

Medienpolitische Weichenstellungen in Deutschland – Rückblick und Vorausschau*

Gerhard Vowe / Stephanie Opitz / Marco Dohle

Welche Entscheidungen der letzten 60 Jahre waren medienpolitische Weichenstellungen und welche werden es in den nächsten zehn Jahren sein? Unter Weichenstellungen werden diejenigen kollektiv bindenden Entscheidungen verstanden, mit denen die Struktur eines Politikfeldes in zeitlicher, sachlicher und sozialer Hinsicht gebildet wird. Welchen medienpolitischen Entscheidungen in der Vergangenheit und in der Zukunft dieser Stellenwert zukommt, darüber gibt es zahlreiche Vermutungen; es ist aber bislang nicht in einer methodisch kontrollierten Weise ermittelt worden. Um den Konsens und Dissens über die Weichenstellungen auszuloten, wurden Anfang 2007 30 Experten für deutsche Medienpolitik in einem Delphi-Verfahren befragt. Aus dem vorgelegten Katalog von 44 historischen und 35 zukünftigen Entscheidungen wurden von den Experten in hoher Übereinstimmung zwölf historische und drei zukünftige Entscheidungen als Weichenstellungen ausgewählt. Historisch besonders dichte Zeiträume waren die Jahre 1945-49 und 1981-84, in denen die Basis der Medienordnung gelegt bzw. verändert wurde. Deutlich wird ein durchgängiges Primat der Rundfunkpolitik gegenüber den anderen Bereichen der Medienpolitik. Der Onlinebereich schiebt sich aber merklich nach vorne. Zukünftig werden nach Auffassung der Experten Weichen vor allem durch Regeln zur Vielfaltssicherung gestellt. Alle Entscheidungen, die als zukünftige Weichenstellungen eingeordnet werden, werden als sehr wahrscheinlich eingeschätzt. Im Hinblick auf die Akteurskonstellation der Medienpolitik vermuten die Experten, dass sich der Machtzuwachs für Medienanbieter und für inter- bzw. supranationale Organisationen fortsetzt. Zivilgesellschaftliche Akteure bleiben medienpolitisch marginal.

Schlagwörter: Medienpolitik, Mediengeschichte, Akteure, Ereignisse, Delphi-Methode, Rundfunkpolitik

Was ist der Kern von Politik? Wenn man alles Oberflächliche entfernt, dann sieht man Entscheidungen mit kollektiver Bindungskraft:¹ Krieg oder Frieden, Steuern hoch oder niedrig, Verbannung ja oder nein. Das ist seit jeher der Inbegriff der Politik. In Entscheidungen kristallisiert die Wirkung von Politik auf Gesellschaft. Um Entscheidungen drehen sich die politischen Auseinandersetzungen. Und um die Macht zur Entscheidung einzuhegen, werden politische Ordnungen geschaffen. Folglich bilden kollektiv bin-

* Wir danken Vera Gassen, Kristina Jakubek und Michael Kieffer, die in einem Studienprojekt im Rahmen ihres Masterstudiums „Politische Kommunikation“ an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf mit uns die Untersuchung durchgeführt haben. Ohne diese Zusammenarbeit wäre die Realisierung des Projekts nicht möglich gewesen. Wir danken außerdem Wolfgang Schulz, Klaus Beck, Otfried Jarren, Christoph Strünc und vier anonymen Gutachtern für hilfreiche Hinweise zu Inhalt und Vorgehen der Befragung und zu einer früheren Fassung dieses Aufsatzes. Vor allem aber danken wir den Experten, die an der Befragung oder am Pretest teilgenommen haben (s. Anhang).

1 So kennzeichnete Talcott Parsons (1969: 352) das funktionale Charakteristikum der Politik. Nicht nur in dem Teil der soziologischen Theorie, der einen „Rational-Choice“-Ansatz verfolgt, wird „Entscheidung“ mit allen ihren Implikationen als das herausragende Merkmal der Moderne begriffen (vgl. Schimank 2005).

dende Entscheidungen auch den Kern von Medienpolitik – Entscheidungen, die der öffentlichen Kommunikation einen Rahmen setzen und sie damit zugleich ermöglichen und beschränken. Dabei sind nicht alle Entscheidungen gleichrangig. Die meisten Entscheidungen beschleunigen oder verlangsamen eine Entwicklung, sie lösen Detailprobleme (und werfen neue auf), aber sie geben keine Richtung vor und sind mit relativ geringem Aufwand korrigierbar. Doch ab und an steht die Politik am Scheidewege, und mit der Entscheidung werden Weichen gestellt; die Politik ändert ihre Richtung und mit ihr die Gesellschaft. Diese Entscheidungen sind nur schwer rückgängig zu machen.

1. Fragestellung: Welche Entscheidungen waren medienpolitische Weichenstellungen und welche werden es sein?

Nach diesen Weichenstellungen fragen wir rückblickend: Welche Entscheidungen in der deutschen Medienpolitik der letzten 60 Jahre waren Weichenstellungen? Und wir fragen vorausschauend: Wo deuten sich für die nächsten zehn Jahre solche Weichenstellungen an?

In der *Voraussicht* ist weitgehend unklar, wer in nächster und übernächster Zeit in welchen Bereichen vor solchen Weichenstellungen stehen wird. Die Digitalisierung der medialen Kommunikation birgt eine Fülle von Problemen, die grundlegende Entscheidungen erfordern werden. Aber wo und von wem? Auch die Globalisierung und die Ökonomisierung zeitigen Entscheidungsbedarf. Aber sind deshalb Weichenstellungen erforderlich? Oder sind die Pfade so gebahnt, dass die erwartbaren Entscheidungen sich aus der Logik des einmal eingeschlagenen Weges ergeben und allenfalls noch Nuancen verändert werden können?²

Aber auch im *Rückblick* ist Klärungsbedarf. Wer hat wann welche medienpolitischen Weichen gestellt? Vieles war unbestreitbar wichtig, und noch mehr wurde als „höchst wichtig“ stilisiert. Aber welche Entscheidungen sind aus der Distanz als strukturbildend einzustufen? Bei manchen Entscheidungen wird man sich über die Bedeutung schnell einig werden: z. B. war die Vergabe von Presselizenzen durch die Alliierten sicherlich eine Entscheidung, von der die Presselandschaft Deutschlands bis heute geprägt ist. Aber kommt dem Verzicht auf ein Presserechtsrahmengesetz eine ähnliche Bedeutung zu? Und sicher waren die Einführung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und des dualen

2 Die aktuelle medienpolitische Diskussion bietet keine belastbaren Kriterien, welche der erörterten anstehenden Entscheidungen als Weichenstellung zu bezeichnen ist. Zumeist wird in der öffentlichen Diskussion die Bedeutung einer Entscheidung durch Beteiligte oder Betroffene stark vergrößert, um ihr öffentliche Aufmerksamkeit zu sichern. Wissenschaftliche Studien, in denen die Bedeutung erwartbarer medienpolitischer Entscheidungen systematisch eingeschätzt wird, liegen weder aus Deutschland noch aus anderen Ländern vor.

Systems Entscheidungen von zentraler Bedeutung. Aber welche Entscheidungen waren es noch? Und gab es solche Entscheidungen für den Online-Bereich?³

Es ist also nicht trivial, auch retrospektiv zu fragen: Wo und wann wurden medienpolitische Weichen gestellt? Und: Wer stellte die Weichen? Kann man in der Fülle einzelner Entscheidungen ein Muster erkennen mit Vorder- und Hintergrund? Das sind *Frage erster Ordnung* in sachlicher, sozialer und zeitlicher Hinsicht, die sich auf die Entscheidungen selbst richten – retrospektiv und analog dazu prospektiv. In *zweiter Ordnung* fragt sich für die Retrospektive, wie diese Weichenstellungen im Nachhinein gesehen werden: Werden diese Weichenstellungen von verschiedenen Positionen aus unterschiedlich gesehen? Verändert sich die Sicht der Weichenstellungen? Wie sind die Sichtweisen der Weichenstellungen miteinander verknüpft? Analog können auch für die prospektive Sicht Fragen zweiter Ordnung gestellt werden, z. B. wie unterschiedlich und wie veränderlich die Sicht ist.

2. Theoretischer Ansatz: Weichenstellungen als Kern der Medienpolitik

2.1 Zum Begriff der politischen Weichenstellung: Strukturbildende Entscheidungen unter sachlichem, zeitlichem und sozialem Aspekt

Unserer Studie liegt der Ansatz zugrunde, Politik in allen ihren Facetten von einem bestimmten Typ politischer Entscheidungen aus zu begreifen: Von den Weichenstellungen her sollen Funktion, Struktur und Evolution der Medienpolitik erschlossen werden. Weichenstellung ist eine Zuschreibung, mit der Entscheidungen einer bestimmten Qualität ausgezeichnet werden.

Um zu verstehen, welche Qualitäten den „Weichenstellungen“ zugeschrieben werden, ist es hilfreich, die Semantik des Begriffs der „politischen Entscheidung“ zu erkunden (vgl. Grimm / Grimm 1862: 598; Simpson / Weiner 1989: 329). „Entscheiden“ und „decide“ gehen etymologisch auf ein indogermanisches Verb zurück, das „schneiden, spalten, trennen“ bedeutete. Auch „Ent-Scheidung“ ist semantisch eine Form von *Trennung*. In der Sprachgeschichte sind drei Bedeutungsdimensionen von Entscheidung nachweisbar, die in unterschiedlicher Weise auf Trennung verweisen. Entlang dieser Dimensionen können semantische Nuancen von politischer Entscheidung markiert werden.

Erstens ist eine politische Entscheidung unter sachlichem Aspekt eine *Auswahl*: Es stellt sich ein politisch relevantes Problem, für das es mehrere Lösungen gibt, aus denen eine ausgewählt wird – die „resolution“. Dieser „Entscheid“ ist sichtbar kontingent, denn grundsätzlich hätte immer auch eine andere Möglichkeit ausgewählt werden können. Mit der Auswahl wird ein Möglichkeitsraum aufgespannt, in dem die ausgeschlos-

3 Diese Fragen werden in der Literatur nicht klar beantwortet. In den chronologischen Dokumentationen wird prinzipiell auf eine Gewichtung verzichtet (Kopper 1992, Schütz 1999). In einführenden Darstellungen der deutschen Medienlandschaft (z. B. Altendorfer 2001 / 2004, Mai 2005, Meyn 2004, Pürer / Raabe 1994, Stüber 1998, Tonnemacher 2003) werden vor allem die höchstrichterlichen Entscheidungen zu Medienfragen herausgehoben und zumeist ohne Gewichtung aufgezählt oder ihre Gewichtung auf subjektive Einschätzungen gegründet. In der Regel sind die Darstellungen stark rundfunkorientiert. Bis in jüngste Veröffentlichungen hinein bleibt der Online-Bereich peripher (vgl. Puppis 2007). In medienhistorischen Darstellungen (z. B. Bausch 1980, Wilke 1999, Hodenberg 2006: 145ff.) ist entweder der Zeitraum zu begrenzt für eine Gesamtschau oder es wird ein Ansatz verfolgt, der einzelnen Entscheidungen ein geringeres Gewicht zumisst.

senen Lösungen präsent bleiben. Man entscheidet sich für etwas und damit immer gegen etwas. Eine Entscheidung ist also unter sachlichem Aspekt die kontingente Auswahl einer Problemlösung. Diese Auswahl ist prinzipiell gegen Willkür durch eine Begründungspflicht gesichert. Sie steht unter einem Rationalitätspostulat. Die Informationskapazität der Entscheidenden ist unter diesem Aspekt der Engpass für Entscheidung. Politisch ist eine Entscheidung dann, wenn Problem und Problemlösung allgemeine Relevanz zugeschrieben wird. Bei einer Weichenstellung wird zwischen unterschiedlichen Strukturbildungen ausgewählt, also zwischen Möglichkeiten, einen Rahmen für weitere Politik zu setzen. Bei Entscheidungen über Verfassungen und andere Verfahrensordnungen ist dies wahrscheinlicher als bei Entscheidungen über Gesetze, Verordnungen oder Standards.

