich und de facto ziemlich verbreitet ist.“ (Kohler-Koch 1998: 14)

Innerhalb der EG findet die Ausweitung von Kompetenzen durch die alltägliche Praxis und Rechtsprechung statt, deren Ergebnisse nach größeren Zeitabschnitten von den Mitgliedstaaten vertraglich kodifiziert werden, so dass heute eine nach Sachgebiet variierende „breite Vielfalt der Modi des Regierens“ (Kohler-Koch 1998: 14) existiert. Diese zunehmende Überlagerung nationalstaatlichen Regierens durch inter- und supranationale Institutionen wird als die „dritte Transformation der Demokratie“ (Dahl 1994) verstanden, die durch die Etablierung eines „supranationalen *Rechts oberhalb des demokratischen Rechtsstaats*“ (Neyer 1999: 391, Hervorhebung im Original) gekennzeichnet ist. Diese Situation stellt nicht nur für die Internationalen Beziehungen, sondern auch für die Demokratietheorie (und wie gezeigt auch für die Rechtswissenschaften) ein schwer einzuordnendes Phänomen dar, das im Widerspruch sowohl zu staatlicher Souveränität als auch dem Verständnis von Volkssouveränität zu stehen scheint.

Die Idee supranationalen Regierens widerspricht dem herrschenden Verständnis vom souveränen Nationalstaat, da unter Beteiligung von gegenüber nationalen Regierungen unabhängigen Beamten, supranationale Institutionen Gesetze entwickeln, die nationalem Recht übergeordnet sind. Supranationale Institutionen werden in diesem Zusammenhang als eine logische Entwicklung betrachtet, die das Vertrauen in internationale Verpflichtungen erhöhen, da sie getroffene Regelungen kontrollieren und Konflikte beilegen.¹⁰

Eines der besten Beispiele dafür ist der Europäische Gerichtshof (EuGH), dessen Entscheidungen in allen Mitgliedstaaten der EU direkte Bindewirkung haben (Art. 234 ex 177 EGV), und der somit einen untrennbaren Teil des gültigen Rechtssystems für alle EU-Bürger darstellt.

Als ein weiterer Beleg für supranationale Elemente des europäischen Gemeinwesens gilt die Komitologie, die im politischen Mehrebenensystem der EG durch über 400 Ausschüsse ver-

körpert wird. Diese beschäftigten sich mit der Umsetzung von Entscheidungen der europäischen Ministerräte und genießen bei ihrer Arbeit weitgehende interpretative Freiheit.¹¹

Ausschußmitglieder sind hauptsächlich Experten und Repräsentanten von Interessensverbänden und von nationalen Regierungen beauftragte Beamte. Auf Grund der Qualität und Angemessenheit ihrer Entscheidungen finden diese üblicher Weise die formale Zustimmung und können als Element eines „deliberativen Supranationalismus“ gedeutet werden (Joerges/Neyer 1997).

In dem Prozeß der Globalisierung hat sich Regieren schrittweise verändert: „In einem ersten Schritt die *Bezugsräume*, in einem zweiten die *Politikoptionen*, die als sachdienlich und gewinnbringend akzeptiert werden, und schließlich das *Regieren* selbst.“ Dabei hat sich, „[b]edingt durch die institutionellen Gegebenheiten des EG-Systems ein besonderer Typ des Regierens herausgebildet [...], indem die Vernetzung potentiell interessierter Akteure und die Konsensbildung über diskursive Verständigung eine inhaltliche Interessensabstimmung begünstigen, die schließlich zu gemeinsamem Handeln und der dauerhaften Festschreibung einer gemeinschaftlichen Politik führen.“ (Kohler-Koch 1998: 17) Das Problem unzureichender demokratischer Legitimation dieser Entscheidungsverfahren bleibt aber trotzdem bestehen.

1.3. Europäisches Demokratiedefizit

Als Faktoren des Demokratiedefizites der Europäischen Union, werden eine unvollständige Gewaltenteilung, eine fehlende Parlamentarisierung der Gesetzgebung, kaum eine Öffentlichkeit der Verfahren und die mangelnde Zurechenbarkeit von Entscheidungen, als auch unzureichende Partizipations- und Deliberationschancen sowie eine fehlende Verfassung identifiziert.

Es wurde schon erwähnt, daß die Europäische Union laut der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht (BVerfG) weder einen Bundesstaat, noch einen Staatenbund, sondern eben einen Staatenverbund darstellt (BVerfGE 89, 155ff). Dieser Begriff wurde gewählt, da Art. 20 II 1 GG „Alle Staatsgewalt geht vom [deutschen] Volke aus“ keinen Bestand mehr haben würde, wenn die EU ein Bundesstaat wäre. Wäre die Gemeinschaft hingegen ein Staatenbund,

¹⁰ Vgl. Moravcsik 1998: 73-77

¹¹ Vgl. Wessels, Wolfgang, 1998: 211ff

würden deutsche Aktivitäten von der Bundesregierung bestimmt werden, da die Außenpolitik allein dem Bund vorbehalten ist (Art. 32 I GG), wobei die Organkompetenz nach Art. 59 I GG Sache der Bundesregierung ist. Der Umstand, daß die Europäische Union zentrale Rückwirkungen auf die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland hat, läßt die Bezeichnung Staatenverbund treffender wirken und gewährleistet (zumindest normativ) die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat an der Willensbildung der EU (Art. 23 GG).

Allerdings sollen diese Erläuterungen nicht darüber hinweg täuschen, daß die EU durch ein strukturelles Demokratiedefizit gekennzeichnet ist. Entscheidungen werden überwiegend intergouvernemental getroffen (exekutive Gesetzgebung) und auch die supranationalen Institutionen werden überwiegend von den nationalen Regierungen beschickt. Die europäische Integration gefährdet also im starken Maße das Demokratieprinzip, denn die Hoheitsübertragungen an die Gemeinschaft, das heißt an den legislativ fungierenden, faktisch jedoch eindeutig der Exekutive zugeordneten Ministerrat, bedeuten eine weitgehende Entparlamentarisierung des europäischen Politikprozesses, da die aufgebenden nationalen Parlamentsbefugnisse vom Europäischen Parlament nicht angemessen aufgefangen werden können.

Parlamente sind auf die Vermittlungsdienste gesellschaftlicher Institutionen wie die Parteien, Interessenverbände, Bürgerinitiativen, Medien angewiesen. Verselbständigen sich diese von ihren Wurzeln, beeinträchtigt das auch den Demokratiebeitrag des Parlaments. Parlamentarische Formen gewährleisten daher noch keine demokratische Substanz. Ein wirklich europäisches Parteiensystem gibt es nicht, nur Parteizusammenschlüsse. „Dem EP fehlt der politisch-soziale Unterbau: angenommen das EP würde sich von einer beratenden zu einer entscheidenden Instanz entwickeln, würden mit Sicherheit aus den zur Zeit locker programmatisch verbundenen, national verankerten Parteien übernationale Parteien entstehen. Auch die Interessensverbände würden mit großer Wahrscheinlichkeit ihre nationalen Bindungen abstreifen und sich europaweit organisieren. Ebenso zuverlässig kann man voraussagen, daß es sich dabei um eine Europäisierung auf der Leitungs- und Funktionärschicht, nicht auf der Mitgliederbene der Parteien und Verbände handeln würde. Der Abstand zwischen Basis und Spitze droht größer zu werden. Davon werden besonders stark Parteien betroffen sein, die Interessen von Personen statt von Unternehmen repräsentieren.“ (Grimm in: Der Spiegel vom 19.10.92). Zudem wäre nach dem Urteil des ehemaligen Richters am Bundesverfassungsgericht Dieter Grimm „mit einer Europäisierung der Medien [...] vollends nicht zu rechnen.“

Auf die von demselben aufgeworfene Frage „Braucht Europa eine Verfassung?“ (Grimm 1995, S. 581 ff) wird aus juristischer Sicht geantwortet, daß Europa noch nicht so weit sei, da es an allem fehlt, was einen Staat ausmacht. Eine Verfassungsgebung setzt nach der traditionellen Lehre von der Souveränität zur Statuierung einer Kompetenz-Kompetenz einen Nationalstaat voraus. Es ist demnach also der Mangel eines europäischen *demos*, der die Demokratisierung der Europäischen Union verhindert. So wird voll auf der Linie des „Maastricht-Urteils“ des BVerfG argumentiert und entgegen mancher Kritik am überkommenen Souveränitätsbegriff festgehalten.

Politikwissenschaftlich ist nicht mehr zweifelhaft, daß dieser Souveränitätsbegriff erschüttert ist. Allein der Handlungsspielraum nationaler Regierungen - insbesondere hinsichtlich der nationalen Steuerung der „volkswirtschaftlichen“ Entwicklung - ist im Angesicht der Globalisierung erheblich eingeschränkt (s.o.), was die juristische Analyse vernachlässigt.

Zutreffend ist aber nichtsdestoweniger, daß in dieser Phase des ungewissen Übergangs vom Nationalstaat zu einer ‚postnationalen Konstellation‘ (Habermas 1998) sich eine Verfassungsgrundlage für die EU nur in Ansätzen entwickelt hat. Tatsächlich enthalten sowohl EUV als auch EGV Elemente einer Verfassung, ohne eine Verfassung zu sein. Problematisch ist demnach, daß die europäische *res publica* dann zwei Verfassungen und zwei Verfassungsurkunden hätte: den EUV und den EGV, die beide fast nur Spezialisten zugänglich sind, und deren Vermittlung auf diese hochdifferenzierten Expertenkulturen angewiesen ist.

Zerrieben zwischen der durchaus realen Utopie des europäischen Bundesstaates und einem rein völkerrechtlichen Staatenbund hat sich das europäische Politikprojekt „towards an ever closer Union“ entwickelt, deren politisches Ziel weitere Integration ist, was durch die Vertragskonferenz von Maastricht festgeschrieben wurde.

Die Weiterentwicklung der gesellschaftlichen Integration hat somit Vorrang vor einer Verfassung, die, wenn heute erlassen, noch von gesellschaftlicher Blutleere erfüllt würde. Die EU kann den Nationalstaat noch nicht ersetzen, aber ein Komplementärstatut ist möglich und wird auch politisch betrieben.

Die Hauptursache für das europäische Demokratiedefizit und für die zu langsame gesellschaftliche Integration stellt für den Soziologen Klaus Eder das „Fehlen einer politischen Öffentlichkeit“ dar. Nach Dieter Grimm ist es gerade die Öffentlichkeit, die eine konstitutive Bedingung für die Demokratie hat, da „der parlamentarische Prozeß [...] auf einem gesell-

schaftlichen Prozeß der Interessensvermittlung und Konfliktsteuerung auf[baut], der die parlamentarische Entscheidungstätigkeit teils entlastet, teils vorstrukturiert. Dabei wird die Verbindung zwischen den Einzelnen, ihren gesellschaftlichen Assoziationen und den staatlichen Organen vor allem von den Kommunikationsmedien aufrechterhalten, die jene Öffentlichkeit herstellen, durch welche allgemeine Meinungsbildung und demokratische Teilhabe erst möglich werden.“ (Grimm 1995: 37)

In dieser Hinsicht ist es wichtig, den Zusammenhang von Legitimitätsproblemen politischer Herrschaft und Öffentlichkeit in modernen Gesellschaften zu betrachten.¹²

Nach Max Weber ist politische Herrschaft legitim, wenn politische Entscheidungen auf Grund ihrer Qualität als „richtig“ anerkannt werden. Die Typisierung von „richtig“ kann je nach Gesellschaft variieren, da sie sich aus „traditionalen, formal-rationalen und charismatischen“ Legitimationsmodi zusammensetzt. Zusätzlich ist Legitimität nicht nur von diesen Ideen abhängig, sondern auch von den „sozialen Formen“, in denen sie „eingeübt, ausgedrückt und inszeniert wird.“ Für Eder zeichnen sich Herrschaftssysteme in Europa dadurch aus, daß die Interessen freier Bürger, die sich über diese in diskursiver Weise verständigt und Dissense behandelt haben, die gleiche Berücksichtigung finden. Dazu hat sich im modernen Nationalstaat die „Repräsentation des Demos in seinen gewählten Repräsentanten sowie die permanente Beobachtung dieser Repräsentanten durch die Repräsentierten“ herausgebildet. Daher sind moderne politische Systeme dadurch zustimmungsfähig, daß sie Verfahren der Teilnahme an Meinungs- und Willensbildungsprozessen an den kollektiven Akteur „Volk“ (demos) binden. Dem Volk werden somit „außergewöhnliche und außeralltägliche Eigenschaften zugesprochen: es wird als allgemeiner Wille, als *volonté générale* inszeniert, die kein einzelner haben kann, sondern nur das Kollektiv; es ist das republikanisch definierte Staatsvolk, das jene [...] kollektive Meinung erzeugt, die, wenn sie denn zustimmt, Legitimität herstellt. Dieses Kollektiv wird auch als „Öffentlichkeit“ oder „öffentliche Meinung“ bezeichnet“. Das Vorhandensein einer europäischen Öffentlichkeit würde zur Lösung der Legitimationsprobleme europäischer politischer Institutionen beitragen können, wenn diese es feststellen und beklagen können würde.

Das Kernproblem bleibt somit nach beiden – dem juristischen und dem politikwissenschaftlichen – Argumentationssträngen die Herausbildung einer gemeineuropäischen demokratischen Öffentlichkeit. Die Problematik eines gesamteuropäischen demokratischen Europas ist also

keine juristische Frage, sie wird allein gesellschaftlich entschieden, so daß es auf politische Prozesse ankommt, die erst im Nachhinein rechtlich umgesetzt werden müssen.¹³

Unter diesen Bedingungen ist es wahrscheinlich hilfreicher, ein langsames „realistisches“ Konzept zu verfolgen, als ein „utopisches“ Projekt einer wissenschaftlichen Teildisziplin, das an seiner eigenen Realisierung zerfällt, da es Aspekte anderer Forschungsansätze nicht berücksichtigt. Dazu wird im Fortlauf versucht dem politikwissenschaftlichen Modell der Europäischen Union zum Durchbruch zu verhelfen, indem die juristisch restriktiven Argumente durch mediensoziologische Erkenntnisse über die politische Wirklichkeit entkräftet werden.

Ganz im Gegensatz zu Grimms Urteil, daß „mit einer Europäisierung der Medien [...] vollends nicht zu rechnen“¹⁴ sei, wird untersucht, ob diese Einschätzung tatsächlich aufrecht zu erhalten ist, da es hilfreich wäre, wenn ein „common ground for deliberation; a common audio-visual space for interaction; and a shared identity to stimulate collective opinion formation, the molding of common interests and the mobilizing of collective action.“¹⁵ (eigene Hervorhebung) vorhanden wären bzw. ermöglicht würden, um die gesellschaftliche Integration in Europa zu befördern.

¹² Vgl. Eder 1998: 2ff

¹³ Vgl. Münch, 1993

¹⁴ Siehe: S. 17

¹⁵ Eriksen, Erik. O., 1999: The Question of Deliberative Supranationalism in the EU, in: ARENA Working Paper, WP 99/4 vom 15.02.1999, abrufbar unter: http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp99_4.htm

2. Medien, ihre Transformation und deren Auswirkungen auf Öffentlichkeit

Dieses Kapitel, mit dem der Zusammenhang von Medien und Öffentlichkeit erörtert werden soll, steckt den zweiten Bereich der Ausgangslage für die dann im dritten Kapitel folgende Untersuchung ab, wie Regierungspolitik Medien heutzutage reglementiert und regulieren läßt.

Die Beschreibung besteht aus zwei Untergliederungen und mehreren Teilabschnitten. Im ersten Teil soll geklärt werden, wie sich Medien und Öffentlichkeit bisher bedingten (2.1.). Dabei muß aus heutiger Sicht die Betrachtung des Zusammenspiels von Fernsehen und industriellen Massengesellschaften den größten Stellenwert einnehmen (2.1.2.). In einem daran anschließenden zweiten Teil werden die aktuellen, durch die „Neuen Medien“ verursachten Umwandlungen im Mediensektor und die impliziten Veränderungen für die Ausgestaltung von Öffentlichkeit unter die Lupe genommen (2.2.).

Wichtig ist für beide Teile die grundlegende Annahme, „daß Medien immer eine ganz bestimmte (Um)welt hervorbringen.“ (Kloock/Spahr 1997: 99) Denn das, „was wir denken, fühlen und tun, die Organisation unserer politischen und sozialen Systeme, unsere Vorstellungen über Raum und Zeit müssen in eindeutiger Abhängigkeit von Medien begriffen werden“ (Kloock/Spahr 1997: 101), da die Medien der bestimmende Faktor dafür sind, wie in Gesellschaften Kultur, Wissen und Erfahrungen kommunizierbar gemacht werden.

Öffentlichkeit kann vor diesem Hintergrund auch nicht als ein feststehender Begriff, sondern nur als eine „historische Kategorie“ (Habermas 1962) verstanden werden, die einem steten Wandel unterliegt. Hauptanliegen dieses Kapitel ist es daher, nach Veränderungen zu suchen, die eventuell zu einem neuen Verständnis von Öffentlichkeit führen, das nicht in dem rechtlichen und kulturellen Rahmen des Nationalstaates verfangen bleibt, sondern eine europäische Öffentlichkeit begünstigen hilft.

Da die zu bestimmende Komponente dieses Kapitels Öffentlichkeit eine Erscheinung ist, „deren Existenz und gesellschaftliche Wirksamkeit kaum je bezweifelt wird, deren wissenschaftliche Erfassung aber äußerst kontrovers ist“ (Hunzinger 1996: 111), soll dem Einstieg in tiefere Überlegungen eine einführende Definition von Öffentlichkeit vorangestellt werden.

Öffentlichkeit ist ein „mehrdeutiger Begriff für nichtgeheime und nichtprivate Kommunikation.“ Wenn Öffentlichkeit als *Bereich* oder *Prozeß* verstanden wird, ist in „Politik und Gesellschaft der nichtgeheime und nichtprivate, allgemein zugängliche Kommunikationsbereich und der Vorgang des Informations- und Meinungsaustauschs und der Meinungsbildung“ gemeint. Wenn Öffentlichkeit als *Publizität* begriffen wird, dann liegt deren Bedeutung in der „Transparenz von Tatbeständen und Vorgängen des gesellschaftlichen Verkehrs und des öffentlich-politischen Lebens für die Allgemeinheit“. Öffentlichkeit im Sinne von *Publikum* bedeutet, daß dieses „an der Erörterung von politischen Angelegenheiten und politischer Entscheidungsfindung“ beteiligt ist.¹⁶

2.1. Historischer Rückblick

„Since the seventeenth century, modernization has meant the growth of factories, cities, freedom of expression, nationalism, and mass culture.“ (Pool 1990: 3)

Dieser auf zwei Untergliederungen aufbauende Abschnitt soll die Einflüsse herausstellen, die Medientechnologien auf gesellschaftliches Zusammenleben und die Ausgestaltung von Öffentlichkeit haben. Ausschlaggebend dafür sind bisher zwei menschliche Errungenschaften gewesen. Erstens hat seit Mitte des 15. Jahrhunderts die Drucktechnologie die Verbreitung von Inhalten über Printmedien ermöglicht. Zweitens haben durch die Beherrschung elektromagnetischer Schwingungen seit Ende des 19. Jahrhunderts das Fernmeldewesen (Telegrafie und Telefonie) und der Hörfunk, der ab Mitte des 20. Jahrhunderts zum Rundfunk (Radio und Fernsehen) generierte, Massenmedien hervorgebracht, ohne die gesellschaftliches Zusammenleben in Demokratien westlichen Typs nicht denkbar wäre.

2.1.1. Auswirkungen der Drucktechnologie auf gesellschaftlichen Wandel und das Aufkommen von Öffentlichkeit

Eine Analyse, welchen Einfluß die Einführung der Drucktechnik, also die Verbreitung von Büchern und Zeitungen, auf gesellschaftliche Veränderungen gehabt hat, kristallisiert fünfzehn beherrschende Faktoren sozialen Wandels heraus. Das Ergebnis einer sehr umfangrei-

¹⁶ Vgl. Schmidt 1995: 672

chen und tiefgehenden Betrachtung soll hier nur enumeriert dargestellt werden. So hat Johannes Gutenbergs Innovation, basierend auf der Kombination von Druckerpresse und beweglichen Lettern und der Nutzung des im Vergleich zum Pergament vielfach kostengünstigeren Papiers, in Europa zu folgenden gesellschaftlichen Umbrüchen geführt (nach Pool 1990: 5)¹⁷:

1. Aufkommen und Wachstum des Protestantismus,
2. Anstieg der Zensur,
3. Abnahme häuslicher Produktion,
4. Aufstieg freiheitlicher Triebe,
5. Entwicklung des Konzepts geistigen Eigentums,
6. Aufkommen nationaler Kulturen,
7. Fortschreitende Spezialisierung und Anwachsen der Disziplinen,
8. Zunahme der Wissenschaften,
9. (und als Gegenbewegung dazu) Wachstum des Mystizismus,
10. Etablierung der Idee von Geschichte und Fortschritt,
11. Aufkommen moderner Sprachen,
12. Trennung von geistlichen und weltlichen Anschauungen,
13. Anwachsen der Lese- und Schreibfertigkeiten,
14. Erziehung von Kindern und zu der
15. Schaffung neuer Berufe.

In der Entwicklungsperiode nach der Erfindung der Druckerpresse ist nach Habermas eine „bürgerliche Öffentlichkeit“ entstanden, die dieser mit seinem Habilitationswerk „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ von 1962 untersucht hat. Dabei hat Habermas einen Ansatz verfolgt, der eine Problematik zu analysieren versucht, die sich „aus der Integration soziologischer und ökonomischer, staatsrechtlicher und politologischer sozial- und ideengeschichtlicher Aspekte ergibt.“ (Habermas 1969: 7)

Danach emanzipiert sich das liberale Bürgertum in einer ersten Phase vom feudalen System und ersetzt die Funktion der „repräsentativen Öffentlichkeit“ des höfischen Adels durch eine „politische fungierende Öffentlichkeit“, die sich aus einem „politisch rasonierenden Publikum“ bildet (ders.: 69ff).

Dieses konnte sich vor dem Hintergrund eines seit dem 14. Jahrhundert existenten „berufsständischen Korrespondenzsystems“ entwickeln, das mit dem „frühkapitalistischen Fernhandel“ (ders.: 25) geschaffen wurde und dem im 17. Jahrhundert eine von Hand geschriebene,

¹⁷ Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen auf alle aufgezählten Faktoren umfassend einzugehen. Festzuhalten bleibt, daß die aufgezählten Faktoren nicht unabhängig voneinander, sondern komplementär zueinander verstanden werden müssen. Hier sind die Zusammenhänge wichtig, die einen Gehalt für die Ausgestaltung für Öffentlich haben.

nicht publike „politische Zeitung“ handel- und gewerbetreibender „Privatmänner“ hinzutrat, da diese trotz ihrer finanziellen Macht von der öffentlichen Gewalt ausgeschlossen waren.¹⁸ Oft gaben dieselben „Korrespondenzbüros“ neben den geschriebenen auch gedruckte Zeitungen heraus, die für die Öffentlichkeit zugänglich waren, die aber vorab von der Verwaltung zensiert wurden. Inhaltlich handelte es sich um Nachrichten aus aller Welt, die quasi als Ware verkauft wurden, so daß sich durch die gewerbsmäßige Berichterstattung Geld verdienen ließ. Die Obrigkeit nutze die Presse ebenfalls zu Zwecken der Verwaltung. Dabei wandte sie sich in Form von Bekanntmachungen und Verordnungen an „das Publikum, im Prinzip also an alle Untertanen“ (ders.: 32), erreichte aber nur ein gebildetes bürgerliches Lesepublikum, das ein Teilpublikum darstellte und sich aus Juristen, Ärzten, Pfarrern, Offizieren, Professoren, Schulmeistern, Händlern, Bankiers, Verlegern und Manufakturisten zusammensetzte. Da die gedruckten Zeitungen sowohl bei der Produktion und Konsumtion unter dem Einfluß des Bildungsbürgertums standen, konnte dieses sich eine publizierte Öffentlichkeit verschaffen, in der es seine Ansprüche gegenüber der Staatsgewalt demonstrierte.¹⁹

Dieser Vorgang führte in England am Anfang des 18. Jahrhundert zur Aufhebung der Vorzensur im Pressewesen, was als eine Voraussetzung für die Parlamentarisierung der Staatsgewalt gedeutet wird, da damit die Entwicklung einer „politisch fungierenden Öffentlichkeit“ als Staatsorgan begünstigt wurde, die an den Entscheidungen der Staatsgewalt teilhaben wollte. Das Bürgertum bildete mit dem Adel einen parlamentarischen Vorhof, der die Entscheidungen des Parlaments verfolgte, da die Verhandlungen des Parlaments mittels Presse voll publiziert wurden.²⁰ So konnte in England mit dem großen Reformbill von 1832, mit dem die Städte in die Wahlkreise integriert und die Anzahl der Wahlberechtigten verdoppelt wurden, die „politisch fungierende Öffentlichkeit“, deren soziale Voraussetzung ein liberaler Markt war, zum „Organisationsprinzip des bürgerlichen Rechtsstaates mit parlamentarischer Regierungsform“ (ders.: 86) aufsteigen.

In Frankreich entwickelte sich erst ab Mitte des 18. Jahrhundert ein „politisch rasonierendes Publikum“, da vorher eine strikte Zensur vorherrschte, die auch einen ausgebildeten politischen Journalismus verhinderte, so daß große Teile der „Intelligenz“ in die Niederlande emigrierte. Den „Informationsbedürfnissen des Wirtschaftslebens in der sich allmählich herausbildenden Marktgesellschaft“ (Hunziker 1996: 30) folgend, konnten Denker und Gelehrte

¹⁸ Vgl. Habermas, 1969: 31ff

¹⁹ Vgl. ders.: 38ff

²⁰ Vgl. ders. 69ff

später in den sogenannten „Intelligenzblättern“ bestimmte Lehren verfechten, so daß sie zu Ökonomen wurden. Einige von ihnen wurden in die Regierungen berufen und machten den Staatshaushalt öffentlich, was das Mißverhältnis von ökonomischer Macht verdeutlichte und letztendlich zur Revolution und Absetzung der Monarchie führte.

Auf Grund eines Journalismus, der gegenüber der Regierung eine oppositionelle Stellung einnimmt, avancierte in England und Frankreich im 18. Jahrhundert die Presse zur „fourth estate“ (ders.: 72). Damit wandelte das „politisch rasonierende Publikum“ die feudale zu einer bürgerlichen Gesellschaft.²¹ In diesem Stadium war die „bürgerliche Öffentlichkeit“ eine „politisch fungierende Öffentlichkeit“. Ganz im Gegensatz zu Deutschland, wo Adel und Bürgertum von Einflußnahmen auf die Presse Abstand nahmen, so daß das „politisch rasonierende Publikum“ in Lesegesellschaften und in Geheimräten verfangen blieb.

Die staatsrechtlichen und ideengeschichtlichen Aspekte von Öffentlichkeit, verkörpert durch die als Abwehrrechte gedachten bürgerlichen Grundfreiheiten (Meinungs-, Presse-, Versammlungsfreiheit), die heute in allen demokratischen Staaten Geltung haben, blieben aber aus soziologischer Sicht schon zu Zeiten ihrer Erhebung Fiktion, da Frauen, Dienstboten, Angestellte und Lehrlinge der „Privatmänner“ vom Genuß dieser Rechte ausgeschlossen waren, obwohl sie einen großen und engagierten Teil des „politisch rasonierenden Publikums“ darstellten.

