

Die in Zusammenarbeit mit dem Institut für Medien- und Kommunikationspolitik (IfM, Berlin/Köln) angestoßene FK-Reihe zum Strukturwandel der Medienpolitik setzen wir in dieser Ausgabe fort mit einem Beitrag von Leonard Novy, der sich mit der Frage beschäftigt, wie eine den neuen Medienrealitäten angemessene, gestaltungsfähige Medienpolitik beschaffen sein müsste. Leonard Novy, 34, ist Director for Development and Research am Institut für die Wissenschaft vom Menschen (IWM) in Wien. Er ist außerdem Mitglied der Institutsleitung des IfM. Im Jahr 2007 promovierte er an der Universität Cambridge mit einer Arbeit über Öffentlichkeit und Demokratie in der EU. Novy publiziert regelmäßig zu den Themen internationale Politik, Medien und Journalismus. Die bisherigen Beiträge dieser Reihe sind erschienen in den FK-Ausgaben Nr. 13/11 (Autoren: Lutz Hachmeister und Thomas Vesting), Nr. 29/11 (Karl-Heinz Ladeur), Nr. 31-32/11 (Marc Jan Eumann), Nr. 33/11 (Norbert Schneider), Nr. 34/11 (Manfred Mai) und Nr. 35/11 (Gerhard Vowe) FK

Stiftung Journalismus

Zur Konkretion neuer medienpolitischer Strategien

Von Leonard Novy

I.

Das System „Medienpolitik“ hat jenseits der Selbstreferenz zwei wesentliche Bezugsgruppen: die Öffentlichkeit im Allgemeinen, mit ihren verfassungsrechtlichen Fundamenten und Entwicklungen, andererseits aber im Speziellen die Sphäre der professionellen, medial vermittelten Kommunikation. Deren Handlungsträger sind etwa Journalisten, Film- und Fernsehproduzenten, Autoren aller Art, neuerdings eben auch Blogger und die Meinungsführer der „Netzgemeinde“. Resultierten aus der Ambivalenz der Medien zwischen öffentlichem und merkantilem Gut immer schon unterschiedliche, oft konfligierende Erwartungen, so ist die Struktur der Referenzgruppen für die klassische, als „Rundfunkpolitik“ in den Staatskanzleien betriebene Medienpolitik in den letzten Jahren deutlich unübersichtlicher und dynamischer geworden. Medienpolitiker müssen zunehmend mit Innen- und Rechtspolitikern konkurrieren beziehungsweise sich mit deren Aktivitäten abstimmen. Vielleicht muss man aus dieser neuen Gemengelage heraus den eher defensiven Beitrag des nordrhein-westfälischen Medienstaatssekretärs Marc Jan Eumann in dieser Debatte lesen und verstehen.

Politik als das Bohren dicker Bretter mit Leidenschaft und Augenmaß – heute hat die Frage nach dem zielgerichteten und gleichzeitig effizienten Prozess „guten“ politischen Handelns, die Max Webers vielbemühtem (und häufig falsch wiedergegebenen) Sprachbild zugrunde liegt, wieder einmal Konjunktur. Schließlich hat die Banken- und Eurokrise deutlich gemacht, wie sehr Handlungsradien und Entscheidungsprozesse der nationalstaatlichen Politik den Realitäten globalisierter Märkte hinterherhinken. In der Folge muss die von Weber aufgeworfene Frage heute weniger als ethisches Problem des Individuums konzeptualisiert werden, sondern vielmehr als Frage nach der Steuerungsfähigkeit des politischen Systems.

Die Feststellung, dass dieser Befund auch für den Bereich der Medienpolitik zutrifft, macht den Kern des Essays von Lutz Hachmeister und Thomas Vesting zum „Strukturwandel der Medienpolitik“ aus, mit dem diese Debattenreihe gestartet wurde. Angesichts „neuer Medienrealitäten“ stelle sich für die deutsche Medienpolitik die „Frage nach der Restrukturierung ihrer Kontrollregime“, hin zu transparenteren „Kooperationen zwischen Bund, Ländern und EU“ und mit dem Ziel, „stärkere und satisfaktionsfähigere Institutionen“ herauszubilden, mittels derer man fragmentierten Zuständigkeiten und Diskursen wirkungsvoller begegnen könne.

