

LUTZ HACHMEISTER (HG.)  
GRUNDLAGEN DER MEDIENPOLITIK  
EIN HANDBUCH



LUTZ HACHMEISTER (HG.)

# **Grundlagen der Medienpolitik**

E I N H A N D B U C H

REDAKTION

Kai Burkhardt, Claudia K. Huber, Gisela Schmalz,  
Julia von Dobeneck und Stephan Weichert

DEUTSCHE VERLAGS-ANSTALT



Mix

Produktgruppe aus vorbildlich  
bewirtschafteten Wäldern und  
anderen kontrollierten Herkünften

Zert.-Nr. SGS-COC-1940  
[www.fsc.org](http://www.fsc.org)  
© 1996 Forest Stewardship Council

Verlagsgruppe Random House FSC-DEU-0100  
Das für dieses Buch verwendete FSC-zertifizierte Papier EOS  
liefert Salzer, St. Pölten.

1. Auflage

Copyright © 2008 Deutsche Verlags-Anstalt, München,  
in der Verlagsgruppe Random House GmbH  
Alle Rechte vorbehalten

Typographie und Satz: DVA/Brigitte Müller

Gesetzt aus der Minion

Druck und Bindung: GGP Media GmbH, Pößneck

Printed in Germany

ISBN 978-3-421-04297-2

[www.dva.de](http://www.dva.de)

## INHALT

- 9 Lutz Hachmeister: Einleitung
  
- 23 **Affären** Bernd Gäbler
- 28 **Agenda-Setting** Wolfgang Eichhorn
- 33 **Al-Dschasira** Kai Hafez
- 38 **BBC** Steffen Grimberg
- 44 **Berlusconi, Silvio** Ulrike Sauer
- 48 **Bernays, Edward L.** Dirk Schäfer
- 52 **Bertelsmann** Thomas Schuler
- 57 **Bücher, Karl** Arnulf Kutsch
- 61 **China** Matthias von Hein
- 65 **CNN** Andreas Elter
- 70 **Datenschutz** Oliver Castendyk und Monika Menz
- 75 **Demokratie** Claus Leggewie
- 80 **Deutschland** Kai Burkhardt
- 86 **Diktatur** Horst Pöttker
- 94 **Europäische Medienpolitik** Thomas Latschan und Wolfgang Wessels
- 99 **FCC** Gerti Schön
- 103 **Fernsehen** Lutz Hachmeister und Knut Hickethier
- 112 **Förderung** Christian Wagener
- 117 **Frankreich** Dirk Leuffen
- 123 **Gates, Bill** Wolfgang Hagen
- 127 **Goebbels, Joseph** Lutz Hachmeister
- 132 **Google** Harald Neymanns
- 136 **Großbritannien** Peter Littger
- 142 **Habermas, Jürgen** Carsten Brosda
- 146 **Harmsworth, Alfred Charles William** David A. Chipp
- 151 **Hearst, William Randolph** Kai Burkhardt
- 156 **Hugenberg, Alfred** Kurt Koszyk
- 160 **Intellektuelle** Gangolf Hübinger
- 165 **Internationale Medienpolitik** Hans J. Kleinsteuber
- 170 **Internet** Gisela Schmalz

- 176 **Japan** Ralf Siepmann
- 182 **Journalismus** Stephan Weichert
- 190 **Kino** Klaus Kreimeier
- 196 **Kirch, Leo** Marcel Rosenbach
- 201 **Kluge, Alexander** Christian Schulte
- 205 **Kommunikation** Lutz Hachmeister
- 214 **Kommunikationspolitik** Jan Tonnemacher und  
Kai Burkhardt
- 220 **Kommunikationswissenschaft** Lutz Hachmeister  
und Michael Meyen
- 227 **Krieg** Herfried Münkler
- 231 **Lasswell, Harold D.** Thymian Bussemer
- 235 **Lenin, Wladimir Iljitsch Ul'janov** Benno Ennker
- 239 **Luhmann, Niklas** Thomas Vesting
- 244 **Markt** Christian Zabel
- 248 **Marx, Karl** Marcus S. Kleiner und Jörg-Uwe Nieland
- 252 **McLuhan, Herbert Marshall** Hans J. Kleinsteuber
- 256 **Medien und Politik** Gerhard Vowe
- 260 **Medienkonzerne** Claudia K. Huber
- 267 **Medienrecht** Thomas Vesting
- 272 **Murdoch, Keith Rupert** Nadine Barthel
- 277 **Mussolini, Benito** Siegfried Weichlein
- 281 **New York Times** Leif Kramp
- 286 **Noelle-Neumann, Elisabeth** Lutz Hachmeister und  
Sabine Sasse
- 293 **Öffentlichkeit** Carsten Brosda
- 297 **Politik** Claus Leggewie
- 301 **Presse** Kerstin Goldbeck
- 307 **Propaganda** Thymian Bussemer
- 312 **Public Relations** Ulrike Röttger
- 317 **Publizistik** Kurt Koszyk
- 323 **Pulitzer, Joseph** Christian Meier
- 327 **Qualität** Stephan Ruß-Mohl
- 333 **Radio** Ernst Elitz und Claudia K. Huber
- 338 **Regulierung** Otfried Jarren und Patrick Donges
- 343 **Religion** Johanna Haberer und Daniel Meier

- 348 **Russland** Markus Wehner  
353 **Schmitt, Carl** Stefan Krings  
357 **Slim, Carlos Helú** Peter Burghardt  
362 **Sozialforschung** Udo Göttlich  
368 **Sport** Dietrich Leder und Dieter Anschlag  
373 **Springer, Axel und Friede** Hans-Jürgen Jakobs  
377 **Telekommunikation** Tobias Gostomzyk und  
Marion Romes  
383 **Terrorismus** Stephan Weichert  
388 **Time Warner** Jan Lingemann  
393 **USA** Sophie Mützel  
399 **Verbände** Julia von Dobeneck  
404 **Wahlkampf** Thomas Petersen  
408 **Weber, Max** Kai Burkhardt  
412 **Werbung** Mirko Derpmann  
418 **Zensur** Diemut Roether  
424 **Zola, Émile** Harald Martenstein
- 427 Autorenverzeichnis  
436 Personenregister  
441 Sachregister





