

Interview mit Martin Dörmann zur Medienordnung

Nachfolgender Text erschien in der Fachzeitschrift „pro media“ Nr. 9/2017

„Wir sind in einer Übergangsphase“

SPD fordert Einsetzung einer Enquete-Kommission zur Medienregulierung

Der kultur- und medienpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion Martin Dörmann betrachtet mit Sorge aktuelle Entwicklungen bei der Sicherung der Meinungsvielfalt: Zum einen sei der klassische Journalismus ökonomisch und strukturell unter Druck geraten. Und das in einer Zeit, in der er besonders gebraucht werde. Zum anderen müsse ein Rückgang der Zeitungsauflagen und der publizistischen Einheiten verzeichnet werden. Es gäbe im Moment keinen großen Zeitungsverlag, der mit seinen zusätzlichen Angeboten im Internet schwarze Zahlen schreibt. Problematisch seien auch der wachsende Einfluss von Intermediären auf die Meinungsbildung sowie die automatisierte Erstellung von Inhalten. „Wie kommen wir angesichts der dynamischen Entwicklungen der Medienwelt zu angemessenen Regulierungsregeln, die Vielfalt sichern, flexibel sind und gleichzeitig Planungssicherheit bieten?“, so die Frage, die den SPD-Medienpolitiker in diesem Zusammenhang bewegt.

promedia: Herr Dörmann, wie bewerten Sie insgesamt die Medien- und Informationsvielfalt und auch die Möglichkeit des Einzelnen, davon uneingeschränkt Gebrauch zu machen?

Dörmann: Das Internet hat die Medien und Informationsvielfalt vergrößert und den Zugang zu Informationen grundsätzlich erleichtert. Das ist gut, bringt jedoch auch neue Herausforderungen mit sich. Teile der Kommunikation im Netz konzentrieren sich stark auf wenige Plattformen und soziale Medien als „Gatekeeper“. Das bringt zumindest die potenzielle Gefahr mit sich, dass private Unternehmen den Informationsaustausch nach ihren eigenen Regeln und Interessen bestimmen. Die Rolle des Journalismus hat sich zudem verändert. Der klassische Journalismus ist ökonomisch und strukturell unter Druck geraten. Und das gerade in einer Zeit, in der er besonders gebraucht wird. Denn die unüberschaubare Menge an wahren oder auch falschen Informationen im Internet muss bewertet, sortiert und eingeordnet werden. Gerade deshalb braucht es einen qualitativ hochwertigen

Journalismus, um einen breiten demokratischen Diskurs zu unterstützen.

promedia: Die Zahl der Tageszeitungen, ihrer redaktionellen Ausgaben und der publizistischen Einheiten mit eigenem Mantelteil nimmt stetig ab. 60 Prozent der verkauften Auflage entfällt auf die 10 größten Verlagsgruppen. Wie bewerten Sie diese Entwicklung?

Dörmann: Das sind keine Zahlen, über die sich ein Medienpolitiker freuen kann. Einerseits muss man natürlich akzeptieren und sich darauf einstellen, dass sich schlicht die Nachfrage für das Format der Tageszeitung verringert hat. Andererseits bin ich aber auch der festen Überzeugung, dass es prinzipiell ein großes gesellschaftliches Bedürfnis für gute und vielfältige journalistische Produkte gibt.

promedia: Sollte die Politik aktiv werden, um diesem Trend entgegenzuwirken?

Dörmann: In erster Linie liegt es an den Medienschaffenden, die eigenen Produkte so attraktiv zu gestalten, dass sie nachgefragt