Vor dem Hintergrund der Gewährleistung der liberalen Grundfreiheiten, deren Idee „aller Herrschaft entgegengesetzt ist“, entfaltete sich eine „bürgerliche Öffentlichkeit“, die auf eine „komplizierte Konstellation gesellschaftlicher Voraussetzungen“ stieß, die „Herrschaft nun doch nicht überflüssig machte[n]“.²²

Das führt zu einer zweiten Phase des politischen Funktionswandels der Öffentlichkeit, in der sich aus dem „Journalismus schriftstellernder Privatleute“ die „öffentlichen Dienstleistungen der Massenmedien“ bilden. Aus Privatding wird Institution. Im 19. Jahrhundert entwickelten sich die Kleinbetriebe zu größeren Unternehmen, und die „Zeitungen wurden aus bloßen Nachrichtenpublikationsanstalten auch Träger und Leiter der Öffentlichen Meinung, Kampfmittel der Parteipolitik.“ Die Presse kultivierte sich zu einem einflußreichen Gestaltungselement der „öffentlichen Meinung“. Dazu wurde zwischen die „Nachrichtensammlung und die Nachrichtenpublikation ein neues Glied“ eingeschoben: die Redaktion. Der Verleger wurde aus einem „Verkäufer“ von Nachrichten zu einem „Händler mit öffentlicher Meinung“, für

²¹ Vgl. ders.: 78ff

²² Vgl. ders.: 101

den der „erwerbswirtschaftliche Zweck“ seiner Unternehmung in den Vordergrund getreten ist. Das hatte zur Folge, daß durch den redaktionellen Teil ein Annoncenteil abgesetzt werden konnte, so daß seitdem im Zeitungswesen zwischen beiden Teilen eine Wechselwirkung besteht. Dadurch wurde die Zeitung preiswerter und folglich stiegen auch Auflage und Absatzzahl. Die „Werbung“ wird somit „zum Einfallstor privilegierter Privatinteressen in die Öffentlichkeit“.²³

Es ist wichtig festzuhalten, daß die Medienorganisation auf einer Dichotomie zweier Leistungsorientierungen beruht. Einerseits auf einer „Qualitätsorientierung“ der kreativen Medienschaffenden, die sich auf deren Unikate bezieht, kurzfristig ausgerichtet ist und tendenziell dem Muster der Kleinorganisation entspricht. Andererseits auf der „Marktorientierung“ der Unternehmer, die sich auf einen längerfristigen Planungshorizont und auf die Gesamtleistung des Mediums bezieht, und nach der das Medium eher als Großorganisation gesehen wird. Zwischen beiden Zielorientierungen bestehen oft Differenzen, da die hohen Qualitätsstandards der Medienmacher oft nicht den Erwartungen des Publikums und damit auch nicht des Medienunternehmers entsprechen.

2.1.2. Auswirkungen der Funktechnologien auf das Mediensystem und auf die Ausgestaltung von Öffentlichkeit

Ausgangspunkt für die elektronischen Massenmedien des Rundfunks (Radio und Fernsehen) bildete eine Entdeckung des Physikers Heinrich Hertz aus dem Jahre 1887, mit der er erstmals das Bestehen elektromagnetischer Schwingungen nachwies, die sich für das menschliche Auge unsichtbar mit sehr großer Geschwindigkeit in der Luft ausbreiteten. Auf dieser Erkenntnis bauen seitdem alle Erfindungen des drahtlosen Funks bis zur heutigen weltweiten Kommunikation über Satellit auf. Das Aufkommen des Fernmeldewesens und des Hörfunks „ist in engem Zusammenhang mit einigen allgemeinen Entwicklungstendenzen im Hochkapitalismus zu sehen: fortschreitende Technisierung, insbesondere Elektrifizierung; Kolonialismus, Drang zur Massenproduktion und damit Schaffung von Massenmärkten. Die Fortschritte der Elektrotechnik, der Bedarf nach raschen weltumspannenden Kommunikationsverbindungen führte [...] zu einer rasanten Entwicklung des (drahtlosen) Funks.“ (Hunziker 1996: 24)

²³ Vgl. ders. 199f

Die ersten Anwendungen des Funks, Telegrafie und Telefonie, ermöglichten am Ende des 19. Jahrhunderts eine ökonomische Verflechtung im Pressewesen, die zu einem Konzentrationsprozeß führte, die einige große Zeitungskonzerne entstehen ließ, die wiederum Zeitungsketten und Zeitungsringe bildeten.²⁴ Eine inhaltliche Gleichschaltung war der naheliegende Fortgang, da sogenannte Nachrichtenagenturen, wie z.B. Reuters, ihre Nachrichten allen Zeitungsredaktionen anboten. Das bedeutet, daß ein und die selbe Nachricht gleichen Ursprungs in verschiedenen Blättern veröffentlicht wird, was bei Börsennotierungen natürlich sinnvoll ist, politische Informationsmöglichkeiten und Deliberation aber strukturell schwächt, da einer Quelle vertraut wird. Eine weitere Auswirkung hatte die „technisch fortgeschrittene Nachrichtenvermittlung“ auf das Verhältnis von Verlagswesen und Redaktion. Deren Tätigkeit hat sich von einer literarischen zur journalistischen spezialisiert und professionalisiert, da die Auswahl des Materials wichtiger wurde als der Leitartikel. Somit konnte der Verlag Redakteure in der Erwartung berufen, „daß sie weisungsgebunden im privaten Interesse eines Erwerbsunternehmens arbeiten.“ (Habermas 1969: 20)

Die Untersuchungen der Mechanismen der Nachrichtenselektion haben in der Mediensoziologie mit der *gatekeeper*-Forschung ein Modell hervorgebracht, das die Redaktion als ein Kanalsystem begreift, das die Kommunikationsinhalte in mehreren Phasen filtert. Der klassische *gatekeeper* ist der Chefredakteur, der die Unikate der Journalisten im Sinne einer redaktionellen Linie bearbeitet und beeinflusst, der aber selbst abhängig von den Einstellungen seines Verlegers bzw. im öffentlich-rechtlichen Rundfunk seines Intendanten oder Programmdirektors ist.

Dem liberalen Verständnis von Öffentlichkeit zufolge ist die Institution der öffentlichen Meinung, also vor allem die Zeitung, vor der öffentlichen Gewalt, also dem Staat, dadurch geschützt, daß sie sich in der Hand von Privatleuten befindet. Das änderte sich durch die sich am Anfang des 20. Jahrhunderts entwickelnden Medien Radio, Tonfilm und Fernsehen, die das Publikum um ein vielfaches vergrößerten, da deren Benutzung kaum eine Lesekompetenz voraussetzt. Diese Medien haben einerseits bei ihrer Herstellung und Verbreitung einen großen Kapitalbedarf, andererseits schien ihre publizistische Gewalt dermaßen „bedrohlich“ (ders.: 205) für die kritische „Funktion der Publizistik“ (ders.: 206), daß sie im Gegensatz zur Meinungs- und Pressefreiheit in einigen Ländern Europas schon seit ihren Anfängen unter staatli-

²⁴ In der Bundesrepublik Deutschland wohnen heute mehr als ein Drittel der Bevölkerung in Gebieten, in denen nur eine lokale oder regionale Tageszeitung erscheint. Diese Menschen sind somit bezüglich der Lokal- und Regionalberichterstattung einem Monopol ausgesetzt. Vgl. dazu: Schütz, W.J., 1994: Deutsche Tagespresse 1993, in: Media Perspektiven, 1994, S. 168-198

che Aufsicht gerieten. Die Veranstaltung von Radio und Fernsehen wird dann von öffentlichen Anstalten wahrgenommen. Ihren Nachrichtenbedarf decken diese sowohl durch private Nachrichtenagenturen, als auch aus eigener Recherche. Nach und nach wurden auch die großen Nachrichtenagenturen staatlich oder bekamen einen „offiziösen Status“ (ders.: 205). Die nach dem zweiten Weltkrieg entstandene AFP, *Agence France Press*, ist ein staatliches Unternehmen. In England ist „Reuters“ Eigentum der vereinigten britischen Presse geworden, wobei Satzungsänderungen die Zustimmung des obersten Gerichtshofes erfordern. In Deutschland wird die Deutsche Presse Agentur, dpa, indirekt durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kontrolliert, da diese am Stammkapital der Agentur beteiligt sind.

Zu registrieren ist, daß sich der zielgerichtete Charakter der Medienorganisation fortsetzt: Leser werden Empfänger. Verleger wurden allerdings in Europa keine Sender, da ihre mit der Meinungs- und Pressefreiheit begründeten Forderungen auch Rundfunk betreiben zu wollen, von den Regierungen mit dem technischen Argument der „Frequenzknappheit“ zurückgewiesen wurden. „Verlegerfernsehen“ wie es oft im Jargon der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter und ihrer Protegés heißt, konnte sich in Europa erst in der neoliberalen Ära der späten achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts durchsetzen.

Die erwerbsmäßigen oder staatlich beeinflussten Beweggründe der Rundfunkveranstalter und die kommerziellen Einflüsse der werbetreibenden Industrie haben einerseits mittels Werbung und *public relations* eine Integrationskultur geschaffen und die gesellschaftlichen Verhältnisse stabilisiert, auf der anderen Seite aber die Öffentlichkeit refeudalisiert. Habermas Analyse der „Refeudalisierung der Öffentlichkeit“ durch die Nutzung der Berichterstattung in elektronischen Massenmedien läßt sich in fünf Schritten nachvollziehen.

Erstens veranlaßt die „massenhaft verbreitete Integrationskultur“ der Werbung ihr Publikum „per se zu einem Meinungs-austausch über Konsumartikel und unterwirft es dem sanften Zwang des stetigen Konsumtrainings“ (ders.: 210), weswegen die publizistische Darstellung privilegierter Privatinteressen durch Werbung von Anbeginn mit politischen Interessen verbunden war. Ökonomische Reklame durch das erstmals Mitte des 20. Jahrhunderts von Ölkonzernen in den USA eingesetzte Instrument der *public relations*, die der Verschaffung von Respekt und der Meinungspflege dienen, hat die Funktion von Publizität, die einst die Entblößung politischer Herrschaft vor einem rasonierenden Publikum war, verdreht. Daß die bürgerliche Öffentlichkeit der „Angebotsträger“ repräsentativen Aufwand vor „folgebereiten

Kunden“ betreibt, bewirkt eine Refeudalisierung der Öffentlichkeit in dem Sinne, als daß die Verbraucher nicht als solche, sondern als ein Publikum von Staatsbürgern angesprochen werden.²⁵

Das hat zweitens zur Folge, daß auch die öffentliche Gewalt in dem Streben ihrer Normfunktionen nachzugehen um *publicity* wirbt. Das Mittel dafür ist Öffentlichkeitsarbeit, mit der die Öffentlichkeit erst geschaffen wird. Während auf einer Tagung deutscher Soziologen in den zwanziger Jahren des 20. Jahrhundert noch befunden wurde, daß die modernen Zeitungen in Pressestellen und Pressereferaten einen Konterpart haben, der durch den unersättlichen Informationsdrang der Presse entstanden ist, meint Habermas, daß die Verwaltungen sich nur der Massenmedien bedient haben, um *public relations* zu unterhalten und deswegen Pressestellen einrichteten. Da die Staatsbürokratien in Sozialstaaten diese Form der Öffentlichkeitsarbeit für gezielte Meinungslenkung nutzen können, ist ihnen damit eine Machtrolle erwachsen, die es ihnen erlaubt, Einfluß auf ihre Regierungen auszuüben.²⁶

Der Umstand, daß mittelgroße und große Unternehmen, ihre Verbände und auf der anderen Seite Gewerkschaften Pressestellen für *public relations* unterhalten, hat drittens dazu geführt, daß die obrigkeitliche Autorität diesen Vereinigungen, also kollektiv organisierten Privatinteressen, administrative Aufgaben übertragen hat, sofern die Kompetenz vorhanden war. Die Folge ist eine Einschränkung administrativer und legislativer Kompetenzen gewesen, so daß die als Staatsorgan etablierte Öffentlichkeit, das Parlament, seiner „Vermittlerfunktion“ beschnitten wurde. Entstehende Konflikte zwischen Obrigkeit und Verbänden werden in der massenmedial hergestellten Öffentlichkeit ausgetragen, was bedeutet, daß der parlamentarische „Balanceakt des Interessenausgleichs“ durch das „bargaining“ von Delegationen der staatlichen Organe mit gesellschaftlichen Organisationen ersetzt wurde.²⁷

Viertens verfällt die Öffentlichkeit in den Bereich der Kontrolle und Bestimmung durch Organisationen. Die als gesellschaftliche Organisationen auftretenden privaten Vereinigungen wie Verbände, Gewerkschaften und Parteien, für die ein gemeinsames öffentliches Interesse das private Interesse vieler einzelner (Mitglieder) ist, betrachten sich durch diese legitimiert öffentliche Meinung zu machen, ohne sich von dem gesamten Publikum kontrollieren zu lassen müssen. Das Publikum wird dadurch vom interaktiven zum passiven Teilnehmer. Die

²⁵ Vgl. Habermas, 1969: 213

²⁶ Vgl. ders.: 215

²⁷ Vgl. ders.: 216f

durch die Medien verkaufte Öffentlichkeit wird in der Regel vom Publikum angenommen. Es kann diese zwar auch als unbedeutend auffassen, aber im seltensten Fall verneinen.

Fünftens werden Themen und deren Bewertung in den Massenmedien oft personengebunden dargestellt. Dieser repräsentative Charakter der Berichterstattung erinnert an die „repräsentative Öffentlichkeit“ des höfischen Adels und legt die Bezeichnung „Refeudalisierung“ bürgerlicher Öffentlichkeit gerade zu nahe, zumal sich nicht mehr „in“ ihr Kritik, sondern „vor“ ihrem Publikum Prestige entfalten läßt, was auch bedeutet, daß die Identifikation des Publikums mit der Öffentlichkeit über den Faktor Prestige funktioniert.²⁸

Darin liegt eine Erklärung dafür, daß Parteien sich der Propaganda bedienen, um die Masse für ihre Ziele anzusprechen und zu nutzen. Solche Handhabung bei wachsender „Interdependenz politisch relevanter Ereignisse“ führte dazu, daß Öffentlichkeit für das Publikum undurchsichtig und unüberschaubar geworden ist. Die Parteien, die eigentlich als Instrument der Willensbildung publikumsbestimmt sein sollten, konnten sich vom Publikum abkoppeln, mit der Folge, daß das Treiben derer, die im „Parteiapparat“ sitzen, nicht mehr kritisch betrachtet und an die Öffentlichkeit gebracht werden kann.²⁹

Hiermit wurde der Strukturwandel der bürgerlichen Öffentlichkeit abgeschlossen, das räsonierende Publikum, das die bürgerliche Öffentlichkeit prägte und auf die Obrigkeit Einfluß nehmen konnte, gliedert sich im Zeitalter der Massenmedien in die Masse des mehr oder weniger passiven Publikums ein. Dem Prinzip der Massenmedien folgend wird das Parlament zur „öffentlichen Tribüne“ (ders.: 225), was bedeutet, daß *show*-artige Auftritte von Regierung und Opposition für Radio und Fernsehen geliefert werden. Bundestagsabstimmungen sind in den nichtöffentlichen Ausschüssen abgesprochen und abgestimmt, was heißt, daß die Abstimmenden schon wissen, wer wie abstimmt, wenn sie vor laufender Kamera eine Stimmenabgabe durchführen. Das ist ein Zeichen dafür, daß die sachlich geführte Diskussion im Parlament, also die Deliberation, gegen eine nachgestellte Dokumentation, eingetauscht wird. Die bürgerliche Öffentlichkeit im Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts erfährt im Sozialstaat des 20. Jahrhunderts einen Wandel zur revisionistischen *public relation*, was nichts anderes bedeutet, als daß die Parteien auf publizistischem Weg Öffentlichkeit herstellen können. Die Partei, die in den Massenmedien ihr sozialpsychologisches Handwerk am besten nutzt, kann die Regierung bilden. In Form der *public relation* wird den Staatsbürgern eine *show* mit Kampfeinlagen

²⁸ Vgl. ders.: 219f

²⁹ Vgl. ders.: 221ff

zwischen Regierung und Opposition geliefert, die, so sie gut gemacht ist, auch langfristig für Unterhaltung sorgt.

Ob diese Unterhaltung durch die Medien, dieses „Infotainment“ wie es neuzeitlich ausgedrückt wurde, dem Sinn demokratischen Regierens entspricht, ist zumindest fragwürdig. Im Zwiegespräch mit sich selbst stellt Habermas sich aber auch die Gegenfrage, wie sonst der demokratische Sozialstaat regierbar sein sollte. Er befindet, daß eine politische Mitbestimmung, wie sie einst Privatleute als rasonierendes Publikum eingefordert und entwickelt haben, dem einzelnen Staatsbürger im Massenzeitalter weder zuzumuten, noch technisch durchführbar ist, weswegen der Strukturwandel der Öffentlichkeit eine „Desintegration der Wählerschaft als Publikum“ (ders.: 237) hervorrufen mußte.

Dieses Ergebnis Habermas‘ historisch-deskriptiver Analyse ist später vielfach durch andere soziologische Untersuchungen betätigt worden. Dabei handelt es sich hauptsächlich um funktionale Analysen, die sich oft der sozialwissenschaftlichen Systemtheorie bedienen.

Mit dem Interpretationsverfahren der funktionalen Analyse³⁰ soll geklärt werden, inwiefern die untersuchten Phänomene zum Fortbestehen der sie umgebenden Gesellschaft und Kultur beitragen. Ein Beitrag wird dabei als „funktional“ bezeichnet, wenn er die Zielverwirklichung des übergeordneten Sozialsystems unterstützt, er ist „dysfunktional“, wenn er sie gefährdet.

Um die Medien einer funktionalen Analyse unterziehen zu können, müssen sie als gesellschaftliches Subsystem aufgefaßt werden. Mit der wegweisenden, die Medien und Gesellschaft der USA betreffenden Untersuchung des Soziologen Melvin L. DeFleur ist das Mediensystem dazu in zwei Subsysteme unterteilt worden: das Produktionssystem und das Verteilungssystem. Das gesellschaftliche Umfeld wird in drei Subsysteme unterteilt: in das wirtschaftliche System, politische System und das Publikum.

Verbindungen und Wechselwirkungen zwischen Mediensystem und der Gesellschaft zeichnen sich erstens durch die finanzielle Abhängigkeit sowohl der Produktions- und der Verteilungssysteme der Medien von der Wirtschaft aus. Im Gegenzug bieten die Medien Werberaum, Publikumskontakte und gewissermaßen Einflußnahme auf die Programmgestaltung an. Auf der anderen Seite besorgt sich das wirtschaftliche Subsystem die zur Medienfinanzierung benötigten Mittel vom Publikum, über einen Anteil im Preis der Güter und Dienstleistungen.

³⁰ Vgl. Hunziker 1996: 99f

Das politische System legt den gesetzlichen Rahmen für die Aktivitäten des Mediensystems fest und setzt die entsprechenden Ausschichtsgremien durch. Speziell bei Wahlen müssen sich die politischen Körperschaften in Hinsicht auf die Interessen des Publikums in ihrem Einfluß auf das Mediensystem zurückhalten, während sonst das Publikum vom politischen System die Aufrechterhaltung der Medienordnung erwartet.

In diesem Modell ist der Einfluß der Medien auf das Publikum einseitig, da dem Kommunikationsfluß von den Produzenten und Sendern zu den Rezipienten keine adäquate Einwirkungsmöglichkeit des Publikums gegenübersteht. Angebotene Inhalte (Nachrichten, Unterhaltung, Werbung) können höchstens angenommen oder durch Konsumverzicht abgelehnt werden.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine systemtheoretische Analyse der Massenmedien der öffentlich-rechtlich organisierten tagesaktuellen Medien der Bundesrepublik Deutschland (siehe Abb. 3). Hier besteht der funktionale Beitrag des Mediensystems in einer Stabilisierung des Gesamtsystems gemäß den Interessen der Elite, deren Einfluß im öffentlich-rechtlichen Rundfunk insofern institutionalisiert ist, als daß diese in den als Kontrollorganen fungierenden Rundfunk- und Fernsehräten stark vertreten sind. In einem deutlichen Kontrast dazu steht allerdings der gesetzliche Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien, der diese zu einer „umfassenden“ Meinungsbildung verpflichtet – also auch die Kritik an Mißständen und die Kontrolle von Macht einschließen muß.

Die Berichterstattung über die gesellschaftlichen Außenbereiche (U II und U III) ist stark durch die Nachrichtenagenturen geprägt. Diese bevorzugen primär aus wirtschaftlichen Gründen jene Informationsquellen, die einen kontinuierlichen Informationsfluß garantieren. Die Auswahl der Informationen erfolgt nach den journalistischen Kriterien des „Nachrichtenswerts“³¹, so daß ein Bild des gesellschaftlichen Umfelds erzeugt wird, das zwar der gesellschaftlichen Integration im Rahmen der Nationalstaaten dienlich ist, das aber die Probleme der weltweit politischen und wirtschaftlichen Interdependenzen höchst rudimentär zum Ausdruck bringt.

³¹ Der Nachrichtenswert ist nicht nur Abbild des Selektionsprozesses der *gatekeeper* (siehe S. 26), sondern auch durch andere Nachrichtenfaktoren bestimmt: Dauer und Aktualität des Ereignisses; Nähe (geographisch, kulturell, politisch) des Ereignisses zum Publikum sowie dessen Betroffenheit; Status, Prestige, Prominenz der Akteure des Ereignisses; Stellung des Ereignisses im Nachrichtenfluß (Überraschung, Einmaligkeit); Bewertung des Ereignisses und Ausmaß der Folgen, Möglichkeit zur Identifikation mit dem Ereignis (Personalisierung). (vgl. Hunziker 1996: 60f)

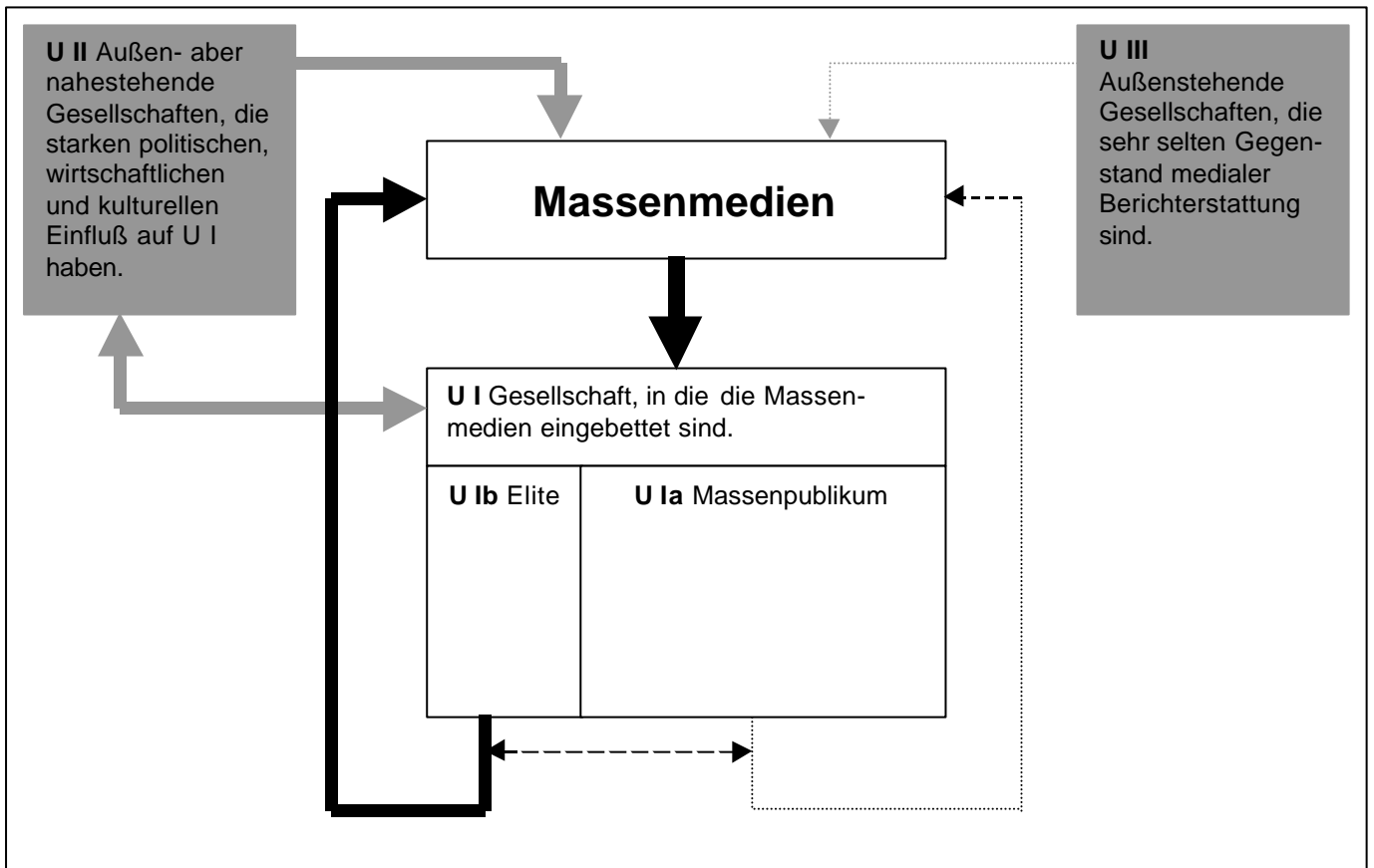


Abbildung 3: Systemtheoretische Analyse der Massenmedien am Beispiel der öffentlich-rechtlich organisierten tagessaktuellen Medien der Bundesrepublik Deutschland. (nach Kunczik 1984: 217-232)

2.2. Neue Medien

Alle Medientechniken, die der Druckerpresse und konventionellem terrestrischen Rundfunk von Radio und Fernsehen nachfolgen, werden üblicher Weise als Neue Medien bezeichnet. Die großen Veränderungen in der europäischen Medienlandschaft der Gegenwart sind in hohem Maße dem Einfluß dieser neuen Techniken geschuldet. Es handelt sich dabei um die Entwicklungen des Kabel- und Satellitenfernsehens in den achtziger Jahren und der Digitalisierung und des Internet in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts. Der zuletzt genannten Entwicklung werden zwei Abschnitte gewidmet, wovon sich im ersten mit den Implikationen des Internets, im anderen mit den zu erwartenden Veränderungen des Digitalen Fernsehens beschäftigt wird.

Während die von der Einführung der Neuen Medien begleitete Europäisierung verschiedener Politikbereiche Gegenstand des nächsten Kapitels sein wird, kommt es an dieser Stelle weiterhin darauf an, die Veränderungspotentiale der Neuen Medien für Gesellschaft und die Ausformung von Öffentlichkeit zu betrachten.

2.2.1. Kabel- und Satellitenfernsehen

Wenn die beiden in der Überschrift genannten Technologien ohne Kommentar in einem Zusammenhang gebracht würden, wäre das nicht ganz richtig. Zwar hat die Kombination von beiden zu den Veränderungen geführt, die im Fortlauf dieses Abschnittes beschrieben werden, doch unterscheiden sich beide Übertragungstechniken in zwei Punkten wesentlich voneinander.