## Einleitung

Nachdem sich Humpty Dumpty und Alice darüber unterhalten haben, ob es nicht besser sei, an 364 Nicht-Geburtstagen beschenkt zu werden anstatt nur an einem Tag im Jahr, beginnt zwischen den beiden in Lewis Carrolls Kinderbuch »Alice hinter den Spiegeln« ein Dialog über die Bedeutung von Begriffen. Humpty Dumpty, das Ei mit den menschlichen Zügen, sagt: »Da gibt es Ruhm für Dich«, meint aber eigentlich, so muss Alice erstaunt feststellen, »Das ist ein nettes schlagendes Argument für Dich«. Alice entgegnet: »Aber ›Ruhm‹ bedeutet nicht: *ein nettes schlagendes Argument*.« Daraufhin Humpty Dumpty: »Wenn ich ein Wort gebrauchte, dann hat es genau die Bedeutung, die ich ihm gebe – nicht mehr und nicht weniger.« »Die Frage ist«, so Alice, »ob Sie Worten einfach so viele Bedeutungen geben *können*.« Humpty Dumpty: »Die Frage ist, wer hier die Macht hat – das ist alles.«

In Lewis Carrolls sprachphilosophischem Spiel geht es um das Besetzen von Begriffen, um Definitionshoheiten, um die Bedeutung von Bedeutungen. Moderne Medienpolitik hat genau in diesem Feld ihre Ursprünge – mit Sprachregelungen, mit den Versuchen, die Produktion der technischen Kommunikationsmedien zu kontrollieren, mit hoheitlichen Verfügungen darüber, was mitgeteilt und gesagt werden darf – und was untersagt werden soll. Im Mittelpunkt jeder strategischen Medienpolitik steht bis heute, wie sich das Politische und die etablierten gesellschaftlichen Kräfte zu jener »Bewusstseinsindustrie« verhalten, die sich im 19. und 20. Jahrhundert mit Massenpresse, Kino und Rundfunk entfaltet hat. Die Eigendynamik der publizistischen Kommunikation, die tendenziell auf übergeordnete Öffentlichkeiten zielt, trifft empfindlich das Ordnungsgefüge des Staates, der Parteien und der großen gesellschaftlichen Organisationen, die sich nun mit der Realität der Massenmedien arrangieren müssen – und gezwungen sind, jeweils neue, mehr oder weniger untergründige Einflussmechanismen auszubilden. Medienpolitik ist damit nicht so sehr ein Politikfeld unter anderen (wie »Gesundheitspolitik«

oder »Arbeitsmarktpolitik«). Sie ist vielmehr *Metapolitik*, weil jeder Eingriff in die Ordnung der gesellschaftlichen Verständigung, sei es über Technologien, über Subventionen und Förderungen, über gesetzliche Fusions- und Konzentrationskontrollen, darüber mitbestimmt, wie über das Politische selbst geredet und gedacht wird. In der Medien- und Kommunikationspolitik erweisen sich Realverfassung und Identität von Staaten, internationalen Zusammenschlüssen, großen gesellschaftlichen Organisationen, aber auch von Partisanen, Guerilleros und Terroristen. Die Bedeutung von Medienpolitik für jeden, der an politischen Prozessen aktiv teilhaben will, wird so am ehesten in ihren Extremen sichtbar.

Als das russische Atom-Unterseeboot »Kursk« im August 2000 in der Barentssee explodierte und die Suche nach überlebenden Seeleuten nur schleppend und dilettantisch verlief, zeigten die privatisierten russischen Fernsehsender ORT und NTW unter anderem auch Bilder von Präsident Wladimir Putin, der auf dem Schwarzen Meer Wasserski fuhr und auf der Terrasse seiner Datscha in Sotschi Grillpartys gab. Der erboste Putin, schließlich doch nach Moskau zurückgekehrt, ließ den Mann vorladen, der für diese Bilder verantwortlich war – den »Oligarchen« schlechthin, den Multi-Unternehmer und Medienzaren Boris Beresowski (unter anderem Besitzer des Senders ORT), der Putin erst ins höchste Staatsamt gelotst hatte. Putin teilte Beresowski mit, ORT werde wieder, so oder so, in den Besitz des russischen Staates kommen. Als Begründung gab er an, in einem Geheimdienstbericht habe gestanden, Beresowskis Fernsehleute »hätten ein paar Nutten angeheuert, die als Frauen und Schwestern der verunglückten Matrosen posieren und auf mich schimpfen sollen«. Es war die letzte Begegnung zwischen Putin und Beresowski. Der Oligarch ging bald ins Exil nach London, auch dort seines Lebens nicht wirklich sicher. Schon zuvor hatte Russlands zweiter Fernsehzar aus der Jelzin-Ära, Wladimir »Goose« Gussinski, gezwungenermaßen seine Medienholding an den halbstaatlichen Energieversorger Gazprom verkauft. Heute ist »Gazprom Media« Russlands einflussreichstes Medienunternehmen.

