

Die Rolle der Medien in der Demokratie

Boris P. Paal

Freiheit und Vielfalt der Medien sind komplementäre Wesenselemente einer freiheitlich-demokratischen Gesellschafts- sowie Medienordnung. So sollen die unterschiedlichen gesellschaftlichen, politischen, kulturellen sowie geistigen Strömungen innerhalb einer Gesellschaft bewahrt und abgebildet werden. In diesem Sinne stellen Meinungs- und Medienvielfalt unverzichtbare Voraussetzungen sowohl für die Herstellung von Öffentlichkeit als auch für den öffentlichen Diskurs dar.

Beitrag der Medien

Freiheitlich-demokratische Zivilgesellschaften gründen nicht zuletzt darauf, dass die Bürgerinnen und Bürger sich aus einer Vielzahl allgemein zugänglicher Quellen informieren und ihr Meinungsurteil durch den Vergleich unterschiedlicher, gerade auch öffentlich miteinander konkurrierender Ansichten und Positionen bilden können. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) ist das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung folgerichtig „als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt“ (vgl. BVerfGE 7, S. 208 – Lüth). Die Medien leisten vor diesem Hintergrund einen wichtigen Beitrag zur Herstellung und Sicherung der postulierten Freiheit zur Meinungsäußerung. Erst wenn und soweit Medien allfällige Informationen transportieren und hierdurch die Möglichkeit zu einem kritischen Meinungs Austausch eröffnen, können sich individuelle und öffentliche Meinungsbildungsprozesse hinreichend entfalten. Zu der engen Verknüpfung der Freiheit von Meinungen und Medien führt das BVerfG eindrücklich aus: „Freie Meinungsbildung als Voraussetzung sowohl der Persönlichkeitsentfaltung als auch der demokratischen Ordnung vollzieht sich in einem Prozess der Kommunikation, der ohne Medien, die Informationen und Meinungen verbreiten und selbst Mitteilungen äußern, nicht aufrechterhalten werden könnte“ (vgl. BVerfGE 90, S. 87 – Rundfunkgebühr). Mit Adolf Arndt gilt, dass „es in der industriellen Großgesellschaft ohne Medien keine Demokratie geben kann, weil es ohne sie an der Breite und Intensität der Kommunikation fehlt, durch die sich eine Demokratie konstituiert“ (vgl. Arndt 1969, S. 17). Nach Niklas Luhmann bezieht der Mensch in der modernen Industriegesellschaft all sein Wissen über die Welt, in der er lebt, aus den Massenmedien (vgl. Luhmann 2004, S. 9). Im übertragenen Sinne sind die Massenmedien für die moderne Zivilgesellschaft somit gleichsam dasjenige, was im antiken Athen die Agora, im alten Rom das Forum und im Mittelalter der Marktplatz war.

»Die Medien leisten [...] einen wichtigen Beitrag zur Herstellung und Sicherung der postulierten Freiheit zur Meinungsäußerung.«

Vielfalt als Zielwert

Der Beitrag der Medien zu einem freien Meinungsbildungsprozess ist wiederum eng verknüpft mit dem Postulat einer Vielfalt von Meinungen und Medien in der Demokratie. Meinungs- und Medienvielfalt bilden bedeutsame Voraussetzungen für den Meinungsbildungsprozess, da hierdurch sowohl die Möglichkeit der Entäuberung als auch der Rezeption von Informationen und Inhalten als Grundlagen der Meinungsbildung eröffnet wird. Der vielfältig verfassten Medienlandschaft kommt in diesem Zusammenhang eine wichtige Sicherungsfunktion für ein demokratisch verfasstes Staatswesen zu, denn „[e]ine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Meinungsbildung des Volkes setzt voraus, dass der Einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genug weiß, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können“ (vgl. BVerfGE 44, S. 147 – Öffentlichkeitsarbeit). Das durch die Medien vermittelte Zusammenwirken von öffentlicher Information, öffentlicher Kontrolle und öffentlichem Dialog ermöglicht es den Bürgerinnen und Bürgern, sich auf angemessener Grundlage eine eigene Meinung zu bilden. Freiheit und Vielfalt von Meinungen und Medien sowie gesamtgesellschaftliches Gemeinwohl stehen somit in einem engen Sach- und Wirkungszusammenhang.