werden. Der Journalismus in Deutschland leistet im internationalen

Vergleich durchaus gute Arbeit. Gleichzeitig glaube ich, dass noch mehr möglich ist. Dabei ist es sicherlich ratsam, kreativ zu sein, neue Wege zu gehen und noch stärker auf das sich verändernde Nutzerverhalten einzugehen. Es gibt nun Bezahlangebote im Internet, die sukzessive angenommen werden. Richtig ist aber auch, dass es im Moment keinen großen Zeitungsverlag gibt, der mit seinen zusätzlichen Angeboten im Internet schwarze Zahlen schreibt, so dass dort noch eine Quersubventionierung durch Print stattfindet. Wir sind also in einer Übergangsphase. Die Politik sollte insofern unterstützend tätig sein, um die wirtschaftliche Grundlage der Zeitungsverlage zu stabilisieren. Hier hat die Große Koalition zuletzt mit Änderungen beim Wettbewerbsrecht einen wichtigen Schritt gemacht. Den Presseverlagen wurde es erleichtert, im Vertrieb und bei der Anzeigenvermarktung zusammenzuarbeiten, um die wirtschaftliche Basis zu festigen. Die redaktionelle Ebene wurde dabei nicht berührt. So soll verhindert werden, dass Redaktionen aus ökonomischen Zwängen heraus zusammengelegt werden und die Medienvielfalt dadurch eingeschränkt wird.

promedia: Der Anteil der Werbeeinnahmen der Medien hat sich seit dem Jahr 2000 mehr als halbiert. Werden zu oft sogenannte Verbraucherinteressen, wie z.B. die erlaubte Nutzung von Adblockern, über die wirtschaftlichen Interessen der Medien gestellt?

Dörmann: Es gibt ein grundlegendes Spannungsfeld zwischen individueller Freiheit einerseits und dem Schutz der kreativen Leistungen im Netz andererseits. In dieser Legislaturperiode hatten wir im Bundestagsausschuss ein lehrreiches Fachgespräch

zum Thema Adblocker. Zuvor war ich eher der Ansicht, dass regulatorische Eingriffe zu dessen Verbot noch nicht gerechtfertigt sind. Das sehe ich heute anders. Wenn Zeitungsverlage ihre Titel nicht durch Bezahl-schranken sondern durch Werbung finanzieren, werden solche Geschäftsmodelle ausgehebelt, wenn die meisten User Adblocker nutzen. Das kann nicht im Sinne der Medienvielfalt und einer fairen Finanzierung von Journalismus sein. Und damit langfristig auch nicht im Interesse der User.

promedia: Schwierigkeiten bereitet immer noch die Einordnung von neuen Intermediären und Plattformen in den derzeitigen Ordnungsrahmen. Kann das angesichts der Bedeutung des Internets für die Meinungsbildung so bleiben, dass die Politik die Schaffung einer digitalen Ordnung den Gerichten überlässt?

Dörmann: Tatsächlich ist die Gestaltung eines angemessenen, modernen Ordnungsrahmens für Intermediäre und Plattformen meiner Meinung nach ein zentrales Thema der nächsten Jahre, das die Gesetzgebung in Europa, im Bund und in den Ländern berührt. Die neue Medienwelt zeichnet sich ja dadurch aus, dass bisherige Einordnungen oft nicht mehr richtig stimmen aber auch noch nicht obsolet geworden sind, dass es neue Kommunikationsformen und Anbieter gibt, auf die alte Muster nicht ganz passen und dass sich die Ebenen oft überlappen und nicht trennscharf sind. Vor diesem Hintergrund war es richtig, dass Bund und Länder sich in einer gemeinsamen Kommission zur Medienkonvergenz zusammengefunden haben, um insgesamt eine bessere Abstimmung des Ordnungsrahmens zu ermöglichen. Da gab es gute Ansätze, aber letztlich sind wichtige Fragen noch offengeblieben und auf der weiteren Strecke zu lösen. Die Plattformregulierung soll nun beim nächsten

Rundfunkänderungsstaatsvertrag Rundfunkänderungsstaatsvertrag angegangen werden. Es ist übrigens verständlich, dass man sich hier schwer tut. Schließlich muss man sich immer zweimal überlegen, ob man im Netz etwas regulieren will. Und die Frage, ob eine Regelung sich zu Gunsten oder zu Lasten der Vielfalt auswirkt, ist oft nicht pauschalabstrakt zu beantworten. Insgesamt sind wir da in einem notwendigen und auch spannungsvollen Prozess.

promedia: Derzeit sind nur etwa 80 Prozent der deutschen Bevölkerung zumindest gelegentlich online. Die SPD fordert seit Jahren Schritte gegen eine digitale Spaltung der Gesellschaft. Was haben Sie bisher erreicht?