Als die Putin-kritische Journalistin Anna Politkowskaja im Oktober 2006 am Geburtstag des Präsidenten im Treppenhaus ihrer Wohnung erschossen wurde, hatte Putin für diesen Mord, der weltweit Entsetzen erregte, nur einige zynische Bemerkun-

gen übrig. Die junge Journalistin Elena Tregubova schrieb in der »Zeit« in einem offenen Brief an die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel: »Schweigen heißt Mittäterschaft.« Der Mord an Politkowskaja ist bis heute ebenso wenig aufgeklärt wie die tödlichen Schüsse im Juli 2004 auf den Chef des Moskauer Büros von »Forbes«, Paul Klebnikow. Er hatte über tschetschenische Warlords recherchiert und auch eine Biografie Boris Beresowskis verfasst, als Subgeschichte der Ausverkaufs-Ökonomie in der Jelzin-Ära.

Um die Zusammenhänge zwischen »Realpolitik«, Besitzverhältnissen in der Medienindustrie und politisch-publizistischem Einflusstransfers zu verdeutlichen, kann man auch auf die deutschen Verhältnisse verweisen. Im Jahr 2003 wurde nach dem Konkurs der Kirch-Gruppe bekannt, dass der »ewige Kanzler« Helmut Kohl nach dem Ende seiner Amtszeit von Kirch-Firmen zwischen 1999 und 2002 jährlich rund 300.000 Euro an Beraterhonoraren erhalten hatte. Das ARD-Fernsehmagazin »Panorama« und der Journalist Hans Leyendecker präsentierten genüsslich den Beratervertrag (abgewickelt über eine Firma des Kohl-Sohnes Walter), der dem Altkanzler praktisch nichts, nämlich nur mündlich-situative Leistungen abverlangte. Einen weiteren Beratervertrag hatte Kohl von der »Credit Suisse« erhalten, einer Hausbank der Kirch-Gruppe. Die Konkursverwalter ermittelten (letztlich ohne durchgreifendes Ergebnis) wegen des evidenten Verdachts der Untreue.

Leo Kirch hatte sich, aus kleinen Verhältnissen stammend, mit Cleverness und unter steter Pflege seiner politischen Verbindungen ins CDU/CSU-Lager zum zweitgrößten deutschen Medienunternehmer nach Bertelsmann emporgearbeitet, mit zeitweiliger Beteiligung am Springer-Verlag und dessen Massenblatt »Bild«. Auf den überzeugten Katholiken Kirch hatte die CDU/CSU gesetzt, als es darum ging, Mitte der 1980er Jahre den als linkslastig verdächtigten öffentlich-rechtlichen Rundfunk mithilfe kommerzieller Wettbewerber zu »entautorisieren«. Der damalige niedersächsische Ministerpräsident Ernst Albrecht (CDU) hielt das für ein geistig-moralisches »Projekt, größer als Gorleben«. Umso mehr verblüffte es später, als ans Licht der Öffentlichkeit kam, dass auch eine ganze Riege von Kohls Ministern zu Kirch-Beratern mutiert waren – so die ehemaligen Postminister Schwarz-Schilling und Bötsch, Finanzminister Theo Waigel und auch der FDP-Mann Jürgen Möllemann,

ein Medienpolitiker ganz eigener Art, an den allein eine Million Euro geflossen sein sollen – wofür, ist bis heute völlig unklar. Im Frühjahr 2003 erlebte der »Panorama«-Reporter Stephan Stuchlik eine berufliche Sternstunde, als er Kohl bei einer Gedenkveranstaltung zum Todestag von Ehefrau Hannelore im Bonner Hotel Maritim auflauerte und nach den Beraterhonoraren von Kirch fragte. Kohl, ganz auf Streit eingestellt, erwiderte: »Sie sind doch von Panorama. Sie wissen, was das heißt. Sie haben doch mit Journalismus nichts zu tun.« Stuchlik: »Herr Dr. Kohl, ich darf Sie noch mal fragen: Wofür haben Sie denn die Gelder von Leo Kirch bekommen?« – Kohl: »Das kann ich Ihnen sagen. Das Geld sammle ich, um das nötige Geld zu haben, um jetzt eine große Untersuchung anzustellen über die Vaterlandsverräter und Leugner der deutschen Einheit – etwa bei bestimmten Machenschaften der ARD.«

Zu der angekündigten »großen Untersuchung« über die »Vaterlandsverräter« kam es dann natürlich nicht; Kohl hatte andere Sorgen. Bei seiner bekannten Spendensammelaktion zugunsten der CDU bekam er noch einmal eine Million Euro von Kirch, dazu 800.000 Euro von dem 2007 verstorbenen Erich Schumann (WAZ-Gruppe), der daraufhin aus der SPD ausgeschlossen wurde. Leo Kirch, der bei seiner Insolvenz offenkundig Privatvermögen bei Verwandten, Bekannten und im Ausland geparkt hatte, feierte 2007 als 80-Jähriger ein Comeback in der Medienindustrie, als er über neue Unterfirmen und mithilfe der bei seinem Konkurs blamierten Banken wieder die TV-Rechte an den Übertragungen von der Fußball-Bundesliga erwarb.

Bei der Einführung des kommerziellen Rundfunks in Deutschland wurde Medienpolitik deutlich als Machtpolitik kenntlich: Die vermutete publizistische Begünstigung bestimmter politischer Grundhaltungen und Ziele wurde mit ökonomischen und publizistischen Vorteilsgewinnen verrechnet. *Medienpolitik als Machtpolitik* ist ein Topos geblieben, der vom zähen bürokratischen Alltagsgeschäft der legislativen Medienpolitik häufig überdeckt wird. Letztere, in Deutschland hauptsächlich Sache der Staatskanzleien auf Länderebene, des Bundesverfassungsgerichts und diverser Aufsichtsbehörden und Kommissionen, weist sich durch Wort-Unge-tüme wie »Rundfunkänderungsstaatsverträge« aus, durch rituelle Debatten um Gebührenerhöhungen für das öffentlich-rechtliche