Betrachtet man zweitens eine politische Entscheidung unter zeitlichem Aspekt, dann wird deutlich, dass Entscheidung nicht nur ein Ergebnis hat, sondern auch ein Prozess ist. Im Mittelpunkt des Prozesses steht der *Entscheidungsakt*. Von ihm geht alles aus, auf ihn läuft alles zu. Der Akt hat eine Vergangenheit. Unter den Bedingungen knapper Zeit wird er sachlich und sozial vorbereitet, z. B. durch eine Abwägung der Möglichkeiten und durch eine Einflussnahme der verschiedenen Interessenten. Mit einem „Beschluss“ oder „Entschluss“ wird eine mehr oder weniger öffentliche Debatte beendet, die Teil des Entscheidungsprozesses ist. Und der Entscheidungsakt hat eine Zukunft: er soll das Kommende festlegen auf das Gewollte, das Entschiedene. Diese Zukunft wird in der Vergangenheit des Aktes vorwegzunehmen versucht, es werden die Folgen prognostiziert und abgewogen. Und vor allem im Hinblick auf die Folgen sind nicht alle politischen Entscheidungen gleichwertig. Es gibt Entscheidungen, von denen viele weitere Entscheidungen geprägt werden – *Weichenstellungen*, von denen abhängt, in welche Richtung der Zug der Politik fährt.⁴ Mit ihnen wird der zukünftige politische Spielraum definiert. Diese strategischen Entscheidungen sind Zäsuren, mit ihnen wird ein Strich unter die Vergangenheit gemacht. Dadurch prägen sie das kollektive Gedächtnis in dem jeweiligen Politikfeld: man erinnert sich an sie, man bezieht sich auf sie. Unter zeitlichem Aspekt ist eine Entscheidung also ein Einschnitt in eine Prozedur der Abwägung und Einflussnahme; eine Weichenstellung ist dann ein besonders tiefer Einschnitt, der Vergangenheit nicht gradlinig fortsetzt und Zukunft prägt.

Betrachtet man drittens eine politische Entscheidung unter sozialem Aspekt, so sieht man Entscheidung als *Akteurskonstellation*. „Entscheiden“ ist in seiner ursprünglichen Bedeutung ein richterliches Urteil. Mit diesen Urteilen wurden Konflikte geschlichtet, Wettbewerbe entschieden, Streitfragen beantwortet. Das impliziert unterschiedliche Varianten einer sozialen Grundkonstellation. Die besteht aus mindestens zwei konkurrierenden Akteuren, die unterschiedliche Auffassungen vertreten, welche Auswahl die bessere Lösung ist. Hinzu tritt ein Entscheider, der in anerkannter Weise befugt ist, das Strittige zu entscheiden. Dies ist in Begriffen wie Schiedsrichter oder Schiedsspruch noch erkennbar. Diese Grundkonstellation kann in mehreren Dimensionen variieren (Zahl der Akteure, Divergenz der Interessen, Verhältnis der Ressourcen; vgl. Schimank

4 Diese strategischen Entscheidungen und ihre weitreichenden Folgen bilden das Gegenstück zu der Sequentialität, die im Konzept der „Pfadabhängigkeit“ in den Mittelpunkt gerückt wird. Dort sind es mehr oder weniger zufällige, meist unbedeutende Ereignisse in der Frühphase einer Entwicklung, die über eine Kette positiver Rückkopplungen einen Verlaufspfad markieren und zu einer stabilen Dominanz einer bestimmten Problemlösung führen, auch wenn effizientere Alternativen zur Verfügung stehen. Zu Geschichte, Reichweite und Problematik des Konzepts s. Beyer 2006; Werle 2007.

2005: 122ff.). Die Bewältigung der Konflikte in der Konstellation ist unter diesem Aspekt der Engpass für Entscheidung. Von einer politischen Entscheidung wird kollektive Bindungskraft erwartet. Das heißt, auch von denjenigen, die nicht selbst an der Entscheidung beteiligt waren, wird erwartet, dass sie sich an die Entscheidung halten. Die Verbindlichkeit für ein Gemeinwesen macht das Eigentliche einer politischen Entscheidung aus; auch private Entscheidungen können weitreichende (politische) Folgen haben, aber ihnen kommt prinzipiell keine kollektive Bindungskraft zu. Das stellt besondere Anforderungen an die Legitimität der Entscheidenden, insbesondere an diejenigen, die für Weichenstellungen verantwortlich zeichnen. Denn mit Weichenstellungen werden Akteurskonstellationen konstituiert, nicht nur aktualisiert. Mit und durch Weichenstellungen kommen neue Akteure ins Spiel oder werden Dominanzverhältnisse verändert. Unter sozialem Aspekt ist eine politische Entscheidung also eine autoritative Regelung – die Zuweisung von Chancen und Risiken durch eine anerkannte Autorität. Dies muss nicht unbedingt der Staat sein. Aber der überwiegende Teil der kollektiv bindenden Entscheidungen wird von Instanzen getroffen, an denen staatliche Instanzen unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind.⁵ Gremien der Selbst- oder Co-Regulierung sind insofern politisch relevant, wie sie kollektiv bindende Entscheidungen treffen. Daran knüpft der Governance-Begriff an (Benz / Lütz / Schimank 2007).

Komplex werden Entscheidungen dadurch, dass die Probleme in sachlicher, zeitlicher und sozialer Hinsicht einander vorantreiben.⁶ Und aus dem Zusammenwirken von Momenten aus allen drei Dimensionen ergibt sich der Charakter von Weichenstellungen: Politische Entscheidungen sind insoweit Weichenstellungen, wie ihnen unter sachlichen, zeitlichen und sozialen Aspekten strukturbildende Qualitäten zugeschrieben werden: wenn sie als Einschnitt von langfristiger Bedeutung gesehen werden, als „Entscheidung über Entscheidungsprämissen“ (Luhmann 2000: 397) und / oder als Konstitution einer Akteurskonstellation. Dem Begriff der Weichenstellung liegt die Entscheidung von fundamentalen und inkrementalen Entscheidungen zugrunde (Etzioni 1967, Schimank 2005: 356). Die Politik des „Muddling Through“ (Lindblom 1959) baut darauf, dass in fundamentalen Entscheidungen der Rahmen gesetzt wurde, innerhalb dessen dann inkremental entschieden werden kann.⁷ Ein prototypisches Ergebnis fundamentaler Entscheidungen sind Verfassungen, aber auch Entscheidungen, die rechtlich weit unterhalb von Verfassungen angesiedelt sind, denen man aber Präzedenzcharakter zubilligt, können die Charakteristika von Weichenstellungen erfüllen.⁸

-
- 5 Im Folgenden werden auch Gerichtsentscheidungen in den Kranz der medienpolitischen Entscheidungen einbezogen, sofern sie kollektiv bindenden Charakter haben, wie dies bei den Rundfunkurteilen des BVerfG der Fall ist.
 - 6 So fehlt die Zeit, ein politisches Problem zu klären, das wiederum mindert die Möglichkeit, andere von einer Lösung zu überzeugen, das wiederum hält auf, so dass die Zeit fehlt usw. (vgl. Schimank 2005, 121ff).
 - 7 Inkrementale Entscheidungen unterscheiden sich unter allen Aspekten von fundamentalen: sie sind weniger umstritten und weniger komplex, da sie enger an das Bestehende anknüpfen, und sie sind leichter rückholbar (trial and error).
 - 8 Zu unterscheiden sind außerdem verschiedene Ebenen von Entscheidung. In jedem der genannten Aspekte wird *über* Entscheidungen entscheiden: in zeitlicher Hinsicht ist zu entscheiden, wann entschieden wird, in sachlicher Hinsicht, was mit Priorität zu entscheiden ist, in sozialer Hinsicht, wer entscheiden darf. Alle diese reflexiven Entscheidungen als „Weichenstellungen“ zu bezeichnen, hieße, den Begriff zu inflationieren.

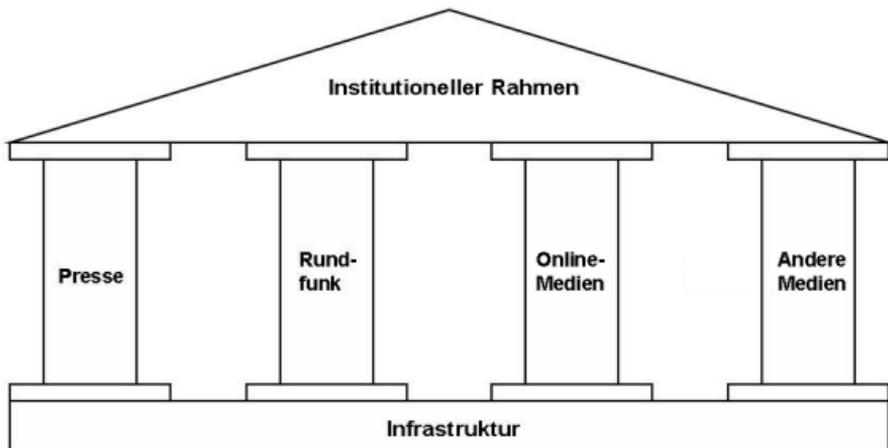
2.2 Struktur der Medienpolitik: Grundfragen und Bereiche

Dementsprechend bilden den Kern von Medienpolitik die kollektiv bindenden Antworten auf die drei Grundfragen von Medienpolitik:⁹

1. Wer darf und wer darf nicht in bestimmten Rollen öffentlich kommunizieren? Regeln für Akteure!
2. Was darf und was darf nicht öffentlich kommuniziert werden? Regeln für Inhalte!
3. Wie darf und wie darf nicht öffentlich kommuniziert werden? Regeln für Verfahren!

Insgesamt ergibt sich aus den jeweiligen Antworten ein Rahmen für die mediale öffentliche Kommunikation, nicht nur für deren publizistisch-politischen Teil. Die Entscheidungen sind zum Teil medienübergreifend, zum Teil medienspezifisch. Wir haben die Struktur der Medienpolitik als Kombination aus sechs Elementen modelliert und als Tempel visualisiert (s. Abb. 1).

Abbildung 1: Bereiche der Medienpolitik



Die drei Medienbereiche Presse, Rundfunk und Online-Medien, die sich jeweils aus verschiedenen Medien zusammensetzen, werden deshalb ausgezeichnet, da sie aus einer publizistischen Sicht von besonderer Bedeutung sind und deshalb von der Medienpolitik immer bevorzugt beobachtet und behandelt wurden. Traditionell wird unter Medienpolitik nur die Politik verstanden, die den Bereich der „Massenkommunikation“ berührt, während die „Individualkommunikation“ der Kommunikationspolitik zugeordnet wurde. Durch die Online-Medien ist diese Grenze durchlässiger geworden. So betreffen Regelungen für das Internet beide Bereiche. Selbstverständlich wird auch für Film, Tonträger und andere Medien ein Rahmen gesetzt; dies ist in einer vierten

9 Zu dieser Strukturierung auf dem Hintergrund unterschiedlicher theoretischer Ansätze in der Forschung zur Medienpolitik s. Vowe 2003.

Säule zusammengefasst.¹⁰ Das Fundament bilden politische Entscheidungen zur „Infrastruktur“: das sind die basalen Leistungen und Ressourcen, auf die Medien insgesamt angewiesen sind, z. B. eine technische Infrastruktur oder die Ausbildung von Personal oder die Versorgung mit publizistischem „Rohstoff“ aus Agenturen und Pressestellen („Content“). Das Dach der Medienpolitik wird vom institutionellen Rahmen gebildet: Das sind die medienpolitisch relevanten expliziten Entscheidungen *über* medienpolitische Entscheidungen, z. B. darüber, wer etwas entscheiden darf (generelle Kompetenzregelungen) oder was überhaupt dem Zugriff der Medienpolitik obliegt (grundlegende Kommunikationsfreiheiten) oder wie etwas entschieden werden muss (prozedurale Regelungen).¹¹

3. Untersuchungsdesign

Um die Beantwortung der eingangs gestellten Fragen nach den Weichenstellungen auf ein solides Fundament zu stellen, haben wir Experten befragt, und zwar mit Hilfe der Delphi-Methode.

3.1 Profil der Delphi-Methode

Die Delphi-Methode ist ein Untersuchungsverfahren, in dem Experten für einen komplexen Sachverhalt einzeln mit einem standardisierten Instrument befragt werden, wobei die Befragung mehrstufig verläuft und den Befragten zwischen den Stufen die (aggregierten und anonymisierten) Antworten der anderen Befragten rückgekoppelt werden. Damit können Konsens und Dissens zwischen den Experten valider ermittelt werden als in einmaligen Befragungen, da die Experten die Möglichkeit bekommen, ihre Einschätzung nach Kenntnis der Antworten anderer zu überprüfen (vgl. Häder 2000, Häder / Häder 2000).