Dörmann: Vor 10 Jahren waren nur rund 60 Prozent online, insofern gibt es eine durchaus positive Tendenz. Gerade die Zahl der über 60-Jährigen, die im Netz aktiv sind, hat stark zugenommen. Ein Beispiel für eine wirkungsvolle Maßnahme sind Projekte der Stiftung Digitale Chancen unter der Schirmherrschaft des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des Bundesministeriums für Familie, Frauen, Senioren und Jugend. Die Stiftung arbeitet mit dem Ziel, mehr Menschen für die Möglichkeiten des Internets zu interessieren und sie bei dessen Nutzung zu unterstützen. Klar ist aber auch, dass eine weitere Verbesserung der digitalen Teilhabe notwendig ist. Die SPD fordert zum Beispiel, dass Volkshochschulen gerade für ältere Menschen gezielt Kurse zum Erwerb digitaler Kompetenzen anbieten. Auch wollen wir die digitale Ausstattung von Schulen weiter verbessern. Und nicht zuletzt geht es um den flächendeckenden Ausbau des schnellen Internets für alle Haushalte. Da konnten wir in der ablaufenden Legislaturperiode erstmals vier Milli-

arden Euro Fördergelder vom Bund durchsetzen. Diesen Weg gilt es weiter auszubauen und zu forcieren.

promedia: Die dominante Stellung von Plattformen, die detaillierte Daten über Nutzer und ihre Präferenzen, Aktivitäten oder Einstellungen verwenden, greift tief in die Strukturen gesellschaftlicher Öffentlichkeit ein. Benötigt man dazu ein Aufsichtsgremium, den Landesmedienanstalten vergleichbar?

Dörmann: Bei den angesprochenen Plattformen sind ja meist mehrere Rechtsbereiche betroffen, sei es Daten- und Verbraucherschutz, das Strafrecht, die Medienvielfaltsicherung oder Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht. Da wäre es auch unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten eher schwierig, ein einheitliches Aufsichtsgremium zu konzipieren. Entscheidend ist daher die Erarbeitung gemeinsam getragener Grundsätze, die dann auf den verschiedenen gesetzlichen und politischen Ebenen umgesetzt werden müssen. Das ist kompliziert aber wohl unvermeidlich.

promedia: Was halten Sie von Überlegungen, soziale Netzwerke wie Facebook als Medium zu behandeln, damit sie dem Presserecht und damit auch der entsprechenden Verantwortlichkeit unterliegen?

Dörmann: Zwischen beiden Welten gibt es zunehmend Berührungspunkte, insbesondere hinsichtlich der kommunikativen Wirkung. Es gibt aber auch Unterschiede. Soziale Netzwerke wie Facebook lassen sich nicht ohne weiteres mit der Redaktion einer Tageszeitung oder eines Rundfunksenders vergleichen. Eine Redaktion arbeitet recherchierend-journalistisch, während Social Media-Angebote diese aufwendige und kostenintensive Arbeit im Normalfall nicht leisten,

stattdessen aber private Kommunikation untereinander ermöglichen. Gleichwohl lässt sich nicht von der Hand weisen, dass soziale Netzwerke, Plattformen und Instant-Messaging-Dienste eine wachsende Bedeutung bei der Weiterverbreitung von Meinungen und von journalistischen Inhalten haben und damit zunehmend meinungsrelevant werden. Damit fällt den Anbietern zwangsläufig eine gesellschaftliche Verantwortung zu, der sie gerecht werden sollten. Deshalb ist eine offene Debatte darüber, ob selbstregulierte Ansätze ausreichen oder ob es zusätzliche gesetzliche Regeln geben sollte, zu begrüßen.

promedia: Bei den jüngeren Nutzern werden Online-Angebote zu einer der Hauptnachrichtenquelle. Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Medienpolitik?