Hachmeisters und Vestings Kritik ist richtig und wichtig. Doch macht es Sinn, ihre Forderung, es müsse „stärkere und satisfaktionsfähigere Institutionen“ geben, durch das Konzept einer „strategischen Medienpolitik“ zu ergänzen. Der Begriff „strategisch“ ist dabei nicht mit dem Glauben an die vollständige Planbarkeit politischer Prozesse gleichzusetzen.

Jeder, der sich im politischen Raum bewegt, weiß, dass politische Prozesse in den seltensten Fällen rein sach-, ziel- und umsetzungsorientiert sind. Politik, das ist die Verwirklichung programmlicher Vorhaben („policies“) im Umgang mit Akteurs- und Machtkonstellationen im demokratischen Entscheidungsprozess („politics“) und unter Rahmenbedingungen, wie sie sich aus dem politischen System eines Landes, seiner Kultur und den gesellschaftlichen Normen ergeben („polity“). Die deutsche Medienpolitik, das zeigen Hachmeister und Vesting, ist dafür ein Beispiel *par excellence*.

Mit Joachim Raschke und Ralf Tils, die zentrale Kategorien des sowohl in der politischen Praxis als auch in der Wissenschaft lange vernachlässigten Themas „politische Strategie“ herausgearbeitet haben, lässt sich Strategiefähigkeit definieren als die Fähigkeit, bestimmte Handlungsziele systematisch über einen längeren Zeitraum und in intensiver Auseinandersetzung mit einer reagierenden Umwelt zu verfolgen. Es geht also nicht um technokratischen Steuerungsfetischismus oder ein Revival der Planungseuphorie der 60er und 70er Jahre, sondern um Strukturen und Praktiken, die es der Politik ermöglichen, an Stelle kurzatmiger Ad-hoc-Lösungen ihre Ziele systematisch zu verfolgen – und dies gerade unter sich rasant ändernden sozialen, technologischen und ökonomischen Bedingungen.

Strategiefähigkeit setzt vor allem die Fähigkeit zur institutionellen Anpassung, zum organisatorischen Lernen und zur permanenten Erneuerung voraus und sie erfordert auch entsprechende personelle Ressourcen. Das schreiben auch Hachmeister und Vesting. Eine darüber hinausgehende Antwort auf die Frage, wie genau eine den neuen Medienrealitäten angemessene, gestaltungsfähige Medienpolitik beschaffen sein müsste, liefern sie nicht (abgesehen von Andeutungen wie dem Verweis, dass es wohl auf eine „konzentrierte Agenturlösung“ hinauslaufe, die aber nicht durch eine „simple Fusion bestehender Institutionen“ zu haben sei, sondern strategischer und organisationstheoretischer Überlegungen bedürfe). Eine solche Antwort müssen die beiden Autoren auch nicht liefern, denn ihre Defizitbeschreibung ist zunächst eine Diskursintervention. Wer auf reale Veränderungen abzielt, kommt nicht umhin, in einem ersten Schritt das Problem samt seiner Ursachen, Rahmenbedingungen und Pfadabhängigkeiten zu benennen und ein Bewusstsein dafür zu erzeugen, dass sich etwas ändern muss. Beides – die Analyse des Status quo und das Agenda Setting – ist Hachmeister und Vesting mit der von ihnen initiierten und in der FK dokumentierten Debatte gelungen. Nun geht es darum, konkretere, praxistaugliche Konzepte für eine stärkere Strategieorientierung der Medienpolitik zu entwickeln.

II.

Am Anfang jeder Strategie steht die klare Analyse der Situation in all ihren sachstrukturellen, zeitlichen, räumlichen und sozialen Facetten. Strategiefähige Politik zeichnet sich dadurch aus, dass sie sich mit Hilfe von interner und externer Expertise zunächst eine klare Vorstellung von der Reichweite der zu lösenden Probleme zu verschaffen versucht, indem sie kausale Zusammenhänge ergründet und künftige Entwicklungen eruiert. Damit ist auch eine zentrale Anforderung an strategische, „evidenzbasierte“ Medienpolitik umschrieben.