Kabelnetze gibt es im Unterschied zu Satelliten in einigen kleinen Staaten (Belgien, Luxemburg, Niederlande) und als sogenannte „Kabelinseln“ in den ländlichen Gebieten der USA schon seit den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts. Die Verbreitung von Rundfunksendung via Kabel machte dort nämlich Sinn, wo das heimische Angebot begrenzt war und die Haushalte bereit waren, in einen Kabelanschluß zu investieren, „um attraktive Angebote der Nachbarstaaten erhalten zu können – dies um so mehr, wenn keine Sprachbarriere bestand.“ (Kleinsteuber/Thomaß 1999: 1023) Dies konnte durch die Installation einer leistungsfähigen Empfangsantenne erreicht werden, die Programme aus größerer Distanz einfangen konnte und diese dann per Kabel an die Haushalte weiterleitete.

Außerdem sind Kabelnetze relativ leicht zu beaufsichtigen, so daß die Einspeisung von Programmen reguliert werden kann, was in keinem Fall für Satelliten gilt, da mittels derer Rundfunkprogramme ohne Rücksicht auf staatliche Verantwortlichkeiten übertragen werden können. „Satelliten bieten damit eine Möglichkeit, rundfunkpolitische Barrieren weitgehend straflos zu überwinden, sie sind tendenziell unreglementierbar. Diese Eigenheiten der Satellitenkommunikation machen sie zur eigentlichen Triebkraft der Globalisierung.“ (Kleinsteuber/Thomaß 1999: 1023)³²

Die Verbreitung elektromagnetischer Schwingungen über Satellit und deren Weiterleitung in geschlossene Kabelnetze haben in Europa hinsichtlich des Rundfunks und dessen Einfluß auf Öffentlichkeit hauptsächlich zu drei Veränderungen geführt.

Erstens konnten durch die Nutzung eines größeren Frequenzspektrums neue Sendeplätze zur Verfügung gestellt werden. Damit wurde das althergebrachte Knappheitsargument zur Gewähr öffentlich-rechtlichen Rundfunks, das bei ausschließlich terrestrischem Rundfunk einleuchten mochte, entkräftet, so daß es auch privat-kommerziellen Veranstaltern möglich wurde, Rundfunk zu betreiben. Seit den achtziger Jahren haben sich in nahezu allen europäischen Ländern, die vorher im Gegensatz zu den USA durch einen ausschließlich öffentlich-rechtlichen Rundfunk geprägt waren, duale Rundfunksysteme durchgesetzt, wobei die privat-kommerziellen Rundfunk-Anbieter die etablierten nationalen „Public Service-Anbieter“ geschwächt haben³³, und was zu einer „cultural globalization“ (Held et al. 1999) nach amerikanischem Vorbild geführt hat.

Das zweite Merkmal der Neuen Medien der achtziger Jahre ist – wie bereits angedeutet – ihr grenzüberschreitender Charakter. Voraussetzung dafür ist der sogenannte Typus des geostationären *direct broadcasting satellite* (DBS) für dessen direkten Empfang eine kleine Parabol-Antenne ausreicht.

Die Implikationen dieser Technologie für die Ausgestaltung von Öffentlichkeit lassen sich anhand der Debatte um die „New World Information Order“ nachzeichnen. Dabei ging es darum, welchem rechtlichen Prinzip Vorrang bei der Regulierung von Programmveranstaltungen via DBS gegeben werden sollte – dem des „free flow of information“ (freier Informationsfluß) oder dem des „prior consent“ (vorherige Zustimmung). Politisch führte dieses Problem zu Auseinandersetzungen auf internationaler Ebene, die zwischen den westlichen Industrienationen und einer Koalition der kommunistischen Staaten mit einigen Entwicklungsländern ausgetragen wurden. Diese fanden eine Dekade in verschiedenen Arenen der internationalen Politik statt, bevor es 1982 in Nairobi zu einem Minimalkonsens auf der Generalversammlung der UN kommen konnte, der das Problem aber nicht ganz auflöste.³⁴

Die Ablehnung des „free flow of information“ Arguments durch die kommunistischen Länder läßt sich leicht mit dem damaligen Systemgegensatz zwischen „freier“ Welt und real existierendem Sozialismus erklären. Die Entwicklungsländer hielten besonders den USA „cultural imperialism“ vor, mit dem ihnen die Chance einer eigenen Entwicklung genommen wird,

³² Siehe: Kap. 1.1., S. 7

³³ Vgl. Kleinstüber/Thomaß 1999: 1024

³⁴ Vgl. Delzeit/Wahl 1995: 267-282

wenn ihre „audiences“ bereits einseitig von Medien(-konzernen) westlich orientierter Staaten versorgt werden.³⁵

Auf der einen Seite hat sich dieses Problem für die Gruppe kommunistischer Staaten mit dem Wandel von 1989 erledigt, der ohne den Einfluß des Satellitenfernsehens nicht denkbar gewesen wäre - für die Entwicklungsländer ist die Frage hingegen immer noch relevant, wie folgende Beispiele veranschaulichen helfen.

So haben die via DBS übertragenden Bilder von der Niederschlagung der Studentenrevolte auf dem Platz des himmlischen Friedens in Peking und von der friedlichen Revolution in der damaligen DDR und CSSR die Zuschauer in anderen osteuropäischen Staaten, besonders Rumänien, dazu bewegt, ebenfalls auf die Straße zu gehen.³⁶

| Staat | TV- | Kabel-Haushalte | | Satelliten- |
|----------------|----------------------|-----------------|------|----------------------|
| | Haushalte in Mio. | in Mio. | in % | Haushalte in Mio. |
| Belgien | 4,35 | 4,05 | 93,1 | 0,11 |
| Dänemark | 2,33 | 0,62 | 26,6 | 0,94 |
| Deutschland | 33,12 | 17,67 | 53,6 | 11,15 |
| Finnland | 2,06 | 0,79 | 38,3 | 0,17 |
| Frankreich | 21,27 | 2,05 | 9,6 | 2,47 |
| Großbritannien | 23,74 | 2,21 | 9,3 | 4,31 |
| Irland | 11,5 | 0,52 | 45,2 | 0,11 |
| Italien | 20,2 | 0 | 0 | 0,76 |
| Kroatien | 0,7 | 0,05 | 7,1 | 0,15 |
| Luxemburg | 0,16 | 0,14 | 87,5 | 0,02 |
| Niederlande | 6,49 | 6,12 | 94,3 | 0,26 |
| Österreich | 3,09 | 1,02 | 33 | 1,07 |
| Polen | 11,78 | 3,55 | 30,1 | 2,07 |
| Portugal | 3,11 | 0,2 | 6,4 | 0,36 |
| Schweden | 3,95 | 1,83 | 46,3 | 0,72 |
| Slowakei | 1,73 | 0,44 | 25,4 | 0,68 |
| Slowenien | 0,65 | 0,25 | 38,4 | 0,14 |
| Spanien | 11,73 | 0,39 | 3,3 | 1,13 |
| Tschechien | 3,91 | 0,66 | 16,9 | 0,61 |
| Ungarn | 3,79 | 1,49 | 39,3 | 0,83 |

Tabelle 3: Kabel- und Satellitenempfang in Europa (1997),
Quelle: Cable and Satellite Europe 1997, I, S. 42-49, in: Kleinstaub/Thomaß 1999: 1023

Im Gegensatz dazu hat die „Weltöffentlichkeit“ von dem Genozid in dem afrikanischen Land Ruanda, dem nach Schätzungen 10% der Bevölkerung zum Opfer gefallen sind, erst davon

³⁵ Vgl. Pool 1990: 149-166

³⁶ Vgl. Barendt 1993: 213

mitbekommen, als haufenweise Leichen an den Ufern des Viktoria Sees angeschwemmt wurden und etwa eine Millionen Menschen auf der Flucht nach Zaire und anderen angrenzende Staaten waren. Die Berichterstattung der westlichen Medien beschäftigte sich auch nicht mit den vorangegangenen Konflikten zwischen „Bahutus“ und „Batusis“ und deren Ursachen, sondern vielmehr mit der Flüchtlingskatastrophe, die auf Grund von Seuchen, Unterernährung und Trinkwassermangel weitere 50.000 Menschenleben forderte.³⁷

Diese Beispiele verdeutlichen, daß auch die grenzüberschreitenden Medien zielgerichtet zum Einsatz kommen, wobei weniger entwickelte Staaten in der Berichterstattung unterrepräsentiert bzw. sogar marginalisiert werden, so daß der bereits vorgestellte Befund, nach dem wirtschaftliche und politische Eliten der westlichen Industrienationen großen Einfluß über das Massenmedium Fernsehen auf die Ausgestaltung von Öffentlichkeit haben, seine Richtigkeit behält.

Als drittes hat das Satellitenfernsehen dazu geführt, daß Öffentlichkeit jetzt als ein pluralistischer Begriff aufgefaßt wird.

John Keane hat Öffentlichkeit in diesem Sinne als einen Begriff definiert, der mehrere Sphären umfaßt: „[...] *micropublic* spheres in which there are dozens, hundreds or thousands of disputants interacting at the sub-nation-state level; *mesopublic* spheres which normally comprise millions of people interacting at the level of the nation-state framework; and the *macropublic* spheres which normally encompass hundreds of millions and billions of people enmeshed in disputes at the supranational and global levels of power.“ (Keane 1996: 169)

So kann sich z.B. eine ägyptische Immigrantin in Großbritannien, selbst als eine „Glaswegian“ betrachten, wenn sie die schottischen Lokalsender schaut, als eine britische Einwohnerin, wenn sie zur BBC umschaltet, als eine in Europa lebende islamische Araberin, wenn sie einen über Satellit ausgestrahlten Nachrichtensender aus dem Mittleren Osten guckt, oder als Weltbürgerin, wenn sie CCN einschaltet.³⁸

Es läßt sich also zusammenfassen, daß die Neuen Medien der ersten Phase auf Grund ihres grenzüberschreitenden Charakters Öffentlichkeit zwar veränderten, diese aber dem zielgerichteten Einfluß wirtschaftlicher und politischer Eliten weiterhin ausgesetzt blieb.

³⁷ Vgl. Stevenson 1999: 129-154

³⁸ Vgl. Sinclair et. al. 1995: 25f

2.2.2. Internet

„Heute verschmelzen im Modus des Digitalen Text, Bild und Ton, so daß von klassischen Einzelmedien immer weniger gesprochen werden kann. Kommunikation, ob öffentlich oder privat, ist zum multimedialen Phänomen geworden. Medien werden längst nicht mehr als bloße Übermittler von kommunizierten Inhalten gesehen und genutzt. Mit der Rede von „Datenhighways“ und der „Informationsgesellschaft“ geraten sie zu Inhalt politischer Konzepte; ihre technischen Potentiale, im Kontext von „Internet“ oder „Cyberspace“, motivieren zahlreiche Zukunftsentwürfe und -visionen. Ökonomisch gehört der Bereich, der Kommunikationstechnik entwickelt und produziert, zur größten Umsatzbranche unserer Gesellschaft.“ (Kloock/Spahr 1997: 7)

Die moderne selbstbestimmte Telekommunikation, die eine der Grundlagen der Informationsgesellschaft bildet, wird in der OECD-Welt oft für das anschaulichste Kennzeichen der derzeitigen globalen Phase der Menschheitsgeschichte gehalten.³⁹ Die Informationsgesellschaft beruht also auf der Anwendung von IuK-Technologien oder populärer ausgedrückt der Idee vernetzter Computer – dem Internet⁴⁰, das Interaktivität zuläßt. Die Computertechnologie wird durch „Multimedia“ geprägt. Dabei handelt es sich um einen Begriff, der gegenwärtig als Brennpunkt unterschiedlicher Erwartungen an die Anwendungschancen informations- und telekommunikationstechnischer Entwicklungen dient. Zum einen wird darunter das Zusammenwachsen der ehemals separaten Systemwelten des Rundfunks, der Telekommunikation und der Informationstechnik verstanden, zum anderen die Zusammenführung der verschiedenen Modalformen: (Bewegt-)Bild, Sprache/Ton, Text, Graphik, Daten. In einem anspruchsvollen Sinn bedeutet Multimedia die zielbestimmte und inhaltliche Integration der Modalformen, die virtuell dargestellt den *cyberspace* bildet, in dem interaktiv gehandelt werden kann.

³⁹ z.B. operationalisieren Held oder auch Zürn mit der Messung der transnationaler bzw. interkontinentaler Telefongespräche ihr Argument für eine zunehmende Interdependenz von ehemals nationalen Gesellschaften.

⁴⁰ Am 24. Oktober 1995 verabschiedete der amerikanische FNC eine Resolution, die den Begriff „Internet“ definiert. Diese Definition wurde mit der Beratung von Vereinigungen zur Förderung des Internets und zum Schutz des geistigen Eigentums entwickelt: „The Federal Networking Council (FNC) agrees that the following language reflects our definition of the term “Internet”. “Internet” refers to the global information system that -- (i) is logically linked together by a globally unique address space based on the Internet Protocol (IP) or its subsequent extensions/follow-ons; (ii) is able to support communications using the Transmission Control Protocol/Internet Protocol (TCP/IP) suite or its subsequent extensions/follow-ons, and/or other IP-compatible protocols; and (iii) provides, uses or makes accessible, either publicly or privately, high level services layered on the communications and related infrastructure described herein.“ Quelle: A Brief History of the Internet, abrufbar unter: <http://www.isoc.org/internet/history/brief.html>, download am: 27.07.00

Der *cyberspace* prägt die „virtuelle Gesellschaft“⁴¹. Für das politische System ist das entscheidende Charakteristikum der virtuellen Gesellschaft die Infragestellung der Nation. Die globale Vernetzung entzieht dem Nationalstaat in zunehmendem Maße seine Machtmittel. Währungs- und Rechtshoheit sowie eine souveräne Politik werden zur Disposition gestellt. Globale Netze haben weltweite Spekulationen erst ermöglicht und schmälern die Kontrollmöglichkeiten der Nationalbanken in rapidem Ausmaß.⁴² Noch sind Währungen zwar an die Existenz von Nationen gebunden, im Zeitalter globaler Finanzmärkte erweist sich dies jedoch schon fast als Anachronismus. Virtuelle Betriebe, welche sich über mehrere Länder, ja Kontinente erstrecken, können nicht nur Klima- und Zeitzone überspringen, sondern auch nationalstaatliche arbeits- und sozialrechtliche Grundlagen. Probleme in neuen Dimensionen treten auf: Welches Arbeits- und Sozialrecht gilt in internationalen Datennetzen, welche Arbeitsschutzbestimmungen treten im *cyberspace* in Kraft?

„Wir ahnen bereits, welche immense Herausforderung an unser kulturelles und zivilisatorisches Selbstverständnis die neuen Möglichkeiten der interaktiven Medien darstellen, weil sie schon jetzt das gesamte Informations- und Kommunikationswesen verändern. In den angelsächsischen Ländern werden dementsprechend seit Jahren im Auftrag der Regierungen Überlegungen angestellt, welche Veränderungen sich durch die neuen Technologien bei Verwaltung und Politik ergeben und welche Art von Gesellschaftsvertrag herauskommen wird, wenn die Bürger Meinung und Stimme via PC elektronisch abgeben können. In Deutschland sind solche Überlegungen höchstens ansatzweise zu erkennen, wie man hierzulande überhaupt das Gefühl hat, daß die Brisanz des Themas von der Politik noch gar nicht richtig wahrgenommen wurde.“ (Maar, 1998: 9) Deswegen soll an dieser Stelle eine grobe Skizze der gesellschaftlichen Probleme gegeben werden, von denen angenommen wird, daß sie sich anfangs vielleicht weniger, später sicherlich doch mit zunehmender Vehemenz stellen werden:

- Die Virtualisierung gesellschaftlicher Strukturen kann bei fehlender politischer Gegensteuerung die unterschiedliche Verteilung technologischer Fertigkeiten verfestigen und vertiefen („nationale und globale Klassenteilung“).
- Deswegen ist mit neuartigen politischen Konfliktlinien und sozialen Segmentierungen zu rechnen („Gewinner contra Verlierer der Computer-Modernisierung,

⁴¹ Für einen genaueren Einblick in den gesellschaftlichen Wandel, den die Computertechnologie hervorruft vgl. im Anhang : 1. Die virtuelle Gesellschaft als qualitativ neuer Gesellschaftstypus, S. 89

⁴² Vgl. Kap. 1.1., S. 10f

Generationenkonflikte, Befürworter contra Gegner einer wachsenden Informatisierung“).

- Die Virtualisierung forciert die Auflösung gemeinschaftsbildender Institutionen, sie verstärkt den Trend zur Entsolidarisierung und Fragmentarisierung der Gesellschaft, wobei eine Gesellschaft im Übergang entsteht, in der neue Formen der Solidarität erst noch gefunden werden müssen.⁴³

Technologische Innovationen wie das Internet stellen aber nicht das Ende aller Gemeinschaft, sondern „prinzipiell neutrale Instrumente dar, die zur Modernisierung und Verbesserung der Demokratie genutzt werden können“ (Buchstein, 1996: 585). Im Kern soll es dabei um die Entfaltung eines „neuzzeitlichen Demokratieverständnis“ gehen, wobei es hinsichtlich der zu erbringenden Leistungen des politischen Systems auf die Förderung der Entwicklung von „Infrastruktur, Inhalten und Medienkompetenz“ (Maar 1998: 10) ankommt. Der Marburger Soziologe und Politologe Claus Leggewie meint, wenn TV und Computer zusammengewachsen sind, würde es naheliegen, „daß dann auch die Staatsbürger politische Informationen aus dem Netz beziehen und ihre Rechte und Pflichten digital ausüben werden - von der Lektüre der „Tageszeitung“ bis zum „Gang“ zur Wahlurne. Der gesamte politische Prozeß, von der primären Information über die Modalitäten der Meinungs- und Willensbildung bis zur kollektiven Entscheidung, ist von den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien affiziert.“ (Leggewie, 1998: 16)

War das Netz vor der Ausdehnung des World Wide Web eher von autonomen Newsgroups und Diskussionsforen charakterisiert, die sich auf Verbreitung von Nachrichten konzentrierten, welche in den konventionellen Medien unterblieben oder zu kurz kamen, sieht das heutige Design des Internets bereits anders aus. „Mittlerweile wuchsen Computertechnologie und Unterhaltungselektronik zusammen, womit zugleich die kulturelle und die ökonomische Sphäre verschmolzen, und Unternehmen nicht nur zu Marktführern, sondern auch zu politischen Machthabern aufstiegen.“ (Leggewie, 1998: 16-17)

Aber das meiste, „was als verheerende Folge des Internet der Politik prognostiziert worden ist (elektronischer Populismus, Informationsüberschwemmung, Ende der Öffentlichkeit, Erosion staatlicher Souveränität, Schwächung des Repräsentationsprinzips und dergleichen), all jenes trifft man bereits unter den Bedingungen herkömmlicher politischer Kommunikation an. Und

wer [...] Beteiligungsschwäche und mangelnden Gemeinsinn der „Netizens“ rügt, sollte Partizipationsdefizite der real existierenden Zuschauerdemokratie und das Vordringen populistischer Aktionen heute nicht verschweigen.“ (Leggewie, 1998: 18)⁴⁴

In der Interaktivität der Neuen Medien der zweiten Phase besteht ganz im Gegensatz zu diesen Vorwürfen eine Differenz zu den herkömmlichen Kommunikationsformaten wie Zeitungen und Rundfunk- bzw. Fernsehsendungen, die es Menschen und Gruppen ermöglicht, an der Ausgestaltung von Öffentlichkeit teilzunehmen, die vorher ausgeschlossen waren „Gatekeeper und Meinungsführer sind damit leichter zu umgehen, womit die bekannten intermedialen Instanzen tendenziell an Bedeutung verlieren.“ (Leggewie, 1998: 19) So können einerseits Journalisten wieder unabhängiger von Verlegern, Nachrichtenagenturen und Redaktionen werden, wenn sie daß Internet einerseits zum Austausch mit Kollegen nutzen, um mehr Informationen zu in den klassischen Medien unterbelichteten Themen zu erlangen oder um einseitige Berichterstattung zu hinterfragen, und andererseits um im Internet eigenständig zu publizieren.⁴⁵

Außerdem bietet sich für von den klassischen Medien marginalisierte Gruppen die Möglichkeit, Einfluß auf die Herausbildung von Öffentlichkeit zu erlangen. Das gilt sowohl für die Darstellung von Themen auf lokaler Ebene, wo eine starke Konzentration der Tagespresse stattgefunden hat (s.o.), als auch für internationale Zusammenhänge.

Während der Bombardierung jugoslawischer Städte durch die NATO im Winter 1999 gelang es z.B. einer Studentin aus Belgrad mit einer Email an das Internet Angebot des Wochenmagazins „Der Spiegel“, in der sie ihre Gefühle und momentane Lebenssituation schilderte, das Bild von den Serben in der deutschen Öffentlichkeit zu beeinflussen, da ihre Schilderungen nicht nur im Internet-Angebot verhaften blieben, sondern auch in der nächsten gedruckten Ausgabe veröffentlicht wurden.

Netzwerke von NGOs wie oneworld.org, deren Existenz nahezu ausschließlich auf der des Internets beruhen, sind mittlerweile etablierte politische Akteure geworden, was deren Einladung auf den Weltwirtschaftsgipfel des IWF in Davos belegt.

⁴³ Vgl. Heuser, 1996: 88

⁴⁴ Vgl. auch Kleinsteuber/Thomaß 1999: 1026

⁴⁵ exemplarisch soll hier eines der vielen Angebote von Zusammenschlüssen kritischer Journalisten dienen:
<http://www.mediachannel.org>

So sehr die grenzüberschreitenden und interaktiven Neuen Medien sowohl von soziokultureller als auch von wirtschaftlich-technologischer Seite her dysfunktional für bestehende nationalstaatliche Systeme sind, heißt das nicht, daß sie nicht funktional für System supranationaler Organisation sein können.

In dieser Hinsicht bieten die steigende Relevanz der neuen Medien, als auch in Verbindung damit die Globalisierung im allgemeinen, die Gelegenheit, so gut wie alle Fragen des Politischen neu zu überdenken. Allerdings wurden die Effekte des Internet bisher meist negativ apostrophiert:

- Die Entgrenzung der verfaßten Form der politischen Gemeinschaft, des Nationalstaates, und sein Autoritäts- und Kontrollverlust im Verhältnis zur globalen Ökonomie;
- Die Zerfaserung des öffentlichen Raumes in unverbunden Teilöffentlichkeiten;
- Der Repräsentationsverlust politischer Eliten in den Netzwerkstrukturen.⁴⁶

Leggewie nimmt an, daß diese Entwicklungen erstens neue Regulierungsformen auf transnationaler Ebene hervorrufen (nicht nur auf dem Gebiet der Telekommunikation, sondern auch der Sozial-, Wirtschafts- und Menschenrechtspolitik), wie zweitens einen weiteren „Strukturwandel der Öffentlichkeit“, und drittens eine größere Autonomie der Bürgerschaft gegenüber der politischen Klasse verursachen werden.⁴⁷ Ein diese Annahme bestätigendes Beispiel sind die ersten Wahlen der Netz-Öffentlichkeit zur Besetzung zweier Direktorenposten der *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), einer Agentur, die sich mit Fragen zur Weiterentwicklung der Infrastruktur des Internets beschäftigt.

Festzuhalten bleibt, daß große Bevölkerungsteile in Europa und der Welt von der Öffentlichkeit im *cyberspace* ausgeschlossen sind. Wer über die Medienkompetenz verfügt,⁴⁸ kann hingegen selbstbestimmt, interaktiv und relativ kostengünstig, ohne irgendwelchen Hierarchien zu unterliegen, zur Bildung von Teilöffentlichkeiten beitragen oder an ihnen teilnehmen.

⁴⁶ Vgl. Leggewie, 1998: 19

⁴⁷ Vgl. ders.: 20

⁴⁸ Wohl sehr selbstkritisch, aber dennoch zutreffend hat Hubertus Buchstein Internetnutzer vornehmlich als junge, weiße Männer identifiziert, die des Englischen fähig sind und sich durch „besonders privilegierte, selbstbe-

Dennoch ist auch diese virtuell dargestellte Sphäre der Öffentlichkeit weiterhin von wirtschaftlichen Interessen bedroht.

2.2.3. Digitales Fernsehen

Vom Digitalen Fernsehen wird das Zusammenwachsen von TV und Internet erwartet. Das hat schwerwiegende Folgen für die Einordnung dieses Mediums, das sich nach staatlichen Vorgaben in Europa abschließend zwischen 2009 und 2012 durchgesetzt haben soll.⁴⁹ Die Frage, um die es dabei geht, betrifft den Umstand, ob es beim Digitalen Fernsehen eher um ein selbstbestimmtes Medium wie dem Internet oder ein zielgerichtetes wie dem Rundfunk handelt, kurz gesagt also, ob der staatliche Einfluß der bisher auf den Rundfunk und seine Öffentlichkeitswirksamkeit bestand und dessen juristischen Begründungen aufrecht erhalten werden können.

Die verändernde Relevanz dieser technischen Neuerung für Öffentlichkeit kann hier nicht bewiesen, sondern nur angenommen werden, da Digitales Fernsehen bisher nur in sehr geringem Maße eingeführt worden ist.

Während es in den voran gegangenen Kapiteln darum ging, den Zusammenhang zwischen sich verändernden Medien und Wandel von Öffentlichkeit nachzuzeichnen, soll hier ein Verständnis entwickelt werden, worum es sich beim Digitalen Fernsehen handelt, und inwiefern sich Digitales Fernsehen vom klassischen Rundfunk unterscheidet.

Somit bildet dieser Abschnitt das Fundament für die Untersuchung und die abschließende Diskussion der nachfolgenden Kapitel. Dabei wird im dritten Kapitel u.a. zu klären sein, wie Digitales Fernsehen durch die Mitgliedstaaten und durch die EU reguliert werden soll, und ob diese Regulierungen Barrieren für die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit darstellen. Im vierten Kapitel wird das analysierte Verhalten der Mitgliedstaaten einer kritischen Musterung unterzogen und alternative Verhaltensweisen in Betracht gezogen.

zogene, konsumorientierte und technologieabhängige libertäre Orientierungen“ auszeichnen. Zitiert aus: ders., 1996: 589

⁴⁹ Vgl. Stumpf, Ulrich/Tewes, Daniel, 1999: 1

Der Wandel des Rundfunks wird gegenwärtig durch drei technologische Entwicklungen geprägt:

- Digitalisierung der Verbreitungstechnik,
- digitalisierte Produktionstechnik,
- digitale Vernetzung der Haushalte.

Im Vordergrund der Diskussion steht die digitale Verbreitung der Rundfunkprogramme. Im Gegensatz zur analogen Übertragung ist mit der digitalen der fünf- bis zehnfache Programmumfang durch Datenkompression zu verbreiten. Die heutige Zahl dutzender Fernsehkanäle könnte sich technisch auf mehrere Hundert erhöhen. Allerdings sei abzusehen, so die Annahme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter in Deutschland, daß diese Kanäle weder mit jeweils eigenständigen Programmen zu füllen sind, noch in ihrer Gänze von einem nennenswerten Publikum genutzt werden. Die digitale Verbreitung von Rundfunkprogrammen führt, abgesehen von einer Verbesserung der Übertragungsqualität, vor allem zu einer Diskussion über die geeignete Verwendung.⁵⁰

Das neue elektronische Medium Digitales Fernsehen erfordert also die Produktion, die Übertragung und den Empfang in digitaler Form. Während die Produktion weitestgehend auf Digitaltechniken umgestellt ist, besitzt nach einer vom Bundeswirtschaftsministerium in Auftrag gegebenen Untersuchung die „Einführung digitaler Übertragungstechniken im Rundfunkbereich derzeit in mehreren Ländern einen hohen medien- und telekommunikationspolitischen Stellenwert“ (Stumpf/Tewes 1999: 3), da eine effizientere Frequenzausnutzung, die eine größere Programmvielfalt ermöglichen würde, eine verbesserte Bild- und Tonqualität und niedrigere Übertragungskosten erzielt werden könnten. Die Digitalisierung des Fernsehens wird demnach als entscheidender Faktor der Marktentwicklung zur Informationsgesellschaft gesehen, weil dies „eine Umstellung der gesamten Produktions-, Contributions-, Distributions-, und Endgeräte-Technik“ (Zerdick et. al. 1999: 43) bedeutet.

