

Unrechtsbewusstsein im Netz

Was die Medienordnung schützen soll

„Die Zeiten ändern sich und wir uns in ihnen“ – frei nach Ovid

Zu den Fragen, die rund um das Thema Medienordnung und Medienaufsicht häufiger zu hören sind, gehört sicher die nach dem Sinn. Charakteristisches Element der Konvergenz sei doch, so hört man dann, dass Medien wie alle anderen Industrien in der Digitalisierung aufgehen – oder dass es doch zumindest so sei, dass sich Medien aufgrund ihres globalen Charakters sowieso nicht mehr sinnvoll regulieren oder gar beaufsichtigen ließen.

Zentrale Schutzgüter

epd Die Menschenwürde und die Medienvielfalt sind zentrale Güter, die durch die Medienordnung geschützt werden sollen. Diese Ordnung müsse auch auf die digitalen Medien konsequent angewendet werden, fordert der Direktor der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen, Tobias Schmid. Aufgabe des Gesetzgebers sei es, das derzeitige Normengerüst darauf zu überprüfen, ob es den neuen Anforderungen genügt. Aufgabe der Medienaufsicht sei es, dieses Medienrecht konsequent anzuwenden – unabhängig von der technischen Verbreitung und dem Firmensitz des Verursachers.

Natürlich ist die Frage, ob es noch eines eigenen Rechtsrahmens für Medien bedarf, zulässig, ebenso wie die Frage, ob dieser durch die dafür geschaffene Medienaufsicht, die Landesmedienanstalten, durchgesetzt werden soll. Weder das Medienrecht noch die Aufsicht sind ja ein Selbstzweck, der sich aus seiner bloßen Existenz rechtfertigt. Natürlich bieten beide Fragen auch genug Projektionsfläche für die unterschiedlichsten Meinungen und Befindlichkeiten, und das aus unterschiedlichen Motivationen heraus. Und natürlich eignet sich dafür kein Zeitpunkt besser als der, in dem alles im Umbruch ist, nichts so bleibt wie es einmal war und das Disruptive das alles Bestimmende ist. Nun ist allerdings auch die Disruption lediglich ein Ereignis, bestenfalls eine Methode, nicht aber ein Ziel an sich und schon gar kein Zweck.

Die Rolle der Medienordnung

Vermutlich ist es doch so, dass es die Aufgabe aller Betroffenen ist, in solch intensiven Veränderungsmomenten zu prüfen, welche Rolle sie zukünftig spielen. Und vermutlich ist es dafür mindestens hilfreich, sich zu vergegenwärtigen, was der Grund oder die Grundlage für die bisherige Rolle ist.

Dafür schadet ein Blick auf die Historie der Medienordnung, quasi als Grundlagenarbeit nicht. Die letzte kleine Revolution der Medienlandschaft ist inzwischen rund 30 Jahre her. Der Markt für kommerzielle elektronische Medien wurde geöffnet: Sat.1, RTL plus, Pro Sieben und schließlich VOX erweiterten von 1984 bis Anfang der Neunziger das bis dahin öffentlich-rechtlich geprägte Medienportfolio, das die Wahl des abendlichen Fernsehprogramms für Zuschauer bis dahin auf ARD, ZDF und Dritte beschränkt und damit hinreichend übersichtlich gehalten hatte. An den sich schnell einstellenden Erfolg der Privaten dürfte sich der eine oder andere noch genauso erinnern wie an die vielfältigen Warnungen vor den Gefahren ebenjener Inhalte, die damals – wie heute – bereits im Vorfeld eifrig identifiziert wurden. Die Feuilletons prophezeiten Massenverdummung und Reizüberflutung, der einstige Postminister Christian Schwarz-Schilling räumte ein, dass „der Empfang der vielen Programme in den ersten Monaten wie eine Narkose wirken“ könne. In der dem Markteintritt des Privatfernsehens vorangegangenen weitflächigen Verkabelung der deutschen Haushalte erkannte der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt gar „Gefahren, die akuter und gefährlicher sind als die Kernenergie“. Um nicht zu sagen: Der Untergang des Abendlandes stand quasi kurz bevor; man fürchtete, die neuen Marktteilnehmer seien mit ihren auftragsunabhängigen, dafür aber werbefinanzierten Inhalten ein kaum zu bändigendes Risiko für die Gesellschaft.