Charakteristische Merkmale der Delphi-Methode sind also in sozialer Hinsicht die spezifische Zusammensetzung der Befragten (Befragung einer Gruppe von Personen, denen das Expertenmerkmal für den fraglichen Bereich gemeinsam ist, die sich aber in anderen Merkmalen unterscheiden), in sachlicher Hinsicht die spezifischen Eigenschaften des Gegenstands (Befragung zu komplexen und diffusen Gegenstandsbereichen in standardisierter Form) und in zeitlicher Hinsicht die Mehrfachbefragung (Befragung in mehreren Wellen mit zwischenzeitlicher Rückkopplung).

Mittlerweile wurden auch im Kommunikationsbereich einige Erfahrungen mit der Delphi-Methode gesammelt.¹² In der Literatur werden wenige Beispiele für die Anwendung der Delphi-Methode auf retrospektive Fragen erwähnt (vgl. Linstone / Turoff 2002: 78, Strauss / Zeigler 1975: 255). Mit unserer Kombination von retrospektiver und prospektiver Dimension wird in methodischer Hinsicht Neuland betreten.

-
- 10 Diese vierte Säule wird im Folgenden nicht behandelt. Die betreffenden Medien spielen in der Medienpolitik eine nachgeordnete Rolle, da ihnen eine geringere publizistische Bedeutung zugemessen wurde.
 - 11 Für diese einzelnen Bereiche von Medienpolitik haben sich unterschiedliche Akteurskonstellationen und Entwicklungsmuster herausgebildet, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann.
 - 12 Beispiele sind: Seeger 1979, Weischenberg / Altmeyen / Löffelholz 1994, Beck / Glotz / Vogelsang 2000, Busch 2000, Kaletka 2003, Oertzen / Cuhls / Kimpeler 2006 und Swisscomm 2007.

3.2 *Expertensample*

Dreh- und Angelpunkt einer Delphistudie ist die Zusammensetzung des Expertensamples.¹³ Eine Vollerhebung unter medienpolitischen Experten ist schon deshalb nicht möglich, weil die Grundgesamtheit nicht bekannt ist. Wir haben uns für eine bewusste Auswahl von Personen mit ausgewiesener Expertise für deutsche Medienpolitik entschieden – ohne Unterscheidung von Vergangenheit und Zukunft. Die Zahl der Befragten wurde auf 30 festgelegt. Auswahlprinzip war, dass im Sample möglichst viele unterschiedliche *medienpolitische Perspektiven* vertreten sein sollten. Aufgrund unserer Kenntnis des medienpolitischen Diskurses haben wir folgende Perspektiven unterschieden:

- Aufsicht über den privaten Rundfunk,
- Beratung in medienpolitischen Fragen,
- internationale Organisationen mit medienpolitischen Aufgaben,
- Kommunikationswissenschaft,
- Mediengeschichte,
- Medienjournalismus,
- Medienökonomie,
- Medienrecht,
- Medienverbände,
- öffentlich-rechtlicher Rundfunk.

Da wir eine Experten- und keine Entscheiderbefragung durchführen wollten, haben wir darauf verzichtet, in das Sample auch die aktiven Medienpolitiker der Parteien oder der Exekutive einzubeziehen.¹⁴ Für jede Perspektive haben wir jeweils markante Personen gebeten, den Fragebogen persönlich zu beantworten, ohne ihn als Verlautbarung ihrer jeweiligen Organisation zu verstehen. Nach dem „Schneeballprinzip“ war ein Teil der Teilnehmer aufgrund von Vorschlägen rekrutiert worden, um die wir einen Stamm von 20 Experten gebeten hatten. Die Perspektiven waren zahlenmäßig unterschiedlich im Sample vertreten. Wissenschaft und Praxis waren etwa gleich stark präsent. Auf diese Weise wurde eine in sich jeweils heterogene Mischung von Interessenten und Beobachtern erreicht.¹⁵ Die Bereitschaft der angefragten Experten, an der Studie mitzuwirken, war hoch. 30 von 33 Angefragten sagten zu. Bis auf einen Teilnehmer nahmen alle an beiden Wellen teil.

13 S. Anhang. Aus Gründen der Kürze und Lesbarkeit ist im Folgenden immer von „Experten“ in der maskulinen Form die Rede; selbstverständlich sind damit immer die männlichen und die weiblichen Befragten gemeint.

14 Der überwiegende Teil des Expertensamples ist in Entscheidungsprozesse einbezogen, zumeist in beratender Funktion. Aber auch diejenigen, die an medienpolitischen Entscheidungen mitgewirkt haben und/oder mitwirken, wurden als Experten befragt, nicht als Entscheider. Dennoch ist die Nähe zum politischen Entscheidungsprozess zumindest bei den prospektiven Einschätzungen zu bedenken. Vertreter einzelner Medienunternehmen wurden nicht befragt, da deren Sichtweise durch die Verbände bereits angemessen vertreten war. Öffentlich-rechtliche Anbieter waren durch einen Intendanten vertreten.

15 Eine Validierung der Expertenauswahl durch Datenbanken (SSCI, Google Scholar), die Fachliteratur (Register der Informationsdienste) oder durch öffentliche Präsenz (LexisNexis) erwies sich nicht als hilfreich, da dies immer nur einen kleinen Ausschnitt des Expertenkreises abdeckt. So ist nur ein Teil der Experten in der wissenschaftlichen Diskussion präsent (und hier in verschiedenen Disziplinen). Dies relativiert die Aussagekraft von Indikatoren für den wissenschaftsinternen Status. Umgekehrt ist nur ein Teil der Experten in der öffentlichen Diskussion präsent, was wiederum die Aussagekraft der entsprechenden Quellen relativiert.

Die Befragung war nicht anonym. Dies war den Befragten durch das Anschreiben und die persönliche Adressierung des Fragebogens bekannt. Ihnen war aber Vertraulichkeit zugesichert worden. Die Rückkopplung nach der ersten Welle geschah in aggregierter Form, es war kein Rückschluss auf individuelle Positionen möglich. Die Namen der anderen Experten waren den Befragten nicht bekannt. Die Experten beteiligten sich also im Vertrauen auf die Qualität der anderen Experten.

3.3 Zeitlicher Ablauf

Wir haben uns für ein Design der Befragung mit zwei Wellen entschieden.¹⁶ Die Feldzeit währte von Dezember 2006 bis Mai 2007. In der Zeit waren keine Ereignisse zu verzeichnen, die starken Einfluss auf die Beantwortung hätten nehmen können. Die erste Welle wurde im Februar 2007 ausgewertet und den Teilnehmern ein Fragebogen der zweiten Welle zugesandt, der bei jedem Item Angaben über die aggregierten Antworten enthielt. So wurde den Experten zu allen Entscheidungen mitgeteilt, wie die prozentuale Verteilung der Antworten in der ersten Welle ausgefallen war und bei welchem Wert sich eine relative Mehrheit sammelte. Die Befragten hatten also die Möglichkeit, ihre Antworten in der zweiten Welle entsprechend zu verändern.

3.4 Instrument

Der Fragebogen enthielt fünf *Fragenkomplexe*:¹⁷

1. Relevanz von vergangenen medienpolitischen Entscheidungen,
2. Relevanz der medienpolitischen Akteure in retrospektiver Hinsicht,
3. Relevanz der medienpolitischen Akteure in prospektiver Hinsicht,
4. Relevanz und Eintrittswahrscheinlichkeit zukünftiger medienpolitischer Entscheidungen,
5. Einschätzung der eigenen Fachkompetenz in den verschiedenen Medienbereichen.¹⁸

Die beiden Kataloge der medienpolitischen Entscheidungen sind in einem mehrstufigen Verfahren entstanden. In Frage kamen alle diejenigen medienpolitischen Entscheidungen, von denen wir annahmen, dass sie potenziell als Weichenstellungen eingestuft werden könnten.¹⁹ Für den *retrospektiven Teil* wurden 28 medienpolitische Entscheidungen

16 In der Literatur werden auch drei und mehr Wellen erörtert. Zumeist nehmen die Veränderungen der Antworten in der dritten Welle rapide ab, im gleichen Maße steigt die Panelmortalität. Eine weitere Welle war also weder nötig noch möglich.

17 Der Fragebogen ist einzusehen unter www.medien-delphi.de.

18 Die Ergebnisse zu diesem Punkt zeigen eine hohe selbsteingeschätzte Kompetenz über alle Bereiche hinweg (Presse: $M = 4.25$, $SD = 1.60$; Rundfunk: $M = 5.37$, $SD = .79$; Online-Medien: $M = 4.41$, $SD = 1.45$; Infrastruktur: $M = 4.67$, $SD = 1.37$; Institutioneller Rahmen: $M = 5.17$, $SD = .95$; wobei jeweils „1“ = „wenig Beschäftigung“ mit jeweiligem Feld; „6“ = „intensive Beschäftigung“ mit jeweiligem Feld).

19 Die Auswahl der Entscheidungen erfolgt im Hinblick auf ihre medienpolitische Relevanz im oben dargelegten Sinne – also im Hinblick auf die öffentliche Kommunikation. Retrospektiv wurden Entscheidungen nicht einbezogen, die überwiegend die Individualkommunikation betreffen, wie z. B. die Telefonkommunikation. Es wurden aber Entscheidungen aufgenommen, die im Zuge der Digitalisierung auch die öffentliche Kommunikation betreffen, wie z. B. Datenschutz oder die Dominanz von Microsoft.

ausgewählt, einschließlich der relevanten Nicht-Entscheidungen.²⁰ Dafür wurden verschiedene Quellen zur Medienpolitik in Deutschland ausgewertet, insbesondere Einführungen (Altendorfer 2001 / 2004, Jarren / Donges 2006, Meyn 2004, Ronneberger 1978, Tonnemacher 2003) und Chroniken, in denen die medienpolitisch bedeutsamen Ereignisse der deutschen Nachkriegsgeschichte detailliert verzeichnet sind (Kopper 1992, Schütz 1999). Der ursprüngliche Katalog wurde nach dem Pretest verändert.²¹ In der ersten Welle wurden durch die Befragten 16 Entscheidungen ergänzt, so dass in der zweiten Welle insgesamt 44 retrospektive Entscheidungen bewertet wurden.²² Die Entscheidungen waren nach den genannten Bereichen der Medienpolitik gruppiert und als Statements formuliert (s. Abb. 2). Die Befragten wurden gebeten, die Relevanz dieser Entscheidung aus heutiger Sicht einzuschätzen. Dafür stand ihnen eine sechsstufige Skala mit den Endpunkten „Nicht von Bedeutung“ und „Von herausragender Bedeutung“ zur Verfügung. Die Experten wurden also um ein Rating der Entscheidungen gebeten; erst aus den aggregierten Werten sollte sich ein Ranking ergeben. Es war in der ersten Welle möglich, Bemerkungen zu machen.

Für den *prospektiven Teil* wurden 35 medienpolitische Entscheidungen ausgewählt. Hier dienten Fachliteratur und aktuelle Informationsdienste²³ als Quelle. Der Katalog wurde durch den Pretest und dann noch einmal durch die Befragten selbst verändert: Zwei Entscheidungen wurden zur Streichung vorgeschlagen, zwei wurden ergänzt, so dass es in der zweiten Welle bei 35 prospektiven Entscheidungen blieb. Die Entscheidungen waren nach dem Zufallsprinzip aufgelistet, um Ausstrahlungs- und Ermüdungseffekte zu minimieren. Für die zukünftigen Entscheidungen wurde zunächst die Einschätzung der *Relevanz* auf einer sechsstufigen Skala mit den Eckpunkten „Nicht von Bedeutung“ und „Von herausragender Bedeutung“ abgefragt. Im Anschluss daran wurde die Einschätzung der *Wahrscheinlichkeit* des Eintreffens auf einer zweiten sechsstufigen Skala mit den Eckpunkten „Wird in den nächsten 10 Jahren sicher nicht eintreffen“ und „Wird in den nächsten 10 Jahren sicher eintreffen“ abgefragt. Der Begriff der Weichenstellung als einer politischen Entscheidung, der strukturbildende Kraft in sachlicher, sozialer und zeitlicher Hinsicht zugeschrieben wird, wurde mit Hilfe dieser

20 Bei „Nicht-Entscheidungen“ wird eine Entscheidung verhindert, verzögert oder so verändert, dass sie die ihr zuge dachte Wirkung nicht erfüllen kann (vgl. Bachrach / Baratz 1963). Die Rekonstruktion von „Nicht-Entscheidungen“ stößt auf erhebliche methodische Probleme, da der jeweilige Entscheidungsverlauf schwer rekonstruierbar ist. Trotz intensiver Recherche konnte nur eine „Nicht-Entscheidung“ in den Katalog aufgenommen werden: der Verzicht auf ein Presserechtsrahmengesetz. Der Katalog der prospektiven Entscheidungen bietet in Zukunft die Möglichkeit, Nicht-Entscheidungen zu identifizieren.