Außerdem wird erwartet, daß die drei Sektoren der traditionellen Medien, der Telekommunikation und der Informationstechnologie im Digitalen Fernsehen zu einem einzigen konvergieren. Dann würde die durch die Digitaltechniken hergestellte Rückkanalfähigkeit der Träger-

⁵⁰ Vgl. ARD/ZDF-Arbeitsgruppe Marketing 1997: 180f

medien die vom Internet her bekannte Interaktivität in den traditionellen elektronischen Medien Fernsehen und Radio bewirken, was z.B. die Nutzung der folgenden Produkte und Dienste ermöglichen würde:⁵¹

- Home-Banking und Home-Shopping;
- Sprachtelefonie, Telefax und Videokonferenzen;
- Email und Daten aus dem World Wide Web;
- Spezielle Datendienste (Börsen-, Wetter- oder Umweltdaten);
- Online-Datenbanken;
- Nachrichten, Sportereignisse, Konzerte und andere audiovisuelle Werke on demand.

Analysen der konvergierenden Märkte stehen oft unter der Grundthese, daß die Medienbranche insbesondere die medialen Inhalte in die sich entwickelnde Internetökonomie einbringt. Wichtig hierbei ist die Tatsache, daß in Europa die *public service broadcaster* sowohl die größten Archive als auch die Rechte auf die meisten audiovisuellen Inhalte haben. Ein Zustand auf den später noch mal zurückzukommen sein wird.

Im Hinblick auf die Nutzung der Medien ist durch die Errungenschaften der Digitalisierung, die Überwindung von einer ausschließlich zielgerichteten Natur der Medien zu einem in gewissen Maßen selbstbestimmten Umgang mit diesen zu erwarten. „Wann und inwieweit von einer Konvergenz der Nutzung auszugehen ist, ist derzeit noch nicht abzusehen. In jedem Fall bietet die Internettechnologie hier ein nicht unbeträchtliches Potential für neue Nutzungsformen, die geeignet sind, alte Muster zwischen individueller und massenkommunikativer Mediennutzung zu durchbrechen.“⁵²

Das ist das eigentlich revolutionäre am Digitalen Fernsehen. Wird heute ein Fernseher eingeschaltet, dann erscheint entweder der auf dem ersten Programmplatz gespeicherte Sender, oder wenn das Gerät auf *stand-by*-Betrieb war, der zuletzt empfangene Sender. Auf alle Fälle ist sofort Programm da. Das wird sich mit dem Digitalen Fernsehen ändern. Beim Anschalten erscheint vielmehr ein Standbild, das im Aufbau, dem von Internet-Browsern gleicht und ei-

⁵¹ Vgl. EU-Kommission: Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihre ordnungspolitischen Auswirkungen, KOM (97) 623, abrufbar unter: <http://www.ispo.cec.be/convergencegp/greenp.html>

nen selbstbestimmten und interaktiven Einstieg für die weitere Nutzung erfordert. Die Verwendung sogenannter Navigatorensysteme ist aus Sicht der Nutzer das Neue am Digitalen Fernsehen. Das laufende, zielgerichtete Programm wird zwar nicht abgeschafft, tritt aber in den Hintergrund und ist erst nach einer Auswahl auf einer Startseite, sogenannten Portalen, zu erreichen.

In Deutschland kann diese Technologie bisher als privat-kommerzielles Angebot „Premiere World“ der Kirch-Gruppe und ebenfalls als öffentlich-rechtliches Angebot „ARD-digital“, die beide über Satellit und Kabel ausgestrahlt werden und zum Empfang eine sogenannte *set-top-box* voraussetzen, erfahren werden. Eine andere Möglichkeit stellt die Benutzung sogenannter *digital video disks* (DVDs) dar. Bei einer DVD ist die Information auf einen Datenträger gebrannt und somit *offline* einsetzbar. Hat man ein entsprechendes Abspielgerät, bietet sich z.B. die Möglichkeit einen Spielfilm zu sehen und während dessen Verlaufs ohne Verlust an Bildqualität den dazugehörigen Ton aus ein dutzend verschiedenen Sprachen auszuwählen. Sind die Übertragungswege (terrestrischer Funk, Kabel, Satellit) erst einmal digitalisiert, werden diese Anwendungsmöglichkeiten den heutigen Fernsehhaushalten durch das *digital video broadcasting* (DVB)⁵³ zur Verfügung stehen.

Der Hamburger Politologe und Spezialist für Rundfunkpolitik Hans J. Kleinsteuber urteilt, daß dem Digitalen Fernsehen derzeit eher geringe Chancen einzuräumen seien, weil die digitale Ausstrahlung bis jetzt fast ausschließlich mit dem Pay-TV identisch ist - eine Verknüpfung, die die Entwicklung fortgeschrittener interaktiver Dienste behindere, da die Wirtschaft kein herausragendes Interesse an Interaktivität habe, sie sogar als Bedrohung empfinde. Dies biete dem Public-Service Bereich die Chance, Interaktivität und Individualität zum Durchbruch zu verhelfen.⁵⁴

Aus dem Geschilderten läßt sich folgendes Szenario entwerfen. Bis ca. 2010 müssen in Europa alle Fernseher, um sie weiterhin benutzen zu können, durch eine *set-top-box* ergänzt bzw. neue Fernsehgeräte angeschafft werden. Diese ermöglichen den Empfang interaktiver Dien-

⁵² Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages (Unterausschuß „Neue Medien“) zum Thema Konvergenz der Medien und Medienordnung, Stellungnahme des Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V. (VPRT), abrufbar unter: <http://www.vprt.de/>, download am: 13.8.2000

⁵³ DVB ist ein technisches Verfahren zur digitalen Ausstrahlung von Fernsehprogrammen. Eine gleichnamige internationale Projektgruppe (www.dvb.org), an der auch die EU beteiligt ist, befaßt sich mit den entsprechenden Standards für die Übertragung über Satellitenkanäle, Kabelnetze und über terrestrische Sendernetze.

⁵⁴ Vgl. Kleinsteuber/Thomaß 1999: 1071

ste, die dem Internet mehr gleichen als dem klassischen Fernsehen. Das bedeutet einerseits, daß zu einem Programm zusätzlich Hintergrundinformationen angeboten und abgefragt werden können, die sachliche, assoziative und institutionelle Zusammenhänge verdeutlichen helfen. Auf der anderen Seite kann der vom zielbestimmten Zuschauer gewandelte selbstbestimmte Nutzer sowohl an audiovisuellen Veranstaltungen teilnehmen, als auch sich selbst in diese einbringen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit diese Veranstaltungen vielsprachig auszustrahlen und zu empfangen.

3. Mitgliedstaatliche Rundfunkpolitik als Verhinderung einer Überwindung des europäischen Demokratiedefizits der EU

Diese Untersuchung befaßt sich mit einem sehr breiten Sachgebiet⁵⁵, das auf Grund der Problemstellung der Konvergenz der Neuen Medien verschiedene Politikfelder betrifft, und das Gegenstand unterschiedlicher Ebenen der Politik ist.

Es handelt sich dabei vor allem um die Telekommunikationspolitik der EG und deren gesetzliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten, wie um die mitgliedstaatliche Rundfunkpolitik und die *audiovisual policy* der EG. Mit diesen soll der wegen der Digitalisierung zu beobachtenden Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologien Rechnung getragen werden. Vereinfacht gesagt, geht es dabei um die Reglementierung digitalisierter Formate der Produktion, der Übertragung und des Empfangs von Schriften, Bildern und Tönen in – speziell um die Reglementierung des Digitalen Fernsehens (DTV).

Die Öffentlichkeit betreffenden Aspekte der Medien stellen oft ein isoliertes Feld der Politik dar, und wenn dieses international behandelt wird, dann meistens durch intergouvernementale Gesetzgebung. Die sogenannte „Hohe Politik“ nationaler Regierungen in diesem Bereich soll die Sonderrolle, die den Medien in parlamentarisch-repräsentativen Demokratien zukommt, unterstreichen.

Um den Rahmen für mitgliedstaatliche Rundfunkpolitik in der EG zu setzen, sind drei Schlüsselmerkmale festzuhalten. Erstens werden die Zusammenhänge von Öffentlichkeit und Rundfunk, wie z.B. auch die Einwanderungsproblematik, als ein autonomes und von anderen Prozessen und Politikfeldern unabhängiges Gebilde behandelt. Zweitens werden Rundfunkfragen als eine unilaterale Angelegenheit betrachtet, als ob sie in völliger staatlicher Souveränität wahrgenommen würden. Drittens gilt der Staat als fixe Größe, als völlig unbeeinflußt von den weitreichenden Veränderungen, die sich auf den Staat auswirken.

Augenfällig ist, daß die erfolgreiche gesellschaftliche Durchsetzung der „New World Information Order“ Ende der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts überwiegend nicht politisch, sondern hauptsächlich auf Grund der Schaffung technologischer und wirtschaftlicher Tatsa-

⁵⁵ Wegen dieser Tatsache kann die Analyse nicht so in die Tiefe gehen, wie das zum Teil wünschenswert wäre. Reduktion und Deduktion sollen helfen, sie wesentlichen Merkmale der betreffenden Politikfelder herauszuar-

chen unter Anführung der USA erfolgte.⁵⁶ Nur den „formellen Schlußpunkt setzte die UNESCO im November 1989. Unter dem Eindruck des Falls der Berliner Mauer kehrte [...] sie zur uneingeschränkten Bejahung des schon in der Gründungscharta von 1945 verankerten freien Flusses der Ideen und Informationen in Wort und Bild zurück.“ (Witte 1999: 1096)

Ausschließlich die technische Regulierung der Telekommunikation findet auf internationaler Ebene erfolgreich im Rahmen der *International Telecommunications Union* (ITU) auf Grundlage des Völkerrechts statt. Daß die ITU die älteste internationale Organisation der Welt ist, mag als Beleg gelten. Heute ist die ITU den UN zugeordnet und ihre Vollversammlung und ständigen Ausschüsse verabschieden weltweit bindende Beschlüsse. Handelte es sich zu Zeiten des terrestrischen Funks und des Kabelfunks um einen sehr technischen Prozeß der Verteilung von Frequenzbändern an verschiedene Staaten und zu verschiedenen Zwecken (Militär, Verkehr, allgemeine Nutzung), konnte mit dem Aufkommen der Satellitentechnologie der Entscheidungsfindungsprozeß politisiert werden. Zwar wurde die ITU kein Forum für die inhaltlich-qualitative Regulierung des Rundfunks via DBS, doch konnten die Entwicklungsländer Ansprüche gegen die westlichen Industrienationen geltend machen. Da der Weltraum, der *outer space*, wo geostationäre Satelliten (also auch DBS) geparkt werden müssen, auf Grund des Völkerrechts⁵⁷ ein freier Raum ist, über und in dem kein Nationalstaat Souveränität in Anspruch nehmen kann, mußten die entwickelten Nationen die weniger entwickelten an den Errungenschaften der Neuen Medien beteiligen und bei der Planung zur Verwendung der Satellitentechnologien einbeziehen. Das entwickelte Verfahren der Aufstellung eines sogenannten „*allotement plan*“ für Satelliten im geostationärem Orbit (GSO) stellt besonders aus neoliberaler Sicht der USA, die einen „*first come, first served*“ Ansatz zur Nutzung des Weltraumes nicht durchsetzen konnten, eine uneffiziente und innovationsfeindliche Lösung dar.

Die Nationalstaaten und die sie tragenden Institutionen behalten sich Fragen nach der Relevanz der Neuen Medien für Öffentlichkeit sowohl nach Innen als auch nach Außen vor. Eine dauerhafte gesellschaftliche Europäisierung der Öffentlichkeit ist bislang nicht erkennbar geworden. Zwar gibt es einzelne Beispiele für die grenzüberschreitende „Macht der Konsu-

beuten. Ein die wichtigsten EU-Länder umfassender Institutionen-Vergleich kann an dieser Stelle nicht stattfinden, da dies jahrelanges Fachwissen erfordern und damit den Rahmen dieser Diplomarbeit sprengen würde.

⁵⁶ Siehe: 2.2.1., S. 37

⁵⁷ Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies (Outer Space Treaty),

menten“, wie im Falle der von Greenpeace symbolträchtig inszenierten „Brent Spar“ Problematik, diese sind aber in keinem Fall die Regel.

Die Grundthese der vorliegenden Untersuchung ist, daß durch die Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologien eine Entwicklung stattfindet, gleichzeitig aber festzustellen ist, daß für sinnvoll erachtete Zielsetzungen nationale institutionelle Arrangements am Leben erhalten werden, deren Einfluß auf gegenwärtige Veränderungen kontraproduktiv sein kann.

Es handelt sich dabei um folgende Ziele, deren Erfüllung in allen demokratischen Regierungssystemen gewährleistet werden soll, wobei einige Staaten diesem Bestreben teilweise sogar Verfassungsrang einräumen:

1. Freiheit der Meinung, der Presse und des Rundfunks⁵⁸;
2. Herstellung einer Grundversorgung beim Rundfunk bzw. eines Universaldienstes in der Telekommunikation zum Zweck einer gesellschaftlichen Integration;
3. Gewährleistung des freien Wettbewerbs;
4. Verhinderung oligopoler Medienmacht bzw. Sicherung der Medienpluralität;
5. Durchsetzung des Schutzes der Menschenwürde, des Jugend- und Minderheitenschutzes und des Datenschutzes.

Nachdem die hier angenommenen Problemlagen der Neuen Medien für bestehende politische Systeme dargelegt wurden (3.1.), soll gezeigt werden, daß in keinem die Neuen Medien betreffenden Politikfeld der Ansatz unternommen wurde, die Öffentlichkeitsrelevanz Neuer Medien konstruktiv zu erörtern. Weder mit der Telekommunikationspolitik der EG und deren gesetzlichen Umsetzung in den Mitgliedstaaten (3.2.), noch durch die mitgliedstaatliche Rundfunkpolitik und die *audiovisual policy* der EG (3.3.) wird mit diesen angemessen umgegangen. Das führt dazu, daß die Ausgestaltung mitgliedstaatlicher Rundfunkpolitik in der EU Barrieren europäischer Öffentlichkeit erzeugen kann (3.4.), da es bisher kein institutionelles Arrangement entstehen konnte, in dem öffentlichkeitsrelevante Fragen grenzüberschreitender, interaktiver Neuer Medien in Europa diskutiert und verhandelt wurden.

⁵⁸ Diese Grundfreiheiten leiten sich aus Art. 5 GG ab.

3.1. Problemlagen der Neuen Medien als Herausforderung traditioneller Regulierungssysteme

Die These für die folgende Analyse lautet, daß das Veränderungspotential der Neuen Medien im Bezug auf die politischen Systeme in Europa hauptsächlich drei Dimensionen berührt.

Erstens bilden die Entwicklungen in den von der Konvergenz betroffenen Bereichen die Basis für jene Veränderungen, die allgemein unter der Beschreibung Wandel zu einer Informationsgesellschaft subsumiert werden.

Die Veränderungseffekte der Informationsgesellschaft beziehen sich besonders, so die hergeleitete Annahme, auf die Konstruktion von Öffentlichkeit, da die Neuen Medien grenzüberschreitend sind und Formen der Interaktivität zulassen, was sich als dysfunktional für bestehende politische Systeme erweisen kann.⁵⁹ Im Gegensatz dazu könnten unter der Voraussetzung weit verbreiteter Medienkompetenz interaktive Medien, wie das Digitale Fernsehen (DTV), interessierte Menschen mit lokal entrückten Institutionen, z.B. der EU, in Kontakt bringen.⁶⁰

Zweitens - wird Informationsgesellschaft oft als Pendant zur *Globalisierung* begriffen, sollte diese besser als denationalisierte⁶¹ Informationsgesellschaft verstanden und folglich staatliches audiovisuelles Regieren im Europa des angehenden Informationszeitalter im Gegensatz zur „Hohen Politik“ von Regierungen als eine Zusammenarbeit von Akteuren angesehen werden, die sich bei der Kreation und Beantwortung neuartiger politischer Fragen vorwiegend im institutionalisierten Mehrebenensystem der EU bewegen. Generell wird für neuartige die Medienlandschaft betreffende Fragen der Entscheidungsfindungsprozeß auf europäischer oder internationaler Ebene der Politik initiiert. Ein isoliertes Staatshandeln nationaler Institutionen ist in diesem Bereich nicht mehr denkbar, was besonders für das *agenda-setting*, aber auch für die Beurteilung nationaler Regelungen gilt.

Die *dritte* Annahme hinsichtlich der durch die Neuen Medien, speziell durch das DTV, verursachten Veränderungen betrifft das Objekt audiovisueller Regulierung selbst. Während bisher

⁵⁹ Siehe: Kap. 2.2.2., S. 44

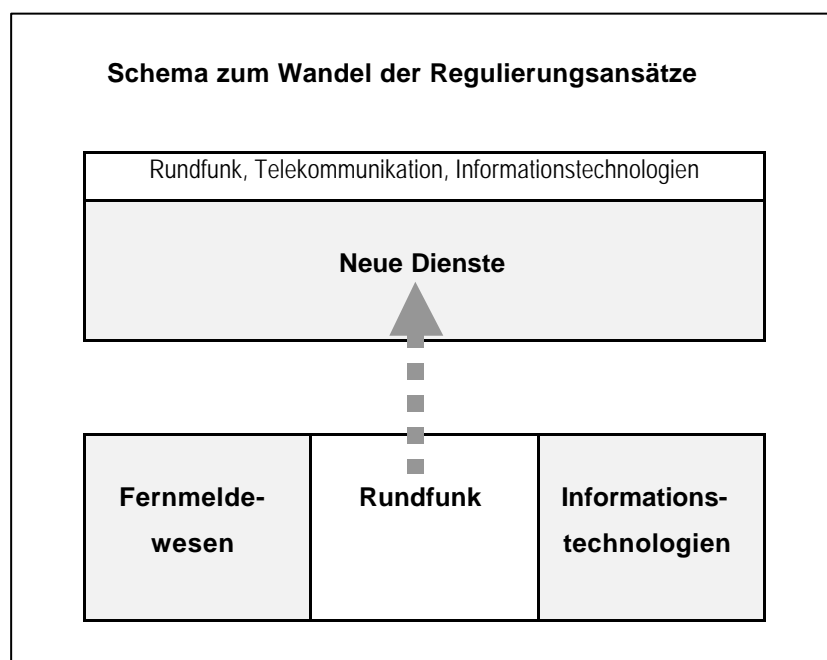
⁶⁰ Siehe: Kap. 2.2.3.; Einen weiteren Beleg könnte ein Zusammenhang zwischen der gestiegenen Wahlbeteiligung bei den Präsidentenwahlen im Jahr 2000 in den USA und dem verstärkten Einsatz interaktiver Dienste im Wahlkampf darstellen. Allein das Wahlkampfteam der Demokratischen Partei unter Führung des Präsidentschaftskandidaten Al Gore verschickte im letzten halben Jahr des Wahlkampfes über 30 Mio. Emails.

Vorstellungen über audiovisuelle Politik (*politics*) auf unterschiedlichen Traditionen der staatlichen Regulierung (*polities*) basierten, die auf zwei unterschiedliche Adressaten abzielten, vereinen sich diese gegenwärtig.

Überwiegend ist sowohl das Fernmeldewesen (Telefonie) – in Deutschland unter Zuständigkeit des Bundes, als auch der Rundfunk (Fernsehen, Radio) – in Deutschland in den Kompetenzbereich der Länder fallend – für das Regieren im audiovisuellen Bereich relevant, da diese Technologien ja miteinander verschmelzen. Genau genommen handelt es sich sogar um *drei* ehemals *vertikal* voneinander getrennte Regelungs- bzw. *Rechtsbereiche*, wenn man das Computer Recht, welches über viele Rechtsgebiete verteilt ist, mit einbezieht.

Unter Annahme des Konvergenzscenario werden künftige regulative Vorhaben der audiovisuellen Politik wohl von der vertikalen Trennung der Sachgebiete abkommen, wobei die früher prägenden, technischen Aspekte in den Hintergrund treten werden und die Konzentration auf dem Sachgebiet der Dienste liegen wird.⁶² (vgl. Abb. 3)

Abbildung 3:



Die Hervorhebung „Neuer Dienste“ und die Abkehr von „Sendungen“ und „Gesprächen“ ist nur auf Grund des technologischen Phänomens der „Interaktivität“ denkbar, da sie die Grenzen der Ausschließlichkeit von Individualkorrespondenz und Massenveröffentlichung verwischt, indem sie eine Möglichkeit zur Verbindung der beiden Kategorien herstellt.

⁶¹ Siehe: Kap. 1.1., S. 11

⁶² Vgl. Grünbuch zur Konvergenz, Abschnitt IV. 5.; siehe: Fn. 19

Unterschiedliche Fiktionen von Diensten bilden daher auch den Konfliktstoff in der Diskussion um eine Reform der Regulierung des audiovisuellen Bereichs.

Früh wurde erkannt, daß durch die technische Fortentwicklung der elektronischen Massenmedien die Auslegung des Rundfunkbegriffes im Sinne einer *juristischen Definition* entscheidenden Einfluß auf die Organisationsstruktur der Medienbetreiber und somit auf die Inhalte und deren Verfügbarkeit sowie Kontrollmöglichkeiten haben wird.⁶³

Es findet also eine Neuordnung statt, die grundlegende gesellschaftliche Sachverhalte berührt und die aber mit andersartigen Politikansätzen auf unterschiedlichen Ebenen uneinheitlich angegangen wird.

3.2. Die Telekommunikationspolitik der EU und deren gesetzliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten

Der Regulierungsansatz des Fernmeldewesens, den in Deutschland das ehemalige Bundesministerium für Post und Telekommunikation wahrnahm, gilt vornehmlich der Transaktionsform *Korrespondenz*⁶⁴, während bei dem von den deutschen Ländern betriebenen Regulierungsansatz des Rundfunks, der sich aus der Kulturhoheit der Länder ableitet, die Transaktionsform der *Veröffentlichung*⁶⁵ im Vordergrund steht.

Telekommunikation ist zwar eine grundlegende Voraussetzung von Rundfunk, doch ist ihre Bedeutung für Öffentlichkeit zu dem Zeitpunkt, als die Telekommunikations- und Rundfunkordnungen in den Staaten Europas entstanden, marginal gewesen, da die Privatkommunikation zwischen zwei Menschen im Vordergrund stand. Daher wird auch das besondere Augenmerk der Betrachtung dem Rundfunkwesen gelten, so daß die Auseinandersetzung mit dem Fernmeldewesen wesentlich kürzer ausfallen kann, zumal die Telekommunikation erst vor

⁶³ Vgl. Faulstich, Werner, 1979: 192

⁶⁴ Vgl. § 3, Ziff. 16 u. 17 TKG: Telekommunikation ist „der technische Vorgang des Aussendens, Übermittels und Empfangens von Nachrichten jeglicher Art in der Form von Zeichen, Sprache, Bildern, Tönen mittels Telekommunikationsanlagen,“/ Telekommunikationsanlagen sind „technische Einrichtungen oder Systeme, die als Nachricht identifizierbare elektromagnetische oder optische Signale senden übertragen, vermitteln, empfangen, steuern oder kontrollieren können“

⁶⁵ Vgl. § 2, Abs. RfStV: „Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters. Der Begriff schließt Darbietungen ein, die verschlüsselt verbreitet werden oder gegen besonderes Entgelt empfangbar sind, sowie Fernsehtext.“

kurzem grundsätzlich reformiert worden ist, so daß die Wirkungen der entstandenen Institutionen noch nicht lange zurückreicht.

Die Telekommunikationsversorgung (Netzinfrastruktur, Endgeräte, Dienste) in Europa wird seit Anfang 1998 den Marktkräften überlassen, weswegen staatliches Handeln sich in diesem Bereich anfänglich auf die Herstellung von Wettbewerb und dann überwiegend auf Wettbewerbskontrolle beschränkt.

Die Ziele zur Telekommunikationspolitik wurden hauptsächlich auf europäischer Ebene von den damaligen Generaldirektionen XIII „Telekommunikation, Informationsmarkt und Nutzung der Forschungsergebnisse“ und XV „Binnenmarkt“ formuliert.

Mit der Entschließung des Rates der Telekommunikationsminister der EG vom 22. Juli 1993 zur Liberalisierung des öffentlichen Sprachtelefondienstes zum 1. Januar 1998 und der Entschließung des Rates der Telekommunikationsminister zur Liberalisierung der Netzinfrastruktur sind wesentliche Grundentscheidungen zur Öffnung des Marktes im Bereich der Telekommunikation getroffen worden.

In Deutschland hat die konservativ-liberale Bundesregierung die auf europäischer Ebene getroffenen Maßnahmen mit dem Telekommunikationsgesetz (TKG) im Jahre 1996 umgesetzt. Dabei wollte sie chancengleichen Wettbewerb sicherstellen und funktionsfähigen Wettbewerb fördern. Der Wettbewerb soll Wirtschaft und Verbrauchern den Zugang zu modernen, preiswerten und leistungsfähigen Telekommunikationsnetzen und -dienstleistungen ermöglichen bzw. gewährleisten.

Der deutsche Bundesrat hatte zum TKG den Vermittlungsausschuß angerufen, da die Länder die Auffassung vertraten, daß das TKG die Belange des Rundfunks unzureichend berücksichtigt. Insbesondere verlangten die Länder mehr Mitspracherechte bei der Frequenzverwaltung. Zudem ist es dem Bundesrat ein Anliegen gewesen, den Erlös aus der Versteigerung von Lizenzen zur Förderung von Telekommunikationsdiensten bei öffentlichen Einrichtungen einzusetzen. Weiterhin forderte der Bundesrat größere Mitbestimmungsrechte beim Beirat der mit dem TKG gegründeten Regulierungsbehörde für Telekommunikation, um stärkeren Einfluß auf Lizenzvergabe, Entregulierung, Sicherung des Universaldienstes und Mißbrauchaufsicht zu haben.

Der Gesetzesbeschluß in der Fassung des Vermittlungsausschusses hat keine - wie vom Bundesrat gewollt - Verwendung der Versteigerungserlöse bei der Vergabe von Lizenzen für die Förderung von Telekommunikationsdiensten bei öffentlichen Einrichtungen vorgesehen. Außerdem ist es bei der Einrichtung eines Beirates bei einer beim Bundeswirtschaftsminister angesiedelten Regulierungsbehörde geblieben. Die Einrichtung einer bundesregierungsunabhängigen Regulierungsbehörde mit entsprechenden Beteiligungs- und Mitwirkungsrechten der Länder konnte der Bundesrat nicht durchsetzen.