»Freiheit und Vielfalt von Meinungen und Medien sowie gesamtgesellschaftliches Gemeinwohl stehen [...] in einem engen Sach- und Wirkungszusammenhang.«

Bedeutung und Funktionen der Medien

Im demokratiebezogenen Meinungsbildungsprozess kommt Medien zunächst die bereits durch die Begrifflichkeit unmittelbar indizierte Transportfunktion zu: Medien machen die Verbreitung und den Empfang von Informationen und Meinungen auf breiter Basis überhaupt erst möglich, was wegen der hohen Zahl der am Kommunikationsprozess Beteiligten und der räumlichen Distanzen im Wege direkter Kommunikation ansonsten praktisch kaum durchführbar wäre (vgl. Lehrke 2006, S. 40 m. w. N.). Für eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung stellen Medien jedoch nicht nur Mittler, sondern darüber hinaus auch bedeutsame meinungsbildende Faktoren dar (BVerfGE 12, S. 260 f. – Deutschland-Fernsehen; 35, S. 222 – Lebach I; 60, S. 64 – Rundfunkrat). Die Bedeutung der Massenmedien erschöpft sich somit nicht in der Rolle als bloßes Transportvehikel der in der Gesellschaft bereits vorhandenen Informations- und Kommunikationsbedürfnisse. Vielmehr gehört zu den originären Aufgaben und Funktionen einer durch die Medien gewährleisteten, verantwortlichen Publizistik auch die rationale Kritik der herrschenden Vorstellungen sowie eine kritische Begleitung des Prozesses öffentlicher Meinungsbildung (vgl. Kübler 1982, S. 75). Deshalb kann der individuellen und der (überindividuellen) öffentlichen Meinung noch eine zusätzliche dritte Kategorie an die Seite gestellt werden, nämlich die veröffentlichte Meinung.

Mit der „veröffentlichten Meinung“ wird die Meinung der Medienmacher im Vergleich zu den gleichsam naturwüchsigen individuellen und öffentlichen Meinungen beschrieben. In diesem Zusammenhang werden Medien deshalb pointiert auch als eine „vierte Gewalt“ im Staat charakterisiert (vgl. etwa Bergsdorf: *Die vierte Gewalt*, 1980). Diese Charakterisierung lässt sich in der Aussage zuspitzen, die Zivilgesellschaft sei zu einer Mediengesellschaft und die Demokratie zu einer Mediendemokratie geworden. Dem Mediensektor kommt nach alledem jedenfalls eine besonders hervorgehobene Stellung in der modernen Kommunikations- und Zivilgesellschaft zu. Es besteht eine gleichsam konstituierende Bedeutung der Medien für die freiheitlich-demokratische Grundordnung (vgl. BVerfGE 35, S. 221 f. – Lebach I; 101, S. 389 – Caroline von Monaco). Die Wirkung der Medien manifestiert sich hierbei in der Gesamtheit der Veränderungen bei den Rezipienten, ausgelöst durch die Begegnung mit den Medien und den durch diese vermittelten Inhalten.

Ökonomische und publizistische Bezüge

Da Medienunternehmen sowohl als Vermittler publizistischer Leistungen (i. e. publizistischer Wettbewerb) als auch als Wirtschaftssubjekte (i. e. ökonomischer Wettbewerb) tätig werden, besteht auf den Medienmärkten eine charakteristische Dichotomie von Ökonomie und Publizistik. Diese Dichotomie beeinflusst die Funktionsbedingungen der medienrelevanten Wettbewerbsordnung und die hieraus ableitbaren Vorgaben für deren Ausgestaltung (vgl. Paal 2010). Es kommt zu Zieldivergenzen, bei denen das Gebot der Staatsunabhängigkeit der Medien in ein Spannungsverhältnis zu der den Medien zugeschriebenen öffentlichen Aufgabe gerät (vgl. Mestmäcker 1986, S. 63). Da die Herstellung publizistischer Medienvielfalt nicht zu den originären Funktionen ökonomischen Wettbewerbs gehört, droht weiterhin ein publizistisches Marktversagen durch Nichterreichung vielfaltsbezogener Leitbilder (vgl. Heinrich 1999, S. 43 ff.; Kiefer 2005, S. 83 ff.).