21 Da der Fragebogen zu lang zu werden drohte, wurden einige Entscheidungen gestrichen, deren Relevanz niedriger eingestuft wurde, so z. B. die Zulassung der Altverleger, die Einsetzung der Michel-Kommission zur Beteiligung der Verleger am Fernsehen und die Versteigerung der UMTS-Lizenzen.

22 Die in der ersten Welle durch die Experten ergänzten Entscheidungen wurden zum überwiegenden Teil in den Fragebogen der zweiten Welle aufgenommen, konnten dann aber auch nur einmal, in der zweiten Welle, durch die Experten eingeschätzt werden. Entscheidungen aus der Zeit nach dem Januar 2007, z. B. das Urteil des BVerfG zur Gebührenfestsetzung und die Verabschiedung des Telemediengesetzes, konnten nicht berücksichtigt werden.

23 Es wurden die letzten Jahrgänge von *epd-medien*, *Funkkorrespondenz* und *Digitalmagazin. Info* ausgewertet. Quellen und Erläuterungen für jede der potenziellen Entscheidungen finden sich unter www.medien-delphi.de.

Skalen operationalisiert und kann sich dadurch auf quantifizierbare Zuschreibungen durch die Experten stützen (s. 4.1.1).

Die Relevanz der Akteure wurde retrospektiv und prospektiv anhand einer Klassifikation von Akteuren abgefragt, wie sie in der Literatur zu finden ist (s. 4.2). Diese Liste wurde durch die Rückkopplung der Experten um zivilgesellschaftliche Akteure (allgemeine Verbände, Kirchen, NGOs) ergänzt. Die Befragten wurden gebeten, die medienpolitische Bedeutung der einzelnen Akteure retrospektiv für jedes Jahrzehnt mit einem Wert zwischen 1 („Nicht wichtig“) und 6 („Sehr wichtig“) einzuschätzen. Um den Fragebogen kurz zu halten, wurde prospektiv größer danach gefragt, ob die Bedeutung der einzelnen Akteure in den nächsten zehn Jahren zunehmen, abnehmen oder gleich bleiben werde.

4. Ergebnisse

In Rahmen der Datenauswertung haben wir uns auf zwei Werte konzentriert:

- die arithmetischen Mittelwerte (M) der Antworten als Indikator für die kollektive Zuschreibung von Relevanz bzw. Eintrittswahrscheinlichkeit;
- die Standardabweichung (SD) als Indikator für die Umstrittenheit dieser Einschätzungen innerhalb des Expertensamples.²⁴

4.1 Medienpolitik retrospektiv: Entscheidungen in der Vergangenheit

4.1.1 Einteilung der Entscheidungen: operative Definition von Weichenstellung

Wir haben eine Dreiteilung der historischen Entscheidungen vorgenommen, und zwar danach, wie von den Befragten ihre Relevanz bewertet wurde.

Einem Teil der Entscheidungen wird insgesamt herausragende Bedeutung zugeschrieben. Diese *Primärenscheidungen* haben auf der Relevanzskala einen Mittelwert von 5 und höher. Darauf basiert unsere operative Definition von „Weichenstellung“: Als historische medienpolitische Weichenstellungen sollen diejenigen Entscheidungen gelten, die im Gesamturteil der Experten im obersten Quintil der Relevanzskala eingeordnet werden.

Auf der anderen Seite werden manche Entscheidungen zwar als wichtig erachtet, aber einhellig *nicht* in den Rang von Weichenstellungen gehoben. Entscheidungen, die im Gesamturteil der Experten in den beiden untersten Quintilen der Relevanzskala eingeordnet werden ($M < 3$), haben wir *Tertiärenscheidungen* genannt.

Zwischen Primär- und Tertiärenscheidungen liegen Entscheidungen, bei denen es umstritten oder unklar ist, ob diese Entscheidungen in den Rang von Weichenstellungen kommen. Sie haben ein arithmetisches Mittel auf der Relevanzskala zwischen 3 und < 5 . Bei diesen *Sekundärenscheidungen* ist eine Änderung der Einschätzung in Zukunft wahrscheinlicher als bei den anderen Gruppen.

24 Die Daten eigneten sich dem Kaiser-Meyer-Olkin-Kriterium zufolge nicht für Faktorenanalysen. Dennoch probenhalber durchgeführte Analysen ließen keine Muster in den Daten erkennen, die nicht bereits vorgegeben waren (z. B. durch die Struktur der Medienpolitik).

4.1.2 Ranking der historischen Entscheidungen

Die Experten haben 12 Entscheidungen den Status von Weichenstellungen zuerkannt. Durch sie wurden die Eckpfeiler unserer Medienordnung festgelegt. Teilweise sind sie auch in einem juristischen Sinne Weichenstellungen, da sie Verfassungsrang haben. Teilweise beruhen sie auf Gesetzen; die Möglichkeit der Revision wäre bei ihnen somit höher. Eine einzige Entscheidung wurde so bewertet, dass sie knapp unterhalb des Wertes für eine Sekundärentscheidung liegt – ausgerechnet eine Entscheidung zur Forschungsförderung. Dies zeigt den Relevanzgrad des Entscheidungskatalogs insgesamt.

Abbildung 2: *Historische medienpolitische Entscheidungen: Relevanz und Kontroversität*²⁵

| Entscheidungen | Bereich | M | SD |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|------|------|
| <i>Weichenstellungen</i> | | | |
| Garantie der Kommunikationsfreiheiten im Grundgesetz (Art. 5 GG) (1949) | IR | 5.97 | .19 |
| Zulassung privater Rundfunkanbieter (duales Rundfunksystem) (1984) | RU | 5.93 | .26 |
| Gründung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch Alliierte und deutsche Landesregierungen (1948) | RU | 5.90 | .41 |
| Vergabe von Presselizenzen an Privatpersonen durch die Alliierten (1945) | PR | 5.79 | .41 |
| Föderales Kompetenzgefüge im Grundgesetz (1949) | IR | 5.72 | .53 |
| 1. Rundfunkurteil des BVerfG: Sicherung der Kompetenz der Länder im Rundfunk und Verpflichtung zum kooperativen Föderalismus (Deutschland-Fernsehen-Urteil) (1961) | IR | 5.45 | .74 |
| Ausbau des Kabelnetzes durch die Bundespost (1982) | IS | 5.31 | .81 |
| Liberalisierung des Telekommunikationsbereichs durch das Telekommunikationsgesetz (1995) | IS | 5.24 | .69 |
| 6., 7. und 8. Rundfunkurteil des BVerfG: „Bestands- und Entwicklungsgarantie“ sowie Finanzierungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (1991 / 1992 / 1994) | RU | 5.18 | .72 |
| Festlegung der öffentlichen Aufgabe für die Presse durch das BVerfG (Spiegelurteil) (1966) | PR | 5.10 | 1.08 |
| Gründung des ZDF (1961) | RU | 5.07 | .53 |
| 3. Rundfunkurteil des BVerfG: Festlegung der Grundlinien einer dualen Rundfunkordnung (FRAG-Urteil) (1981) | RU | 5.07 | .90 |
| <i>Sekundärentscheidungen</i> | | | |
| 4. und 5. Rundfunkurteil des BVerfG: Bestimmung der „Grundversorgung“ als einem zentralen Element der Rundfunkordnung (1986 / 1987) | RU | 4.96 | 1.07 |

25 Alle Angaben in dieser und den weiteren Abbildungen beruhen auf den Ergebnissen der zweiten Welle. Der N-Wert variiert geringfügig, da in der zweiten Welle nicht immer alle Items von allen Befragten erneut beantwortet wurden.

| Entscheidungen | Bereich | M | SD |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|------|------|
| Neuordnung der Presselandschaft in der ehemaligen DDR durch die Treuhand (1990) | PR | 4.86 | .65 |
| Novellierung der Fusionskontrolle für Presseunternehmen (1976) | PR | 4.86 | .64 |
| Entscheidung zur Ablösung der analogen TV-Übertragung durch digitale Terrestrik bis 2010 (1997) | IS | 4.75 | .93 |
| Der Bundestag stärkt mit der Reform der Strafprozessordnung das Zeugnisverweigerungsrecht und somit den Schutz der Informanten, Journalisten und Redaktionen (2001) | PR | 4.68 | .91 |
| Übernahme der Rundfunkordnung im vereinigten Deutschland (1991) | RU | 4.66 | .86 |
| Errichtung der Landesmedienanstalten durch Landesmediengesetze (1984-1989) | RU | 4.64 | .83 |
| Sendeermächtigung durch Luxemburg für die Ausstrahlung audiovisueller Programme durch Astra-Satelliten (1986) | IS | 4.61 | .88 |
| Novellierung der Konzentrationsregelung im Rundfunkstaatsvertrag (1996) | RU | 4.59 | .73 |
| Vertrag von Amsterdam: Sicherung der Subsidiarität (1997) | IR | 4.48 | 1.30 |
| EU-Fernsehrichtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (1989) | RU | 4.45 | .83 |
| Einigung der Ministerpräsidenten mit der EU-Kommission über die Regelung zur Verwendung der Rundfunkgebühren (2006) | RU | 4.43 | 1.07 |
| Weltweiter Schutz der Rechte an geistigem Eigentum durch TRIPS (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) (1994) | IS | 4.38 | .90 |
| Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen durch GATS (General Agreement on Trade in Services) (1994) | IS | 4.19 | .88 |
| Verstärkung des Schutzes der Privatsphäre von Prominenten durch das „Caroline-Urteil“ des EGMR (2004) | PR | 4.14 | 1.01 |
| Begrenzung der Online-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter (2004) | ON | 4.14 | 1.15 |
| Regelung des Verhältnisses von Bund und Ländern im Hinblick auf die Medienpolitik der EU durch das BVerfG (EG-Fernsehrichtlinien-Urteil) (1995) | IR | 4.11 | 1.17 |
| BVerfG: Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Grundlage für den Datenschutz (1983) | ON | 4.10 | 1.05 |
| Co-Regulierung im Jugendschutzmedien-Staatsvertrag (2003) | ON | 4.07 | .84 |
| Europäische Grundrechtscharta mit einer Garantie der Medienfreiheit (2000) | IR | 4.00 | 1.31 |
| 2. Rundfunkurteil des BVerfG: Bestätigung der öffentlichen Aufgabe öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter (Mehrwertsteuer-Urteil) (1971) | RU | 3.93 | 1.30 |
| Begrenzung der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfzeiten durch das BVerfG (1976) | IS | 3.86 | .99 |
| Gesetzliche Regulierung für Onlinemedien (einschl. Suchmaschinen) (1997) | ON | 3.83 | .93 |

| Entscheidungen | Bereich | M | SD |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-------------|------------|
| Genossenschaftliche Organisation der Deutschen Presse-Agentur (dpa) (1949) | IS | 3.79 | 1.08 |
| Für die neuen Bundesländer wird durchgesetzt, dass am Pressevertrieb auch Grossisten beteiligt werden, die unabhängig von Großverlagen sind (1990) | IS | 3.68 | .91 |
| Einrichtung des Presserats als Selbstkontrolle durch Verbände (1956) | PR | 3.52 | 1.24 |
| Die Europäische Kommission ratifiziert die UN-Konvention für kulturelle Vielfalt (2006) | IR | 3.52 | 1.25 |
| Für Vertriebs Erlöse im Pressebereich wird ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz eingeführt (1967) | PR | 3.44 | 1.09 |
| Endgültiger Verzicht auf ein Presserechtsrahmengesetz (1980) | PR | 3.38 | 1.35 |
| Start der Feldversuche für Bildschirmtext und Videotext (1980) | ON | 3.31 | .97 |
| Beginn der universitären Journalistenausbildung in München, Stuttgart-Hohenheim und Dortmund (1974 / 1976) | IS | 3.31 | 1.29 |
| <i>Tertiärentscheidung</i> | | | |
| Medienbericht der Bundesregierung: Beginn der systematischen Forschungsförderung (1972) | IS | 2.90 | 1.01 |
| Gesamt | | 4.48 | .90 |

N = 27-29

Alle Items in der Originalformulierung. BVerfG: Bundesverfassungsgericht; EGMR: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte; IR: Institutioneller Rahmen; RU: Rundfunk; PR: Presse; IS: Infrastruktur; ON: Online-Medien;

dunkelgrau unterlegt: Standardabweichung umstrittener Entscheidungen;

hellgrau unterlegt: Standardabweichung unumstrittener Entscheidungen.