Mit dem durch die Bundesorgane⁶⁶ verabschiedeten TKG wurde ein Universaldienst für Telekommunikationsdienstleistungen eingeführt, dessen „Erbringung für die Öffentlichkeit als Grundversorgung unabdingbar geworden ist“ (§18). Ein Vergleich der Universaldienste des OECD-Landes Deutschland mit der Republik von Südafrika macht deutlich, daß diese generell ein Gradmesser für die gesellschaftliche Entwicklung eines Landes sind, da in Deutschland u.a. technische Details (z.B. ISDN-Leistungsmerkmale) mit geregelt werden, wo hingegen in Südafrika eine öffentliche Telefonzelle von einer Siedlung nicht weiter entfernt sein darf, als durch einen Fußmarsch von einer halben Stunde zurückzulegen ist.⁶⁷

Da die Formulierung von Universaldiensten auf alle Fälle Investitionen zu ihrer Erfüllung nach sich ziehen, können diese je bestimmt durch gesellschaftliches Umfeld und dessen Zielsetzungen, nicht nur wirtschaftlich-technologischen Zielen, sondern auch der soziokulturellen Entwicklung dienen, da “good communication is essential in modern society“ (Coddington 1995: 506).

Festzuhalten bleibt, daß sich im Rahmen der Telekommunikationspolitik die wirtschaftlichen Argumente der europäischen Ebene und der Bundesebene gegenüber den Ansprüchen der deutschen Länder, die den Rundfunk betreffen, durchgesetzt haben. Ein verstärktes Mitspracherecht der Länder bei der Zielsetzung der Telekommunikationspolitik hätte diese mit hoher Wahrscheinlichkeit politisiert, so daß in diesem Regulierungsbereich zu schnell die Forderung nach „Internet für alle“ aufkommen hätte können, als es aus Sicht des Bundeswirtschaftsministeriums der wirtschaftlichen Entwicklung der Neuen Medien dienlich gewesen wäre.

⁶⁶ Vgl. Art. 73 GG: „Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über: [...] 7. Die Post und das Fernmeldewesen;“

⁶⁷ Vgl. International Telecommunication Union 1998: World Telecommunication Development Report 1998 - Universal Access, Executive summary, abrufbar unter: <http://www.itu.int/>, download am: 1.9.1999

So ist für die Telekommunikation ein sehr überschaubares und unpolitisches Regulierungssystem entstanden, das den Vorgaben der EG entspricht und in ähnlicher Form auch in den anderen Mitgliedstaaten besteht. In Deutschland sind es nur zwei Behörden, die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) und das Bundeskartellamt, die die eigentlichen Aufgaben wahrnehmen und bei Marktversagen eingreifen. Gegen deren Entscheidungen kann Klage durch die Marktteilnehmer bei den entsprechenden Gerichten eingereicht werden. (vgl. Abb. 4)

Abbildung 4: Regulierungsbereich der Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland

| Akteure Aufgabe | Marktinterne Selbstregulierung | Öffentlich-rechtliche Selbstregulierung | Staatliche Verwaltung | (Unabhängige) Regulierungs- behörde | Gericht | Anzahl |
|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------|-----------|---------------|
| Infrastruktur- verwaltung | | | $x^1, (x^{2,3,4})$ | x^5 | | 2; (5) |
| Marktzutritts- regulierung | | | | x^5 | | 1 |
| Marktüberwa- chung | | | x^6 | x^5 | $x^{7,8}$ | 4 |

1 Bundeswirtschaftsministerium (federführend) in Zusammenarbeit mit der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post auf internationalen Funkverwaltungskonferenzen für die private Telekommunikation
2 Bundesverteidigungsministerium für die militärische Telekommunikation
3 Bundesverkehrsministerium für Verkehrsfunk
4 Bundesinnenministerium auf internationalen Funkverwaltungskonferenzen für den Rundfunk
5 Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP)
6 Bundeskartellamt
7 Landgericht Berlin für zivilrechtliche Verfahren gegen das Bundeskartellamt
8 Oberverwaltungsgericht Köln für verwaltungsrechtliche Verfahren gegen die RegTP

3.3. Die mitgliedstaatliche Rundfunkpolitik und die *audiovisual policy* der EG

Im Gegensatz zum Bereich der Telekommunikation hat die Reglementierung und Regulierung des Rundfunks, bei dem die Transaktionsform der *Veröffentlichung*⁶⁸ im Vordergrund steht, komplexe Systeme von Institutionen hervorgebracht, deren Entstehung in den meisten europäischen Ländern bis zu den Anfängen der Rundfunktechnik in den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts zurückreicht. Dabei ist für demokratische Staaten in Europa ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk, ein *public service broadcasting*, typisch, der in Deutschland erst mit Gründung der Bundesrepublik möglich geworden ist.

Nach dem Ergebnis einer vergleichenden Untersuchung obliegt der staatliche Eingriff in den Rundfunk in demokratisch verfaßten Staaten hauptsächlich vier Begründungen. Erstens wird auf die Nutzung öffentlicher Ressourcen wie des Luftraums oder des Bodens verwiesen. Als zweite Begründung wird die Knappheit der Frequenzen angeführt, die es nicht beliebig vielen Veranstaltern erlaube, Rundfunk zu betreiben, so daß unter den Nachfragern nach Frequenzen von staatlicher Seite eine abgewogene Auswahl getroffen werden müsse, um keine gesellschaftliche Gruppe zu bevorteilen. Der größere Einfluß des Rundfunks auf die öffentliche Meinungsbildung als der der Presse stellt das dritte Argument dar. Letztlich läßt sich eine Begründung für Rundfunkregulierung historisch erklären. Während Zeitungen und andere Druckerzeugnisse der Gesellschaft vertraute Medien seien, handle es sich beim Rundfunk noch um ein vergleichsweise junges Medium. Eine unterschiedliche Behandlung von Druckmedien und elektronischen Medien ergebe sich aus der Annahme, daß die Gesellschaft berechtigt sei, sich der Unzulänglichkeiten einer unregulierten Presse durch eine Regulierung des Rundfunks abzuhelpen. Daraufhin könnte man meinen, beide Arten von Medien regulieren zu müssen, was aber deswegen abzulehnen sei, weil dies das Risiko staatlicher Kontrolle erhöhen würde und was nicht der Fall wäre, wenn eine Branche weitestgehende Freiheiten genieße.⁶⁹

In diesem Abschnitt soll damit begonnen werden, am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland neben der Erläuterung des für den Rundfunk geltenden Rechtsrahmens das öffentlich-rechtliche Ordnungsprinzip des Rundfunks darzulegen (3.3.1.), um anschließend exemplarisch am deutschen Beispiel zu analysieren, welche Auswirkungen die Veränderungen der

⁶⁸ Vgl. Fn. 12

⁶⁹ Vgl. Barendt, Eric M., 1993: *Broadcasting law: a comparative study*, Oxford, UK (Clarendon Press)

Neuen Medien, Kabel- und Satellitenfernsehen (3.3.2.) und DTV (3.3.3.), für die rechtliche Ausgestaltung der Öffentlichkeit herstellenden nationalen Rundfunksysteme haben.

3.3.1. Rechtsrahmen und öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland

Die Gesetzeskompetenz für den Rundfunk obliegt den deutschen Ländern und ist aktuell in dem „Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland“ in der Fassung des vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrags, der seit dem 1. April 2000 in Kraft ist, geregelt.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Länderkompetenz für den Rundfunk mit seiner kontinuierlichen Rechtsprechung bestätigt, wobei Rundfunk als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung und als Instrument der sozialen Kommunikation verstanden wird⁷⁰, das „weder Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden“⁷¹ darf.

Die entscheidende Institution für gesetzliche Regelungen im Rundfunkwesen ist die Ministerpräsidentenkonferenz der Länder, die einstimmig Mediendienste- bzw. Rundfunkstaatsverträge beschließt und deren Votum auch bei intergouvernementalen Vertragsverhandlungen für die Bundesregierung bindend ist.

Staatsverträge müssen durch die Landesgesetzgeber ratifiziert werden. Teilweise obliegt die nähere Ausgestaltung von vertraglichen Bestimmungen dem Landesgesetzgeber, z.B. bei der Einrichtung von Landesrundfunkanstalten.

Die Ministerpräsidenten fassen aber auch Beschlüsse, die als Verwaltungsabkommen klassifiziert werden können und deren Rechtswirksamkeit ohne Zustimmung der Landesparlamente besteht.

Die Vorarbeiten zur Gesetzgebung werden überwiegend von den Rundfunkreferaten geleistet, die meistens in den Staats- bzw. Senatskanzleien angesiedelt sind.

⁷⁰ z.B.: 10. Rundfunkurteil des BVerfG vom März 1995: „Die gesetzliche Regelung von Leitgrundsätzen fällt in die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Rundfunk ist jedenfalls auch ein kulturelles Phänomen. Soweit kulturelle Angelegenheiten überhaupt staatlich geregelt werden können, steht die Regelungskompetenz nach Art 70 ff. GG den Ländern zu ...“, zitiert aus: ARD/ZDF-Arbeitsgruppe Marketing, 1997: 26

⁷¹ Vgl. BverfGE 90, 60, S. 88

Als Betroffene der staatlichen Regulierung sind aber auch die einzelnen Landesrundfunkanstalten, Landesmedienanstalten, weitere eigenständige Behörden und Verbände der Privatwirtschaft Informationsgeber im Gesetzgebungsprozeß.⁷²

Mit der Gründung der „Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands“ (ARD) im Jahre 1950, deren Zielsetzung es ist, die Interessen der Rundfunkanstalten wahrnehmen, sollten Lehren aus der Zeit der Weimarer Republik und vor allem des Nationalsozialismus gezogen werden. In der Weimarer Republik war der Rundfunk als Staatsrundfunk definiert und als eine Art staatlicher Verwaltung konzipiert. Dies erleichterte den Nationalsozialisten die völlige Gleichschaltung der Medien zur einer Propagandamaschine für ihre Zwecke.

Im neuen, westlich geprägten, demokratischen Deutschland sollte sich der Rundfunk an den unterschiedlichen gesellschaftlichen Strömungen orientieren. Er durfte weder staatlich gelenkt, noch kommerziell gestaltet sein. Vielmehr mußte er überparteilich organisiert und dem Gemeinwohl verpflichtet sein. Ein erneuter staatlicher Mißbrauch sollte durch seine Hauptstützpfiler verhindert werden:⁷³

| | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Föderalistische Struktur des Rundfunksystems Die Kulturhoheit und damit auch die Zuständigkeit in Sachen Rundfunk- und Medienpolitik wird auf Länderebene angesiedelt.</p> | <p>Die Rundfunkanstalten werden als selbständige, selbstverwaltete Körperschaften des öffentlichen Rechts ins Leben gerufen.</p> | <p>Die Finanzierung erfolgt auf Grundlage von Gebühren der Rundfunknutzer. Auf staatliche Steuer wird verzichtet.</p> | <p>Gesellschaftlich bedeutsame Kräfte in den Rundfunkräten kontrollieren den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Interesse der Allgemeinheit. Sie sollen gewährleisten, daß alle wesentlichen Meinungen, auch die von Minderheiten, im Programm vertreten sind.</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Abbildung 5: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Deutschland nach 1945

Die „Grundversorgung“ ist heute nach der Rechtsprechung des BVerfG die Hauptaufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, mit der dessen Aufgaben während der Herausbildung des dualen Rundfunksystems⁷⁴ definiert wurden.⁷⁵

Dazu besteht der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland aus der zehn Rundfunkanstalten umfassenden ARD, dem „Zweiten Deutschen Fernsehen“ (ZDF) und dem „Deutsch-

⁷² Siehe: Anhang 2. Beratungs- und Entscheidungsprozeß im Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland

⁷³ Vgl. Grieger, 1995: S. 27

⁷⁴ Siehe: Kap. 3.3.2., S. 62

⁷⁵ Festgelegt wurde der Anspruch der Bürger auf ein „umfassendes Programmangebot“, das „essentielle Funktionen [...] für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben der Bundesrepublik“ (BVerfGE 73: 118) erfüllt. So spricht das BVerfG auch von einer „unerläßlichen Grundversorgung“, die eben nicht „Mindestversorgung“ (BVerfGE 83: 297) bedeutet, sondern Voraussetzung dafür ist, „an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ (BVerfGE 74: 325).

land Radio“. Die für den Auslandsrundfunk zuständige „Deutsche Welle“ (DW) hat auf Grund ihrer Funktion eine Sonderstellung und wird aus dem Bundeshaushalt finanziert.

Ansonsten wird öffentlich-rechtlicher Rundfunk nicht durch staatliche Steuern, sondern durch behördlich festgestellte und durch Staatsvertrag erhobene Gebühren finanziert, die von den Rezipienten zu entrichten sind, sobald sie ein Radio und/oder einen Fernseher zum Empfang bereithalten.

Nachdem das Bundesverwaltungsgericht 1968 der Post den Einzug und die Verteilung der Rundfunkgebühren entzogen und die Länder für zuständig erklärt hatte, wurde erstmals 1969 durch den „Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr“ in Länderhoheit über diese entschieden. 1975 gründeten die Ministerpräsidenten auf Beschluß die „Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten“ (KEF). Zur Einzugstätigkeit hat 1976 die Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (GEZ) ihren Betrieb aufgenommen. Die Aufgaben der GEZ als gemeinsames Rechen- und Servicezentrum von ARD und ZDF betreffen die Verwaltung des Teilnehmerbestandes, die Kontrolle des Gebühreneinganges und die Weiterleitung der Gebühren entsprechend der staatsvertraglichen Regelungen an die Landesrundfunkanstalten, das ZDF und die Landesmedienanstalten. Heute bilden Art. 4 (Rundfunkgebührenstaatsvertrag) und Art. 5 (Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag) die bindenden Rechtsgrundlagen für die GEZ.

Die KEF ist erst auf Druck des Bundesverfassungsgerichtes, den dieses in seiner achten Rundfunkentscheidung zu den Rundfunkgebühren darlegte, mit der am 1. Januar 1997 in Kraft getretenen Änderung des Rundfunkstaatsvertrages erwähnt und macht die Kommission unabhängiger von Landesregierungen und Landesparlamenten als bisher, da das oberste Gericht befand:

„Im Verfahren der Gebührensatzung ist von den Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten auszugehen. Die Gebühr darf nicht zu Zwecken der Programmleitung oder der Medienpolitik eingesetzt werden.“⁷⁶

Ihre Aufgabe ist jetzt wie folgt festgelegt:

„Der Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird regelmäßig entsprechend den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, einschließlich der damit verbundenen Rationalisierungspotentiale, auf der Grundlage von Bedarfsanmeldungen der in der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten des Landesrechts, der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernseh-

⁷⁶ BVerfGE vom Februar 1994, zitiert aus: ARD/ZDF-Arbeitsgruppe Marketing, 1997: 40

hen“ (ZDF) und der Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ durch die unabhängige Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) geprüft und ermittelt.“⁷⁷

Der Rundfunkstaatsvertrag regelt im II. Abschnitt den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und trifft in diesem Zusammenhang auch Bestimmungen über dessen Finanzierung. Die hier relevante Vorschrift lautet:

„Die Finanzausstattung hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen, seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen; sie hat insbesondere den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten.“⁷⁸

3.3.2. Der Einfluß von Kabel- und Satellitenfernsehen auf die Ausgestaltung des Rundfunksystems

Der Einfluß von Kabel- und Satellitenfernsehen hatte für die Ausgestaltung des Rundfunksystems hauptsächlich zwei Folgen. Einerseits ist das Rundfunkwesen heute in nahezu allen europäischen Ländern dual organisiert, was bedeutet, daß rechtmäßiger Rundfunk innerhalb zweier Kategorien veranstaltet werden kann, so daß sich Rundfunk seitdem nicht nur an öffentlich-rechtlichen, sondern auch nach privat-kommerziellen Prinzipien ausrichtet (*a.*). Auf der anderen Seite hat mit dem Aufkommen des Satellitenfernsehens eine Europäisierung der Politik stattgefunden, deren Anliegen die Schaffung eines gemeinsamen Rechtsrahmens für den europäischen Fernsehmarkt und seine wirtschaftliche Stärkung betreffen (*b.*).

a.)

Bis 1984 stellte in Deutschland das öffentlich-rechtliche System allein die gesetzliche Grundlage für den Rundfunk dar. In diesem Jahr fiel der Startschuß zum Kabelpilotprojekt in Ludwigshafen, was allgemein als die Geburtsstunde des privat-kommerziellen Rundfunks gilt.

Mit der Zulassung privat-kommerzieller Sender in den Kabelpilotprojekten durch entsprechende Landesmediengesetze löste das duale Rundfunksystem im April 1987, aufgrund eines Rundfunkvertrags der Länder, das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem offiziell ab. Damit konnte das „Verlegerfernsehen“, wie es zum Teil genannt wird, die Ausstrahlung seiner durch

⁷⁷ Zitiert aus RfStV, §13, I

⁷⁸ Zitiert aus: ebd., §11, II

Werbung finanzierten Programme aufnehmen. Die Regulierung des Marktzutrittes und die qualitative Marktüberwachung der „Privaten“ wird von 15 Landesmedienanstalten wahrgenommen (Berlin und Brandenburg betreiben eine gemeinsame Anstalt), die durch die Landesgesetzgeber gegründet worden sind. Zudem ist 1997 die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) als neues Prüfungs- und Entscheidungsorgan gegründet worden, um Zulassungsentscheidungen nach den Regelungen des Rundfunkstaatsvertrages zur Sicherung der Meinungsvielfalt zu beurteilen, so daß die „Außenpluralität“⁷⁹ bei der Veranstaltung von Rundfunkprogrammen sichergestellt ist.

Die Privaten betreiben neben der qualitativen Marktüberwachung durch die Landesmedienanstalten zusätzlich eine marktinterne „Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen“ (FSF) und richten die Veranstaltung von Fernsehen an sogenannten *codes of conduct*⁸⁰ aus.

Die duale Organisation des Rundfunksystems hat in Deutschland im Gegensatz zum Regulierungssystem der Telekommunikation zu einem sehr unüberschaubaren und komplizierten System der Regulierung geführt, das in seiner Gänze nur Experten zugänglich ist. (vgl. Abb. 6)

Das Verhältnis der durch die Landesmedienanstalten zugewiesenen Programmplätze (öffentlich-rechtlich zu privat-kommerziell) beim terrestrischen Rundfunk, im Breitband-Kabelnetz, wie auf den ASTRA-Satelliten entspricht in etwa auch dem der Publikums Reichweite: 40% der Einschaltquote gehen auf das öffentlich-rechtliche, 60% auf das privat-kommerzielle Programm. Dieses Verhältnis gibt immer wieder Anlaß zu öffentlich kontrovers geführten Debatten. Vielfach wird argumentiert, daß die Fernsehgebühr von DM 18,80 im Monat für nur 40% des Programms ungerechtfertigt seien. Doch ist privat-kommerzielles Fernsehen wirklich kostenlos? Dazu machte Hans J. Kleinsteuber am 1. September 1997 in der Süddeutschen Zeitung folgende Rechnung auf. Die Privat-kommerziellen Fernsehsender hatten 1996 Werbeeinnahmen in Höhe von DM 6,3 Milliarden. Teilt man nun diese Werbeeinnahmen auf die 32 Millionen deutschen Fernsehhaushalte auf, so entfällt auf jeden Haushalt knapp DM 200,00 für das privat-kommerzielle Fernsehen. Kleinsteuber nennt dies eine „versteckte Werbesteuer“, die über die Produkte der werbetreibenden Industrie finanziert wird.

⁷⁹ Der Rundfunkstaatsvertrag sieht die Außenpluralität als gefährdet an, wenn „die einem Unternehmen zurechenbaren Programme im Durchschnitt eines Jahres einen Zuschaueranteil von 30 von Hundert“ erreichen, so daß vermutet werden kann, „daß vorherrschende Meinungsmacht gegeben ist.“ (R-StV § 26, II)

⁸⁰ Bei *codes of conduct* handelt es sich um unternehmensinterne Verhaltensregeln.

Abbildung 6: Regulierung des dualen Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland⁸¹

| Akteure Aufgabe | Marktinterne Selbstregulierung | Öffentlich-rechtliche Selbstregulierung | Staatliche Verwaltung | (Unabhängige) Regulierungsbehörde | Gericht | Anzahl |
|--------------------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------|--------|
| Infrastrukturverwaltung | | x ¹ | x ² , x ³ | | x ⁴ | 4 |
| Marktzutrittsregulierung | | | x ² , x ³ | x ⁵ , x ¹⁰ | x ⁴ | 5 |
| Marktüberwachung | x ⁶ , x ⁷ , x ⁸ | x ⁹ | | x ¹⁰ , x ¹¹ , x ¹² | x ⁴ x ¹³ | 9 |

- 1 Rundfunkanstalten
- 2 Ministerpräsidentenkonferenz (Rundfunkstaatsvertrag)
- 3 Landesgesetzgeber (Landesmediengesetze)
- 4 Bundesverfassungsgericht, Landesverfassungsgerichte
- 5 KEF in Verb. m. GEZ
- 6 Code of Conduct privater Rundfunkveranstalter
- 7 FSF
- 8 FSK in Verb. m. einem Vertreter der Landesmedienanstalten
- 9 Rundfunkräte
- 10 Landesmedienanstalten
- 11 KEK
- 12 Bundeskartellamt
- 13 Landgericht Berlin für zivilrechtliche Verfahren gegen das Bundeskartellamt

Festzuhalten ist, daß dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkmodell ein privat-wirtschaftliches hinzu trat, das seitdem den durch Gebühren finanzierten Rundfunk in Frage stellt, da dieser nach Ansicht der privaten Fernsehsender deren wirtschaftliche Entwicklung gefährde. Außerdem seien privat-kommerzielle Rundfunkveranstalter, so deren Standpunkt, in der Lage, eine Grundversorgung herzustellen, so daß ein öffentlich-rechtlicher Auftrag nicht mehr nötig sei.

b.)

Auf europäischer Ebene hat der Vertrag von Rom der EG zwar keine wirkliche Zuständigkeit im audiovisuellen Bereich zugewiesen, doch hat sich diese Zuständigkeit im Laufe der Jahre implizit im Rahmen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs entwickelt, da der Europäische Gerichtshof in seiner Rechtsprechung den Begriff des freien

⁸¹ Diese Übersicht ist mit Hilfe des Direktors der Bremischen Landesmedienanstalt, Dr. Schneider, entstanden, dem ich hier meinen Dank dafür aussprechen möchte.

Dienstleistungsverkehrs auch auf den audiovisuellen Bereich (Rundfunk, Fernsehsendungen und Kino) ausgedehnt hat.⁸²

Anfang der 80er Jahre führten die Entwicklung der Neuen Medien, besonders die des DBS, sowie der zunehmende Abstands zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten im Programmbereich, insbesondere bei den Fernsehsendern, dazu, daß die Gemeinschaftsorgane neue Initiativen im technischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereich ergriffen, um den europäischen Markt für audiovisuelle Produkte zu stärken.

Die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“, die 1989 angenommen und 1997 geändert wurde, bildet das Kernstück der Rechtsvorschriften im Bereich der audiovisuellen Politik der EG. Ihr Ziel ist es, gemeinsame europäische Regeln festzulegen, um die Freizügigkeit von Fernsehsendungen in der Europäischen Gemeinschaft zu ermöglichen. Diese Dienstleistungs- und Warenverkehrsfreiheit beruht auf zwei Grundsätzen. Erstens darf jeder Fernsehveranstalter nur der Gesetzgebung des Mitgliedstaates unterliegen, der für ihn zuständig ist (bzw. in dem er niedergelassen ist). Er muß aber die gemeinsamen Grundsätze, die in der Richtlinie festgelegt sind, einhalten. Zweitens dürfen die Mitgliedstaaten den Empfang und die Weiterverbreitung von Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten auf ihrem Hoheitsgebiet grundsätzlich nicht behindern. Eingeschränkt werden kann die Dienstleistungsfreiheit nur, wenn Verstöße gegen die Vorschriften „Schutz von Minderjährigen und öffentliche Ordnung“ oder eine Aufstachelung zum Haß aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Nationalität vorliegen.

Die Prozedur, die von den Mitgliedstaaten eingehalten werden muß, bevor eine Einschränkung vorgenommen werden darf, ist in der Richtlinie geregelt. Außerdem koordiniert diese einzelstaatliche Rechtsvorschriften in folgenden Bereichen:

- Festlegung von Kriterien für die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Fernsehveranstalter;
- Fernsehwerbung, Sponsoring, Teleshopping;
- Schutz von Minderjährigen und öffentlicher Ordnung;
- Recht auf Gegendarstellung.

⁸² Siehe: Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im audiovisuellen Bereich, abrufbar unter: http://www.europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/caselaw_de.html

Weiterhin ist ein spezifisches Kapitel in der Richtlinie enthalten, das der Förderung der Produktion und des Vertriebs europäischer audiovisueller Produkte gewidmet ist. Dieses Kapitel enthält eine doppelte Quotenregelung: Zum einen sollen die Mitgliedstaaten im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür Sorge tragen, daß bei einem Rundfunkveranstalter 10% seiner Sendezeit oder 10% der Haushaltsmittel zur Programmgestaltung für unabhängige Produktionen eingesetzt werden; zum anderen soll der Hauptanteil der Sendezeit europäischen Werken vorbehalten bleiben.

Gegen die Zustimmung der Bundesregierung zur Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ im Jahre 1989 hatten die Länder beim BVerfG geklagt, da sie sich mit dem Bund inhaltlich im Streit befanden und sich durch die Art, wie der Bund Mitgliedschaftsrechte wahrgenommen hatte, in ihren Rechten verletzt sahen, da sie vorher hätten angehört werden müssen. In seinem Urteil gibt das BVerfG den Ländern hinsichtlich der Bemängelung der Verfahrensweise des Bundes Recht. Als Folge daraus konnten die Länder später ihre Mitwirkung bei Rechtsetzung durch die EG/EU mit dem neuen Art. 23 GG verfassungsmäßig durchsetzen, wenn der Problembereich innerstaatlich den Kompetenzbereich der Länder fällt.⁸³

Inhaltlich wurde die Klage der Länder aber zurückgewiesen. Sie befanden, daß ein „Fernsehen ohne Grenzen“ innerhalb der Grenzen der EG nicht im wohlverstandenen Interesse Europas läge. Für den Rundfunk als Kulturgut in Europa seien die Außengrenzen der Gemeinschaft vielmehr ohne jeden Belang. „Die Vorbehalte der Regierungschefs der Länder gegen den Richtlinienvorschlag der EG-Kommission sind grundsätzlicher Natur. Sie lassen sich nicht durch Änderungen oder Verbesserungen einzelner Bestimmungen des Entwurfs ausräumen. Die Regierungschefs treten im Interesse Europas stattdessen dafür ein, bei Bedarf Vereinbarungen für grenzüberschreitende Rundfunksendungen im Rahmen des Europarates zu treffen.“ (BVerfGE 92: 209) Das BVerfG verwies darauf, daß im Hinblick auf eine einheitliche Rechtsprechung das von den Ländern präferierte Übereinkommen des Europarats die Richtlinie nicht voll ersetzen kann, weil für den Europarat eine dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften vergleichbare Institution fehlt, die die Binnenmarktregelungen überwacht.

Wieder ist festzustellen, daß sich die kulturell begründete Position der Länder gegenüber den wirtschaftlichen Argumenten der EU/EG und des Bundes nicht durchsetzen konnte.