Da die von den Medienunternehmen angebotenen Leistungen neben den publizistischen erhebliche ökonomische Bezüge aufweisen, betätigen sich Medien an der Schnittstelle von ökonomischem und publizistisch-kulturellem System. Den Medienunternehmen kommt deshalb im Vergleich zu Unternehmen anderer Wirtschaftssektoren anerkanntermaßen eine besondere gesellschaftliche Rolle zu. Diese Rollenbeschreibung spiegelt die Überlegung wider, dass Mediennutzer nicht nur Konsumenten und damit einfache Marktteilnehmer sind, sondern darüber hinaus auch Bürgerinnen und Bürger mit dem Recht sowie dem Anspruch auf kulturelle und politische Partizipation, Beobachtung des politischen Geschehens und Beteiligung an der Meinungsbildung. Die hieraus unter demokratischen, kulturellen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten ableitbare erhebliche gesamtgesellschaftliche Bedeutung der Medien rechtfertigt es, zumindest dem Grunde nach von einer öffentlichen Aufgabe der Medien zu sprechen (vgl. hierzu BVerfGE 20, S. 174 f. – Spiegel; 31, S. 327 ff. – Mehrwertsteuer).

Öffentliche Aufgabe der Medien

Die Benennung einer öffentlichen Aufgabe der Medien nimmt Bezug sowohl auf die realen Verhältnisse als auch auf die gesamtgesellschaftlichen Desiderate unter Einschluss der demokratiebezogenen Bedeutung der Medien. In diesem Sinne urteilte das BVerfG bereits frühzeitig, dass die „Veranstaltung von Rundfunksendungen nach der deutschen Rechtsentwicklung eine öffentliche Aufgabe“ sei und der Rundfunk somit in „öffentlicher Verantwortung“ stehe (vgl. BVerfGE 12, S. 243, 246 – Deutschland-Fernsehen). Aus normativ-demokratietheoretischer Perspektive besteht diese öffentliche Aufgabe der Medien darin, unbeeinflusst und unabhängig von staatlicher Macht (Grundsatz der Staatsferne: vgl. BVerfGE 12, S. 263 – Deutschland-Fernsehen; 57, S. 320 – FRAG; 83, S. 296, 322, 330 – Mehrwertsteuer; 90, S. 88 – Rundfunkgebühr) in vielfältiger Weise Öffentlichkeit, Transparenz und Kontrolle im Hinblick auf relevante Vorgänge in Politik, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft herzustellen sowie die Staatsgewalten kritisch zu beobachten.

Von den Medien erhofft und erwartet werden in diesem Zusammenhang substantielle Beiträge zu gesellschaftlichen Strukturen und Prozessen, insbesondere zu dem bereits mehrfach hervorgehobenen Prozess einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Der Begriff der „öffentlichen Aufgabe“ beschreibt insoweit einen Zielpunkt der Ausgestaltung des Medienbereichs und dient mithin als Synonym für die Einbindung der Medien und deren Betätigung in die Staatszielbestimmungen von Demokratie, Rechts-, Sozial- und Kulturstaatlichkeit. Einwände gegen einen marktbasieren Wettbewerb als Ordnungsgrundlage eines privatwirtschaftlich strukturierten Medienwesens stellen zumeist darauf ab, dass die ganz überwiegend ökonomische Zielsetzung des unternehmerischen Handelns mit der öffentlichen Aufgabe des Medienwesens nicht in Einklang zu bringen sei. Medienpolitische Konflikte entzündeten sich vor diesem Hintergrund vielfach an der Frage nach der konkreten Vereinbarkeit von öffentlicher Aufgabe und privatwirtschaftlicher Struktur.

»Von den Medien erhofft und erwartet werden [...] substantielle Beiträge zu gesellschaftlichen Strukturen und Prozessen, insbesondere zu dem bereits mehrfach hervorgehobenen Prozess einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung.«

Literatur:

Arndt, A.:

Die Massenmedien in der Demokratie. In: M. Löffler (Hrsg.): *Das Publikum.* Berlin u. a. 1969, S. 1–21

Heinrich, J.:

Medienökonomie (Band 2). Wiesbaden 1999

Kiefer, M.-L.:

Medienökonomik. München u. a. 2005²

Kübler, F.:

Medienverflechtung. Frankfurt am Main 1982

Lehrke, A.:

Pluralismus in den Medien. Münster 2006

Luhmann, N.:

Die Realität der Massenmedien. Opladen 2004³

Mestmäcker, E.-J.:

Meinungsfreiheit und Medienwettbewerb. In: ZUM 1986, S. 63–68

Paal, B.:

Medienvielfalt und Wettbewerbsrecht. Tübingen 2010

Paal, B.:

Netz- und Suchmaschinenneutralität im Wettbewerbsrecht. In: AFP 2011, S. 521–532

Sparrow, B./Liu, J./

Wegner, D. M.:
Google effects on memory. In: Science 333/2011, S. 776–778

Medienkonvergenz und Konzentrationsentwicklungen

Darüber hinaus ist die stetig voranschreitende Konvergenz im Medienbereich hervorzuheben, welche, ausgehend vom technischen Fortschritt, nunmehr auch die Inhalte und Märkte erfasst hat – und somit spezifische neue Herausforderungen aufwirft. Kennzeichnend für die gravierenden Veränderungsprozesse ist ein Strukturwandel der Medien, welcher vor allem durch Ökonomisierung und Kommerzialisierung geprägt ist. Zudem beschleunigt und dynamisiert die allgegenwärtige Globalisierung diese Veränderungsprozesse. Aus der hohen Dynamik von Wettbewerb und Markt im Medienbereich entstehen bei stetiger technischer Innovation neue Möglichkeiten, welche wiederum zu tief greifenden Veränderungen sowohl auf Angebots- als auch auf Nachfrageseite führen. Insbesondere aus der Verwendung der Digitaltechnologie erwachsen für Medienunternehmen neue Möglichkeiten der Verbreitung und der Ertragsschöpfung, während zugleich neue Formen der Medienkonzentration sowie der (cross-)medialen Verflechtung möglich und attraktiv werden. Die durch Wettbewerb begründeten Anreize zu Konzentrationsentwicklungen nehmen immer mehr zu, da in einem kompetitiven Umfeld die aus erhöhten Unternehmensgrößen erwachsenden ökonomischen Vorteile erschlossen werden sollen. Die fortschreitende Konvergenzentwicklung begünstigt ihrerseits eine wechselseitige Integration der Informations-, Kommunikations- und Medienmärkte. Medien und die durch sie konstituierten Medienmärkte befinden sich nach alledem in ständiger Veränderung, weshalb der (rechtliche) Ordnungsrahmen betreffend die Ausgestaltung von System und Struktur der Medien vor neuen Herausforderungen steht.

Insgesamt stellen die benannten Konzentrationsentwicklungen eine besondere medien- und gesellschaftspolitische Herausforderung dar, welche durch den engen wechselseitigen Kausal- und Wirkungszusammenhang von Vielzahl und Vielfalt zusätzlich verstärkt wird. Mit dem durch rechtliche Vorgaben unterlegten Leitbild einer Vielfalt von Meinungen und Medien korrespondiert eine besondere Verantwortung des Staates zur Schaffung solcher (rechtlicher) Rahmenbedingungen, welche der Bewahrung einer durch Vielfalt geprägten Meinungs- und Medienlandschaft günstig sind. Nicht zuletzt durch die Schaffung eines geeigneten (rechtlichen) Ordnungsrahmens gilt es, in gesellschafts- und medienpolitisch erwünschter Weise zunächst ökonomische Vielzahl und hierdurch wiederum publizistische Vielfalt abzusichern (Vielfalt durch Vielzahl).

Netzinfrastrukturen und Suchmaschinen

Die Phänomene der Netzinfrastruktur- und der Suchmaschinenneutralität rücken wegen des engen Bedeutungs- und Wirkungszusammenhangs mit den Kommunikationsfreiheiten aus guten Gründen zunehmend in den Fokus des öffentlichen Interesses: Wer über die mediale Wahrnehmbarkeit von Inhalten gebietet, hat maßgeblichen Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess und die Konstruktion der Realität. Dieser Befund gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund neuester naturwissenschaftlicher Erkenntnisse über die Implikationen der Nutzung von digitalen Speichermedien auf das menschliche Erinnerungsvermögen: Die Nutzung von digitalen Speichern und netzgebundenen Suchmaschinentechnologien führt dazu, dass das Gedächtnis gleichsam ausgelagert wird, indem nicht mehr die Informationen selbst, sondern vielmehr ihre Auffindungswege memoriert werden (vgl. Sparrow/Liu/Wegner 2011, S. 776).