4.1.3 Kontroversität der Einschätzungen: weitgehende Einigkeit

Wie umstritten sind die Einschätzungen? Dabei geht es nicht darum, wie kontrovers seinerzeit die Entscheidung war, sondern wie unterschiedlich die Einschätzung unter den Experten ausfällt. Darüber gibt die Standardabweichung Aufschluss (s. Abb. 2, vierte Spalte). Wir haben auf der Grundlage dieses Wertes die Entscheidungen eingeteilt in umstrittene, wenig umstrittene und unumstrittene Entscheidungen.²⁶

Im Ergebnis zeigt sich: 18,2 % der Relevanzeinschätzungen von Entscheidungen sind unumstritten (8 von 44), weitere 20,5 % sind umstritten (9 von 44), 61,3 % sind wenig umstritten. Welche Entscheidung zu den „Big Five“ gehört, ist unumstritten; die anderen Primärentscheidungen sind wenig umstritten.

26 Die Einteilung erfolgt mit Blick auf den Durchschnitt der Standardabweichung in dieser Untersuchung. So lag der Mittelwert der SD bei den retrospektiven Entscheidungen bei 0.90. „Wenig umstritten“ sind die Entscheidungen, deren SD um diesen Mittelwert pendelt (Intervall von 0.70 bis 1.10). Entscheidungen, bei denen die SD unter 0.70 lag, wurden als „unumstritten“ bezeichnet, Entscheidungen, bei denen die SD über 1.10 lag, als „umstritten“. Analog wurde bei den prospektiven Items (s. Abb. 8) vorgegangen. In Abb. 2 ist die Einteilung durch unterschiedliche Färbung erkennbar (s. Legende zu Abb. 2).

Gruppiert man die Einschätzungen nach Bereichen und berechnet den jeweiligen Mittelwert der Standardabweichungen, so zeigt sich, dass der Rundfunkbereich der am wenigsten kontroverse Bereich ist ($SD = .73$), während bei den Online-Medien die Einschätzungen am meisten kontrovers sind ($SD = .99$). Damit liegt der Wert für die Online-Medien aber nur geringfügig höher als der Wert für die anderen Bereiche (Presse: $SD = .93$; institutioneller Rahmen: $SD = .93$; Infrastruktur: $SD = .94$).

Gruppiert man die Einschätzungen nach Jahrzehnten und berechnet den jeweiligen Mittelwert der Standardabweichungen, so zeigt sich, dass die Jahre 1945-1954 den Zeitraum bilden, über den sich die Experten mit Abstand am meisten einig sind ($SD = .52$ bei fünf Entscheidungen). Hingegen sind sie sich über die Entscheidungen in den Jahren 1965-1974 am wenigsten einig ($SD = 1.12$ bei vier Entscheidungen). Auch die neueren Entscheidungen der Jahre ab 1995 sind relativ umstritten ($SD = 1.02$ bei 13 Entscheidungen).²⁷

4.1.4 Zeiträume: nachlassende Bedeutung von Medienpolitik?

Wann wurden Weichen gestellt? Es zeigen sich zwei Jahrfünftel mit hoher Entscheidungsdichte: In den Jahren 1945 bis 1949 wurden die Grundlagen für eine freie Presse und einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk gelegt. Deutlich wird, welcher politische Aufwand erforderlich war, um diese Medienordnung zu schaffen: vier Weichenstellungen in fünf Jahren. Ein zweites Mal stand die deutsche Medienpolitik in den Jahren 1981 bis 1984 an einem Scheideweg: drei Primärentscheidungen machten den Weg zum Dualen System frei.

Betrachtet man die Entscheidungen insgesamt (vgl. Abb. 3), so zeigt sich an den Mittelwerten aller Entscheidungen in dem jeweiligen Zeitraum, dass auch in den anderen Zeiträumen Medienpolitik in relevantem Ausmaße betrieben wurde. Dafür sind aber nicht einzelne Weichenstellungen verantwortlich, sondern jeweils zahlreiche Sekundärentscheidungen. Auch außerhalb der beiden „Hoch-Zeiten“ wurde also folgenreiche Medienpolitik betrieben.²⁸

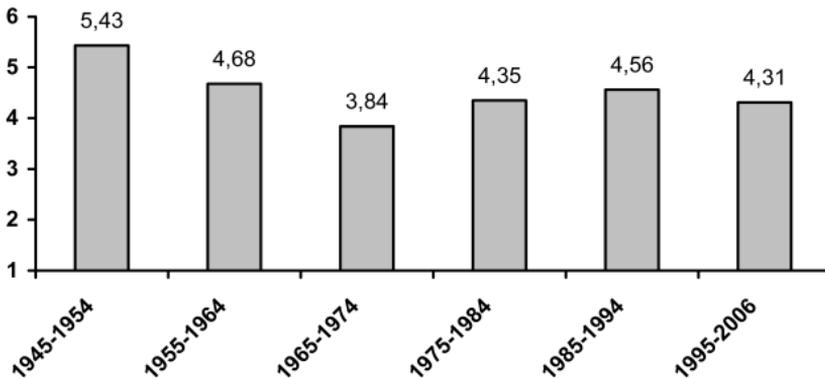
4.1.5 Bereiche: Primat der Rundfunkpolitik?

Wo wurden Weichen gestellt? Vergleicht man die absolute Anzahl von Primärentscheidungen in den einzelnen Bereichen, so wird deutlich: Für den Bereich der Online-Medien sind keine Weichen gestellt worden; dieser Zug fährt ohne politische Richtungsgebung. Hingegen weist der Rundfunk fünf Weichenstellungen auf, das sind gut 40 % aller Primärentscheidungen. Der Rundfunkanteil am gesamten Katalog von 44 Entscheidungen ist mit 27,3 % nicht ganz so hoch, stellt aber den größten Anteil. Ursprünglich war er geringer, wurde aber in der ersten Welle durch Vorschläge der Experten erweitert. Der Rundfunk hat also die Medienpolitik am meisten gefordert.

27 Alle anderen Jahrzehnte liegen dazwischen (1955-1964: $SD = .84$ bei drei Entscheidungen; 1975-1984: $SD = .92$ bei neun Entscheidungen; 1985-1994: $SD = .85$ bei zehn Entscheidungen).

28 Eine Phaseneinteilung für die generelle Entwicklung der Medienöffentlichkeit in Deutschland, wie sie z. B. Hodenberg (2006: 442) vorschlägt, kann mit den medienpolitischen Entscheidungen nicht markiert werden.

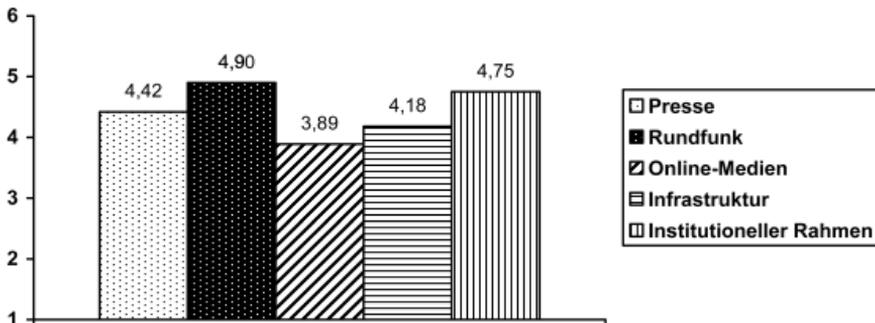
Abbildung 3: Relevanz aller Entscheidungen nach Zeiträumen



M; N = 26-27; Skala von 1 („nicht von Bedeutung“) bis 6 („von herausragender Bedeutung“)

Dies zeigt zudem der Vergleich der Mittelwerte aller Entscheidungen in den einzelnen Bereichen (s. Abb. 4): Auch hier zeigen sich die höchsten Durchschnittswerte für den Rundfunkbereich ($M = 4.90$). Als ebenfalls sehr wichtig werden institutionelle Rahmenmaßnahmen bewertet ($M = 4.75$), während die Entscheidungen zu Online-Medien nur einen Relevanz-Mittelwert von 3.89 verbuchen.

Abbildung 4: Relevanz nach Bereichen – retrospektiv



M; N = 26-27; Skala von 1 („nicht von Bedeutung“) bis 6 („von herausragender Bedeutung“)

4.2 Akteure – retrospektiv und prospektiv

Ein zweiter Untersuchungsbereich bezog sich auf die Frage, welchen Akteuren für welche Zeit welches Maß an medienpolitischer Bedeutung zuzuschreiben ist und wie die weitere Entwicklung eingeschätzt wird.

Retrospektiv wird die Bedeutung der Akteure so eingeschätzt (s. Abb. 5):

- Akteure mit zunächst geringer, dann deutlich zunehmender Relevanz über die Zeit hinweg sind europäische Institutionen / internationale Organisationen und Medienanbieter / Medienverbände.
- Akteure mit hoher und leicht abnehmender Relevanz sind die Gerichte und Landesinstanzen.
- Akteure mit nicht ganz so hoher und abnehmender Relevanz sind die Parteien und Bundesinstanzen.
- Den zivilgesellschaftlichen Akteuren wird keine hohe Relevanz zugeschrieben, ohne dass der Wert kontinuierlich zunehmen würde.

Alle diese Einschätzungen sind nach Maßgabe der Standardabweichung nicht unumstritten.²⁹

Insgesamt zeichnet sich eine stark veränderliche Arena ab.³⁰ Auf Grundlage der aggregierten Expertenurteile sind deutliche Umbrüche zu erkennen:

- Ende der 50er Jahre: Juridifizierung der Medienpolitik,
- Ende der 50er und der 70er: Anläufe zur Unitarisierung der Medienpolitik,
- Mitte der 70er: Europäisierung und Ökonomisierung der Medienpolitik,
- Mitte der 80er: Nachlassende Bedeutung der traditionellen rundfunkpolitischen Akteure, der Länder und Parteien,
- Jahrtausendwende: Dominanz der inter- und supranationalen Instanzen und der Medienanbieter.

Für die *Zukunft* ist Folgendes zu erwarten (s. Abb. 6):

- Die Dominanz inter- und supranationaler Instanzen sowie der Medienanbieter wird sich nach einhelliger Meinung der Experten weiter vergrößern.
- Man ist sich weitgehend einig, dass der Einfluss der Parteien weiter abnehmen wird; der Einfluss der Landesregierungen und der Bundesregierung wird eher noch etwas abnehmen als gleich bleiben.
- Der Einfluss der zivilgesellschaftlichen Akteure wird nach einhelliger Meinung nicht zunehmen, der Einfluss der Gerichte könnte ein wenig zunehmen.

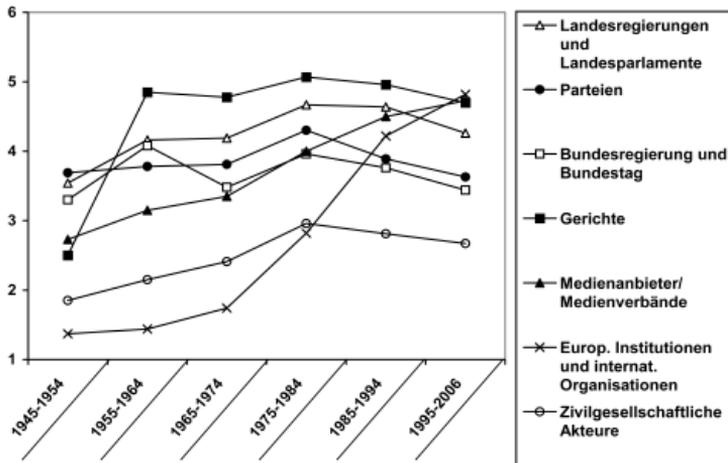
Im Großen und Ganzen setzt sich also die Tendenz in der Entwicklung der Konstellation fort.

Die Media-Governance-These (Donges 2007) wird insoweit gestützt, als einer Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren medienpolitische Bedeutung zugeschrieben wird. Im Widerspruch zur These wird aber den verschiedenen staatlichen Instanzen eine überaus starke Rolle zugeschrieben. Vor allem den supranationalen Instanzen kommt ein starkes Gewicht zu. Zwar gewinnen Medienanbieter an Bedeutung, aber zivilgesellschaftliche Akteure bleiben sekundär.

