

Rudolf Stöber

Kommunikationsfreiheit und ihre Feinde

Zur Geschichte der Regulierung von Medien und Kommunikation

1. Vorbemerkung

Geschichte ist vergangene Gegenwart und vergegenwärtigte Vergangenheit; Mediengeschichte hat eine wissenschaftlich-quellenkritische und eine pragmatisch-gegenwartsorientierte Dimension. Daraus folgt zweierlei: 1. Die Rekonstruktion der vergangenen Gegenwart sollte den überlieferten Quellen nicht widersprechen; Mediengeschichte setzt also Quellenstudien voraus; das Ausschreiben älterer historischer Literatur reicht nicht hin. 2. Pragmatisch-gegenwartsorientiert sollte sich natürlich auch die Kommunikations- und Mediengeschichte der Relevanzfrage stellen. Eine Publikation, die Mediengeschichte in den Zusammenhang von Wirkung und Regulierung stellt, verdeutlicht schon im Thema, welche Relevanz die notorisch unterschätzte Medien- und Kommunikationsgeschichte erlangt, wenn nur die richtigen Fragen gestellt werden.

Der Beitrag gliedert sich in vier Abschnitte: Im zweiten Abschnitt werden die Regelmäßigkeiten der Mediengeschichte behandelt. Drittens sollen die daraus zu ziehenden Konsequenzen für die Medienregulierung erörtert werden. Den Abschluss bilden notwendiger Weise kursorische Bemerkungen zur Wirkungsgeschichte. Zuvor sind jedoch einige Definitionen zu setzen, um den Beitrag verständlicher zu machen.

2. Definitionen

a) Kommunikation ist der *Austausch* und die *Verständigung* über *Bedeutungen*, an der mehrere Menschen beteiligt sind. Sie soll verstanden werden als Sonderform sozialen Handelns. *Cum grano salis* lehnt sich das hier vertretene Kommunikationsverständnis an den symbolischen Interaktionismus und an Max Weber an; rein technisch bestimmte Maschinenkommunikation oder Kommunikationsarten, die nur einem tierischen Reiz-Reaktions-Muster gehorchen, sollen von der Betrachtung ausgeschlossen bleiben.

b) Medien sollen hier als Sonderfall sozialer Institutionen, d.h. als *eine* Form gesellschaftlicher Einrichtungen, angesehen werden. Weitere soziale Institutionen wären beispielsweise Wirtschaft und Geld, Kirche und Religion, Politik und Parteien. In diesem Fall bilden Kommunikation und Medien ein nicht zu separierendes Begriffspaar: Medien sind all jene *Mittel*, die der Kommunikation,

also dem zwischenmenschlichen Austausch und der Verständigung über Bedeutungen dienen. Dabei sind drei Vermittlungsdimensionen zu unterscheiden:

- Medien vermitteln Symbole/Kommunikation unmittelbar über die Nahdistanz.
- Und/oder: Sie vermitteln Symbole/Kommunikation über die Zeit.
- Und/oder: Sie vermitteln Symbole/Kommunikation über räumliche Entfernungen.

c) Regulierung von Kommunikation und Medien kann sehr unterschiedlich aufgefasst werden. In juristischem Sinne wird Regulierung sehr eng als Rechtsetzung zur Regelung von juristisch-konkreten Institutionen begriffen. Da hier der Institutionenbegriff erheblich weiter gefasst wird, muss auch Regulierung in einem weiteren Verständnis Verwendung finden: Erstens sind mit Regulierung formale und informelle Absprachen gemeint, ohne die Kommunikation (mit oder ohne Medien) nicht funktionieren würde: im weitesten Sinne von der Grammatik bis zu Etikette und sozialer Kontrolle. Zweitens sind unter Regulierung negative Steuerungsmaßnahmen zu verstehen, mit denen Zentralinstanzen dirigistisch in die soziale Institution der Medien eingreifen: im weitesten Sinn von Autodafé bis Zensur. Drittens können auch positive Steuerungsmaßnahmen als Regulierung begriffen werden: also inhaltliche Lenkung von Propaganda bis Öffentlichkeitsarbeit. Die Feinde kommunikativer Freiheiten befürworten die Varianten zwei oder sogar drei. Dies weite Verständnis lässt Raum für externe Aufsicht und (interne) Selbstkontrolle. Es deutet sich schon an, dass Kontrolle und Regulierung einerseits notwendig ist: Ohne ein Minimum an Regeln würde nichts funktionieren. Andererseits kann der Bogen leicht überspannt werden und die notwendige Regulierung in Tyrannei umschlagen.