Rundfunksystem und durch nur für Eingeweihte durchschaubare Institutionen mit Abkürzungen wie ZAK, KEK, KEF, DLM oder KJM (vgl. Register). Zuletzt öffentlich wurden die Ängste vor anonymen ausländischen Finanzinvestoren oder der Zwist zwischen Presseverlegern und den Intendanten von ARD und ZDF über die Präsenz im Internet. Da geht es auch schon einmal um die Frage, ob Rezepte öffentlich-rechtlicher Kochsendungen im Netz publiziert werden dürfen. »Medienpolitiker« als reale Personen sind in der Öffentlichkeit nahezu unbekannt, und auch in den politischen Parteien wird zumeist unumwunden zugestanden, dass es hier an Kompetenz für ein außerordentlich kompliziertes technologisch-publizistisches Feld fehlt, das somit eher Domäne von Verfassungsrichtern und juristisch ausgebildeten Ministerialbeamten bleibt. So ist in Mainz aus medienhistorischen Gründen die »Rundfunkkommission der Länder« angesiedelt, die die medienpolitischen »Kamingespräche« der Ministerpräsidenten vorbereitet. Über Jahrzehnte war Hans-Dieter Drewitz, Abteilungschef 2 in der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei, so etwas wie der heimliche Chef der operativen Medienpolitik in Deutschland.

Mit diesem Buch sollen Grundbegriffe und Handlungsfelder eines Politikfelds empirisch-historisch geklärt werden, das zum einen für jede entwickelte Demokratie und vor allem jetzt für die Europäische Union machtpolitisch sensibel ist und bleibt. Man denke an die »Vermählung von Sex, Politik und Soap« (»Spiegel«) durch den französischen Tele-Präsidenten Nicholas Sarkozy (mit seinen engen Verbindungen zu Rüstungsindustriellen und Medienkonzern-Lenkern) oder an Silvio Berlusconi Chancen, als reichster Medienunternehmer seines Landes zum dritten Mal Ministerpräsident Italiens zu werden. Gleichzeitig verschwimmen mit dem Siegeszug des Internets, das alle anderen publizistischen Medien zusehends in sich aufsaugt und transformiert, die Parameter für eine an den klassischen »Massenmedien« orientierte Medienpolitik.

Erst in den 1960er Jahren dringt »Medienpolitik« als Begriff in die deutsche Kommunikationswissenschaft vor, dann auch in die Programme der Parteien. Es sind zwei CDU-nahe Medienforscher, die Professoren Franz Ronneberger und Otto B. Roegele, die erstmals im akademischen Rahmen Medien- und Kommunikationspolitik begrifflich und systematisch zu begründen suchen –

sicherlich nicht zufällig in der unmittelbaren Zeit nach Adenauer, im Vorfeld der »formierten Gesellschaft« Ludwig Erhards. Franz Ronneberger (1913–1999) war im NS-Staat SS-Untersturmführer und Spezialist für »Südosteuropaforschung«; als junger nationalsozialistischer Multifunktionär hatte er in Wien unter anderem die »Dienststelle Dr. Ronneberger«, eine Korrespondenzstelle des Auswärtigen Amtes, aufgebaut. Er habilitierte 1944 in Rechtswissenschaften und schrieb im »Völkischen Beobachter« und ähnlichen einschlägigen Periodika harte antisemitische Prosa. Nach 1945 kam er bei der WAZ als Dokumentar und Kommentator unter, dozierte auch bald wieder an der Wirtschafts- und Verwaltungsakademie Bochum. Nach einer erneuten Habilitation 1960 in Soziologie bei Helmut Schelsky wurde er 1963 auf einen Lehrstuhl für Politik- und Kommunikationswissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg berufen. Ronneberger formulierte seine »Kommunikationspolitik« (gekrönt durch ein gleichnamiges, eher trockenes, dreibändiges Werk, erschienen zwischen 1978 und 1985) als Integrationslehre für etablierte gesellschaftliche Institutionen. Er bekannte freimütig seine Vorliebe für »Ausgewogenheit« und seine Abneigung gegen »globale und politisch-radikale Auffassungen«, da seine eigene Generation »wahrhaftig durch schwere Irrtümer und Versuchungen hindurchgehen musste«.

Otto B. Roegele (1920–2005), promovierter Mediziner und später langjähriger Herausgeber des »Rheinischen Merkur«, zählte sich zum katholischen Widerstand gegen das NS-Regime. 1963 wurde er Professor für Zeitungswissenschaft in München. Eher pragmatisch orientiert, öffnete Roegele dort den Weg zur »Wissenschaft von der gesellschaftlichen Kommunikation« und publizierte 1965 den Sammelband »Pressereform und Fernsehstreit. Texte zur Kommunikationspolitik 1832 bis heute. Unter Mitarbeit von Peter Glotz«. Glotz, bald einer der profiliertesten SPD-Intellektuellen, war mit Wolfgang R. Langenbucher 1970/1971 an der Gründung der Münchener »Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung« (AfK) beteiligt, die vor allem Aufträge vom Bundespresseamt erhielt.

Neben Roegele und Ronneberger war Elisabeth Noelle-Neumann (Jg. 1916) für die Unionsparteien als Medienforscherin konzeptionell tätig, während am Berliner Institut für Publizistik unter Fritz

Eberhard und Harry Pross beziehungsweise deren Assistenten für eine »linke«, gewerkschaftlich orientierte Medienpolitik gefochten wurde. Dort erhielt 1969/1970 auch Ulrike Meinhof einen Lehrauftrag für »Agitation im Hörfunk-Feature«. Paradoxerweise war die klassische Publizistik- und Kommunikationswissenschaft mit den genannten Persönlichkeiten (auch mit den Institutsleitern Walter Hagemann in Münster und Emil Dovifat in Berlin in den 1950er Jahren) weit stärker medienpolitisch profiliert als die aktuelle Kommunikations- und Medienwissenschaft, die zwar personell besser ausgestattet ist, sich aber in einem Nebel von Systemtheorien und Konstruktivismen entpolitisiert hat und geräuschlos in den akademischen Alltag eingebunden ist.