3.3.3. Der Einfluß der digitalisierten Neuen Medien auf die Ausgestaltung des Rundfunksystems

Mit der Digitalisierung der Neuen Medien scheinen die verschiedenen Regulierungsarenen der Telekommunikation und des Rundfunks zu verschmelzen. Das hat Folgen für die deutsche Rundfunkpolitik in doppelter Hinsicht. Sowohl durch die *audiovisual policy* der EG, deren Gebaren sich im Rechtsbereich zum Digitale Fernsehen mittlerweile für die Mitgliedstaaten als federführend erweist (a.), als auch durch die innerstaatliche Umsetzung durch den Bund (b.) wird die kulturell geprägte Ausgestaltung des Rundfunksystems der Länder wiederholt in Frage gestellt.

a.)

Grundsätzlich ist festzustellen, daß die Vorschläge nicht nur von der für Medien zuständigen ehemaligen Generaldirektion X „Information, Kommunikation, Kultur und audiovisuelle Medien“ vorgelegt, sondern hauptsächlich durch die ehemaligen Generaldirektionen XIII „Telekommunikation, Informationsmarkt und Nutzung der Forschungsergebnisse“ und XV „Binnenmarkt“ formuliert worden sind. Insbesondere der Einfluß der Generaldirektion XV, die für die Verwirklichung des Binnenmarktes mit der Dienstleistungs- und Warenverkehrsfreiheit zuständig ist, hat dazu geführt, daß der Dienstleistungscharakter von Fernsehen und der Warencharakter von Filmen stärker in den Mittelpunkt der Diskussion rücken und kulturelle Aspekte von Film und Fernsehen in den Hintergrund treten.

Unterstützt wird dieser Ansatz auch durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, der in einer Reihe von Urteilen den Dienstleistungscharakter des Fernsehens betonte (s.o.). Der europäische Ansatz im Politikbereich „Informationsgesellschaft, Telekommunikation“ ist zudem von einem starken „Liberalisierungsdrang“ geprägt: Der Einfluß der Politik soll auch im Medienbereich auf das Notwendige reduziert werden. Obwohl die Vorschläge in den verschiedenen Generaldirektionen erarbeitet werden, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, daß die 20 Kommissare diese einvernehmlich verabschieden, bevor sie offiziell weitergeleitet werden.⁸⁴

⁸³ Siehe: Kap. 1.2., S. 20

Die europäische Politik im audiovisuellen Bereich im „Digitalen Zeitalter“ betrifft zahlreiche Gebiete (Jugendschutz, Sichere Nutzung des Internet, Verschlüsselung, Digitale Unterschrift, Elektronischer Handel im Bezug auf Zoll und indirekte Steuern, Datenschutz, Urheberrechtsfragen in den neuen Diensten, Wettbewerbsrecht, Medienkonzentration, Filmförderung), auf die nicht alle eingegangen werden kann, zumal sich die Initiativen der Kommission noch auf ungelöste Probleme beziehen.

Exemplarisch soll hier die europäische *audiovisual policy* im Bereich des Jugendschutzes erörtert werden, da diese bereits in die Legislationen der Mitgliedstaaten eingegangen ist.

Zuerst hat die Kommission mit ihrem Grünbuch über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde eine breit angelegte Debatte über die Problematik des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde in sämtlichen audiovisuellen Informationsdiensten, unabhängig von ihrer Übertragungsart (Fernsehen, Online-Dienste mit eigenen Netzen, Internet-Dienste) geführt. Bei den nachfolgenden Konsultationen wurde eine gemeinsame Grundlage für einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates gefunden, der in einer Mitteilung der Kommission (KOM(97) 570 endg.) vorgestellt wurde. Diese Empfehlung wurde vom Rat am 28. Mai 1998 angenommen (förmliche Annahme am 24. September 1998). Es handelt sich hierbei um den ersten Rechtsakt, der den Inhalt audiovisueller Online- und Internetdienste betrifft und für alle elektronischen Medien gilt:⁸⁵

- das Fernsehen soll neue Möglichkeiten der elterlichen Kontrolle im Zusammenhang mit der Digitalisierung ausprobieren (persönliche Geheimcodes, Filtersoftware oder Kontrollchips), ohne die Verantwortung der Rundfunkveranstalter in diesem Bereich in Frage zu stellen;
- Online- und Internet-Dienstanbieter sollen zur besseren Anwendung der geltenden Gesetze Verhaltensmaßregeln entwickeln.

Die Empfehlung ist Teil des bestehenden Rechts auf nationaler und europäischer Ebene. Sie enthält Leitlinien zur Weiterentwicklung der nationalen Bestimmungen, die auf drei Pfeilern beruhen: Beteiligung aller betroffenen Parteien an der Erarbeitung von Verhaltensmaßregeln (öffentliche Hand, Industrie, Dienstleister und Provider, Nutzerverbände), Anwendung der

⁸⁴ Vgl. Dörr, Renate, 1999: Die EU und die elektronischen Medien - Eine Übersicht über die aktuelle Diskussion, in: epd-medien Nr. 58 vom 29. Juli 1998 (Dokumentation)

⁸⁵ Vgl. EU: Politik im audiovisuellen Bereich, Gegenwärtiger Stand und Perspektiven, abrufbar unter: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l24109.htm>

Verhaltensmaßregeln durch die Industrie und schließlich Bewertung der durchgeführten Maßnahmen.

b.)

Aus den europäischen Vorgaben zu den elektronischen Medien resultiert bei der innerstaatlichen Umsetzung tatsächlich ein Bund-Länder-Streit über die Kompetenzabgrenzung für die Neuen Dienste. Dieser führte zu einer Vereinbarung der Regierungschefs der Länder mit dem damaligen deutschen Bundeskanzler Helmut Kohl, wobei man sich darauf einigte, im Informations- und Kommunikationsdienste Gesetz (IuKDG) des Bundes und im Mediendienste-Staatsvertrag (MD-StV) der Länder zwischen Telediensten und Mediendiensten zu unterscheiden.

Diese beiden am 1. August 1997 in Kraft getretenen Gesetze schaffen die Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste in Deutschland. Von Impressums- und Gegendarstellungspflicht für elektronische Medien bis zur Beweiskraft elektronischer Signaturen spannt sich der Rahmen, in dem *electronic commerce* und andere Dienstleistungen in Deutschland seitdem operieren können. Ein umfassendes Daten- und Jugendschutzkonzept rundet die Maßnahmen ab.

Der MD-StV zwischen den 16 deutschen Ländern und Stadtstaaten und das IuKDG des Bundes gehen dabei Hand in Hand. Das IuKDG ist als Artikelgesetz angelegt, wobei Art. 1 das Teledienstegesetz (TDG), Art. 2 das Gesetz über den Datenschutz bei Telediensten (TDDSG) und in Art. 3 das Gesetz über digitale Signaturen (Signaturgesetz - SigG) enthält.

Der MD-StV und das IuKDG (bzw. TDG und TDDSG) erhalten hinsichtlich ihres Zwecks, des Geltungsbereichs, der Begriffsbestimmungen, der sogenannten Zugangsfreiheit, Diensteanbieterverantwortlichkeit, Anbieterkennzeichnung und den Datenschutzbestimmungen fast inhaltsgleiche Bestimmungen.

Die Überschneidungen der Gesetzeswerke ergeben sich daraus, daß man einerseits die Dringlichkeit der Schaffung eines einheitlichen rechtlichen Rahmens für Informations- und Kommunikationsdienste erkannt hatte, andererseits Meinungsverschiedenheiten über Kompetenzverteilung vermeiden wollte.

Dennoch sind MD-StV und IuKDG selbständige Rechtstexte. Auf Grund der inhaltsgleichen Regelungen hat die Abgrenzung zwischen Mediendiensten⁸⁶ und Telediensten⁸⁷ materiell-rechtlich keine Bedeutung, sondern bezieht sich nur auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.

Der MD-StV soll für Angebote gelten, die sich an die Allgemeinheit, also eine unbestimmte Zahl möglicher Nutzer und Nutzerinnen, richtet – das IuKDG für Dienste, die der Individualkommunikation nahestehen. Der Bundesgesetzgeber regelt daher im zum IuKDG gehörigen TDG zum ersten Mal, daß für individuelle Äußerungen ein anderer als der Äußernde verantwortlich sein kann, und er gibt für die Individualkommunikation erstmalig bestimmte inhaltliche Vorgaben, was vorher ausschließlich eine Eigenschaft der Rundfunkregulierung gewesen war. Gemeint ist allerdings wohl nicht Individualkommunikation im eigentlichen Sinn unmittelbarer, wechselseitiger, persönlicher Kommunikation „von Mensch zu Mensch“, sondern eher „wirtschaftsbezogene“ Kommunikation, wie aus den in § 2 Abs. 2 TDG genannten Regelbeispielen hervorgeht.⁸⁸

⁸⁶ Mediendienste im Sinne des MD-StV, § 2, II sind insbesondere:

1. Verteildienste in Form von direkten Angeboten an die Öffentlichkeit für den Absatz von Waren oder Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen, gegen Entgelt (Teleshopping),
2. Verteildienste, in denen Meßergebnisse und Datenermittlungen in Text oder Bild mit oder ohne Begleitton verbreitet werden,
3. Verteildienste in Form von Fernsehtext, Radiotext und vergleichbaren Textdiensten,
4. Abrufdienste, bei denen Text-, Ton- oder Bilddarbietungen auf Anforderung aus elektronischen Speichern zur Nutzung übermittelt werden, mit Ausnahme von solchen Diensten, bei denen der individuelle Leistungsaustausch oder die reine Übermittlung von Daten im Vordergrund steht, ferner von Telespielen.

⁸⁷ Teledienste im Sinne des IuKDG, § 2, II sind insbesondere:

1. Angebote im Bereich der Individualkommunikation (zum Beispiel Telebanking, Datenaustausch),
2. Angebote zur Information oder Kommunikation, soweit nicht die redaktionelle Gestaltung zur Meinungsbildung für die Allgemeinheit im Vordergrund steht (Datendienste, zum Beispiel Verkehrs-, Wetter-, Umwelt- und Börsendaten, Verbreitung von Informationen über Waren und Dienstleistungsangebote),
3. Angebote zur Nutzung des Internets oder weiterer Netze,
4. Angebote zur Nutzung von Telespielen,
5. Angebote von Waren und Dienstleistungen in elektronisch abrufbaren Datenbanken mit interaktivem Zugriff und unmittelbarer Bestellmöglichkeit.

⁸⁸ Siehe: Fn. 87

3.4. Institutionelle Konstellationen als Verhinderungsgrund der Nutzung Neuer Medien zum Abbau des europäischen Demokratiedefizits

Weil Medien seit je her eine organisatorische Kraft zugesprochen wird, gelten sie als staatstragende Güter moderner Demokratien, weswegen der „allgemeine“ und „diskriminierungsfreie“ Zugang zu diesen und die „freie“ Verbreitung von Informationen mittels derer gewährleistet werden sollen.

Es wurde gezeigt, daß die politische Behandlung der Neuen Medien im Europa der letzten zwanzig Jahre, besonders stark aber in den letzten fünf Jahren, seit dem Aufkommen des Internet, die herkömmlichen Vorstellungen vom Rundfunk – als eine an die Allgemeinheit gerichtete Veranstaltung, die in Europa ursprünglich ausschließlich an öffentlich-rechtlichen Ordnungsprinzipien in den Nationalstaaten ausgerichtet war – in Frage gestellt wird.

Das liegt einerseits daran, daß die Begründungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und die staatliche Medienaufsicht an Bedeutung verloren haben.

Die Nutzung öffentlicher Ressourcen (Boden, Luftraum) stellt eine berechtigte Regulierungsermächtigung des Staates dar. Dabei kann es sich jedoch lediglich um eine Begründung für eine Infrastrukturverwaltung handeln, wie dies auch im Fall der Regulierung des Betriebs von Telekommunikationsnetzen üblich ist. Eine qualitative Regulierung von Inhalten läßt sich aus diesem Argument hingegen nicht ableiten – schon gar nicht, wenn man zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes einen „free flow of information“-Ansatz vertreten hat.

Die Geltung des Knappheitsarguments, das lange Zeit als Rechtfertigung zur Veranstaltung öffentlich-rechtlichen Rundfunks und für eine Verneinung privat-kommerziellen Rundfunks angewandt wurde, hat spätestens seit der Einführung des Kabel- und Satellitenfernsehens an Wirksamkeit verloren. Mit der Digitalisierung der Übertragungswege für den Rundfunk, die es je nach beanspruchter Bandbreite erlaubt, aus einem analogen Kanal drei bis fünf digitale Kanäle herzustellen, reduziert sich dessen Überzeugungskraft erneut, so daß aus der Knappheit der Frequenzen also auch keine ausreichenden Hinweise mehr abgeleitet werden können, warum Rundfunk reguliert werden sollte.

Das Knappheitsargument wird jedoch nicht nur auf technische, sondern auch auf inhaltliche Aspekte bezogen. Da die privat-kommerziellen Rundfunkveranstalter auf dem Markt das gleiche Publikum umwerben und sich ausschließlich aus Werbung finanzieren müssen, werden von ihnen nahezu inhaltsgleiche am Massengeschmack ausgerichtete Unterhaltungspro-

gramme dargeboten. Dies spreche für die Aufrechterhaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, da hier allen gesellschaftlichen Gruppen der Zugang zum Programm ermöglicht werde.⁸⁹ Ob das tatsächlich so ist, darf bezweifelt werden. Unter der Verwendung der sozialwissenschaftlichen Systemtheorie haben Analysen der öffentlich-rechtlichen Massenmedien in Deutschland ergeben, daß das enge Zusammenwirken von Medien und gesellschaftlicher Elite in deutlichem Kontrast zum gesetzlichen Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien, wonach diese zur umfassenden Meinungsbildung, einschließlich Kritik an Mißständen und Kontrolle von Macht, beitragen müssen.⁹⁰

Zudem ist der aus dem Grundversorgungsauftrag abgeleiteten Rechtfertigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entgegenzuhalten, daß die zukünftigen Veränderungen, die die Einführung des Digitalen Fernsehens mit sich bringt, es relevanten gesellschaftlichen Gruppen, wie Kirchen, Unternehmerverbänden, Gewerkschaften, Umweltverbänden und anderen *single-issue-groups* ermöglichen werden, eigene Programme zu senden. Für die Regulierung würde dies bedeuten, daß den Betreibern von Plattformen und Navigationssystemen, die die Auswahl von Programmen ermöglichen, lediglich sogenannte *must-carry* Regelungen auferlegt werden müßten.

Der Hinweis, daß Rundfunk ohne besondere Kenntnis rezipiert werden kann und deshalb allen Bevölkerungsteilen und somit auch Kindern zur Verfügung steht, begründet, daß Jugendschutz im Vordergrund audiovisueller Regulierung stehen muß. Fraglich ist allerdings, ob diese Tatsache für die Institutionalisierung zahlreicher (in Deutschland sogar fünfzehn verschiedener) nationaler Regulierungsbehörden ausreicht, oder ob diese qualitative Medienüberwachung besser durch europäische Politik harmonisiert bzw. den Marktteilnehmern als Selbstkontrolle überlassen werden sollte. Hinzu tritt die Tatsache das mit dem Wandel zum DTV beim Einschalten des Fernsehers in Zukunft nicht mehr gleich „Programm“ da sein wird, sondern vor dem Empfang einer Sendung erst eine selbstbestimmte Auswahl des Nutzers über einen *electronic program guide* (EPG) erfolgen muß. Auf der einen Seite erfordert der Umgang mit den Neuen Medien allgemein, mit dem DTV besonders, eine höhere Medienkompetenz der Nutzer. Kann diese vorausgesetzt werden, dann ist andererseits beim DTV die Möglichkeit einer höheren elterlichen Kontrolle über das Fernsehverhalten ihrer Kinder gegeben, so daß die qualitative Medienkontrolle durch Behörden in den Hintergrund treten könnte.

⁸⁹ Siehe: Fn. 77, S. 62

⁹⁰ Siehe: Kap. 2.1.2., S. 35

Durch diesen Begründungsnotstand sind in der Bundesrepublik die Länder, die auf Grund ihrer Kompetenz für den kulturellen Bereich die Ausgestaltung des deutschen Rundfunksystems wahrgenommen haben, mit andersartigen – hauptsächlich wirtschaftlichen – Interessen konfrontiert worden, die den Einfluß der Länder auf die Ausgestaltung eines Mediensystems für Neue Medien nachweislich geschwächt haben. (vgl. Abb. 7)

Das gilt besonders für die juristische Definition des Digitalen Fernsehens bzw. der dadurch möglichen Informations- und Kommunikationsdienste und deren daraus folgende Behandlung durch *audiovisual policy*:

„Der Zweifel, ob es eigentlich praktikabel ist, nach wie vor Regulierung im Bereich Fernsehen zu betreiben, auch wenn man das will, ist noch nicht das Ende der Probleme. Tritt das Konvergenz-Szenario in seiner gesamten Tragweite ein, dann verschwindet der eigentliche Gegenstand der audiovisuellen Regulierung, der Rundfunk, als Ganzes von der Bildfläche. [...] Es wurde oft darauf verwiesen, daß Regulierung früher das Ergebnis der geringen Bandbreite des Spektrums war. Nun gehört diese der Vergangenheit an, und die Regulierung sollte das nach Meinung mancher auch tun. Ich selbst glaube, daß die geringe Bandbreite eine Ausrede und nicht der wirkliche Grund für die Regulierung war. [...] Ich will jedoch auch darauf hinweisen, daß die dadurch aufgeworfene grundlegende Frage nicht von den Regulierungsbehörden selbst zu lösen ist, sondern von den Regierungen, unter deren Schirmherrschaft die Regulierungsbehörden arbeiten, und von den Gesellschaften, denen die Regulierungsbehörden dienen.“⁹¹

| Akteure | Länder | Bund | EU | VPRT |
|--------------------------------|----------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Sachgebiet | Kulturelle Argumente | Wirtschaftliche Argumente | Wirtschaftliche Argumente | Wirtschaftliche Argumente |
| Telekommunikation | — | + | + | + |
| Kabel- und Satellitenfernsehen | — | + | + | + |
| Interaktive Neue Medien | — | + | + | + |

Abbildung 7: Einfluß verschiedener Akteure auf die Regulierung Neuer Medien

⁹¹ Michael Redley, Sekretär und Verwaltungsdirektor der britischen Regulierungsbehörde für den privaten Rundfunk „Independent Television Commission“ (ITC) auf einer im Rahmen der EG organisierten Fachtagung der europäischen Regulierungsbehörden für audiovisuelle Medien, „Audiovisuelle Medien und Behörden: Aufgaben und Herausforderungen für Regulatoren in der sich wandelnden Medienlandschaft Europas.“, Seminar, organisiert vom österreichischen Bundeskanzleramt und der Kommission. Wien, 26.-27.11.1998. abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/austria_de.pdf

Durch die Digitalisierung des Mediums Fernsehen und diesbezügliche Folgeabschätzungen treffen mit dem Telekommunikation- und dem Rundfunkansatz zwei unterschiedliche Regulierungstraditionen aufeinander, die jeweils die Erfüllung bestimmter öffentlicher bzw. verfassungsrechtlicher Aufträge und wirtschaftspolitischer Ziele gewährleisten sollen. Daraus ergibt sich die Problematik, daß zwei Regulierungsarenen, die beide unterschiedlicher Natur sind und auf jeweils eigenen Traditionen beruhen, im Sachgebiet des DTV über inhaltsgleiche Fragen entscheiden.

So wird im audiovisuellen Bereich eine wesentliche Aufgabe demokratischer Systeme behindert, die darin besteht, einen Ausgleich zwischen freiheitlichen und sozialen bzw. individuellen und öffentlichen Interessen zu finden. Das Dilemma, das sich abzeichnet, wird in Deutschland dadurch verschärft, daß einerseits die sozio-kulturellen Fragen und die Fragen zu audiovisuell erzeugter Öffentlichkeit dem Entscheidungssystem der Länderebene, andererseits die wirtschaftlichen und individuellen Tatbestände der Bundesebene zugeordnet sind. Daraus resultiert, daß es nicht zu einer gleichgewichtigen Bewertung anstehender Probleme in einem geschlossenen, unter Einigungszwang stehenden System kommen kann, wenn öffentliche und private Kommunikation miteinander verschmelzen.

Die mit dem Aufkommen der Neuen Medien voranschreitende Annahme wirtschaftlicher Betrachtungsweisen im audiovisuellen Bereich hat erstens dazu geführt, daß die Europäische Gemeinschaft verstärkt in jenem Sachgebiet tätig geworden ist, das vorher vollends den Mitgliedstaaten vorbehalten war, was zweitens zu einer Abwehrreaktion der in den Mitgliedstaaten auf Grundlage der Kulturpolitik im audiovisuellen Bereich zuständigen Institutionen geführt hat.

Seit Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union am 1. November 1993 wird der audiovisuelle Bereich in Artikel 128 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, der sich mit der Kultur befaßt, erstmals im Vertragstext erwähnt [heute: Art. 151 AV]. Die Gemeinschaft kann demnach in diesem Bereich „die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unterstützen und ergänzen“, unter anderem auch „künstlerisches und literarisches Schaffen, einschließlich im audiovisuellen Bereich“. Ferner „trägt die Gemeinschaft den kulturellen Aspekten bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen dieses Vertrags Rechnung“.

Das Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im AV, das unter starkem Druck der deutschen Länder zustande gekommen ist, bekräftigt hingegen den Willen der Mitgliedstaaten, die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu stärken, da er „unmittelbar mit den demokratischen, gesellschaftlichen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, den Pluralismus der Medien zu wahren.“⁹² So ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten, die geeigneten Voraussetzungen für ihren öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu schaffen und ihm die Aufgaben zuzuweisen, die im allgemeinen Interesse angezeigt zu sein scheinen. Damit kann durch den Vertrag nicht der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten vorgegriffen werden, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in dem Maße zu finanzieren, das zur Erfüllung des von ihnen festgelegten öffentlich-rechtlichen Auftrags notwendig ist.

So ist eine Situation entstanden, in der die EG fast ausschließlich für wirtschaftliche Aspekte der Informationsgesellschaft eintritt, was daran liegt, daß die Mitgliedstaaten sie für diesbezügliche kulturelle Fragen im EGV unzureichend ermächtigt haben, so daß im kulturellen Bereich die nationale Ebene, in Deutschland die Länderebene, zu einseitig als Anwalt des durch die Neuen Medien betroffenen öffentlich-rechtlichen Rundfunks auftritt, als ihn umzugestalten und neu zu definieren.

In Deutschland sind die ARD und die sie stützenden Institutionen wie Rundfunkreferate in Senatskanzleien und Ministerpräsidentenkonferenzen der Ansicht, daß die Protokollerklärung des Amsterdamer Vertrages über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, es den Mitgliedstaaten erlaubt, „durch die entsprechende Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben die volle Teilhabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an den neuen Diensten und den digitalen Technologien zu sichern.“ (ARD 1998: 63) Das hat in Deutschland zu einer Definition der „Zugangsfreiheit“ im R-StV geführt, die alle privat-kommerziellen Anbieter digitaler Fernsehdienste dazu verpflichtet, einen Zugang zum öffentlich-rechtlichen Angebot im ersten Nutzungsschritt zu ermöglichen⁹³, da das „Nadelöhr auf dem Feld der Medienregulierung [...] künftig immer weniger die Lizenz zum Senden“ sein wird, sondern die „Zugänge auf der

⁹² Protokolle zum EGV(Amsterdam), 23. Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, in: BT-Drs. 13/9339 vom 3. Dezember 1997

⁹³ „Die Verpflichtung [...] gilt für Anbieter von Systemen entsprechend, die auch die Auswahl von Fernsehprogrammen steuern und die als übergeordnete Benutzeroberfläche für alle über das System angebotenen Dienste verwendet werden (Navigatoren). Navigatoren müssen nach dem Stand der Technik ermöglichen, dass im ersten Nutzungsschritt auf das öffentlich-rechtliche und private Programmangebot gleichgewichtig hingewiesen und ein unmittelbares einschalten der einzelnen Programme ermöglicht wird.“ (Rf-StV §53, II)

Ebene der verschiedenen Plattformen bzw. deren Öffnung oder Regulierung“ wichtiger werden.⁹⁴

Die andere Seite - zu der hier die Kommission, das Bundesministerium für Wirtschaft und exemplarisch für Deutschland die Medienunternehmen Bertelsmann und Kirchgruppe mit den Plattformen *America Online* (AOL) und „Premiere world“ gezählt werden – vertritt grundsätzlich einen marktorientierten Ansatz und deren Lesart des Protokoll 23 AV entsprechend anders ausfällt:

„Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, ihr öffentlich-rechtliches Rundfunksystem festzulegen, auszugestalten und zu finanzieren. Bei Finanzierungsvereinbarungen sind die Kriterien der Verhältnismäßigkeit und der Transparenz anzuwenden. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besagt, daß staatliche Gelder ausschließlich zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben verwendet werden und nicht über das dafür Erforderliche hinausgehen. Die öffentlich-rechtlichen Aktivitäten sollten weitestgehend mit öffentlichen Geldern finanziert werden. Der Grundsatz der Transparenz impliziert eine eindeutige Festlegung des öffentlich-rechtlichen Auftrags durch die Mitgliedstaaten, Gewährleistung finanzieller Transparenz und Anwendung des Prinzips der getrennten Buchführung bei rein kommerziellen Aktivitäten seitens der Akteure des staatlichen Sektors.

Diese Grundsätze und Kriterien würden eine solide Grundlage für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks schaffen, gleichzeitig aber den nötigen Grad an Achtung der Grundsätze des freien Unternehmertums und des Wettbewerbs gewährleisten, den private Rundfunkveranstalter zum Ausbau ihrer Aktivitäten brauchen.“⁹⁵

Zwischen nach Automatismus klingender „entsprechender Ausgestaltung“ und strenger „Festlegung“ liegen Welten, wenn man akzeptiert, daß die beiden Interpretationsvarianten dezent andeuten sollten, was die öffentlich kontrovers geführte Diskussion um den Rundfunkbegriff für populäre Forderungen hervorbringt:⁹⁶

- Abschaffung der Rundfunkgebühr für Nutzer ausschließlich privater Rundfunkanbieter;
- Rundfunkgebührenpflicht für Internetzugang;
- Einschränkung des öffentlich-rechtlichen Programmangebots auf Beiträge, die nicht durch Werbung finanzierbar sind;

⁹⁴ Zitiert aus: ALM, 1999: Medienregulierung im Wandel – Zum Rang und zur Rolle der Landesmedienanstalten, abrufbar unter: <http://www.alm.de/>, download am: 04.08.99

⁹⁵ EU-Kommission, DG X, 1998: Das digitale Zeitalter. Europäische Audiovisuelle Politik (Bericht der orangefarbenen Expertengruppe für Audiovisuelle Politik unter dem Vorsitz von Kommissionsmitglied Marcelino Oreja), abrufbar unter (pdf-Datei): http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicyindex_de.html, download am: 8. Mai 1999

- Verbot von *ecommerce* für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten.

Die in ihrer Existenz in Frage gestellten öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, die für privaten Rundfunk zuständigen Regulierungsbehörden und die sie tragenden nationalen Staatsorgane beharren innerhalb der dargelegten institutionellen Konstellation im Bereich der *audiovisual policy* vielmehr auf bewährten Argumenten, ohne sich selbst auf einen Wertewandel einzulassen, wenn von ihnen beispielsweise festgestellt wird, daß der die Ausgestaltung des Mediensystems betreffende „Wertehorizont, also die Zielvorstellung, [...] im Kern stabil ist.“⁹⁷

Eine Nutzung des Potentials der Neuen Medien im allgemeinen, des DTV im besonderen, nicht nur zur wirtschaftlichen, sondern gerade zur sozio-kulturellen Integration Europas, z.B. im Rahmen eines audiovisuellen *public service* mit europäischem Auftrag, muß vor dem Hintergrund der Annahme eines stabilen Wertehorizonts im kulturellen Bereich ausgeschlossen bleiben, so daß das Verhalten der Mitgliedstaaten der EU in der Rundfunkpolitik Barrieren für die Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit erzeugt.