Ganz so war es im Nachhinein betrachtet ja nun nicht – weder bei der Verkabelung, noch bei den dann doch offenbar etwas größeren Risiken der Kernenergie. Dennoch brachte die neue Vielfalt auch eine reale, ungekannte Gefährdungslage mit sich. Das neue Finanzierungsmodell barg das Risiko, dass ein übermütiges Engagement der kommerziellen Rundfunkveranstalter bei der Akquise von Werbekunden dazu führen könnte, dass die Zuschauer mit quantitativ überbordender oder qualitativ irreführender Werbung konfrontiert werden könnten. Der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor altersunangemessenen Inhalten war vermutlich auch nicht das Erste, woran die Programmierer seinerzeit dachten. Und da die kommerziellen Anbieter bei der Gestaltung ihrer Programminhalte naturgemäß nicht schon per Auftrag an Vielfaltssgrundsätze gebunden waren, bestand erst einmal ein Risiko, dass die öffentliche Meinungsbildung durch unausgewogene Eigentumsstrukturen oder gar einseitige Darstellung von Meinungen beeinflusst werden könnte – alles Fragen, die sich in einer bis dahin öffentlich-rechtlich geprägten Medienlandschaft niemand gestellt hatte, die es nun aber zu beantworten galt.

System der Vielfaltssicherung

Also brauchte es ein System, das dafür Sorge trug, dass die mit den neuen Medien noch ungeübten Zuschauer vor zu viel Werbung genauso geschützt werden, wie vor Inhalten, die ihre psychische Integrität gefährden oder nicht altersgerecht sind – und so weiter. Außerdem implementierte man ein bis heute nicht einfach zu verstehendes System zur Vielfaltssicherung, das sogenannte Medienkonzentrationsrecht. Im Kern ging es also

darum, bestimmte gesellschaftliche Schutzgüter vor dem Einfluss überschießender kommerzieller Interessen oder anderer Gefahren des neuen Medienmarktes zu bewahren, allen voran die Menschenwürde, die Jugend, die Verbraucher und die Medienvielfalt.

Um die Einhaltung dieser Regeln zu kontrollieren, wurde eine Aufsichtsstruktur geschaffen, die der verfassungsrechtlichen Vorgabe folgen musste, staatsfern und föderal organisiert zu sein. Das alles ist bekanntlich etwa 30 Jahre her und bietet sich ausgezeichnet dafür an, nachzusehen, ob das ursprüngliche Ziel denn erreicht wurde. Wobei der Blick wohl mehr auf die Effektivität der Zielerreichung, als auf die Effizienz der Systemmethode gerichtet werden sollte. Der zweitgenannte Aspekt ist schon dem Grundgedanken nach kein Leitmotiv einer föderalen Struktur, die ihre Stärken an anderer Stelle entwickelt. Bei der Frage der effektiven Durchsetzung der vier Kernprinzipien lässt sich Folgendes feststellen:

Im Bereich der Medienvielfalt hat es zu keinem Zeitpunkt in der Mediengeschichte eine größere Angebotsvielfalt als zur heutigen Zeit gegeben. Fälle von Medienkonzentration in einem ernsthaft vielfaltsgefährdenden Ausmaß haben sich bis heute nie realisiert.