Wie aber ist es um die Wissensfundierung der Medienpolitik, um die internen Informationsverarbeitungskapazitäten von Politik und Verwaltung auf der einen Seite und das externe Beratungsangebot wie auch die „Beratungsfähigkeit“ der Politik auf der anderen Seite bestellt? Institutionell und konzeptionell kann beides nur als unterentwickelt bezeichnet werden. Dies ist zum einen der Tatsache geschuldet, dass medienpolitisch relevante Fragestellungen in Soziologie, Politik- und Kommunikationswissenschaft eher randständige Forschungsgebiete sind (und die einzelnen Disziplinen traditionell aneinander vorbeiarbeiten). Zum anderen, und viel grundsätzlicher, ist es eine Folge genereller Verständigungsprobleme zwischen Anbietern und Nachfragern von Beratung, wie sie auch in anderen Politikfeldern zu beobachten sind.

Transformation, selbst radikaler Wandel, sind in historischer Perspektive nichts Neues (die ökonomische Globalisierung des ausgehenden 19. Jahrhunderts etwa war nicht weniger radikal als die nach dem Fall des Eisernen Vorhangs, Politik zu Zeiten

des Ersten Weltkrieges war nicht weniger „kompliziert“ als heute). Vor allem die Digitalisierung der Gesellschaft ist heute jedoch Ausdruck und Treiber einer potenzierenden Dynamisierung gesellschaftlicher Verhältnisse, die die Handlungsfähigkeit nationalstaatlicher Politik vor neue Herausforderungen stellt. In der Folge werden sowohl die optimierte Wissensnutzung durch die Politik als auch wirksamere Formen der Wissensvermittlung in die Politik umso wichtiger.

Leistungspotenziale einer „strategiefähigen“ Medienpolitik liegen vor diesem Hintergrund, um ein Beispiel zu nennen, konkret darin, jene finanziellen Mittel, die in die von Hachmeister und Vesting zu Recht kritisierten „weichen“ (und häufig folgenlos dahinplätschernden) medienpädagogische Projekte fließen, umzuwidmen in Investitionen zur gezielten Förderung policy-relevanter Medien- und Kommunikationsforschung. Forschungsprojekte etwa zum Internet als Lebenswelt, zur soziopolitischen Bedeutung neuer Informationstechnologien, zu Fragen des digitalen Zugangs oder zu neuen Wissenskonzernen könnten wichtige Beiträge für die politisch-administrative Informationsbasis in einem hochkomplexen und dynamischen Zukunftsfeld liefern und Politik und Ministerialverwaltung darin unterstützen, Trends und Probleme früher zu erkennen und mit sachgerechteren Antworten aufzuwarten.

In Großbritannien gilt *evidence-based policy-making*, also die wissenschaftliche Fundierung von Politik, seit Jahren als zentrales Qualitätsmerkmal von Good Governance. Nützlicher Nebeneffekt für die politische Kommunikationsarbeit: Man kann die eigenen Entscheidungen auf vorhandene, gewissermaßen unumstößliche Evidenz zurückführen. Bereits hier wird deutlich, dass dieser Politikansatz kritisch hinterfragt werden kann. Zugespitzt formuliert impliziert er, dass sich Politik wertfrei und allein nach Maßgabe empirisch objektivierbaren Wissens gestalten ließe und der Sinn der Wissenschaft in der Generierung verwertbarer Forschung bestünde. Doch kann die Alternative nicht sein, dass Entscheider ihr Wissen primär aus persönlichen Netzwerken oder anekdotischer Evidenz beziehen. Zu fragen ist daher, wie unabhängige, gesicherte Expertise (im Sinne von *evidence-informed policy-making*) systematischer ins politisch-administrative Tagesgeschäft integriert und in Handlungswissen überführt werden kann. Darüber hinaus gilt es sich mit der Frage zu beschäftigen, wie der Dialog mit den Adressaten und Umsetzungsakteuren medienpolitischer Maßnahmen intensiviert werden kann. Schließlich hat nicht zuletzt das Beispiel der Netzpolitik in den vergangenen Jahren deutlich gemacht, dass Politik im Allgemeinen und Medienpolitik im Besonderen auf das dezentral in der Gesellschaft vorhandene Wissen angewiesen sind, um Problemlagen zu erfassen, geeignete Lösungen zu entwickeln und diese effektiv zu implementieren.