Insbesondere auf dem Suchmaschinensektor besteht gegenwärtig eine durch hohe Marktanteile und erhebliche Marktzutrittsschranken induzierte ökonomische Marktmacht zugunsten eines einzelnen Wettbewerbers, i. e. Google. Marktmächtige Suchmaschinen haben die Möglichkeit, durch die Sortierung ihrer Suchergebnisse – sprich durch entsprechende Ausgestaltung der Suchalgorithmen – die Markt- und Wettbewerbsprozesse nachhaltig zu beeinflussen, indem etwa eigene Inhalte und Leistungen bevorzugt behandelt werden. In diesem Sinne bestehen durch Suchmaschinen erhebliche Gefährdungspotenziale sowohl für den freien ökonomischen Wettbewerb als auch für die Voraussetzungen der publizistischen (Meinungs-)Vielfalt, wenn und soweit die Suchmaschinenergebnisse nicht fair sein sollten. Diese Gefährdungspotenziale resultieren vornehmlich aus der besonderen Machtstellung der Suchmaschinen als Gatekeeper und Informationsintermediäre (vgl. hierzu Paal 2011, S. 521).

Gesamtbetrachtung und Ausblick

Die normative Ausgestaltung der Medien und Medienordnung muss der besonderen Bedeutung der Medien für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung gerecht werden, wobei die strukturellen Grundentscheidungen der nationalen und europäischen Kommunikations- und Medienfreiheiten zu beachten sind. So ist nach der Rechtsprechung des BVerfG dem Entstehen „vorherrschender Meinungsmacht“ effektiv und präventiv entgegenzuwirken; in den einschlägigen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wird der Absicherung von Medienvielfalt ebenfalls eine hervorgehobene Stellung zugemessen. Die hohe Aktualität des Themas zeigt sich überdies nicht zuletzt daran, dass eine hochrangige, von der EU-Kommission eingesetzte Expertengruppe, der u. a. die ehemalige Justizministerin Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin angehörte, ihren Abschlussbericht im Januar 2013 veröffentlicht hat, in dem die zentrale Rolle einer freien und vielfältigen Medienlandschaft für eine funktionierende Demokratie hervorgehoben wurde. Dies steht im Einklang mit den Anstrengungen der EU-Kommission im Rahmen eines Drei-Stufen-Plans aus dem Jahre 2007, aufgrund dessen Grundlagen und Indikatoren von Medienvielfalt in der EU untersucht wurden und der den Beginn substanzieller Umwälzungen der vielfaltsbezogenen Rahmenbedingungen im Medienbereich markiert.

Aus der hervorgehobenen Rolle der Medien in der und für die freiheitlich-demokratische Gesellschaftsordnung ergeben sich substanzielle Zielkonflikte zwischen ökonomischen und publizistischen Gesichtspunkten der Vielfalt. Es besteht ein Zielkonflikt zwischen dem (weitgehend) ergebnisoffenen Auswahl- und Entdeckungsverfahren Wettbewerb einerseits und der Meinungs- und Medienvielfalt als dem angestrebten Ergebnis andererseits. Insgesamt bedingen die Veränderungen in der tatsächlichen Medienstruktur eine kontinuierliche Verge-
wässerung über die Begriffsbildungen und Systemtheorien, um hierdurch die (wettbewerbsrechtliche) Medienordnung den Anforderungen und Gegebenheiten des digitalen Informationszeitalters anzupassen. Eine besondere Herausforderung bildet hierbei nicht zuletzt die erforderliche Einbindung von Netzbetreibern und Suchmaschinen, die auf moderne Informationstechnologien zurückgreifen und diese teilweise auch kontrollieren, in das bestehende System der Vielfaltssicherung im Medienbereich. Zudem gilt es, die internationale Dimension der Sicherung von Meinungs- und Medienvielfalt nicht aus dem Blick zu verlieren, da rein nationale Regelungen nur bedingte Aussicht auf dauerhaften Bestand versprechen. Mit Blick auf die den Medienbereich prägenden Entwicklungen der Konvergenz und der Internationali-

sierung gilt es insgesamt, die Grenzen neu und weiter zu denken, um die Voraussetzungen für einen der freiheitlichen Demokratie günstigen Meinungswettbewerb in den Medien aufrechtzuerhalten und abzusichern.

Prof. Dr. Boris P. Paal, M. Jur. (Oxford) ist Ordinarius für Zivil- und Wirtschaftsrecht, Medien- und Informationsrecht sowie Direktor des Instituts für Medien- und Informationsrecht, Abt. I (Privatrecht) an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