29 Der Mittelwert der Standardabweichungen aller 42 Akteursvariablen im retrospektiven Bereich liegt bei 1.01.

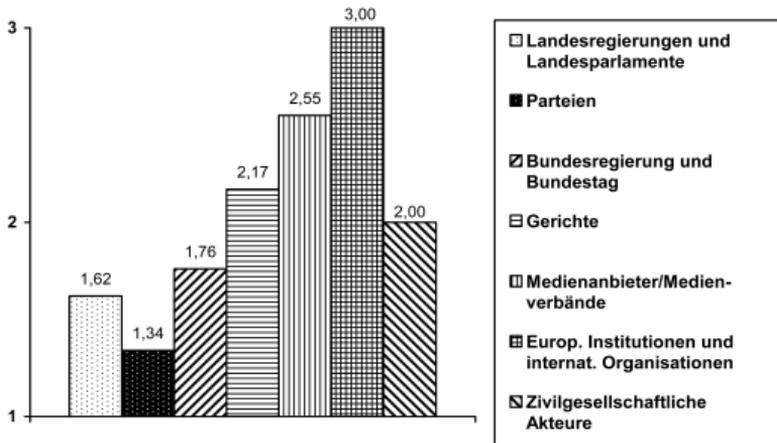
30 Einschätzungen, wie sich die Arena im Laufe der Zeit verändert hat, finden sich u. a. bei Hoffmann-Riem 1994 und Kleinstauber 1993. Die Veränderlichkeit der deutschen medienpolitischen Arena wird erst im internationalen Vergleich sichtbar. Erste Ergebnisse aus einer parallel durchgeführten Schweizer Umfrage zeigen für dort eine bemerkenswert stabile Arena (vgl. Jarren / Vogel 2008).

Abbildung 5: Relevanz der Akteure – retrospektiv



M; N = 23-28; Skala von 1 („nicht wichtig“) bis 6 („sehr wichtig“)

Abbildung 6: Relevanz der Akteure – prospektiv



M; N = 27-29; Skala: 1 („Der Einfluss wird sich verringern“), 2 („Der Einfluss wird gleich bleiben“), 3 („Der Einfluss wird sich vergrößern“); SD bei Landesregierungen und Landesparlamente: .49; Parteien: .48; Bundesregierung und Bundestag: .58; Gerichte: .71; Medienanbieter / Medienverbände: .51; Europäische Institutionen und internationale Organisationen: .00; Zivilgesellschaftliche Akteure: .55.

4.3 Medienpolitik prospektiv: Entscheidungen in der Zukunft

4.3.1 Gewichtung der Entscheidungen

Wir haben den Experten 35 potenzielle Entscheidungen vorgelegt (s. Abb. 8).³¹ In der Auswertung haben wir die Entscheidungen nicht nur nach ihrer Relevanz eingeteilt, denn für die Zukunft spielt außer der Relevanz auch die Einschätzung eine Rolle, mit welcher Wahrscheinlichkeit diese Entscheidung in den nächsten zehn Jahren getroffen werden wird. Diese beiden Maßstäbe sind logisch unabhängig; man kann eine Entscheidung für sehr relevant, aber nicht für wahrscheinlich halten und umgekehrt. Die Einteilung der Entscheidungen und damit die operative Definition der Weichenstellungen orientieren sich daher an den beiden Skalen, mit denen die Einschätzungen von Relevanz und Wahrscheinlichkeit gemessen wurden.

Abbildung 7: Einteilung der prospektiven Entscheidungen

| Relevanz Wahr- scheinlichkeit | $M_r \geq 5$ | $3 \leq M_r < 5$ | $M_r < 3$ |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| $M_p > 3,5$ | erwartbare Weichen- stellungen | erwartbare Sekundärent- scheidungen | erwartbare Tertiärent- scheidungen |
| $M_p \leq 3,5$ | unwahr- schein- liche Weichen- stellungen | unwahr- schein- liche Sekundär- entscheidungen | unwahr- schein- liche Tertiärent- scheidungen |

Für die Wahrscheinlichkeit wird der Skalenmittelpunkt als Orientierung genommen.³² Entscheidungen, denen im Gesamturteil der Experten eine Wahrscheinlichkeit von 3,5 oder geringer zugeschrieben wird, sollen als *unwahrscheinliche Entscheidungen* gelten. Entscheidungen, denen von den Experten eine höhere Wahrscheinlichkeit als 3,5 zugemessen wird, sollen als *erwartbare Entscheidungen* gelten.

Bei der Relevanz übernehmen wir die Einteilung aus der retrospektiven Betrachtung.³³ Wir unterscheiden zwischen Weichenstellungen (Relevanzwert ≥ 5), Tertiärentscheidungen (Relevanzwert < 3) und Sekundärentscheidungen (Relevanzwert zwischen 3 und 5).

31 Für Hintergrundinformationen zu den einzelnen Entscheidungen s. www.medien-delphi.de.

32 Die Endpunkte der sechsstufigen Skala lauten: „Entscheidung wird in den nächsten zehn Jahren sicher nicht eintreffen“ und „Entscheidung wird in den nächsten zehn Jahren sicher eintreffen“.

33 Die Endpunkte der sechsstufigen Skala lauten: „nicht von Bedeutung“ und „von herausragender Bedeutung“.

4.3.2 *Ranking der zukünftigen Entscheidungen*Abbildung 8: *Zukünftige medienpolitische Entscheidungen: Relevanz, Eintrittswahrscheinlichkeit und Kontroversität*

| Entscheidungen | Bereich | Relevanz | | Wahrscheinlichkeit | | Diskrepanz |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|----------|------|--------------------|------|------------|
| | | M | SD | M | SD | |
| <i>Erwartbare Weichenstellungen</i> | | | | | | |
| Die Konzentrationskontrolle wird medienübergreifend angelegt. | RU | 5.50 | .75 | 3.55 | 1.33 | 1.95 |
| Der Gesetzgeber trifft Vorkehrungen für die Bündelung von Inhalten auf den Plattformen, auf denen digitales Fernsehen angeboten wird. | RU | 5.11 | .97 | 4.00 | 1.50 | 1.11 |
| Die EU-Regeln werden vorsehen: Ein marktbeherrschender Softwareanbieter wie z. B. Microsoft muss gewährleisten, dass andere Anbieter die Möglichkeit bekommen, mit ihrer Software an die marktbeherrschende Software anzuschließen. | ON | 5.00 | 1.02 | 4.72 | .65 | .28 |
| <i>Erwartbare Sekundärentscheidungen</i> | | | | | | |
| Einige bundesweite Aufgaben der Aufsicht über den privaten Rundfunk in Deutschland werden zentralisiert. | RU | 4.82 | .77 | 4.83 | 1.28 | -.01 |
| Die EU lässt zu, dass die Mitgliedsstaaten eine „must carry“-Regelung für Fernsehen über alle technischen Verbreitungswege treffen. | RU | 4.79 | .69 | 4.36 | .95 | .43 |
| Die Vorschriften für die Datensicherheit im E-Commerce-Bereich werden verstärkt. | ON | 4.71 | .90 | 4.69 | .76 | .02 |
| Die Pressefusionskontrolle wird gelockert, so dass Kooperationen und Zusammenschlüsse von Verlagen leichter möglich sind. | PR | 4.57 | 1.14 | 4.52 | 1.06 | .05 |
| Die Regelungen im Hinblick auf unbefugte Vervielfältigung von Medienprodukten werden zugunsten der Rechteinhaber verändert. | ON | 4.46 | 1.24 | 3.89 | 1.26 | .57 |
| Die EU verpflichtet die Mitgliedsstaaten, Regeln für den Jugendschutz in der Computer- und in der Mobilkommunikation zu treffen. | ON | 4.43 | .84 | 5.17 | 1.07 | -.74 |
| Die Begrenzung der Online-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter wird gelockert. | ON | 4.30 | 1.56 | 3.71 | 1.38 | .59 |
| Die Rundfunkgebühren werden geräteunabhängig erhoben. | RU | 4.22 | 1.12 | 4.75 | .80 | -.53 |

| Entscheidungen | Bereich | Relevanz | | Wahrscheinlichkeit | | Diskrepanz |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|----------|------|--------------------|------|------------|
| | | M | SD | M | SD | |
| Die in der EU geltenden Regeln für den Anteil der Werbung am TV-Programm und ihre Platzierung werden gelockert. | RU | 4.07 | .98 | 5.52 | .57 | -1.45 |
| Es wird gesetzlich vorgeschrieben, dass die Arbeitsweise von Suchmaschinen transparent gemacht wird. | ON | 4.07 | 1.18 | 3.93 | 1.07 | .14 |
| Zwar gibt es noch Unterschiede zwischen den europäischen Ländern, welche Grenzen sie der Meinungsfreiheit setzen. Diese werden aber verringert. | IR | 3.93 | 1.41 | 4.18 | 1.12 | -.25 |
| Die EU sorgt dafür, dass sich die nationalen Regeln für Jugendschutz im Fernsehen annähern. | RU | 3.75 | 1.35 | 4.86 | .64 | -1.11 |
| Es kommt zu weiteren Zusammenschlüssen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. | RU | 3.61 | 1.34 | 4.07 | 1.33 | -.46 |
| Die Vorschriften zur Sicherung der publizistischen Leistung des Hörfunks werden gelockert (z. B. Wortanteil). | RU | 3.18 | 1.28 | 4.54 | .96 | -1.36 |
| Der digitale Hörfunk wird so gefördert, dass der Empfang über digitale Frequenzen den über UKW überwiegt. | RU | 3.07 | 1.24 | 3.93 | 1.27 | -.86 |
| <i>Erwartbare Tertiärentscheidungen</i> | | | | | | |
| --- | | | | | | |
| <i>Unwahrscheinliche Weichenstellungen</i> | | | | | | |
| --- | | | | | | |
| <i>Unwahrscheinliche Sekundärentscheidungen</i> | | | | | | |
| Staatliche Instanzen erhalten größere Möglichkeiten, die journalistische Recherche einzuschränken. | PR | 4.75 | 1.71 | 2.52 | 1.30 | 2.23 |
| Anbieter von Infrastrukturleistungen im Medienbereich (z. B. Kabelnetzbetreiber) dürfen keine Inhalte anbieten. | IS | 4.75 | 1.01 | 1.41 | .68 | 3.34 |
| Die Kennzeichnung von Berichterstattung auf der Grundlage von PR-Material wird vorgeschrieben. | IS | 4.68 | 1.28 | 2.33 | 1.18 | 2.45 |
| Der Gesetzgeber verstärkt den Schutz der Persönlichkeit gegenüber den Medien. | IR | 4.61 | .88 | 3.34 | 1.05 | 1.27 |
| Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird untersagt, Werbung zu senden. | RU | 4.57 | 1.00 | 3.31 | 1.23 | 1.26 |

| Entscheidungen | Bereich | Relevanz | | Wahrscheinlichkeit | | Diskrepanz |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-------------|-------------|--------------------|-------------|------------|
| | | M | SD | M | SD | |
| Die Regulierung von Rundfunk und Telekommunikation erfolgt durch eine Instanz. | RU | 4.32 | .86 | 3.41 | 1.66 | .91 |
| Den öffentlich-rechtlichen Anbietern wird erlaubt, im digitalen Bereich kostenpflichtige Sendungen anzubieten. | RU | 4.00 | 1.39 | 2.62 | 1.02 | 1.38 |
| Es werden Vorkehrungen getroffen, die eine stärkere Berücksichtigung von Minderheiten im Fernsehprogramm sichern. | RU | 3.79 | 1.37 | 3.10 | 1.21 | .69 |
| Die Haftungsregeln für Betreiber von Internetforen und anderen Internetangeboten werden gelockert. | ON | 3.79 | 1.17 | 2.21 | .68 | 1.58 |
| Die Zahl der Landesmedienanstalten wird auf die Hälfte oder weniger reduziert. | RU | 3.70 | 1.35 | 3.34 | 1.52 | .36 |
| Beim Jugendschutz wird die hoheitliche Regulierung gestärkt, die Co-Regulierung geschwächt. | IR | 3.59 | 1.22 | 2.90 | 1.08 | .69 |
| Die Kompetenz, Adressen im Internet zu vergeben, wird global neu geregelt. | ON | 3.37 | 1.12 | 2.46 | .81 | .91 |
| Europäisches oder deutsches Recht setzt der Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Instanzen engere Grenzen. | IS | 3.29 | 1.27 | 2.41 | 1.27 | .88 |
| Eine Einrichtung zur Begutachtung der Medienentwicklung wird gegründet („Stiftung Medientest“). | IS | 3.29 | 1.65 | 2.21 | .86 | 1.08 |
| Es wird eine aus öffentlichen Mitteln finanzierte Alternative zu kommerziellen Suchmaschinen geschaffen. | ON | 3.25 | 2.18 | 2.38 | 1.29 | .87 |
| Die Presse wird stärker als bisher finanziell unterstützt (z. B. durch Steuervergünstigungen). | PR | 3.18 | 1.66 | 2.14 | .89 | 1.14 |
| <i>Unwahrscheinliche Tertiärenentscheidungen</i> | | | | | | |
| Die EU stellt für die Entwicklung von Computerspielen Fördermittel in etwa der gleichen Höhe zur Verfügung wie für die Filmproduktion. | ON | 2.54 | 1.32 | 2.32 | 1.09 | .22 |
| Gesamt | | 4.09 | 1.21 | 3.53 | 1.08 | .56 |

N=26-29

Alle Items in der Originalformulierung. *Dunkelgrau hinterlegte Werte* bei Relevanz und Kontroversität kennzeichnen umstrittene Einschätzungen, *hellgrau hinterlegte Werte* unumstrittene Einschätzungen. Die Diskrepanz ist die Differenz der Mittelwerte von Relevanz und Wahrscheinlichkeit.