Dörmann: Auf der Empfängerseite geht es um die umfassende Unterstützung von Medienkompetenz, um die Einordnung und womöglich die Relativierung von Informationen aus dem Netz zu verbessern, etwa

in Bezug auf Fake News. Auf der Senderseite, also den Inhalteanbietern, geht es um ein möglichst vielfältiges und qualitativ gutes Angebot. Dazu gehört beispielsweise aus meiner Sicht, dass wir den öffentlich-rechtlichen Rundfunk über einen erweiterten Telemedienauftrag in die Lage versetzen sollten, seine Inhalte besser als bisher auch online anzubieten und Programme zu entwickeln, die dort von Jüngeren tatsächlich genutzt werden.

promedia: Die automatisierte Erstellung von Inhalten gewinnt an Bedeutung. Welche medienpolitischen Konsequenzen hat das?

Dörmann: Auch hier zeigt sich, dass viele digitale Entwicklungen zwei Seiten haben. Einerseits ermöglicht die automatisierte Erstellung von Inhalten einen Mehrwert durch

einen schnelleren und umfassenderen Zugriff auf Informationen. Andererseits wird dadurch möglicherweise die Tendenz von selbstreferenziellen Kommunikationsräumen unterstützt, weil der Nutzer nur noch das zu lesen bekommt, was seiner Meinung ohnehin entspricht. Das wäre dann aber eine große Gefahr für die eigentlich notwendige breite und differenzierte gesellschaftliche Debatte zu kontroversen Themen. Deshalb brauchen wir auch insofern Medienkompetenz der Nutzer und Transparenz darüber, wie Inhalte zusammengestellt werden. Insofern geht es also zunächst um Regeln, die diese Transparenz sicherstellen.

promedia: Im Hinblick auf die derzeitigen Regelungsstrukturen ist beobachtbar, dass die private Normsetzung in digitalen Räumen an Bedeutung zunimmt. Wo liegen die Grenzen der „öffentlichen Angelegenheiten“, die in den Verantwortungsbereich des Staates fallen, und den rein privaten Angelegenheiten, die seiner Gestaltung grundsätzlich entzogen sind?

Dörmann: Die Vertragsfreiheit ist ein hohes Gut. Der Staat sollte zudem zurückhaltend sein, Internetentwicklungen lenken zu wollen. Aber je größer die Bedeutung oder gar Dominanz eines Angebotes im Kommunikationsraum ist, desto eher besteht ein – abgestuft – Regulierungsbedarf. Er fängt mit Transparenzgeboten an – der Nutzer muss wissen, worauf er sich einlässt. Wo ein Missverhältnis der Vertragsbeziehung besteht, muss er verbraucherrechtlich geschützt werden, etwa in Bezug auf seine privaten Daten. Und marktmächtige Unternehmen müssen diskriminierungsfrei agieren.

promedia: Es fehlt nach wie vor ein zentrales Datenrepositorium medienbezogener Entwicklungen. Sollte ein solches Medienregister bei der Staatsministerin für Kultur und Medien aufgebaut werden?

Dörmann: Die SPD-Bundestagsfraktion hat sich von Anfang an für den Aufbau einer umfassenden Mediendatenbank eingesetzt. Diesbezügliche Vorarbeiten des Bundes sind inzwischen von den Landesmedienanstalten übernommen worden. Diese führen und veröffentlichen nun einen Medienkonvergenzmonitor – bestehend aus den beiden Elementen Medien- VielfaltsMonitor und Datenbank. Auch gibt es Studien zur Meinungsrelevanz von Sozialen Medien. Nun gibt es aktuell Überlegungen, alles in einen jährlichen Bericht zur Lage der Medien- und Meinungsvielfalt auszubauen. Ein Vorhaben, das ich für sinnvoll halte und nachdrücklich unterstütze.

promedia: Was halten Sie von dem Vorschlag des Hans-Bredow-Instituts eines „Medienboards“, mit Vertretern von Bund und Ländern, inklusive der jeweils sachthematisch einschlägigen Behörden?