Beim Jugendschutz wird man bei genauerem Hinsehen feststellen können, dass die Anzahl der Verstöße klassischer Rundfunkveranstalter bei einem gleichzeitigen enormen Wachstum des Marktes und der Anzahl seiner Angebote über die Jahre relativ zurückgegangen ist. Ähnliche Erfahrungen haben wir im Bereich der Werbebestimmungen gemacht.

Zentrale Schutzgüter

Das ist nun sicherlich nicht allein der Verdienst der Aufsichtsstruktur, aber wie die Entwicklung der Verfahren und des Verhaltens der Beteiligten im Markt zeigt, darf man wohl davon ausgehen, dass das Ergebnis ohne sie ein merklich anderes wäre. Man könnte jetzt sagen, wir, die Landesmedienanstalten, haben unsere Aufgabe erfüllt. Wir könnten nun, wie möglicherweise manch Einer es für angezeigt hält, unsere Koffer packen und zufrieden gemeinsam in den Sonnenuntergang reiten. Mission erfüllt. Wirklich? Das allerdings würde voraussetzen, dass die Ausgangsüberlegung stimmt, wonach es keiner eigenen Medienordnung mehr bedarf – oder anders, wonach sich der Zweck der Medienordnung an sich erledigt habe. Wir müssen uns also fragen, ob die vorhin genannten Werte in der „neuen“ Medienlandschaft so stabil sind, dass wir sie schutzlos stellen können. Ich denke, das können wir nicht.

Dabei ist der Analogieschluss zu unseren Anfangsüberlegungen gar nicht so schwierig, ähnelt sich doch die Situation geradezu bemerkenswert. Ähnlich wie vor 30 Jahren droht mal wieder der Untergang des Abendlandes. Der neuerliche, noch viel weiterreichende Umbruch der Medienlandschaft durch Digitalisierung und Konvergenz verursacht wie vor

30 Jahren Verunsicherung, Orientierungsschwierigkeiten und vermutlich auch wieder die eine oder andere Einschätzung, die an der Realität weitflächig vorbeigeht. Und ebenso wenig wie diese Entwicklung eine unkontrollierbare neue Situation hervorruft, die quasi zwangsläufig in anarchischem Chaos enden muss, ebenso sehr erzeugt diese neue Evolution des Medienmarktes all die Versuchungen neuer Grenzverletzungen und damit auch real neue Gefährdungslagen für die weiterhin unverrückbaren Grundwerte einer demokratischen Mediengesellschaft.

Ist diese Situation mit der Ausgangslage, die zur Schaffung der Medienanstalten führte, vergleichbar? In vielerlei Hinsicht natürlich nicht. In einem wesentlichen Punkt allerdings schon. Aufgabe der Medienaufsicht ist ja nicht die Beaufsichtigung eines Gerätetypus, sondern der staatsferne und föderale Schutz der zentralen Schutzgüter vor Gefährdungen durch mediale, zumeist audio- oder audiovisuelle Inhalte, egal auf welchem Verbreitungsweg. Es bedarf vermutlich keiner allzu ausführlichen Untersuchung der aktuellen Medienrealität, um festzustellen: Hier fängt unsere Arbeit und die der deutschen und europäischen Medienpolitik gerade erst an.

Was meint das konkret? Die größte Herausforderung ist dabei unstreitig der Schutz der Menschenwürde und der Jugend in den Medien. Hierbei ist es nicht nur die große Anzahl von Verstößen, sondern auch das sich offenbar stark zurückbildende Unrechtsbewusstsein. Hier werden Rücksichtslosigkeit und Meinungsfreiheit in geradezu beeindruckender Weise verwechselt. Die Dimension dieses Problems macht unter anderem eine Forsa-Studie im Auftrag der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM) vom Mai des letzten Jahres deutlich. Hiernach sind rund zwei Drittel aller Befragten schon einmal selbst mit Hassrede im Internet konfrontiert worden, nämlich 67 Prozent. Noch eindrücklicher ist die Lage bei den Jüngeren, die Soziale Medien noch intensiver nutzen: Fast jeder Internetnutzer zwischen 14 und 24 Jahren (94 Prozent) gibt an, in Sozialen Netzwerken, Internetforen oder Blogs auf Hasskommentare gestoßen zu sein. Das sind die Schattenseiten der niedrigen Partizipationshürden. Einzelne können mit ihren ehrverletzenden Botschaften mehr oder weniger unkontrolliert über das Netz große Reichweiten erzielen.