d) Auch der Begriff der Medienwirkungen soll weiter gefasst werden, als zumeist vertreten: Die Wirkungsforschung versteht unter Wirkung in der Regel nur die Wirkung der Inhalte, doch viel grundsätzlicher wirkt die Existenz der Medien. Die fundamentale Wirkung der Existenz möge die kontrafaktische Frage »Wie sähe unsere Gesellschaft ohne das Fernsehen oder die Presse aus?« veranschaulichen: Ohne dass eine konkrete Antwort möglich oder auch nur notwendig wäre, wird man annehmen dürfen, dass wir in einer ganz anderen Gesellschaft lebten: Mit neuen Medien sind neue Optionen der Kommunikation, des Ausdrucks, der Ästhetik, der Präsenz etc. möglich, die nicht ohne Effekt bleiben können.¹

¹ Auf die Wirkung der Existenz hatten schon Lazarsfeld und Merton hingewiesen: Lazarsfeld, Paul F./Merton, Robert K.: »Massenkommunikation, Publikumsgeschmack und organisiertes Sozialverhalten« (Übers. von: Mass communication, popular taste and organized action), in: Aufermann, Jörg/Bohrmann, Hans/Sülzer, R. (Hgg.): *Gesellschaftliche Kommunikation und Information. Ein Arbeitsbuch zur Massenkommunikation*, Frankfurt a. M. 1973, S. 447–470, hier S. 450.

Man stellt die Frage nach der existenziellen Wirkungsbedingung der Medien nur deshalb so selten, weil der mediale Umgang so vertraut ist, wie der Grund, auf dem wir stehen, und die Luft, die wir atmen. Erst wenn die Erde bebt oder die Luft vergiftet ist, werden die Menschen auf einmal gewahr, dass nichts Vertrautes schon immer so war und auf immer unverändert sein wird. Oder anders: Das Maß, mit dem Medien unsere soziale Umwelt prägen, würde uns nur auffallen, wenn wir von heute auf morgen auf die gewohnte Zeitung zum Frühstück oder die Abendunterhaltung aus der Flimmerkiste verzichten müssten.

3. Regelmäßigkeiten in der Mediengeschichte

Geschichte wiederholt sich nicht. Gesetzmäßigkeiten im naturwissenschaftlichen Sinne sind daher in der Medien- und Kommunikationsgeschichte nicht zu erwarten. Dennoch gibt es Regelmäßigkeiten beim Auftreten neuer Medien. Drei Regeln sollen cursorisch behandelt werden:

- Die erste könnte man als Regel der Inklusion bezeichnen: Neuere Medien bauen auf älteren auf und schließen diese ein.
- Die zweite ist die Regel der Institutionalisierung: Neue Medien entstehen in einem zweistufigen Institutionalisierungsprozess, in einer Folge von Invention und Innovation bzw. Adaption und Exaptation.
- Die dritte ist die Regel der Konvergenz: Die Medien entwickeln sich konvergent.

ad 1) Zur ersten Regel: Menschen zeichnen sich vor den Tieren durch zwei Dinge aus: Sie verfügen über das hochkomplexe Medium der Sprache und über eine ›Theory of Mind‹. Beides bedingt einander. Wie die Sprache genau entstand, wird sich der genauen Kenntnis, da die historischen Quellen fehlen, wohl auf immer entziehen. Neuere naturwissenschaftliche Erkenntnisse sprechen jedoch dafür, dass George Herbert Mead mit seiner Theorie der signifikanten Symbole vor Jahrzehnten nicht ganz falsch lag: Der Gebrauch abstrakter Symbole dürfte sich kontinuierlich aus animalischen Kommunikationsformen, die dem Reiz-Reaktions-Schema gehorchen, entwickelt haben.²