Kommunikations- und Medienpolitik werden begrifflich häufig synonym gebraucht; es bietet sich aber an, Kommunikationspolitik als eine umfassendere Variante strategischer Kommunikation zu sehen, die der Medienpolitik historisch vorausgeht. »Medienpolitik« sollte als Begriff pragmatisch an die Entwicklung der Publizistik seit dem 16. Jahrhundert durch technische Medien bzw. Massenkommunikation gebunden sein, also durch Buch, periodische Presse, Kino(-film), Hörfunk, Fernsehen, Internet, verbunden mit verwandten Medienformen wie Flugblätter, Fotografie, Karikatur oder Tonträger. Kommunikationspolitik ist hingegen schon Topos der antiken Staatsphilosophie, die sich mit dem Zusammenhang von Wahrnehmung, Erkenntnis, Sprachlogik und den Organisationsformen der Gesellschaft auseinandersetzt. So findet sich bei Platon die Überzeugung: »Nirgends wird an den Gesetzen der Musik gerüttelt, ohne dass auch die höchsten Sätze des Staates ins Wanken geraten.« Eine eigene Untersuchung verdiente die Kommunikationspolitik der katholischen Kirche, die mit ihren Dogmen, Ritualen und Symbolen über mehr als ein Jahrtausend auch die weltliche Kommunikation beherrschte. Die »Exkommunikation«, der Ausschluss von der Teilhabe an Ritualhandlungen der *communio*, geht sogar ex negativo dem heute üblichen Kommunikationsverständnis voraus. Mit der gegenreformatorischen »Congregatio de Propaganda Fide« (begründet 1622) weist der Vatikan den Weg für alle späteren Propagandalehren. Im Verhältnis zur Größe seines Staatsgebiets ist der Vatikan historisch wie

aktuell (mit zahlreichen publizistischen Beteiligungen und Distributionskanälen) zweifellos die stärkste globale medienpolitische Macht.

Die Ungleichzeitigkeit medien- und kommunikationspolitischer Verhältnisse kann man am Beispiel des ausgehenden Wilhelminismus studieren, als antiquierte Gemäldemalerei und pompöses monarchisches Gehabe auf moderne Nachrichtentechniken und eine mit der »Arbeiterklasse« wie dem Bürgertum engverbundene Pressekultur treffen. Im Ersten Weltkrieg werden schließlich die auch heute noch gebräuchlichen kommunikationspolitischen Techniken wie psychologische Kriegsführung, Gräuelpropaganda oder Einbindung von Journalisten und PR-Fachleuten in »Pressestäbe« konzeptualisiert.

Neben die restriktiven Formen der Medien- und Kommunikationspolitik treten seit dem 17. Jahrhundert im Zuge der philosophischen Aufklärung und der zunehmenden Verkopplung von Bildungs- und Mediensystem normative Forderungen nach staatlicher Gewährleistung weitgehender Kommunikationsfreiheit. Diese werden in der Folge schrittweise, bei manchen Rückschlägen etwa in der Metternich-Ära, verfassungsrechtlich kodifiziert und im Idealfall gegen allzu offenkundige Machtaspirationen der politischen Klasse im engeren Sinn geschützt. Zentrale Proklamationen sind hier die britische »Bill of Rights« (1698, zunächst nur mit der Garantie parlamentarischer Redefreiheit), der Artikel 11 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte in Frankreich (28. August 1789) und der Erste Verfassungszusatz (»First Amendment«) zur »Bill of Rights« der Vereinigten Staaten (1791) mit der Garantie der Religions-, Rede- und Versammlungsfreiheit. Im Verlauf der presse- und medienrechtlichen Entwicklung haben sich diese Grundvorstellungen normativer Medienpolitik weiter aufgefächert – so soll die Freiheit der Medienproduktion gewährleistet sein, Angebotsvielfalt und politische Pluralität ebenso gesichert werden wie ein möglichst offener Zugang zu den Medien der Öffentlichkeit; das »Zeitgespräch der Gesellschaft« soll im Sinne einer spannungsreichen gesellschaftlichen Debatte gefördert werden wie auch medienkünstlerische und publizistische Kreativität. Daneben treten Schutzbestimmungen, die eine schrankenlose Presse- und Kommunikationsfreiheit sinnvoll relativieren (Menschenwürde,



Privatsphäre). Solche normativen Grundlagen der Medienpolitik sind in den westlichen Demokratien heute weitgehend akzeptiert. Aber dennoch musste 1961 das Bundesverfassungsgericht in seinem berühmten ersten Fernsehurteil der seinerzeitigen Adenauer-Administration nahebringen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk »Medium *und* Faktor« der öffentlichen Meinungsbildung sein solle, also nicht nur funktional Ansichten der Regierung oder der Parteien zu transportieren habe. Interessanterweise gibt es eine historische Drift von der zensorischen über die normativ-gewährleistende Medienpolitik bis hin zu Vorstellungen von einer technologischen und ökonomischen Aufhebung jeder Medienpolitik im Internet-Zeitalter. Solange aber noch mehr oder weniger heftige Interventionen der politischen Klasse zu verzeichnen sind und sich eine publizistische Sphäre weiterhin herausbildet, sind solche Vorstellungen einer Selbstregulierung der Medienindustrie eher naiv, mindestens aber verfrüht.