Es ist unsere Aufgabe, Medienfreiheit auch dadurch zu schützen, dass wir gerade zum Schutz der Freiheit die Einhaltung zentraler Regeln einfordern. Dafür braucht es mehr, als Unternehmen zum massenhaften Löschen von Inhalten, und das nach eigener rechtlicher Einschätzung, zu bewegen. Zum einen wird durch das Löschen keinem Täter erläutert, warum eigentlich gelöscht wird und dass das keinen Akt staatlich veranlasster Willkür oder die Unterdrückung seiner Meinung („das wird man doch wohl noch sagen dürfen“) darstellt. Damit dürfte der Lerneffekt der Maßnahmen gleich null sein. Zum anderen ist die Abwägung zwischen dem Schutzbedürfnis des Einzelnen vor Äußerungen und dem hohen Gut der freien Meinungsäußerung vielleicht doch so wesentlich, dass wir diese

Beurteilung nicht welchem auch noch so gewissenhaft arbeitenden Unternehmen auch immer überlassen sollten.

Die LfM hat deshalb im Rahmen der Initiative „Verfolgen statt nur Löschen – Rechtsdurchsetzung im Internet“ mit betroffenen Akteuren eine Arbeitsgruppe geschaffen, die sich genau das zur Aufgabe gemacht hat. Ihr Ziel ist es, eine effektive Verfolgung auch im Netz zu gewährleisten, indem Justiz, Aufsicht, Strafverfolgungsbehörden, Medienhäuser und Plattformen koordiniert zusammenarbeiten. Übergeordnet geht es darum, eine generalpräventive Wirkung zu entfalten und so das Unrechtsbewusstsein im Netz wiederzubeleben.

Kennzeichnungspflicht für Werbung

Ein anderer Komplex ist die Irreführung gerade junger Menschen durch fehlende oder unzureichende Werbekennzeichnungen insbesondere auf Online-Plattformen. Wie eine Ofcom-Studie bereits 2015 zeigte, haben gerade Kinder und Jugendliche mehrheitlich Schwierigkeiten, gesponserte Inhalte korrekt als solche zu erkennen. Eine größere Stanford-Studie belegte 2016 ebenfalls erhebliche Schwierigkeiten bei der Unterscheidung von journalistischen und werblichen Beiträgen. Was zeigt uns das? Es gibt erheblichen Handlungsbedarf, wenn es darum geht, die ohnehin bestehende Kennzeichnungspflicht für werbliche Inhalte auch online durchzusetzen. Es muss klar werden, dass jeder, der online Inhalte mit werblichen Elementen publiziert, diese auch kennzeichnen muss. Diese Pflicht gilt es einzufordern und zu überprüfen. Die LfM hat im vergangenen Jahr 170 Einzelfälle auf den verschiedenen Social-Media-Kanälen (YouTube-Videos, Posts auf Instagram, Facebook) analysiert. In 127 Fällen haben wir Hinweisschreiben verschickt. Diese gingen an 52 Influencer aus Nordrhein-Westfalen. In 99 Fällen wurden die Kennzeichnungen nachgebessert, die übrigen Fälle sind entweder noch in Bearbeitung oder es wurde aufgrund der Stellungnahmen geklärt, dass keine Kennzeichnung erforderlich war. Das Beispiel der Durchsetzung der Werbekennzeichnung zeigt aber vor allem auch, dass nicht nur ein Handlungsbedarf zum Schutze der Nutzer besteht, sondern dass das konsequente Vorgehen der Medienanstalten – nicht nur in NRW – unmittelbare Erfolge erzielt und den Missbrauch zurückdrängt – und das im scheinbar so unkontrollierbaren Netz.