Hellgrau hinterlegte Werte bei der Diskrepanz kennzeichnen Diskrepanzen mit einem Absolutwert > 1, *dunkelgrau hinterlegte Werte* Diskrepanzen mit einem Absolutwert > 2.

Drei Entscheidungen werden von den Experten nach unserer operativen Definition als erwartbare Weichenstellungen eingestuft. Es gibt keine unwahrscheinliche Weichenstellung. Auch im prospektiven Bereich gibt es nur eine (unwahrscheinliche) Tertiärenentscheidung. Die weitaus größten Anteile entfallen auf die erwartbaren bzw. die unwahrscheinlichen Sekundärenentscheidungen (15 bzw. 16). Dieser Katalog ist sicherlich längst nicht so stabil wie der Katalog der retrospektiven Entscheidungen. Hier dürften sich bereits in nächster Zeit einige Änderungen ergeben.³⁴

4.3.3 Diskrepanz von Relevanz und Eintrittswahrscheinlichkeit

Einer besonderen Betrachtung sind die Entscheidungen wert, bei denen Relevanz und Wahrscheinlichkeit weit auseinanderklaffen (s. Spalte „Diskrepanz“ in Abb. 8). Ein Beispiel ist die erste Entscheidung zur medienübergreifenden Konzentrationskontrolle: Hier wird die Relevanz sehr hoch eingeschätzt, die Wahrscheinlichkeit eines Eintreffens aber wesentlich geringer; allerdings bleibt die Entscheidung eine erwartbare Weichenstellung. Wenn die Werte stärker voneinander abweichen, ist das Vorzeichen fast immer positiv; das bedeutet, die Relevanz wird höher eingestuft als die Wahrscheinlichkeit. Potenziell Folgenreiches wird nicht zwingend auch realisiert. Aus der Bewertung geht nicht hervor, ob die Experten dieses bedauern oder nicht. Aber da keine Entscheidung als eine unwahrscheinliche Weichenstellung eingeschätzt wurde, kann man den Ergebnissen keinen Hinweis darauf entnehmen, dass von den Experten der Politik vorgeworfen würde, sie verpasse erforderliche Weichenstellungen.

4.3.4 Kontroversität der prospektiven Einschätzungen

Insgesamt waren sich die Experten bei den Einschätzungen der prospektiven Entscheidungen wesentlich weniger einig als in retrospektiver Sicht.

Die Kontroversität in der Relevanzeinschätzung geht aus Abb. 8 hervor (Spalte 4): Die prospektiven Weichenstellungen sind insgesamt umstrittener ($SD = .91$) als die retrospektiven Weichenstellungen insgesamt ($SD = .61$). Der Mittelwert der Kontroversität bei den erwartbaren Sekundärenentscheidungen beträgt $SD = 1.14$ („umstritten“), bei den retrospektiven Sekundärenentscheidungen $SD = 1.01$ („wenig umstritten“).

Im Hinblick auf die Bereiche ist die Relevanz der Entscheidungen im Pressebereich besonders umstritten ($SD = 1.50$). Die Werte für die anderen vier Bereiche liegen relativ nah beieinander zwischen $SD = 1.17$ und $SD = 1.26$.

Der Mittelwert für die Kontroversität bei der Relevanzeinschätzung ist höher als der bei der Wahrscheinlichkeitseinschätzung (Abb. 8, Spalte 6). Die Experten sind sich also über die Wahrscheinlichkeit der prospektiven Entscheidungen etwas einiger als über deren Relevanz.

34 Eine der Weichenstellungen ist zum jetzigen Zeitpunkt so gut wie erfolgt. Für den 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag haben sich die Ministerpräsidenten auf Vorkehrungen beim digitalen Fernsehen geeinigt (s. epd-medien 60/07 vom 4.8.2007 zum § 52 10. RÄStV). Auch im Hinblick auf Microsoft ist einiges in Bewegung (s. online unter www.golem.de/0710/55545.html). Die Prognose wird hier schneller von der Realität eingeholt als erwartet. Dies zeigt, dass die Expertenurteile darüber, was eine Weichenstellung sein könnte, stark von tagesaktuellen Diskussionen geprägt sind. Um den Horizont weiter zu stecken und den medienpolitischen Möglichkeitsraum tiefer auszuleuchten, bedarf es noch anderer Verfahren, die eine standardisierte Befragung ergänzen.

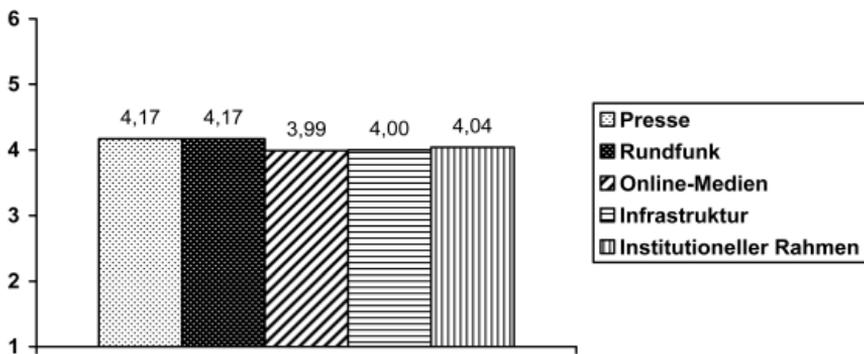
Zwischen den verschiedenen Bereichen ergeben sich im Blick auf die Kontroversität in der Einschätzung der Wahrscheinlichkeit keine großen Unterschiede.³⁵

4.3.5 Unterschiede zwischen den Medienbereichen

Wo werden in Zukunft relevante Entscheidungen getroffen?³⁶

Die Experten machen keine großen Unterschiede zwischen den Bereichen im Hinblick auf die Relevanz zukünftiger Entscheidungen. Presse- und Rundfunkbereich liegen knapp vorn. Das ausgeglichene Bild wird aber etwas kontrastreicher, wenn man die jeweilige Anzahl der prospektiven Items bedenkt: So standen im Pressebereich nur drei, bei der Infrastruktur nur zwei Entscheidungen zur Bewertung, im Rundfunkbereich dagegen 15. Dort ist nach wie vor der größte medienpolitische Handlungsbedarf. Der Online-Bereich liegt immer noch am Ende der Relevanzskala, hat aber gegenüber der retrospektiven Einschätzung stark an Bedeutung gewonnen.

Abbildung 9: Mittelwerte der Relevanz nach Bereichen – prospektiv



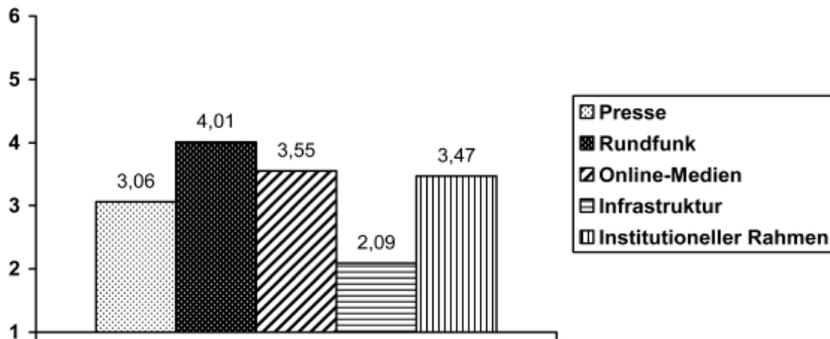
M; N = 26-29; Skala von 1 („nicht von Bedeutung“) bis 6 („von herausragender Bedeutung“)

Der Kontrast zwischen den Bereichen wird noch schärfer, wenn man die eingeschätzte Wahrscheinlichkeit des Eintretens einbezieht (Abb. 10): Allein beim Rundfunk wird eine erhöhte Wahrscheinlichkeit des Eintretens gesehen. Für die Entscheidungen im Bereich der Online-Medien und des institutionellen Rahmens liegt der Wert in Höhe des Skalenmittelpunkts. Presse und vor allem die Infrastruktur fallen stark ab.

35 Im Rundfunkbereich fallen die Einschätzungen ($SD = 1.15$) etwas kontroverser aus als für die anderen Bereiche (zwischen $SD = 1.00$ und $SD = 1.08$).

36 Angesichts der Konvergenz der Medien wird die Zuordnung von Entscheidungen zu einzelnen Bereichen zunehmend obsolet. Wir haben sie danach vorgenommen, wo der Schwerpunkt der politischen Diskussion liegt: ob im Hinblick auf Rundfunk oder auf Online-Medien. So wird die „medienübergreifende Konzentrationskontrolle“ v. a. mit Blick auf den Rundfunk diskutiert und dort auch von uns eingeordnet.

Abbildung 10: Wahrscheinlichkeit nach Bereichen



M; N = 26-29; Skala von 1 („Wird in den nächsten 10 Jahren sicher nicht eintreffen“) bis 6 („Wird in den nächsten 10 Jahren sicher eintreffen“)

5. Fazit: Klarheit im Rückblick, Gelassenheit in der Vorausschau

Was hat die Studie unter dem Strich ergeben? Zunächst zum *Rückblick*: Ganz sicher muss die Geschichte der Medienpolitik in Deutschland nicht umgeschrieben werden. Aber wir haben ein großes Stück Klarheit darüber gewonnen, welche Entscheidungen im Konsens als Weichenstellungen zu bezeichnen sind und welche nicht. Dies findet sich in den vorliegenden Lehr- und Handbüchern zum Mediensystem nicht in der Deutlichkeit, Vollständigkeit und Gründlichkeit. Insofern ist die Studie ein Beitrag dazu, das Gedächtnis der Politik aufzufrischen (vgl. Luhmann 2000: 175 ff).³⁷ Es ist deutlich geworden, wie sehr die Medienlandschaft Ergebnis einer bewussten Gestaltung geworden ist. Denn alle Weichenstellungen waren auch als Weichenstellungen konzipiert. Die einzelnen Jahrzehnte und die einzelnen Bereiche von Medienpolitik haben jeweils eigene Konturen gewonnen. Dadurch werden Kontraste deutlich, z. B. zwischen einem Rundfunkbereich, der durch zahlreiche grundlegende Entscheidungen ermöglicht und beschränkt wurde, und einem Onlinebereich, dessen rapide Entwicklung bislang weitgehend ohne Weichenstellungen auskam; oder zwischen dem ersten Nachkriegsjahrfünft, in dem die Weichen gestellt wurden, und dem „dunklen Jahrzehnt“ von 1955 bis 1964. Auch im Hinblick auf die Arena der Medienpolitik hat die Studie keine grundstürzenden Erkenntnisse gezeitigt, aber nun liegt ein belastbares Muster vor, wie sich die Akteurskonstellation entwickelt hat. Alle diese Einschätzungen sind in großer Einhelligkeit getroffen worden; das deutet auf Stabilität hin. Man kann nun beobachten, ob diese Sicht tatsächlich von Dauer ist und Experten in zehn Jahren ähnlich urteilen. Denn ob eine Entscheidung tatsächlich eine Weichenstellung ist, lässt sich erst aus zeitlichem Abstand beurteilen. Zudem ist auf dieser präzisen Basis ein internationaler Vergleich möglich, in dem Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Medienpolitik herausgearbeitet werden und präzise festgestellt werden kann, ob wir es mit unterschiedlichen

37 Für weiter zurückliegende Entscheidungen ist der Kanon bestätigt und konturiert worden. Für den Onlinebereich liegt hiermit ein erster Vorschlag für eine Kanonisierung vor, den es zu diskutieren gilt.