Doch Medienpolitik ist in Deutschland mehr denn je ein Nischenthema für hochspezialisierte Fachkreise – ein Zustand, der das kulturpessimistische Lamento von der Fragmentierung von Öffentlichkeit und der Entstehung selbstaffirmativer „Echokammern“ zu bestätigen scheint. Es herrscht eine Kluft zwischen den etablierten Zentren der Medienpolitik – den Staatskanzleien, Rundfunk- und Fernsehräten, Rundfunkkommission der Länder, Verlegertagungen etc. – auf der einen Seite und den technologisch-ökonomischen Treibern und intellektuellen Protagonisten der Digitalisierung auf der anderen Seite. So ist der aktuelle Erfolg der Piratenpartei letztlich darauf zurückzuführen, dass die etablierte Politik die für Lebenswirklichkeit und Lebensgefühl der „Digital Natives“ relevante Thematik der Netzpolitik lange vernachlässigt und auch nicht verstanden hat (siehe den putzigen Essay „Mein neues Leben unter Piraten“ von Peter Altmaier in der „Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung“ vom 16. Oktober 2011).

Doch sind Medien- und Netzpolitik in den Augen der „Endverbraucher“ ohnehin nicht voneinander zu trennen – letztlich geht es um gesellschaftspolitische Fragestellungen, die mit dem Ausbau des Internets als der zentralen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Infrastruktur des 21. Jahrhunderts immer wichtiger werden und an deren Beantwortung sich der Charakter der Informationsgesellschaft entscheiden wird. Umso problematischer ist es, dass das Thema Netzpolitik lange eher in sicherheitspolitischen Kategorien, weniger aber im Sinne der Governance eines national, europäisch und global zu gestaltenden Querschnittsthemas betrachtet wurde. Sicherlich gilt es, die Gefahren des Cyberraums für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft ernst

zu nehmen. Vor allem jedoch – darauf hat zum Beispiel die Cybersecurity-Expertin Myriam Dunn Cavely von der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich verschiedentlich hingewiesen – bedarf es passgenauer und in sich schlüssiger Strategien und nicht undifferenzierter Angstmache. Eng mit Vorstellungen „existenzieller Bedrohungen“ verknüpft, fordert Sicherheitspolitik schnell Priorität (und den Einsatz außergewöhnlicher Mittel).

Aufgrund dieser von den Medien noch verstärkten Sicherheitslogik (in den Security Studies hat die sogenannte Kopenhagener Schule die Theorie um die sogenannte „Securitization“ geprägt, die mit den Prozessen der Versicherheitlichung zusammenhängt) neigt die Politik in diesen Bereichen zu Schnellschüssen: Gefahren vorschieben, diese –vordergründig – mit Aktivismus lösen (neue Organisationen schaffen oder irgendwelche Gesetze erlassen), auch wenn die vorhandenen rechtsstaatlichen Mittel grundsätzlich ausreichen würden. Angstreflexe mit Sicherheitskonnotation kann man auch in Bezug auf die „neuen“ digitalen Kommunikationsmittel beobachten, etwa in der Debatte um soziale Medien und deren „Mobilisierungsfunktion“ für „Social-unrest“-Phänomene – die man im „Westen“ als negativ empfindet (London Riots etc.), im Kontext „undemokratischer“ Staaten hingegen immer als sehr positiv. Damit verknüpft ist ein schizophrener Diskurs um Zensur. Tatsächlich, und hier sind wir wieder bei der Notwendigkeit eines intensivierten Austausches zwischen Wissenschaft und Politik, fehlt es an fundamentalen Erkenntnissen zu den „Gefahren“ und was sie „wirklich“ bedeuten.