In diesem Handbuch sind mit dem Begriff »Medienpolitik« wesentlich drei untrennbar verbundene Handlungsfelder gemeint: 1. die staatliche und juristische Regulierung der Medienindustrie (»Medienordnung«), insbesondere die Rolle des Staates bei der Entwicklung neuer Kommunikationstechnologien oder bei Frequenzvergaben, 2. die Vermittlung und Präsenz von Politik in den publizistischen Medien (Inszenierung, Wahlkämpfe, *campaigning*) und 3. die Politik der Medienunternehmen selbst – dazu zählen der Einfluss von »Medienzaren«, die Lobby-Arbeit von Medienkonzernen, der Journalismus als Profession, die mit der handelnden Politik um öffentliche Aufmerksamkeit konkurriert und gleichzeitig über diese informiert, oder auch die Verbandspolitiken der Medienwirtschaft. In diesem erweiterten Verständnis von Medienpolitik ist die Gründung eines konservativen Kabelsenders wie »Fox News« in den USA durch Rupert Murdoch weitaus wirkungsvoller als die meisten Beschlüsse der dortigen Aufsichtsbehörde FCC. Schließlich sind die unterschiedlichen nationalen Kulturen der Medienpolitik, die mit der historischen Entwicklung der jeweiligen Mediensysteme zusammenhängen, zu berücksichtigen; so denkt man in Frankreich auch medienpolitisch bis heute eher etatistisch-präsidential, in Deutschland bestimmen Föderalismus und Verfassungsrecht die Regeln und Handlungsabläufe, in den USA fordern

nur vereinzelte Intellektuelle wie Noam Chomsky demokratische Interventionen gegen die »Konsensmaschine« der Medienindustrie, während sich in Großbritannien ein System feiner *checks and balances* mit zahlreichen Kommissionen und Selbstverpflichtungen herausgebildet hat. Seitdem jede nationale Medienregulierung durch Satellitenkommunikation und Internet zumindest relativiert ist, gewinnen Konzepte von Medienpolitik als Geopolitik an Bedeutung (auch vor dem Hintergrund des vieldebattierten neuen »Kampfes der Kulturen«), abzulesen an der Gründung zahlreicher neuer Nachrichtenkanäle im globalen Fernsehgeschäft. Schließlich ist seit den 1980er Jahren Medienpolitik auch dezidiert als Wirtschafts- und Ansiedlungspolitik betrieben worden – in Deutschland bildete sich dabei zunächst ein scharfer Konkurrenzkampf zwischen Nordrhein-Westfalen und Bayern heraus, der mit großen »Medienforen« und »Medientagen« symbolisiert wurde. Es gab einige Glamour-Effekte, aber auch viele Subventionspleiten; der Brückenschlag zwischen kurzfristiger »Standortpolitik« und einer substantiellen Förderung der Medienkultur gelang häufig nicht.

Eine international vergleichende Geschichte der Medienpolitik fehlt bislang, so wie auch für Deutschland bislang nur parzellierte Darstellungen zur »Presse«, »Film«- oder »Rundfunkpolitik« vorliegen und auch nur sehr vereinzelt empirische Studien über medienpolitische Entscheidungsprozesse. Man kann die Geschichte der Medienpolitik dezidiert als Abfolge von Interessenkonflikten der Akteursgruppen aus Politik, Publizistik und Gesellschaft schreiben, wie ein stichwortartiger Überblick für die Entwicklung in Westdeutschland nach 1945 verdeutlicht.

In den späten 1940er und den 1950er Jahren ging es um die Auseinandersetzung zwischen »Altverlegern« und den Inhabern alliierter Presselizenzen sowie um Pläne der Adenauer-Administration für ein »Bundesinformationsministerium« (der Kanzler wollte »'ne demokratische Joebels« für die Vermittlung seiner Regierungsleistungen). Auf der medienpolitischen Agenda stand die Einführung von Privatfernsehen nach britischem Vorbild und die Krise der Kinoproduktion (»Keinen Meter Film für das Fernsehen«).

Die 1960er Jahre begannen im Abschwung der Adenauerschen Kanzlerdemokratie spektakulär mit der »Spiegel-Affäre« und dem erwähnten, zentralen Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1961,

mit dem die Länderkompetenz in Rundfunk-Angelegenheiten festgeschrieben wurde, damit verbunden die Gründung des ZDF in Rheinland-Pfalz. Es gab Auseinandersetzungen um die politische Ausrichtung des Fernsehmagazins »Panorama« und um den Einfluss der Parteien bei der Besetzung von Führungs- und Redakteurspositionen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Axel Springer drängte mit Macht auf ein »Verlegerfernsehen«. Thematisiert wurden die Verteilkämpfe zwischen Presse und Fernsehen auf dem Werbemarkt. Schließlich kam das Jahr 1968 mit Parolen wie »Enteignet Springer!« und Diskussionen um »innere Pressefreiheit« und mögliche »Redaktionsstatute«.

Anfang der 1970er Jahre entwickelten CDU/CSU, FDP und SPD erste umfassendere medienpolitische Forderungskataloge. Gestritten wurde über einen angeblichen »Rotfunk« und die »Systemveränderer« in den ARD-Sendern. Im weiteren Verlauf des Jahrzehnts ging es um die Möglichkeiten des Kabelfernsehens. Die CDU-Ministerpräsidenten Ernst Albrecht und Gerhard Stoltenberg kündigten den NDR-Staatsvertrag mit dem Ziel, ihrer Partei stärkeren Einfluss zu verschaffen. Filmpolitisch ging es um Vor- und Nachteile der Kooperation zwischen Kino- und Fernsehproduktion (»amphibischer Film«).

Die 1980er Jahre standen ganz im Zeichen der Einführung des kommerziellen Fernsehens. Es wurde eine heftige Debatte geführt um »Programmqualität« angesichts vieler schriller und plebejischer Sendungen bei RTL und Sat.1. Bald hatten die Kirch-Gruppe (Bayern) und Bertelsmann (Nordrhein-Westfalen) mit einigen kleineren Kombattanten aus dem Verlegerlager (WAZ, Bauer, Burda) den kommerziellen Fernsehmarkt unter sich aufgeteilt. Die Bertelsmann-Stiftung als Eigentümerin des von Gütersloh aus gesteuerten Konzerns beherrschte einen gewichtigen Teil des medienpolitischen Diskurses.