Regulierungskulturen zu tun haben.³⁸ Hier kann und muss also in mehrerer Hinsicht weitere Forschung anschließen.

Die *Voraussicht* hat in mehrerer Hinsicht ebenfalls Klarheit geschaffen. So haben wir nun ein präzises Bild davon, was uns nach heutigem Wissen in den nächsten Jahren erwartet. Die medienpolitische Akteurskonstellation wird weiterhin Bestand haben. Es stehen einige strukturbildende Entscheidungen an, vor allem zur Vielfaltssicherung im klassischen Rundfunk, im digitalen Fernsehen und in den Computernetzen. Wir stehen zwar in der medialen Kommunikation an einer Epochenschwelle, aber diese Schwelle kann ohne dramatische medienpolitische Entscheidungen überschritten werden. Im Vergleich zu den vergangenen Weichenstellungen erscheinen die zukünftigen sehr viel kleiner dimensioniert. Es drängt sich der Eindruck auf, die große Zeit der Medienpolitik sei ein für alle Mal vorbei. Eine Wiederholung von entscheidungsdichten Zeiträumen wie 1945-49 oder 1981-84 wird es nach heutiger Voraussicht nicht geben. Der Online-Bereich, der die Medienlandschaft der Zukunft prägen wird, ist weniger auf Weichenstellungen angewiesen, als es der Rundfunk war, auch wenn jüngste Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zeigen, dass hier Regulierungsbedarf gesehen wird.³⁹ Die Gestaltung der Medienlandschaft wird stärker supranational und in Form von Selbstregulierung der Medienorganisationen geschehen.

Inwieweit hat sich die *Methode* bewährt? Wahrheit ist nicht Mehrheit! Aber eine solche Befragung bietet die Möglichkeit, den Konsens und den Dissens unter den Experten eines Gebietes festzustellen. In diesem Falle hat sich gezeigt: Der Konsens war von Beginn an hoch und konnte deshalb auch in der zweiten Welle nur wenig gesteigert werden.⁴⁰ Nicht in dem Maße wie erwartet ist das Verfahren für Lern- und Überzeugungsprozesse genutzt worden. Zwar sind viele Entscheidungen in der ersten Welle nachgemeldet worden, aber die Information über die aggregierte Gruppenmeinung hat entgegen der bisherigen Erfahrungen in Delphi-Studien nur wenige Veränderungen der Bewertung hervorgerufen. Dennoch hat sich der Aufwand von zwei Wellen gelohnt: Die Ergebnisse hätten mit einer einfachen standardisierten Expertenbefragung oder gar mit qualitativen Interviews nicht erzielt werden können. Damit muss nicht Schluss sein: Die Befunde bieten eine belastbare Grundlage für einen vertiefenden Diskurs, in dem Differenzierungen, Erklärungen und normative Urteile ihren Platz finden können – ermittelt mit Hilfe anderer Methoden. Bemerkenswert ist, dass die Zusammensetzung des Expertensamples nicht von der zentralen Bedeutung ist wie gedacht. Die Homogenität

38 Parallel zu dieser Studie wurde mit einem ähnlichen Design eine Studie zu medienpolitischen Weichenstellungen in der Schweiz durchgeführt (Jarren / Vogel 2008). Eine vergleichende Betrachtung ist geplant.

39 Vgl. das Urteil zur Online-Durchsuchung und Internetaufklärung durch staatliche Stellen (www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080227_1bvr037007.html).

40 Hier wäre der Vergleich zu anderen Politikbereichen bzw. Expertenkreisen aufschlussreich. Die Präsentation der Daten zu den Veränderungen muss aus Platzgründen künftigen Publikationen überlassen bleiben.

der Antworten bestätigt nicht die Vermutung, dass die Herkunft der Experten die Bewertung der Entscheidungen stark beeinflusst.⁴¹

Wenn ein Verfahren sich bewährt, so sollte man es stärker nutzen. Die Medienpolitik ist nicht der einzige Problembereich, bei dem es sich lohnt, Klarheit und Gelassenheit zu gewinnen.

Literatur

- Altendorfer, Otto (2001 / 2004): Das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1 / 2. Wiesbaden.
- Bachrach, Peter / Baratz, Morton S. (1963): Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. In: *The American Political Science Review* 57, 633-642.
- Bausch, Hans (1980): Rundfunkpolitik nach 1945. 2 Bde. München.
- Beck, Klaus / Glotz, Peter / Vogelsang, Gregor (2000): Die Zukunft des Internet. Internationale Delphi-Befragung zur Entwicklung der Online-Kommunikation. Konstanz.
- Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe / Simonis, Georg (Hg.) (2007): *Handbuch Governance*. Wiesbaden.
- Beyer, Jürgen (2006): Pfadabhängigkeit. Frankfurt a. M., Köln.
- Busch, Claudia (2000): Die Zukunft der Informations- und Kommunikationstechnologie in privaten Haushalten. Eine Delphi-Studie. Frankfurt a. M., Berlin.
- Donges, Patrick (2007): Medienpolitik und Media Governance. In: Donges, Patrick (Hg.), *Von der Medienpolitik zur Media Governance? Köln*, S. 7-23.
- Etzioni, Amitai (1967): Mixed Scanning. A „Third“ Approach to Decision-Making. In: Faludi, Andreas (Ed.), *A Reader in Planning Theory*. Oxford, 217-229.
- Grimm, Jacob / Grimm, Wilhelm (1862): *Deutsches Wörterbuch*. Band 3. Leipzig.
- Häder, Michael (2000): Die Expertenauswahl bei Delphi-Befragungen. ZUMA How-to-Reihe, Nr. 5. URL: www.gesis.org/Publikationen/Berichte/ZUMA_How_to/Dokumente/pdf/how-to5mh.pdf [10.2.2008].
- Häder, Michael / Häder, Sabine (2000): Die Delphi-Methode als Gegenstand methodischer Forschungen. In: Häder, Michael / Häder, Sabine (Hg.), *Die Delphi-Technik in den Sozialwissenschaften*. Wiesbaden, 11-31.
- Hodenberg, Christina von (2006): *Konsens und Krise. Eine Geschichte der westdeutschen Medienöffentlichkeit 1945-1973*. Göttingen.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1994): Stadien des Rundfunk-Richterrechts. In: Jarren, Otfried (Hg.), *Medienwandel – Gesellschaftswandel? 10 Jahre dualer Rundfunk in Deutschland*. Berlin, 17-33.
- Holtz-Bacha, Christina (2006): *Medienpolitik für Europa*. Wiesbaden.
- Jarren, Otfried / Donges, Patrick (2006): Medienpolitik: Zwischen Politikverzicht, parteipolitischer Interessenwahrung und transnationalen Einflüssen. In: Schmidt, Manfred G. / Zohlnhöfer, Reimut (Hg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*. Wiesbaden, 385-403.
- Jarren, Otfried / Vogel, Martina (2008): *Medienpolitische Entscheidungen in der Schweiz*. i. E.

41 Es wäre zu überprüfen, welcher Zusammenhang zwischen den jeweiligen Kompetenzeinschätzungen der Teilnehmer und ihren konkreten Einschätzungen festzustellen ist. Da die Verteilung der Experten auf die einzelnen Bereiche relativ ausgeglichen und die Selbsteinschätzung der Experten für alle Bereiche im Durchschnitt hoch war, ist kein Einfluss der unterschiedlichen Bereichskompetenz auf das *Gesamtergebnis* zu erwarten. Aber es wäre z. B. interessant zu prüfen, ob Teilnehmer, die ihre vorrangige Expertise eher im Rundfunkbereich sehen, den Entscheidungen im Bereich der Rahmenbedingungen ein anderes Gewicht zumessen als die Online-Experten. Die Befunde dazu können jedoch hier aus Platzgründen nicht präsentiert werden.

- Kaletka, Christoph (2003): Die Zukunft politischer Internetforen – eine Delphi-Studie. Münster.
- Kleinsteuber, Hans J. (1993): Rundfunksteuerung durch Rundfunkrecht. In: Jarren, Otfried / Markinkowski, Frank / Schatz, Heribert (Hg.), Landesmedienanstalten – Steuerung der Rundfunkentwicklung? Münster, 23-48.
- Kopper, Gerd G. (1992): Medien- und Kommunikationspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Ein chronologisches Handbuch 1944 bis 1988. München.
- Lindblom, Charles E. (1959): The Science of „Muddling Through“. In: Etzioni, Amitai (Ed.) (1969), Readings on Modern Organizations. Englewood Cliffs, 154-166.
- Linstone, Harold A. / Turoff, Murray (2002) [1975]: The Delphi Method. Techniques and Applications. <http://is.njit.edu/pubs/delphibook/delphibook.pdf> [10.2.2008].
- Luhmann, Niklas (2000): Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt a. M.
- Mai, Manfred (2005): Medienpolitik in der Informationsgesellschaft. Wiesbaden.
- Meyn, Hermann (2004): Massenmedien in Deutschland. Konstanz.
- Oertzen, Jürgen von / Cuhls, Kerstin / Kimpeler, Simone (2006): Wie nutzen wir Informations- und Kommunikationstechnologien im Jahr 2020? Ergebnisse einer Delphi-Befragung. Stuttgart.
- Parsons, Talcott (1969): Politics and Social Structure. New York.
- Pürer, Heinz / Raabe, Johannes (1994): Medien in Deutschland. Band 1: Presse. München.
- Puppis, Manuel (2007): Einführung in die Medienpolitik. Konstanz.
- Ronneberger, Franz (1978): Kommunikationspolitik. Teil I – Institutionen, Prozesse, Ziele. Mainz.
- Schimank, Uwe (2005): Die Entscheidungsgesellschaft. Wiesbaden.
- Schütz, Walter J. (1999): Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1990. Konstanz.
- Seeger, Thomas (1979): Die Delphi-Methode – Expertenbefragungen zwischen Prognose und Gruppenmeinungsbildungsprozessen. Freiburg.
- Simpson, John A. / Weiner, Edmund S. (Eds.) (1989): The Oxford English Dictionary. Band 4. Oxford.
- Strauss, Harlan J. / Zeigler, L. Harmon (1975): The Delphi Technique and Its Uses in Social Science Research. In: The Journal of Creative Behavior 9, S. 253-259.
- Stuiber, Heinz-Werner (1998): Medien in Deutschland. Band 2: Rundfunk. München.
- Swisscom (2007): Online-Studie zum Thema „Konvergenz“. Bern, i. E.
- Tonnemacher, Jan (2003): Kommunikationspolitik in Deutschland, 2. Aufl. Konstanz.
- Vowe, Gerhard (2003): Medienpolitik – Regulierung der medialen öffentlichen Kommunikation. In: Bentele, Günter / Brosius, Hans-Bernd / Jarren, Otfried (Hg.), Handbuch Öffentliche Kommunikation. Wiesbaden, Opladen, S. 210-227.
- Weischenberg, Siegfried / Altmeppen, Klaus-Dieter / Löffelholz, Martin (1994): Die Zukunft des Journalismus. Opladen.
- Werle, Raymund (2007) Pfadabhängigkeit. In: Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe / Simonis, Georg (Hg.), Handbuch Governance. Wiesbaden, S. 119-131.
- Wilke, Jürgen (Hg.) (1999): Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Köln, Weimar.

Anhang

Experten, die an der Befragung teilgenommen haben: Ursula K. Adelt, Christoph Degenhart, Dieter Dörr, Norbert Frei, Gerd M. Fuchs, Wolfgang Fürstner, Paul L. Giani, Joachim von Gottberg, Lutz Hachmeister, Hans Hege, Jürgen Heinrich, Wolfgang Hoffmann-Riem, Christina Holtz-Bacha, Ulrike Kaiser, Marie-Luise Kiefer, Hans J. Kleinsteuber, Volker Lilienthal, Miriam Meckel, Verena Metzke-Mangold, Beate Schneider, Rudolf Stöber, Walter J. Schütz, Wolfgang Schulz, Volker Schulze, Jan Tonnemacher, Thomas Vesting, Jürgen Wilke, N. N. (Medienrecht), N. N. (Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten), N. N. (Kommunikationswissenschaft).⁴²

Experten, die am Pretest teilgenommen haben: Manfred Mai, Stefan Marschall, Ralph Weiß.

42 Drei Experten baten darum, nicht namentlich genannt zu werden.