III.

Zu lange sahen Politiker und Journalisten gleichermaßen im Internet nur einen weiteren Verbreitungsweg, einen Spielplatz der Banalitäten oder eine Gefahr. Diese Kombination aus Ignoranz und Strukturkonservatismus fand ihren medienpolitischen Ausdruck in Projekten wie der „Nationalen Initiative Printmedien – Zeitungen und Zeitschriften in der Demokratie“ des Bundesbeauftragten für Kultur und Medien, einer Initiative, die Journalismus wie selbstverständlich mit der Distributionsform „Print“ gleichsetzte.

Mit Recht plädieren Lutz Hachmeister und Thomas Vesting dafür, den „angesichts der technologischen Entwicklung“ notwendigen und unabdingbaren „Strukturwandel der Medienpolitik“ aktiv zu gestalten und das unzweckmäßige Nebeneinander von Rundfunkpolitik und Netzpolitik aufzuheben. Erforderlich ist ein neues medienpolitisches Paradigma, das nicht nur den technologischen und (kultur)ökonomischen Realitäten gerecht wird, sondern auch den neuen zivilgesellschaftlichen Partizipationsbedürfnissen Rechnung trägt, indem es, erstens, die gesellschaftliche Teilhabe an *Media Governance* ausbaut und, zweitens, zivilgesellschaftliche Formen journalistischer Produktion fördert.

„Stuttgart 21“ und die Debatte um den Einsatz direktdemokratischer Verfahren weisen auf veränderte Erwartungen und Beteiligungsansprüche einer Gesellschaft, die vermehrt Transparenz und Rechenschaft einfordert und mitgestalten will, sich aber zusehends außerhalb traditioneller Strukturen organisiert. Auch die Medienpolitik wird sich diesen verändernden Partizipationsansprüchen gegenüber öffnen müssen. So gilt es, das Prinzip der Vertretung gesellschaftlich relevanter Gruppen den sozialen Realitäten entsprechend zu modernisieren und über die etablierten und häufig parteipolitisch klar positionierten Organisationen hinaus neue Akteure stärker zu berücksichtigen. Grundvoraussetzung dafür ist Transparenz. Verglichen mit der britischen Medienbehörde Ofcom oder der US-amerikanischen FCC, die öffentlich tagt und deren Sitzungen auch im Netz übertragen werden, sind die hiesigen Medienaufsichtsräte – von Ausnahmen abgesehen – nach wie vor geradezu anachronistisch, wenn es darum geht, öffentliche Sitzungen abzuhalten oder Dokumente einsehbar zu machen. Nicht nachvollziehbar ist auch, dass die föderale Medienpolitik die Idee eines „Produzentenberichts“ der öffentlich-rechtlichen Sender, der für stärkere Transparenz der Auftragsvergaben sorgen könnte, bislang nicht aufgegriffen hat. Das klassische Regime der Rundfunk- und Verwaltungsräte war jedenfalls mit den jüngsten Fehlentwicklungen bei MDR, Kinderkanal oder der Degeto offenbar überfordert.

Eines der faktisch wie symbolisch wichtigsten Potenziale für eine revitalisierte Medienpolitik liegt jedoch in der Förderung des gemeinnützigen Journalismus. Viel war in den letzten Jahren die Rede von dem wiederholt mit einem Pulitzer-Preis gewürdigten Redaktionsbüro Pro Publica. Und tatsächlich haben sich solche Lösungen in der US-amerikanischen Medienlandschaft (unter anderen Rahmenbedingungen und als Folge eines deutlicheren Marktversagens) bereits in großer Vielfalt etabliert. Sie reichen von lokalen Nachrichtenplattformen wie der „Voice of San Diego“, der „Minn Post“ oder der „Texas Tribune“ über Rechercheplattformen wie Pro Publica bis hin zu von Stiftungen wie der Knight Foundation geförderten Innovationslaboren an Hochschulen, in denen neue Geschäftsmodelle und Vermittlungsformen entwickelt werden. Vollkommen neu sind solche Konstruktionen bei uns nicht. Und natürlich fördern schon heute viele Landesmedienanstalten mit ihren aus den Rundfunkgebühren bestrittenen Etats Bürgerrundfunk (etwa in der Form der Offenen Kanäle) oder Medieninnovationszentren. In der Praxis wird der dritte Mediensektor jedoch durch Überregulierung und regional variierende Vorgaben kleingehalten. Eine schlagkräftige Selbstorganisation der Medienmacher, darauf hat beispielsweise Hans J. Kleinsteuber verschiedentlich hingewiesen, ist unter diesen Bedingungen kaum möglich.