Mit einer ausschließlich national ausgerichteten Strategie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Digitalen Zeitalter werden die Mitgliedstaaten der EU nicht nur den Eigenschaften der Neuen Medien nicht gerecht, vielmehr bleiben sie in der audiovisuellen Politik hinter ihrem eigenen Anspruch „towards an ever closer Union“ zurück, und behindern die Herausbildung dessen, was sie zur demokratischen Legitimation der EU selbst als fehlend ausgemacht haben: eine europäische Öffentlichkeit.

⁹⁶ Vgl. z.B. Pressemitteilung der 14. Münchner Medientage: Mediengipfel diskutierte Chancen und Risiken der Konvergenz, abrufbar unter: <http://www.medientage2000.de>, download am: 7.11.2000

⁹⁷ Zitiert aus: Fn. 94

4. Diskussion zur Lösung des Problems

The commercial media's self-justification through doctrines of consumer sovereignty, and Andorno's counterclaim that „the customer is not the king“ of the culture industry, „not its subject but its object“, are both alive in the newer cultural technologies: pay-per-view, cable, home video, VCR time-shifting, remote controls, interactive modes, virtual reality, electronic mail systems, satellite dishes, and home computers.“ (Miller 1998: 25)

Die Problematik der Verhinderung europäischer Öffentlichkeit durch mitgliedstaatliche Rundfunkpolitik in der EU beruht hauptsächlich auf der Tatsache, daß durch die Entwicklung der Neuen Medien die normativen Begründungen für die Veranstaltung öffentlich-rechtlichen Rundfunks abhanden gekommen sind.⁹⁸

Das hat dazu geführt, daß die in der EU zusammengeschlossenen Nationalstaaten als Abwehrreaktion darauf mit dem Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im AV in gewisser Weise eine „Ewigkeitsgarantie“ für diesen formuliert haben. Dies konnte vor dem Hintergrund geschehen, daß ein großer Einfluß der elektronischen Massenmedien auf die öffentliche Meinungsbildung und die Herstellung eines nationalen Grundkonsenses angenommen wird.

Das Problem an dieser Argumentation ist, daß sie nicht nur von den Befürwortern nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sondern auch von denjenigen geltend gemacht werden kann, die die gesellschaftliche Integration Europas und die Legitimation des politischen Systems der EU/EG befördern wollen.

Hier kommt es auf den Standpunkt an. Während die Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (ALM), deren Aufgabe es ist, Regeln zur Beaufsichtigung privat-kommerzieller Rundfunkbetreiber zu entwickeln, befindet, daß der nationale „Wertehorizont, also die Zielvorstellung, die sich mit der Medienaufsicht verbindet im Kern stabil bleibt“⁹⁹, kommt eine wissenschaftliche Betrachtung zu der Einschätzung, daß jener nicht mehr so einfach zu definieren ist: „Cultural globalization is transforming the context in which the means through which national cultures are produced and reproduced, but its particular impact on the nature and efficacy of national cultures – on the hold and influence of their messages, values and content – is, as yet, harder to decipher.“ (Held et al., 1999: 328)

⁹⁸ Siehe: Kap. 3.4., S. 74f

Während es auf der einen Seite die Nationalstaaten sind, im politischen System der Bundesrepublik Deutschland vertreten durch die Länder, die ihre Kultur (Sprachenmärkte), ihre Institutionen und die Rechtfertigung für eine Regulierung des Rundfunks vor gegenwärtigen Veränderungen bewahren wollen, sind es auf der anderen Seite privat-kommerzielle Medien- und Telekommunikationsunternehmen, die aus wirtschaftlichen Gründen eine rein wettbewerbsorientierte und weitestgehend inhaltsneutrale Medienregulierung, ähnlich wie im Bereich der Telekommunikation und der Presse, befürworten. Diese Unternehmen haben ein essentielles Interesse, nationalstaatliche Rundfunkregime abzulehnen, da ihr wirtschaftliches Engagement einerseits durch die Veranstaltung steuer- bzw. gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine enorme Konkurrenz erfährt, andererseits die Lizenzvergabe zur Veranstaltung privat-kommerziellen Rundfunks durch Regulierungsbehörden an inhaltliche Auflagen gebunden wird, die Kosten erzeugen und so Wertschöpfung verhindern können. Dabei haben sie in den für grenzüberschreitende Dienstleistungen handlungsermächtigten, supranationalen Institutionen der EG einen starken Partner, da diese bisher ausschließlich die Absicht hatten, die nationalstaatlich organisierten Fernsehmärkte Binnenmarkt- bzw. Wettbewerbsprinzipien zu unterwerfen.

Die kompetenzrechtliche und institutionelle Ausgestaltung der politischen Systeme der Mitgliedstaaten und der EU/EG hat bisher eine ausgewogene Erörterung kultureller und wirtschaftlicher Problemlagen der Neuen Medien verhindert. Dadurch wird einerseits verursacht, daß auf nationaler Ebene der Mitgliedstaaten der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine zunehmende Marginalisierung erfahren¹⁰⁰, und andererseits, daß auf europäischer Ebene kein Versuch unternommen wird, das politische System der EU mittels Neuer Medien auf eine bessere Legitimationsgrundlage zu stellen.

Daß das Sinn machen würde, verdeutlicht eine Untersuchung von Eurobarometerdaten, da nach deren Ergebnis Nutzer selbstbestimmter und interaktiver Medien, wie des Internets, die EU signifikant mehr unterstützen, als die Rezipienten der klassischen elektronischen Medien Radio und Fernsehen, die weitestgehend national organisiert sind (vgl. Abb. 8).¹⁰¹

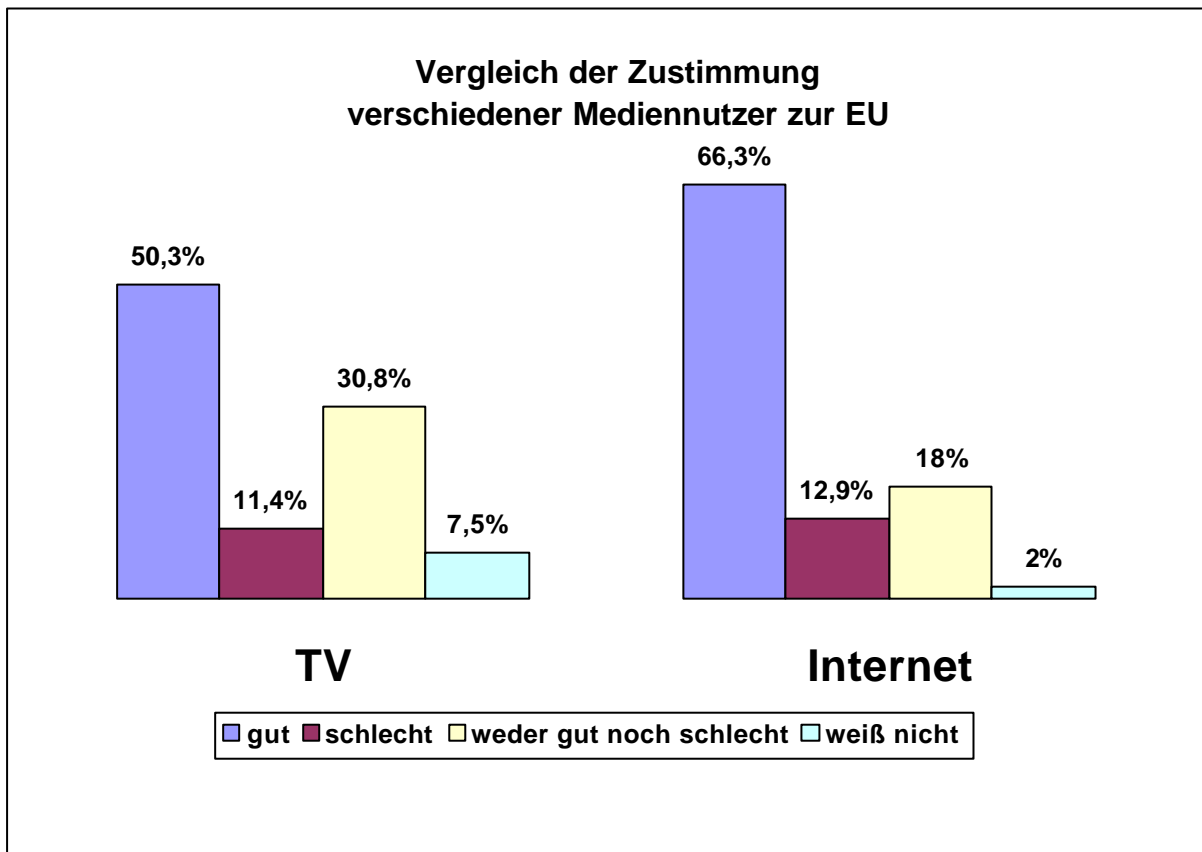
⁹⁹ Siehe: Fn. 94

¹⁰⁰ Siehe Kap. 3.4.; vgl. auch Kleinsteuber 1999: 1070

¹⁰¹ Für weitere Daten und Angaben siehe: Anhang 3.-5., S. 91-93

Etwa die Hälfte der Menschen, die sich über die EU beim Fernsehen oder Radio informieren, denken, daß die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU „eine gute Sache“ ist. Ein Zehntel hält die Mitgliedschaft des eigenen Landes für eine „schlechte Sache“, während ein Drittel der Menschen findet, daß das „weder gut noch schlecht“ ist und knapp ein Zehntel es „nicht weiß“.

Abbildung 8:



Im Gegensatz dazu finden etwa 2/3 der Menschen, die sich gerne über die EU via Internet informieren möchten, daß die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU „eine gute Sache“ ist. Nur ungefähr ein Zehntel dieser Gruppe hält die Mitgliedschaft des eigenen Landes für eine „schlechte Sache“ und nur zwei Zehntel denken, daß dies „weder gut noch schlecht“ ist oder es nicht wissen. Aus dieser Analyse ergibt sich, daß durch die selbstbestimmte Nutzung des Internet als Informationsmedium, die Zustimmung zur EU um 16% steigt, wobei der Anteil der Befragten, die mit „weder gut noch schlecht“ oder „weiß nicht“ geantwortet haben, entsprechend geringer ist, was die Vermutung einer höheren Auseinandersetzung mit der Thematik in dieser Personengruppe nahelegt.

So spricht dieses Ergebnis dafür, daß interaktive Medien verstärkt zum Einsatz kommen sollten, um das Demokratiedefizit der EU abzubauen.

Neue Medien wie Internet und DTV bieten grundsätzlich die Möglichkeit das politische System der EU und die ihm eigenen Prozesse besser als bisher darzustellen und somit transparenter zu machen. Eine Ausstrahlung einer gemeinsamen europäischen tagesaktuellen Nachrichtensendung, die in der Hauptsache das politische System der EU und ihr gesellschaftliches Umfeld betrifft, via DTV, müßte nicht mehr auf Grund (un)vermittelter (Un)kenntnis seitens der Rezipienten oder an technischen und sprachlichen Barrieren scheitern und könnte vor das gewohnte nationale Nachrichtenangebot treten. Die sprachliche Vielfalt des europäischen Publikums würde – dank DVB – nicht mehr *per se* ein Hindernis für dessen Integration als europäische Öffentlichkeit darstellen.

Es wird demzufolge angenommen, daß das Digitale Fernsehen das Potential besitzt, einen „common ground for deliberation; a common audio-visual space for interaction“¹⁰² herzustellen, der helfen kann, die gesellschaftliche Integration in Europa voranzutreiben und das Demokratiedefizit abzubauen.

Versuche, das Internet über eine Rundfunkgebühr für Online-Computer als ein neues Medium nationaler öffentlich-rechtlicher Rundfunkregime zu deklarieren, wie in Deutschland just geschehen, müssen unter diesem Blickwinkel die Ablehnung von Integrationsbefürwortungen finden. Die Frage, die sich stellt lautet, was aus deren Sicht im Sinne einer voranschreitenden Integration im Bezug auf die Neuen Medien getan werden könnte?

Eine abschließende und umfassende Antwort kann auch hier nicht erfolgen – eine Richtung, in die eine gemeinsame europäische audiovisuelle Politik fortzuentwickeln wäre, soll hier aber eruiert werden.

Aus dem geschilderten Ungleichgewicht kompetenzrechtlicher und institutioneller Ausgestaltung im Bereich der audiovisuellen Politik läßt sich eine Begründung für eine Stärkung kultureller Elemente innerhalb der Gemeinschaft ableiten, damit es auch auf europäischer zu einer ausgeglichenen Betrachtungsweise wirtschaftlicher und kultureller Aspekte von Medien kommen kann, und die Entwicklung europäischer Öffentlichkeit im „Digitalen Zeitalter“ nicht den Kosten-Nutzen-Kalkülen einiger weniger Medienkonglomerate überlassen bleibt.

Dazu bedürfte es einer normativen Begründung für einen europäischen audiovisuellen *public service*, die sowohl die Regierungen als auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Europa bisher schuldig geblieben sind.

Um diesem Zustand Abhilfe zu schaffen, soll hier das Konzept einer Kulturbürgerschaft, „*cultural citizenship*“, vorgestellt werden, das auf den Denkweisen der kritischen Sozialtheorie beruht und hauptsächlich im angelsächsischen Raum entwickelt worden ist.¹⁰³

Dabei ist der Zusammenhang der Begriffe Kultur und Bürgerschaft selten Bestandteil gegenwärtiger Debatten zur demokratischen Legitimation der EU.

Unter dem Begriff Kultur wird gewöhnlich ein Mix aus öffentlichen und privaten Institutionen, wie Museen, Bibliotheken, Schulen, Kinos und den Medien, verstanden. Mit besonderem Interesse betrachtet, umfaßt Kultur alle Variationen von Methoden, mit denen per Dialog Sinn produziert wird. Der Begriff Bürgerschaft hingegen wird mehr eigentümlich gedacht und assoziiert Fragen der Mitgliedschaft, der Zugehörigkeit, wie der Rechte und Pflichten. Institutionell betrachtet ist Bürgerschaft durch rechtlich-abstrakte Definitionen gekennzeichnet, die bestimmen, wer von der politischen Gemeinschaft ein- bzw. auszuschließen ist.

Es geht darum, wie „Kultur“ und „Bürgerschaft“ sich mehr aufeinander beziehen können, da die durch Fragen der Ein- bzw. Ausgeschlossenheit von einer rechtlich definierten Gemeinschaft erzeugte Selbstbetroffenheit unvermeidlich auch Fragen kultureller Natur ansteigen läßt. Wessen Geschichten werden in der Schule unterrichtet, welche Sprachen werden bevorzugt, welche Filme und Dokumentarberichte werden durch öffentliche Gelder unterstützt? Von einer politischen Gemeinschaft ausgeschlossen zu sein, ruft also politische, soziale und kulturelle Fragen auf.

Kulturbürgerschaft erlaubt es, daß Gesellschaften gemeinschaftlich, semiotisch-materielle Kulturen herstellen, die in zweifacher Hinsicht notwendig sind, sowohl um sinnvolles soziales Leben und kritischen Umgang mit Herrschaft herzustellen, als auch die Anerkennung von

¹⁰² siehe: Kap. 1.3., S. 19, Fn. 19

¹⁰³ Vgl. für den angelsächsischen Raum: Stevensons, Nick, 1999: *The Transformation of the Media – Globalisation, Morality and Ethics*, London (Longman); u. Miller, Toby, 1998: *Technologies of Truth – Cultural Citizenship and the Popular Media*, Minnesota (University of Minnesota Press); für Europa: Delgado-Moreira, Juan, 1997: *Cultural Citizenship and the Creation of European Identity*, in: *Electronic Journal of Sociology*, abrufbar unter: <http://www.sociology.org/>

Unterschieden unter Bedingungen der Toleranz und des gegenseitigen Respekts zu gewährleisten.¹⁰⁴

Ein kulturelles Bürgerrecht gestattet es seinen Trägern, in existierenden Modellen sozialen Lebens teilzuhaben. Teilhabe bezieht sich in diesem Sinne auf Informationen, Repräsentation, Wissen und Kommunikation. Der Vorteil dieser normativen Definition kultureller Rechte hat den Vorteil, daß sie für Bürgerschaft zweierlei Bedeutungen hat, sowohl den Schutz vor Ambitionen der Zensur, als auch vor dem Ausschluß über den Preis bei kommerziell organisierten Systemen der Kommunikation. Da Bürgerschaft nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten enthält, muß Kulturbürgerschaft auch letztere beinhalten. Diese Pflichten bestehen darin, bei der Teilnahme an Diskussionen die Ziele anderer zu achten und rational zu antworten. Der Grundgedanke freier Kommunikation beruht in der Unmöglichkeit, verantwortungsvoll gegenseitige Beziehungen zu pflegen, wenn ihre Teilhaber sich nicht verpflichtet fühlen, sich mit von ihren eigenen stark abweichenden Positionen auseinanderzusetzen.¹⁰⁵ Daher betrifft der zentrale Bereich für die Anwendung von Kulturbürgerschaft die Sphären der Bildung und der Massenkommunikation – zwei Wirkungskreise, die oft dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugeordnet werden.

Damit paßt die Diskussion einer „Europäischen Kulturbürgerschaft“ zu der gegenwärtigen Debatte über eine „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“, die auf dem kommenden Gipfel der französischen Ratspräsidentschaft in Nizza beraten und vielleicht auch beschlossen werden soll. Diese betrifft auch die Medien. Im Textvorschlag des Konvents vom 5. Mai 2000 heißt es dazu:

„Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.“¹⁰⁶

Der VPRT hat diesen Artikel als unzureichend befunden und den Vorschlag unterbreitet ihn wie folgt zu fassen:

„Jeder hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Die Medien sind frei.“¹⁰⁷

¹⁰⁴ vgl. Stevensons, Nick, 1999: 61

¹⁰⁵ Vgl. Stevenson, Nick, 1999: The Transformation of the Media, S. 81

¹⁰⁶ Zitiert aus: Der Rat der Europäischen Union, 2000: Entwurf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, abrufbar unter: <http://db.consilium.eu.int/df/docs/de/CharteDE.pdf>, download am: 19.8.2000

Mit diesen Änderungen will die organisierte Medienwirtschaft zum einen den subjektiv-rechtlichen Charakter des Freiheitsrechts auf Meinungs- und Informationsfreiheit verdeutlichen, und daß den Medien das Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit uneingeschränkt zusteht. „Zum anderen ist es aus der Sicht der Mitglieder des VPRT vor dem Hintergrund der aktuellen technologischen Entwicklungen unerlässlich, dem Konvergenzgedanken dadurch Rechnung zu tragen, dass für alle Medien, die Träger dieses Grundrechts sein können, ein Oberbegriff gefunden wird, um ein in Teilbereichen schon existentes Zusammenwachsen einzelner Branchen abzusichern. Nur so kann der notwendige Entwicklungsspielraum für bereits vorhandene und in Zukunft aktuell werdende technologische Veränderungen (Internet, Digitalisierung) geschaffen werden.“ Der Anwendungsbereich sollte für die Medien insgesamt geöffnet werden, eine Auflistung einzelner Medienfreiheiten, wie sie etwa in Art. 5 I 2 GG erfolgt (Rundfunkfreiheit), erscheint dem VPRT veraltet. „Nur durch eine Verschmelzung der einzelnen Freiheiten zu einer Medienfreiheit, die sich für kein Medium nachteilig auswirken würde, kann das Wachstum der europäischen Informationsgesellschaft langfristig abgesichert werden. Der Gedanke der Konvergenz, der hier manifestiert werden sollte, fördert Wettbewerb und stärkt damit den europäischen Binnenmarkt.“¹⁰⁸

Die Gewährleistung einer „Europäischen Kulturbürgerschaft“ ist somit als Gegenmaßnahme zum privat-wirtschaftlichen Verständnis der Informationsfreiheit des VPRT und im Sinne der Kritik des Beauftragten für Neue Medien der SPD-Bundestagsfraktion, Jörg Tauss, zu verstehen, der ebenfalls im Bezug auf die eine „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ festgestellt hat:

„Fachinformation, Archivierung von Wissen zum Zweck zukünftiger, gegenwärtig vielleicht noch unbekannter Nutzung ist eine der zentralen Kulturaufgaben [...]. Der *Zugang zu Informationen* muss ein europäisches Grundrecht werden, das sowohl dem Recht auf Datenschutz und auf Informationsfreiheit einen Rahmen gibt, als auch der gesellschaftspolitischen Frage des Zugangs zu Wissen eine zentrale Rolle zuweist. Aus diesem Grund sollte geprüft werden, ob der derzeitige Entwurf zur EU-Grundrechtecharta diesen Aspekt umfassend berücksichtigt.“¹⁰⁹ (meine Hervorhebung)

¹⁰⁷ Zitiert aus: Position des VPRT zum Entwurf eines Europäischen Grundrechts der Meinungs- und Informationsfreiheit in der Europäischen Grundrechtscharta, abrufbar unter: <http://www.vprt.de/db/positionen/000604-1.html>, download am: 21.8.2000

¹⁰⁸ zitiert aus: siehe Fn. 107

¹⁰⁹ zitiert aus: Tauss, Jörg, 2000: Wem gehört das Wissen? - Zugang zu Information muss Grundrecht werden, abrufbar unter: <http://www.tauss.de/berlin/InformationGrundrecht.html>, download am: 1.11.2000

Die Gewährleistung einer „Europäischen Kulturbürgerschaft“ macht aber noch aus drei weiteren Gründen Sinn, die hier kurz dargestellt, aber nicht vertieft werden.

Bürgerschaft ganz allgemein betrachtet, umfaßt die volle Mitgliedschaft in einer Gemeinschaft, wobei Mitgliedschaft sich auf die Beteiligung der Individuen bei der Bestimmung der Bedingungen ihrer eigenen Verbundenheit bezieht. Die Bürgern in repräsentativen Demokratien zustehenden Grundrechte betreffen dabei bisher drei unterschiedliche Bereiche, die sich im Verlauf der historischen Entwicklung herausgebildet haben und denen durch nationalstaatliche Institutionen zum Verwirklichung verholfen werden soll: klassische Bürgerrechte (*civil rights*), politische Bürgerrechte (*political rights*) und soziale Bürgerrechte (*social rights*).¹¹⁰

Eine *Cultural citizenship* wird nicht durch die Nationalstaaten verbürgt, weswegen eine europäische Institutionalisierung, z.B. als Einbindung in die in Artikel 17ff EGV niedergelegten Unionsbürgerrechte, keine „Schutzrechtsverdoppelung“ – so die juristische Besorgnis – zur Folge hätte.

Der oftmals auf Grund der digitalisierten Medien festgestellten Spaltung der Gesellschaft könnte mit einem aus der Kulturbürgerschaft abgeleiteten Anrecht auf Teilhabe an der Nutzung der Neuen Medien sowohl mit Vermittlung von Medienkompetenz und der Schaffung eines die Neuen Medien umfassenden Universaldienstes begegnet werden, da der „access to computers and communication networks influences opportunities to participate effectively in a range of economic, educational, social, and civic activities. The ability to interact with government agencies will soon be influenced by such technologies as well.“¹¹¹

Außerdem würde eine „Europäische Kulturbürgerschaft“ mit Blick auf die Osterweiterung der EU ebenfalls Sinn machen. Diese könnte den Mittelaufwand für eine Digitalisierung der Archive der nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die Übersetzung aller Sendungen mit einem Europabezug rechtfertigen. Das würde die Voraussetzung schaffen, daß den Menschen in den MOE-Staaten im Rahmen der Möglichkeiten des DTV via Datenbankabruf, die entsprechenden Sendungen zugänglich wären, so daß die bereits von ihren Nach-

¹¹⁰ vgl. Marshall, T. H., 1950: *Citizenship and Social Class*, (Cambridge University Press) Cambridge, USA

¹¹¹ zitiert aus: Bikson, Tora K./ Panis, Constantijn W. A., 1999: *Citizens, Computers, and Connectivity – A Review of Trends*, abrufbar unter: <http://www.rand.org/publications/MR/MR1109/>, download am: 1.11.2000

barn gesammelten Informationen und Erfahrungen im Zusammenhang mit der EU/EG zur Verfügung stünden, so daß die Integration der neuen Staaten in die Gemeinschaft beschleunigt würde.

Kulturbürgerschaft könnte so das Fundament für einen audiovisuellen *public service* im „Digitalen Zeitalter“ bilden, der hilfreich sein würde, damit zu beginnen eine europäische Öffentlichkeit zu entwickeln, weniger durch die Auferlegung gesellschaftlicher Kohäsion, als durch Diskurse über EU *governance* und gemeinsame europäische Standards. Dies wäre ein Vorstoß für eine europäisch integrierte Medienpolitik zur Kreation europäischer Öffentlichkeit und zur demokratischen Legitimation der Europäischen Union

Ein solcher Ansatz macht keine Voraussagen, ist zeitlich unbegrenzt und nicht ideologisch, da Abbruch oder Voranschreiten der europäischen Integration ein Resultat von Diskursen zwischen Gleichen sein würde.