In den 1990er Jahren ging es um die Herausbildung von »Senderfamilien«, die Erfolgchancen des Pay-TV, die zunehmende Formatierung der Fernsehprogramme, die Rolle der Telekom bei der Entwicklung der Kabelnetze, um Reality-TV wie »Big Brother«, um »Fernsehduelle« und Politikvermittlung durch spezielle Talkshows. Schließlich wurden die ehemaligen DDR-Medien in das bundesdeutsche Mediensystem integriert.

Die medienpolitischen Diskussionen am Beginn des 21. Jahrhunderts sind vor allem durch die technologischen und ökonomischen Möglichkeiten des Internets gekennzeichnet. Gleichzeitig erstarkt das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem, das sich (zum Verdruss mancher Presseverleger) inzwischen ungeteilter Sympathie bei den politischen Parteien erfreut – weil es zum einen keinen »Rotfunk« mehr gibt und sich zum anderen bei der CDU/CSU kulturelle und wirtschaftliche Hoffnungen auf die Effekte des kommerziellen Fernsehens nicht wirklich erfüllen. Mit einem Urteil zur relativen Gebührenautonomie des öffentlich-rechtlichen Systems blieb das Bundesverfassungsgericht 2007 in der Tradition seiner »Rundfunkurteile« und bestätigte seine Rolle als einflussreicher Akteur in der Medienpolitik. Es ist jedoch fraglich, wie lange in Anbetracht der technologischen Entwicklung ein eigenständiges Rundfunkrecht überhaupt noch Geltung haben kann. Ab und an wird über die strategische Position der einheimischen Medienindustrie diskutiert, angesichts der auch auf den deutschen Markt drängenden internationalen Finanzinvestoren. Der Kauf der Sendergruppe »ProSiebenSat.1« durch die alteingesessene Springer AG scheiterte an Einsprüchen des Kartellamts und der Aufsichtskommission KEK.

Ganz generell hat sich die Medienpolitik heute mit dem Verhältnis von »Inhalteproduktion« und Distribution zu beschäftigen. Zurzeit erscheinen den Medienkonzernen offenbar Investitionen in Verteilsysteme und Präsentationsportale im Internet lukrativer als Zukäufe oder Neugründungen in der klassischen Publizistik – von Auslandsmärkten abgesehen. Wie die »Social Communities« im Internet mit ihren erstaunlichen Nutzerzahlen (und einer verblüffenden Bereitschaft, sich auch mit dem Privatesten zu »veröffentlichen«) zeigen, integrieren sich technologische Systeme und Sozialsysteme zusehends. Medienpolitik hat es heute eher mit digitalem Kommunismus als mit publizistischen Persönlichkeiten alten Stils zu tun.

Im medienpolitischen Feld stellen sich aktuell einige weitere Fragen: Wird die marktorientierte EU-Telekommunikationspolitik die traditionell wertorientierte »Rundfunkpolitik« deutschen und britischen Zuschnitts dominieren? Wer beurteilt die Aufgaben und Funktionen, also die konkreten Programmleistungen, des zweifelsohne üppig finanzierten öffentlich-rechtlichen Systems? Kann die

nationale Medienpolitik weiterhin auf der Ebene der Bundesländer bestimmt werden oder wird eine stärkere Koordination auf Bundesebene gebraucht – etwa im organisatorischen Zusammenhang mit dem 1998 unter der Kanzlerschaft Gerhard Schröders eingerichteten Staatsministerium für Kultur und Medien?

Diese und andere Fragen verweisen auf die Notwendigkeit einer »gestaltenden« und zumindest wissenschaftlich-strategisch unterfütterten Medienpolitik – nicht so sehr im Sinne einer technokratischen Planungs euphorie der 1970er Jahre mit ihren Vorstellungen von »konzertierten Aktionen« und »Globalsteuerungen«, wohl aber wäre mehr Fachkompetenz in dieses Handlungsfeld systematisch einzubinden. Empirisch-vergleichendes Wissen könnte erzeugt und die öffentliche Diskussion über strategische Optionen (über das rein Juristische hinaus) und originelle Modelle angeregt werden. Das Forschungsfeld ist zwischen Kommunikationswissenschaft, Soziologie und Politikwissenschaft zersplittert. Nur wenige Politologen haben sich über längere Zeit mit medien- und kommunikationspolitischen Fragen beschäftigt, weil »Medien« und »Journalismus« lange Zeit nicht als legitime politische Handlungsfelder galten. Für die wenigen Medienpolitiker in den Parteien ist es objektiv schwierig, die Realität der publizistischen Produktion im Auge zu behalten und die technologischen Beschleunigungen auf ihre Wirkungen zu taxieren.

So hat der Direktor der Medienanstalt Berlin-Brandenburg, Hans Hege, einer der langjährigen Kenner der medienpolitischen Szenerie, 2004 in einem Aufsatz lakonisch festgestellt: »Auffallend ist im Rückblick, wie wenig realistisch die Medienpolitik die technischen Möglichkeiten (für eine Öffnung des Fernsehmarktes) einschätzte.« Hege weiter: »Das Internet, das interaktive Medium schlechthin, ist ohne die deutsche Medienpolitik eingeführt worden, man könnte böse formulieren: Wenn es von der deutschen Kommunikationspolitik geplant worden wäre, hätte es das Internet nie gegeben.« Und schließlich: »Die deutsche Medienpolitik hatte immer eine zu große Nähe zu etablierten Medien und hat von ihnen die Gestaltung der Entwicklung erwartet« (in: »Zaubermaschine interaktives Fernsehen«, hg. von Christiane zu Salm, Wiesbaden 2004).