Doch könnten nicht-kommerzielle, gemeinnützige Journalismusprojekte – geschützt vor Renditeerwartungen und den Unwägbarkeiten des Wettbewerbs – im digitalen Zeitalter eine weitaus wichtigere Rolle spielen. Zu überlegen ist daher, die öffentliche Förderung von Vielfalt und Innovation offensiv und öffentlichkeitswirksam auszubauen – etwa durch die Gründung einer „Stiftung Journalismus“ zur Förderung journalistischer Projekte. Mit den Mittel der Stiftung könnten unterfinanzierte Segmente wie der Recherchejournalismus (insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene), aber auch medienkritische Initiativen gefördert werden.

Schon mit einem kleinen Prozentsatz des öffentlich-rechtlichen Gebührenaufkommens (0,5 Prozent ergäben ein jährliches Budget von zirka 35 Millionen Euro) – ein Anteil, der sich aus der Umwidmung von Gebührenmitteln für die Landesmedienanstalten erschließen ließe –, wäre es möglich, viel zu erreichen. Modalitäten für Gremien, Antragsverfahren etc. gilt es dafür zu entwickeln, als Vorbild aber bietet sich das bewährte Modell der Filmförderung an. Und die Möglichkeit, sich für die Förderung journalistischer Projekte zu bewerben, sollte Vertretern aller publizistischen Medien (Radio, Fernsehen, Presse, Online) offenstehen. Eine solche Stiftung, deren mögliche Struktur und deren Auftrag hier nur grob umrissen werden können, zielt nicht auf ein Parallelsystem zu etablierten publizistischen Institutionen und Verfahrensweisen, sondern auf die medienpolitische Intervention bei erkennbaren publizistischen Dysfunktionen im öffentlich-rechtlichen wie privaten Medienbereich.

Für all diese Szenarien gilt: Natürlich wird die publizistische Versorgung auch in Zukunft maßgeblich von öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlich organisierten Medien getragen werden. Doch können solche Projekte ein vitalisierendes, komplementäres Element in einem sich zusehends ausdifferenzierenden medialen Ökosystem werden, indem sie blinde Flecken der privaten und öffentlich-rechtlichen Anbieter ausleuchten und als Innovationslabor für neue journalistische Formate fungieren.

Indem sie Bürger in die journalistische Produktion einbinden, bilden insbesondere aus der Zivilgesellschaft entstandene lokale Projekte zudem eine Art Scharnier zwischen Zivilgesellschaft und professionellem Journalismus und fördern so „angewandte Medienkompetenz“ – eine Kulturtechnik, die in modernen Mediengesellschaften Voraussetzung für politisch-gesellschaftliche Teilhabe ist. Der von Hachmeister und Vesting skizzierte „Strukturwandel der Medienpolitik“ und der damit einhergehende Bedeutungsgewinn netzpolitischer Fragestellungen sollte zum Anlass für eine umfassende Debatte über den Status quo und die Perspektiven unserer Medienverfassung genommen werden. Die operative Medienpolitik wiederum wird sich daran messen lassen müssen, wie sehr sie aus dem Kleinklein der Rundfunkänderungsstaatsverträge und aus demokratietheoretischen Beschwörungsformeln herausfindet und sich über konkrete Strategien und Projekte in ein wirkungsvolles Verhältnis zu ihren Bezugsgruppen setzen kann.

21.10.11/FK