Lücke im Konzentrationsrecht

Unübersichtlicher gestaltet sich die Lage rund um die potenzielle Gefährdung der Meinungsvielfalt in den Medien. Ob das Internet mit seiner Unendlichkeit tatsächlich unendlich viel Meinung ermöglicht oder ob nicht umgekehrt Suchmaschinen und Soziale Medien durch die Hervorhebung populärer Meinungen eine Gefahr für eine vielfältige Meinungsbildung darstellen, bleibt aktuell unklar. Das allerdings ist hier nicht entscheidend. Entscheidender Aspekt der Vielfaltssicherung war es immer, potenzielle Risiken zu identifizieren und ihre Realisierung zu verhindern. Auch das klassische

Medienkonzentrationsrecht hatte seine Aufgabe darin, das Eintreten eines Zustandes zu *verhindern* – nicht, ihn zu beseitigen. Wenn diese Prämisse weiterhin gültig ist, besteht auch hier weiterhin die Notwendigkeit zum Schutz einer demokratischen Mediengesellschaft. Wobei inzwischen unstreitig sein dürfte, dass es dafür jedenfalls der Anpassung des aktuellen Rechtsrahmens im Sinne einer Gesamtmarkt Betrachtung bedarf. Nur so kann die Lücke des Konzentrationsrechts ausgebessert werden, das sich aktuell schwerpunktmäßige alleine am klassischen Fernsehen im Sinne des Rundfunks orientiert.

Das Fazit bei Betrachtung dieser Gesamtsituation ist denkbar einfach: Wir können es uns ganz offensichtlich nicht leisten, die zentralen Schutzgüter schutzlos zu stellen, so wir noch an sie glauben. Die Frage nach der Notwendigkeit einer eigenen Medienordnung dürfte damit ebenso beantwortet sein wie die Frage, ob diese einer Durchsetzung bedarf.

Bleibt also nur noch die Frage, durch welche Einrichtung diese Medienaufsicht wahrgenommen werden muss. Gerne wird in diesem Zusammenhang die Hypothese aufgestellt, eine rein nationale oder gar nur föderale Aufsicht sei angesichts der globalen Gefährdungslage sinnlos. So sehr das zunächst richtig erscheinen mag, so sehr führt es doch zu keiner sinnvollen Lösung und daher in die Irre. Auch in einer globalen Wirtschaftswelt sind weiterhin nationale oder europäische Rechtsordnungen in Kraft. Und das gilt für Regeln über Emissionsnormen für Dieselmotoren in den USA ebenso wie für Regeln gegen Volksverhetzung in der Bundesrepublik.

Gemeinsamer Wertenecker

Natürlich müssen in einer globalen Medienrealität Regeln und Mechanismen gefunden werden, die eben diese Realität abbilden. Aber wir müssen eben auch zur Kenntnis nehmen, dass die Grundwerte der unterschiedlichen globalen Kulturen so unterschiedlich sind, dass es nicht einen Standard geben wird. So begreift die Volksrepublik China offenbar die Kriterien der Meinungsfreiheit anders als wir, wohingegen die USA einer blanken Brust in der Öffentlichkeit ein höheres Risiko zusprechen als einem Schnellfeuergewehr. Auch das unterscheidet sich von unserer Sichtweise. Nur am Rande sei dabei darauf hingewiesen, dass beispielsweise weder die Volksrepublik China, noch die USA einen Zweifel daran lassen, dass die nationalen Regelungen eingehalten werden müssen – woran sich dann auch jedes noch so globale Unternehmen hält.