Dörmann: Eine bessere Abstimmung in medienrelevanten Fragen sowohl innerhalb der Bundesregierung als auch im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern ist sehr wünschenswert. Einer der zentralen Diagnosen des HBI-Gutachtens ist, dass wir derzeit eine Mediatisierung aller Lebensbereiche beobachten können. Weil das so ist und unsere heutige Medienwelt so komplex geworden ist, sind meist unterschiedliche Ebenen betroffen. Da ist ein intensiverer Austausch als heute notwendig. Die Grundidee ist also richtig. Dabei halte ich es allerdings auch für sinnvoll, Parlamentarier stärker einzubinden, die mit wirtschafts-, netz- und medienpolitischen Themen befasst sind, anders als es zuletzt bei der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz der Fall war. Das war eine reine Regierungsveranstaltung. Im Bereich der Energie- und Telekommunikationsregulierung gibt es hingegen das positive Beispiel des Beirates bei

der Bundesnetzagentur. Das ist ein im Wesentlichen beratendes Gremium, das sich aus Vertretern der Landesregierungen und Abgeordneten des Bundestages zusammensetzt, was sich durchaus bewährt hat. An einem solchen Modell könnte man sich grob orientieren. Schließlich geht es nicht nur um exekutive Entscheidungen, sondern auch um gesetzliche Rahmenbedingungen, über die das Parlament entscheidet.

promedia: Da die Innovation im Bereich der Regulierung nicht Schritt hält mit der im Bereich von Technik und Wirtschaft schlägt das Gutachten des Hans-Bredow- Instituts, ein „Governance Lab“ vor, indem neue Lösungen erarbeitet werden, die allen Ministerien und Parlamenten zur Verfügung gestellt werden. Was halten Sie von dieser Idee?

Dörmann: Das Gutachten des Hans-Bredow- Instituts thematisiert durchaus zu Recht ein weiteres Spannungsfeld. Wie kommen wir angesichts der dynamischen Entwicklungen der Medienwelt zu angemessenen Regulierungsregeln, die Vielfalt sichern, flexibel sind und gleichzeitig Planungssicherheit bieten? Ob hierfür ein „Governance Lab“ hilfreich sein kann, hinge sicherlich von der konkreten Ausgestaltung ab. Beim Bundeswirtschaftsministerium gibt es ja im Hinblick auf bestimmte Prozesse der digitalen Transformation konkrete Überlegungen für eine Digitalagentur, auch um dynamisch verlaufende Entwicklung wissenschaftlich zu analysieren und kontinuierlich im Sinne einer Technikfolgeabschätzung zu begleiten. Dort könnte man Themen integrieren, die den Medienbereich betreffen.

Hilfreich könnte zudem die Einrichtung einer Enquete-Kommission zur „Medienentwicklung und -regulierung“ sein. Sie müsste versuchen, eine Brücke zu schlagen zwischen den Ebenen Bund und Länder, Regierung

und Parlament sowie der wirtschaftlich-technischen Entwicklung und modernen Regulierungsansätzen. Man könnte teilweise an die Arbeit der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ von 2010 bis 2013 anknüpfen, dabei aber den Fokus neu konkretisieren.

Die damalige Enquete hat immerhin unter Einbeziehung von Expertinnen und Experten dazu beigetragen, dass die dort angesprochenen Themen breiter diskutiert wur-

den, sich die Bundesregierung ein Arbeitsprogramm „Digitale Agenda“ gegeben hat und hierzu ein eigener Bundestagsausschuss eingerichtet wurde. Wegen der besonderen Länderzuständigkeit im Bereich der Sicherung von Meinungsvielfalt müsste man diese sicherlich stark mit einbinden, um gemeinsam getragene Ansätze zu entwickeln. Es wäre doch schon ein sehr positives Signal, wenn sich alle Beteiligten auf einen solchen Weg einlassen könnten.