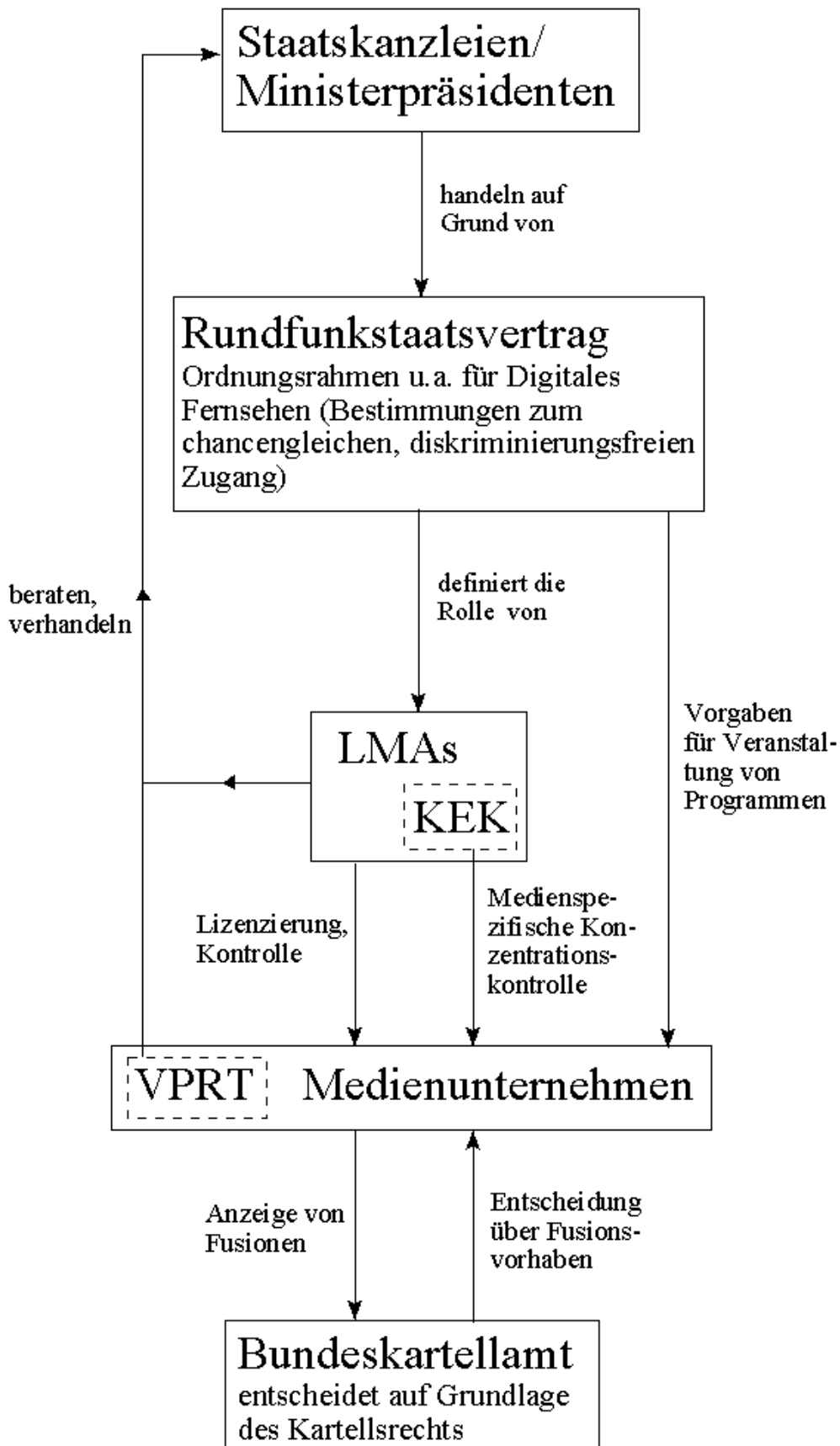
Anhang

1. Die virtuelle Gesellschaft als qualitativ neuer Gesellschaftstypus

| | Industriegesellschaft | virtuelle Gesellschaft |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Produktion/ Ökonomie | Massenproduktion, zentralisierte Produktionsstätten, Fabrik als Ort der Produktion, Betrieb als Ort gewerkschaftlicher Aktivitäten ("Betriebsverfassungsgesetz"), fordristischer Produktionstypus | Auflösung des klassischen Betriebes, der regional zu verortenden Fabrik, postfordistischer Produktionstypus als virtueller Produktionstypus, <i>Stichworte:</i> virtuelle Firmen, virtuelle Büros, Telearbeit, Telearbeiter, virtuelle Gewerkschaftspolitik |
| Technologie | Dampfmaschinen, Verbrennungsmotoren, Atomenergie | Technologie der Virtual Reality wird in zahlreichen Anwendungsbereichen umfassend eingesetzt, <i>Stichworte:</i> Telematik, Telemedizin, Telelearning und -teaching, Telerobotik, Telepräsenz, Visualisierung und Simulation; Computertechnologie, Informations- und Kommunikationstechnologien, Multimedia, Netzwerktechnologien, Neurotechnologien (Neurobionik, Neuromedizin etc.), Gentechnik, Mikrotechnologien |
| Technolog-ische Risiken | Radioaktiver Fallout („Tschernobyl“), Treibhauseffekt, Waldsterben, Ressourcenverknappung | Informations-Overkill, Elektrosmog, digitale Überreizung, Datenkriminalität, Cyberterrorismus, VR als Superdroge und Herrschaftspolitik |
| Raum | Real-Raum, geometrischer (Euklidischer) Raumbegriff, mechanistischer (Newtonscher) Raumbegriff, sozialer Raum weitgehend geografisch konstituiert, Trennung zwischen Arbeitsplatz und Wohnort (Entkoppelung von Raum und Zeit) | virtueller Raum, relationale Raumvorstellung, sozialer Raum emanzipiert sich von geografischen Voraussetzungen, ist nicht mehr durch geografische Aspekte bestimmt, sozialer Raum als Netzwerk von Kommunikation, Sozialität unter Abwesenheit von körperlicher Anwesenheit, Auflösung der industriegesellschaftlichen Trennung zwischen Arbeitsplatz und Wohnort (bei gleichzeitiger totaler Entkoppelung von Raum und Zeit: Arbeit im Internet) <i>Stichworte:</i> Cyberraum, Cyberspace |
| Kommunikation/ Sozialität | weitgehend bestimmt durch Face-to-Face-Kommunikation, Briefe, Telefon, Faxe, lokale, geografische Gemeinschaften | weitgehend bestimmt durch CMC (Computer Mediated Communication), Mediatisierung sozialer Kommunikation, Entkoppelung von Kommunikation in zeitlicher, räumlicher und sachlicher Hinsicht, <i>Stichworte:</i> virtuelle Gemeinschaften, virtuelle Beziehungen, Cybersex, Videokonferenzen, virtuelle Sozialität |
| Öffentlichkeit und Kultur | zentralisierte, massenmedial geprägte Öffentlichkeit | Fragmentierung der Öffentlichkeit, Vielzahl unterschiedlicher Öffentlichkeiten, virtuelle Öffentlichkeiten qualitativer "Strukturwandel der Öffentlichkeit" |
| Zeit | lineare Zeit, fordristischer Zeittakt, klare Trennung zwischen Arbeitszeit und Freizeit, funktionale Zeiten | virtuelle Zeit, Auflösung funktionaler Zeiten, Produktion über verschiedene Zeitzonen hinweg, flexibilisierte Zeiten, Auflösung der industriegesellschaftlichen Trennung von Arbeitszeit und Freizeit <i>Stichwort:</i> Echtzeit |
| Weltbild/ Orientierung/ | industrieller Fortschrittsglaube, zentrale Rolle des Nationalstaates, der Nation | Weltgesellschaft, globale Zusammenhänge, Risikobewußtsein, Welt und Ort als Bezugspunkte individuellen Handelns, Globalität und Lokalität, potentielle Multikulturalität |

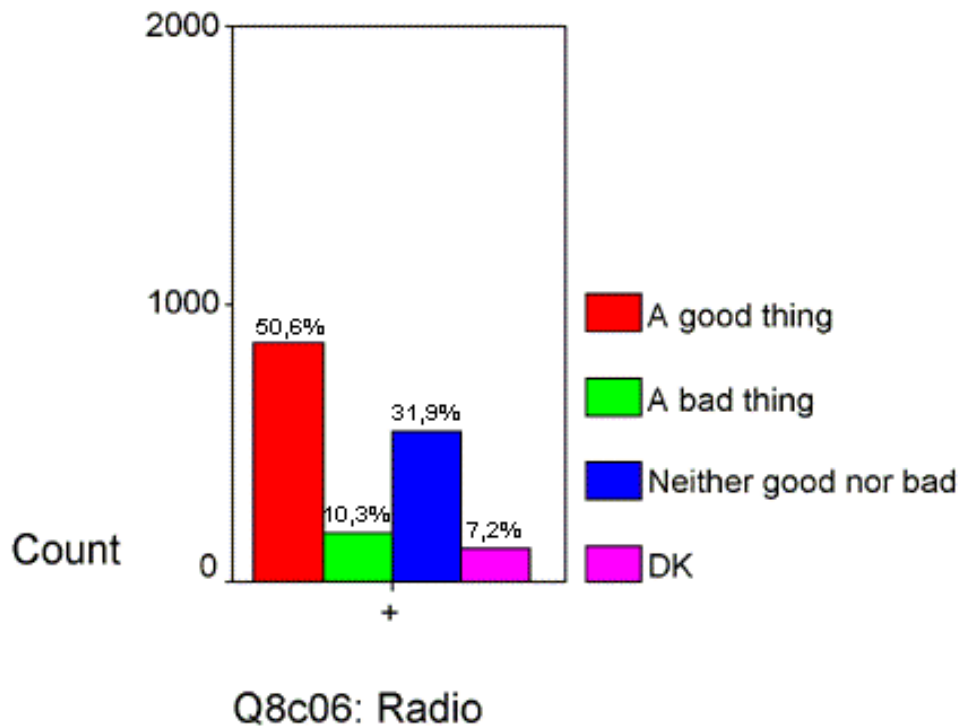
Quelle: Bühl, Achim, 1997: Die virtuelle Gesellschaft. Ökonomie, Politik und Kultur im Zeichen des Cyberspace, in: Lorenz Gräf (Hrsg.), Soziologie des Internet, Frankfurt am Main (Campus)

2. Beratungs- und Entscheidungsprozess im Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland



3. Zustimmung der Radio-Rezipienten zur EU

Etwa die Hälfte der Menschen, die sich mittels des Radios über die EU informieren, denken, daß die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU „eine gute Sache“ ist. Ein Zehntel hält die Mitgliedschaft des eigenen Landes für eine „schlechte Sache“, während ein Drittel der Menschen findet, daß das „weder gut noch schlecht“ ist und knapp ein Zehntel es „nicht weiß“.



| Q8c06: Radio | A good thing | A bad thing | Neither good nor bad | DK | Total |
|--------------|--------------|-------------|----------------------|-------|--------|
| + Count | 859 | 175 | 541 | 123 | 1698 |
| | 50,6% | 10,3% | 31,9% | 7,2% | 100,0% |
| - Count | 2155 | 659 | 1411 | 517 | 4742 |
| | 45,4% | 13,9% | 29,8% | 10,9% | 100,0% |

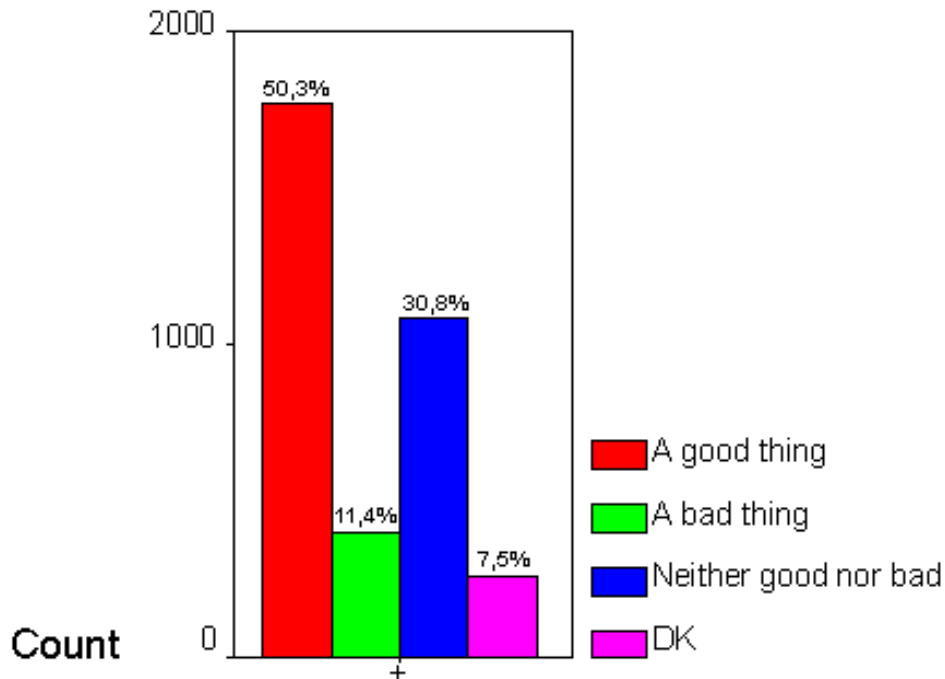
Survey s2959, Titel: Media coverage of EU affairs, vom 16. Dezember 1998

Befragte (Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien, Groß Britannien): n = 6440

Frage: If you are looking for information about the European Union, its politics, its institutions, how do you get it?

4. Zustimmung der TV-Rezipienten zur EU

Etwa die Hälfte der Menschen, die sich über die EU beim Fernsehen informieren, denken, daß die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU „eine gute Sache“ ist. Ein Zehntel hält die Mitgliedschaft des eigenen Landes für eine „schlechte Sache“, während ein Drittel der Menschen findet, daß das „weder gut noch schlecht“ ist und knapp ein Zehntel es „nicht weiß“.



Q8c05: TV

| Q8c05: TV | A good thing | A bad thing | Neither good nor bad | DK | Total |
|-----------|--------------|-------------|----------------------|-------|--------|
| + Count | 1771 | 400 | 1085 | 263 | 3519 |
| | 50,3% | 11,4% | 30,8% | 7,5% | 100,0% |
| - Count | 1243 | 434 | 867 | 377 | 2921 |
| | 42,6% | 14,9% | 29,7% | 12,9% | 100,0% |

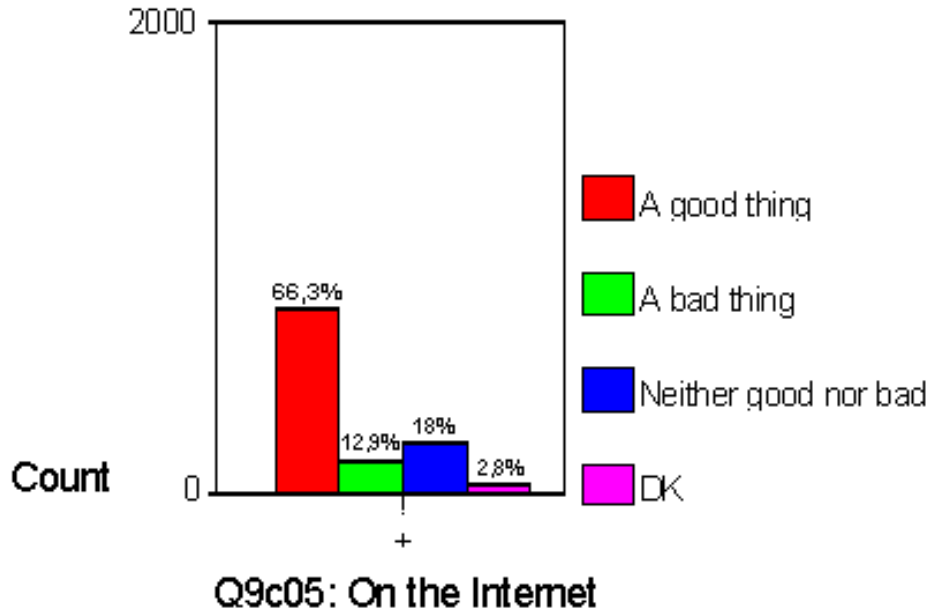
Survey s2959, Titel: Media coverage of EU affairs, vom 16. Dezember 1998

Befragte (Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien, Groß Britannien): n = 6440

Frage: If you are looking for information about the European Union, its politics, its institutions, how do you get it?

5. Zustimmung der Internet-Nutzer zur EU

Etwa 2/3 der Menschen, die sich gerne über die EU via Internet informieren möchten, denken, daß die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU „eine gute Sache“ ist. Nur ungefähr ein Zehntel dieser Gruppe hält die Mitgliedschaft des eigenen Landes für eine „schlechte Sache“ und nur zwei Zehntel finden, daß dies „weder gut noch schlecht“ ist oder es „nicht wissen“.



| Q9c05: On the Internet | A good thing | A bad thing | Neither good nor bad | DK | Total |
|------------------------|--------------|-------------|----------------------|------|--------|
| + Count | 779 | 151 | 211 | 34 | 1175 |
| | 66,3% | 12,9% | 18% | 2,8% | 100% |
| - Count | 7444 | 2356 | 4028 | 1169 | 14997 |
| | 49,6% | 15,7% | 26,9% | 7,8% | 100,0% |

Survey s2959, Subjekt: Media coverage of EU affairs, vom 16. Dezember 1998

Befragte: n = 16172

Frage: In General, how would you prefer to get information about the European Union?

Literatur

ARD, 1998: ARD-Weißbuch 2000 – Chancen, Risiken und Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Medienwelt, Eschborn/Taunus (Ariel Druck- und Verlagsgesellschaft)

ARD/ZDF-Arbeitsgruppe Marketing (Vorsitzender Hermann Fünfgeld), 1997: Was Sie über Rundfunk wissen sollten, Berlin (VISTAS Verlags GmbH)

Barendt, Eric M., 1993: Broadcasting law: a comparative study, Oxford, UK (Clarendon Press)

Beck, Ulrich, 1997: Was ist Globalisierung?, in: Ulrich Beck (Hrsg.), Edition Zweite Moderne, Frankfurt/Main (Suhrkamp), S.

Beisheim, Marianne/Dreher, Sabine/Walter, Gregor/Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 1999: Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung, (Nomos) Baden-Baden

Bühl, Achim, 1997: Die virtuelle Gesellschaft. Ökonomie, Politik und Kultur im Zeichen des Cyberspace, in: Lorenz Gräf (Hrsg.), Soziologie des Internet, Frankfurt am Main (Campus)

Buchstein, Hubertus, 1996: Bittere Bytes: Cyberbürger und Demokratietheorie, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie, 44 (1996), Berlin, S. 583-607

BVerfG, 1986: 4. Rundfunkentscheidung, in: BVerfGE 73: 118

BVerfG, 1987: 5. Rundfunkentscheidung, in: BVerfGE 74: 297

BVerfG, 1991: 6. Rundfunkentscheidung, in: BVerfGE 83: 238

BVerfG, 1993: Maastricht, in: BVerfGE 89: 155

BVerfG, 1994: 8. Rundfunkentscheidung, in: BVerfGE 90, 60

BVerfG, 1994: EWG-Fernsehrichtlinie, in: BVerfGE 92, 203

Codding, George A., 1995: The International Telecommunications Union: 130 Years of Telecommunication Regulation, in: Denver Journal of International Law and Policy, S. 501-511

Dahl, Robert, 1994: A Democratic Dilemma: Systems of Effectiveness versus Citizen Participation, in Political Science Quarterly 41, 562-592

Delzeit, Albert N./ Wahl, Robin M., 1995: Redefining Freedom of Speech Under International Space Law, in: ILSA Journal of Int'l & Comparative Law, Vol. 2:267, S. 267-282

Dörr, Renate, 1999: Die EU und die elektronischen Medien - Eine Übersicht über die aktuelle Diskussion, in: epd-medien Nr. 58 vom 29. Juli 1998

Eder, Klaus/Hellmann, Kai-Uwe/Trenz, Hans Jörg, 1998: Regieren in Europa jenseits öffentlicher Legitimation? Eine Untersuchung zur Rolle von Öffentlichkeit in Europa (DRAFT)

Eriksen, Erik. O., 1999: The Question of Deliberative Supranationalism in the EU, in: ARENA Working Paper, WP 99/4 vom 15.02.1999, abrufbar unter: http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp99_4.htm

Faulstich, Werner, 1979: Kritische Stichwörter zur Medienwissenschaft, München (Fink)

Geser, Hans, 1997: Weltordnung ohne Hegemonien? Neue globale Beziehungsstrukturen im Spannungsfeld zwischen Kleinstaatlichkeit und internationalen Organisationen, abrufbar unter: <http://www.unizh.ch/~geserweb/002.htm>, download am: 24. September 1997

Grewlich, Klaus W., 1995: Kommunikation, Information und Mikroelektronik, in: Kaiser, Karl/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.), Die neue Weltpolitik, Bonn, S. 272-281

Grieger, Karlheinz, 1995: Ich möchte einmal am Sender stehen, in: Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Bundesvorstand, Sekretariat Gewerkschaftliche Bildung (Hrsg.): Multi-Media?! Leben und Arbeiten in der Mediengesellschaft, Hannover

Grimm, Dieter, 1995: Braucht Europa eine Verfassung?, in: Juristen Zeitung (JZ) 1995, Tübingen (Mohr Siebeck) S. 581 ff

Habermas, Jürgen, 1969: Strukturwandel der Öffentlichkeit, Berlin (Luchterland)

Habermas, Jürgen 1998, Der europäische Nationalstaat unter dem Druck der Globalisierung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (4/99), S. 425-436

Held, David/Mc Grew, Anthony/Goldblatt, Anthony/Perraton, Jonathan, 1999: Global Transformations - Politics, Economics and Culture, Cambridge, UK

Heuser, Uwe J., 1996: Tausend Welten. Die Auflösung der Gesellschaft im digitalen Zeitalter, Berlin Verlag

Hunziger, Peter, 1996: Medien, Kommunikation und Gesellschaft - Einführung in die Soziologie der Massenkommunikation, Darmstadt (Wissenschaftliche Buchanstalt)

Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), 1996: Europäische Integration, Opladen (Leske u. Buderich)

Joerges, Christian/Neyer, Jürgen, 1997: From Intergovernmental Bargaining to deliberative Political Process: The Constitutionalisation of Comitology, in: European Law Journal, 3, S. 273-299

Keane, John, 1996: Reflections on Violence, London (Verso)

Kleinstauber, Hans J./Thomaß, Barbara, 1999: Der deutsche Rundfunk auf internationaler Ebene, in: Dieter Schwarzkopf (Hrsg.), Rundfunkpolitik in Deutschland, Wettbewerb und Öffentlichkeit, Bd. 2, S. 1008-10071

Kloock, Daniela / Spahr, Angela (Hrsg.), 1997: Medientheorien – Eine Einführung, München (Wilhelm Fink Verlag)

Kohler-Koch, Beate 1998: Effizienz und Demokratie: Probleme des Regierens in entgrenzten Räumen, in: dies. (Hrsg.), Regieren in entgrenzten Räumen, Politische Vierteljahresschrift (PVS) Sonderheft 29, Opladen (Westdeutscher Verlag)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1997: Agenda 2000, Die Erweiterung der Union - eine Herausforderung, Dok. KOM (97), 2000 endg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1997: Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihre ordnungspolitischen Auswirkungen, Dok. KOM (97) 623 endg.

Kunczik, Michael, 1994: Kommunikation und Gesellschaft: Theorien zur Massenkommunikation, Köln (Boehlau)

Leggewie, Claus, 1998: Demokratie auf der Datenautobahn – oder: Wie weit geht die Zivilisierung des Cyberspace?, in: Claus Leggewie und Christa Maar (Hrsg.), Internet Politik, Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie, Köln (Bollmann), S. 15-51

Maar, Christa, 1998: Internet & Politik oder: Von der Notwendigkeit einer engagierten und ergebnisorientierten Debatte, in: Claus Leggewie und Christa Maar (Hrsg.), Internet Politik, Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie, Köln (Bollmann), S. 9-14

Miller, Toby, 1998: Technologies of Truth – Cultural Citizenship and the Popular Media, Minnesota (University of Minnesota Press)

Moravcsik, Andrew 1998: Choice for Europe, Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca, USA (Cornell University Press)

Münch, R., 1993: Das Projekt Europa. Zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft, Frankfurt/Main (Suhrkamp)

Neyer, Jürgen 1996: Spiel ohne Grenzen. Weltwirtschaftliche Strukturveränderungen und das Ende des sozial kompetenten Staates, Marburg

Neyer, Jürgen 1999: Legitimes Recht oberhalb des demokratischen Rechtsstaates? Supranationalität als Herausforderung für die Politikwissenschaft, in: PVS 40/3, Opladen, (Westdeutscher Verlag), S. 390-414

Pechstein, Matthias / Koenig, Christian, 1998 (2. Auflage): Die Europäische Union, Tübingen (Mohr/Siebeck)

Pool, Ithiel de Sola, 1990: Technologies without Boundaries – On Telecommunications in a Global Age, Cambridge, USA (Harvard University Press)

Preuß, Ulrich K., 1998: Für einen europäischen Grundrechtskatalog, in: Kritische Justiz (KJ) 1998, S. 1 ff

- Scharpf, Fritz W., 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich, Frankfurt a. M.
- Schäuble, Wolfgang/Lamers, Karl, 1999: Überlegungen zur europäischen Politik – zum Fortgang des europäischen Einigungsprozesses, Arbeitspapier, Bonn, 03.05.1999, abrufbar unter: <http://www.kas.de>
- Schmidt, Manfred G., 1995: Wörterbuch zur Politik, Stuttgart (Alfred Kröner Verlag)
- Schütz, Wolfgang J., 1994: Deutsche Tagespresse 1993, in: Media Perspektiven, 1994, S. 168-198
- Sinclair, John/ Jacka, Elizabeth/Cunningham, Stuart (Hrsg.), 1995: New Patterns in Global Television, Periphal Vision, New York (Oxford University Press)
- Stevens, Nick, 1999: The Transformation of the Media – Globalisation, Morality and Ethics, London (Longman)
- Stumpf, Ulrich/Tewes, Daniel, 1999: Digitaler Rundfunk – vergleichende Betrachtung der Situation und Strategie in verschiedenen Ländern, in: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste (WIK), Diskussionsbeiträge Nr. 186
- Walter, Norbert, 1995: Der globalisierte Kapitalmarkt und die nationalen Währungssysteme, in: Kaiser, Karl/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.), Die neue Weltpolitik, Bonn, S. 208-221
- Wessels, Wolfgang, 1998: Comitology: Fusion in Action. Politico-Administrative Trends in the EU-System, in: Journal of European Public Policy, 5(2), S. 209-234
- Witte, Berthold C., 1999: Der Kampf um die „Neue Welt-Informationsordnung“ (1968-1990), in: Dieter Schwarzkopf (Hrsg.), Rundfunkpolitik in Deutschland, Wettbewerb und Öffentlichkeit, Bd. 2, S. 1091-1101
- Zangl, Bernhard/Zürn, Michael, 1997: Die Auswirkungen der Globalisierung auf die Sicherheit in der OECD-Welt, in: Lippert, Ekkehard/Prüfert, Andreas/Wachtler, Günther (Hrsg.), Sicherheit in der unsicheren Gesellschaft, Opladen, S. 157-187
- Zerdyck, Axel/Picot, Arnold/Schrage, Klaus/Artopé, Alexander/Goldhammer, Klaus/Lange, Ulrich T./Vierkant, Eckart/López-Escobar, Esteban/Silverstone, Roger, 1999: Die Internet-Ökonomie - Strategien für die digitale Wirtschaft, Berlin (Springer)
- Zürn, Michael, 1999: The State in the Post-National Constellation – Societal Denationalization and Multi-Level Governance, in: Arena Working Papers WP 99/35, abrufbar unter: http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp99_35.htm
- Zürn, Michael, 1996: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 37. Jg., Heft 1, S. 27-55
- Zürn, Michael, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, in: Ulrich Beck (Hrsg.), Edition Zweite Moderne, Frankfurt am Main (Suhrkamp)

Internetquellen

Arena Working Papers des Centre for Advanced Studies at the Norwegian Academy of Sciences: <http://www.sv.uio.no/arena/publications/>

Internet Society: <http://www.isoc.org/>

Information Society Website der Europäischen Kommission: <http://www.ispo.cec.be/>

Zusammenschluß kritischer Journalisten: <http://www.mediachannel.org>

Digital Video Broadcasting Project: <http://www.dvb.org/>

Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V.: <http://www.vprt.de/>

International Telecommunications Union: <http://www.itu.int/>

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im audiovisuellen Bereich:
http://www.europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/caselaw_de.html

Die Politik der EU im audiovisuellen Bereich:
<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l24109.htm>

Audiovisuelle Medien und Behörden: Aufgaben und Herausforderungen für Regulatoren in der sich wandelnden Medienlandschaft Europas (Seminar, organisiert vom österreichischen Bundeskanzleramt und der Kommission. Wien, 26.-27.11.1998) abrufbar unter:
http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/austria_de.pdf

Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland:
<http://www.alm.de/>

Die Homepage des SPD Bundestagsabgeordneten des Beauftragten für Neue Medien der SPD- Bundestagsfraktion Jörg Tauss: <http://www.tauss.de/>

Münchener Medientage: <http://www.medientage2000.de>

Electronic Journal of Sociology, abrufbar unter: <http://www.sociology.org/>

RAND (a nonprofit institution that helps improve policy and decisionmaking through research and analysis): <http://www.rand.org/publications/>