Man wird die Probleme einer strategischen Untersteuerung der Medienpolitik wohl nicht lösen, in dem man »Medienpolitik«

durch den Begriff »Media Governance« ersetzt, weil der Kreis der Mitspieler vielfältiger und diffuser geworden ist, weil man von den Parteipolitikern auf diesem Feld kaum noch etwas erwartet oder weil »Governance« schlicht modischer klingt. Der Hang zu technokratisch-abstrakten Begriffen beweist eine gewisse Verzweigung und durchzieht unheilvoll große Teile der gesellschaftlichen und ökonomischen Verständigungsprozesse. Mit den terminologischen Tricks wird eher verdeckt, dass es nach wie vor Hierarchien und Machtspiele im medienpolitischen Entscheidungsprozess gibt und natürlich ein großes Handlungsvakuum. So gibt es wenig Anlass für begriffliches *deficit spending*.

Mit diesem Handbuch sollen Medien- und Kommunikationspolitik als zentrales und lebendiges Feld der öffentlichen Auseinandersetzung gekennzeichnet und umrahmt werden. Dabei wurde ein empirisch-biografischer Zugang gewählt; der Leser erfährt das Wesentliche über Akteure, Länder, Institutionen, Medien, gesellschaftliche Bereiche und Grundbegriffe. Die gewählte Perspektive, die stärker aufs Allgemeine denn auf akademische Spezifika zielt, hat den Vorteil einer anschaulicheren Darstellungsform. Sie macht, wenn man so will, das Politische in der Medienpolitik wieder deutlicher.

Dem wissenschaftlichen Beirat des Instituts für Medien- und Kommunikationspolitik bin ich für seine Anregungen zur Struktur der Stichworte ebenso dankbar wie den Redakteuren dieses Handbuchs, den Förderern des IfM (bei diesem Projekt vor allem der Bundeszentrale für politische Bildung und dem ZDF) und dem Verlag; mein besonderer Dank aber gilt natürlich den Wissenschaftlern und Publizisten, die dieses Buch geschrieben haben.

Berlin, im Februar 2008

Lutz Hachmeister

## Affären

Der Begriff »affaire« war im Frankreich des 17. Jahrhunderts als Metapher für eine »delikate Angelegenheit« gebräuchlich; »Skandal« hat seine Ursprünge im Französischen (»scandale«), Lateinischen (»scandalum«) und Griechischen (»skandalon«) und wurde als Lehnwort im frühen 18. Jahrhundert ins Deutsche übernommen, ursprünglich in der Bedeutung eines Stellhölzchens für eine Falle. Während »Skandal« eher das punktuelle Ereignis beziehungsweise den Beginn einer Verfehlung oder eines Fehltritts meint, bezeichnet »Affäre« deren Entwicklung.

Affären gehören zu den Medien wie die Sünde zum Glauben. Was in der griechischen Ursprungsbedeutung noch das Stellhölzchen der Falle war, ist nicht zuletzt unter dem Einfluss der Massenmedien zum Stellhölzchen der Macht mutiert: Medien decken Missstände und Normabweichungen auf, insbesondere enthüllen sie Verfehlungen politischer Institutionen beziehungsweise moralische Fehlritte von deren Repräsentanten, verstärken die Wahrnehmung und fordern Konsequenzen. Dabei muss es keine logische Beziehung zwischen dem Grad der Verfehlung und dem Ausmaß öffentlicher, sprich: medialer Empörung geben. Stets aber ruft die Enthüllung eines Skandals kollektive moralische Gefühle hervor. Zum Skandal wird die Verfehlung nicht (allein) durch den Tatbestand der Normverletzung, sondern vor allem deshalb, weil sich deren Etikettierung als Skandal konsensual durchsetzt.

Optimisten sehen in der Enthüllung von Skandalen und in der Aufklärung von Affären eine wesentliche demokratische Funktion der Medien, durch die diese sich als Vierte Gewalt bewähren. Es hat sich ein nahezu synonyme Sprachgebrauch von Skandal und Affäre eingebürgert; die Wortwahl – »Spiegel-Affäre«, »Barschel-Affäre«, aber »Bundesliga-Skandal« – hat nichts mit Art und Schwere der Verfehlungen zu tun. Getreu des britischen Sprichworts, dem zufolge Lügen Beine haben, Skandale aber Flügel,

LUTZ HACHMEISTER (HG.)

**GRUND-  
LAGEN  
DER  
MEDIEN-  
POLITIK  
EIN HANDBUCH**Lutz Hachmeister**Grundlagen der Medienpolitik**

Ein Handbuch

Paperback, Klappenbroschur, 448 Seiten, 13,5 x 21,5 cm

ISBN: 978-3-421-04297-2

DVA Sachbuch

Erscheinungstermin: März 2008

DVA

## Medien und Politik – das erste Handbuch

Medien- und kommunikationspolitisches Wissen ist für die Gestaltung demokratischer Prozesse im 21. Jahrhundert fundamental. Klare Begrifflichkeiten und Kenntnisse historischer Zusammenhänge bilden unverzichtbare Bestandteile des politischen Austauschs. Dieses Handbuch schließt eine Lücke, verfügt die Medienpolitik bislang noch über kein allgemein anerkanntes Grundlagenwerk. In 75 Artikeln klären namhafte Vertreter des Fachs und der angrenzenden Wissenschaften auf: über Grundbegriffe, Institutionen, Theorien, handelnde Personen und besondere medienpolitische Sachverhalte.

- Endlich Durchblick im Kompetenzgerangel um die Medienpolitik
- Grundwissen für jeden, der sich mit Medien auseinandersetzt