Insofern erscheint ein sinnvoller gemeinsamer Wertenecker am ehesten der der Europäischen Union zu sein. Umso wichtiger ist es, dass der rechtliche Rahmen der EU für diesen Bereich, also die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD), die oben genannten Herausforderungen abbildet und dass die EU-Regulierungseinrichtungen ihre Zusammenarbeit zur Durchsetzung dieses Rechtekanons intensivieren. Hierin sieht die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) eine der zentralen Aufgaben, die sie auch im Rahmen ihres Engagements in der European Regulators Group for

Audiovisual Media Services (ERGA) wahrnimmt. Ähnlich wie innerhalb der europäischen Union die Durchsetzung ein und desselben Rechtsrahmens durch 28 Mitgliedstaaten erfolgt, ist es am Ende vermutlich nicht entscheidend, ob wiederum innerhalb eines Mitgliedstaates eine oder mehrere Organisationen den einheitlich und verbindlich vorgegebenen Rechtekanon durchsetzen.

Genauso wenig wie bei Polizei und Justiz in den Ländern ist hier die Frage, ob die Organisationsstruktur und das aufsichtliche Handeln den Grundsätzen einer rein wirtschaftlichen Effizienz gehorchen, sondern eben, ob die Medienaufsicht den verfassungsrechtlichen Geboten der Staatsferne und des Föderalismus genügt. Und die entscheidende Frage ist, ob wir unseren Aufgaben gerecht werden. Das gelingt uns in bestimmten Bereichen bereits gut, in anderen müssen wir noch besser werden. Die Herausforderung wird hier sein, *trotz* der Vorgaben des Föderalismus eine effiziente Struktur weiterzuentwickeln und den Spagat zwischen der verfassungsrechtlichen Vorgabe eines föderalen Systems und der effektiven Rechtsdurchsetzung auch gegenüber nationalen und globalen Marktteilnehmern zu gewährleisten.

Der Schluss aus dem Gesagten ist – theoretisch – einfach.

Bei allen Veränderungen bleiben der Schutz der Menschenwürde, der Vielfalt, der Jugend und der Verbraucher in den Medien – im Sinne eines europäischen Verständnisses dieser Werte – Kernelemente unserer demokratischen Mediengesellschaft. Dieser Schutz muss den verfassungsrechtlichen Grundparametern der Staatsferne und des Föderalismus genügen.

Selbstbewusstsein und Haltung

Die Aufgabe der Politik und des Gesetzgebers ist es, das aktuelle Normengerüst daraufhin zu überprüfen, ob es diesen neuen Anforderungen genügt – und das geschieht aktuell durch die Arbeitsgruppe der Rundfunkkommission. Aufgabe der Aufsicht ist es, diese Veränderungen anzunehmen und als Auftrag zu begreifen, eine zukunftsgerichtete Medienaufsicht zu betreiben, die sich stets am Schutz unserer demokratischen Werte und unserer Gesellschaft ausrichtet.

Das verlangt die konsequente Anwendung des Medienrechts orientiert an den Schutzgütern und deren Verletzung – unabhängig von der technischen Verbreitung der Inhalte und dem Firmensitz des Verursachers.

Das verlangt eine zeit- und zielgruppengerichtete Information der Bevölkerung über die Risiken der ansonsten chancenreichen neuen Welt.

Und das verlangt die Intensivierung unseres auch wissenschaftlichen Bemühens, die neuen Entwicklungen und Marktlogiken zu verstehen.

Dafür sind am Ende vor allem zwei grundlegende Dinge wichtig: demokratisches Selbstbewusstsein und Haltung. Die Prinzipien einer demokratischen Mediengesellschaft sind es wert.

Auf dass wir in 30 Jahren zurückblicken und darüber lächeln können, wie realitätsfern manch eine Befürchtung war, und gleichzeitig stolz sein können darauf, mit wieviel Realitätssinn und Konsequenz wir den tatsächlichen Herausforderungen der neuen Medienrealität begegnet sind.