Wann die Menschheit die Sprache erfand und ob es einmal oder mehrfach geschah, ist nicht mit letzter Sicherheit zu klären. Die modernen Methoden der Genetik legen aufgrund von statistischen Erbgutanalysen nahe, dass die entscheidende Genmutation des sogenannten Fox-P2-Gens sich vor ca. 200.000 Jahren ereignete. Doch heißt das nicht zwingend, dass Homo Sapiens sapiens sofort

² Vgl. Mead, George H.: *Geist, Identität und Gesellschaft aus der Sicht des Sozialbehaviorismus*. Charles W. Morris (Hg.), Frankfurt a. M. 1968.

eine komplexe Sprache mit signifikanten Symbolen benutzte. Auch ist weiterhin umstritten, ob es einmal eine gemeinsame Ursprache der Menschen gab.³

Sprache, Gesten, Mimik und andere Protomedien sind in der Regel nicht Gegenstand der Medien- und Kommunikationsgeschichte und sollen auch hier nicht weiter untersucht werden. Allerdings sind sie so grundlegend, dass neuere Medien sie grundsätzlich verwenden müssen. Daher schließen neuere Medien die älteren stets ein; indes nicht immer alle zur gleichen Zeit. Ein vereinfachendes Schaubild (Abb. 1) mag das veranschaulichen:

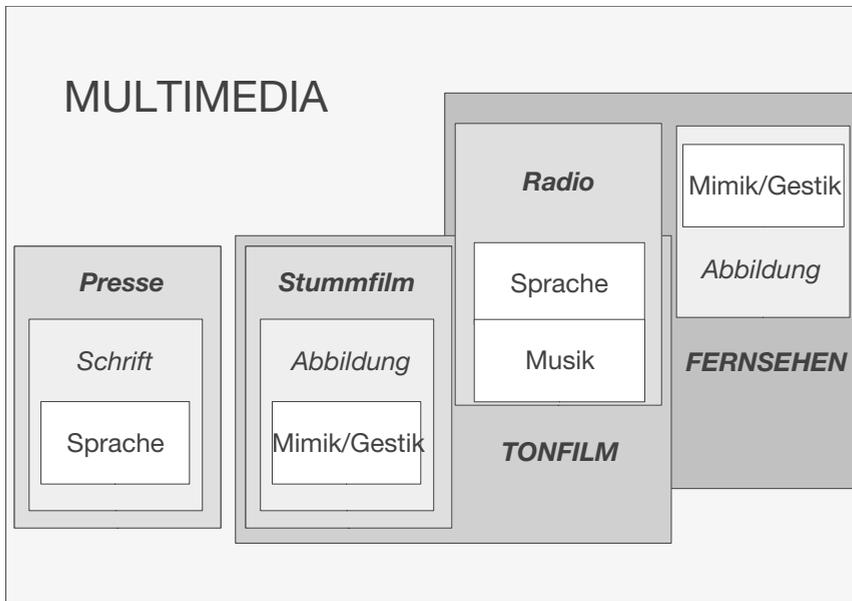


Abb. 1: Medien beinhalten Medien

Medien gleicher Ordnungsebene sind in der gleichen Schrift ausgezeichnet. Die Medien 1. Ordnung wie Sprache, Gestik und Mimik sind ohne Auszeichnung dargestellt; die Medien 2. Ordnung wie Schrift oder Abbildung sind kursiv ausgezeichnet; diejenigen 3. Ordnung (Presse, Stummfilm, Radio) sind kursiv und fett gesetzt; die 4. Ordnung (Tonfilm, Fernsehen) kursiv, fett und in Großbuchstaben (Versalien); als alles umschließende 5. Kategorie wurde MULTIMEDIA in Versalien und größerer Schrift gesetzt.

Die Inklusion von Medien durch Medien ist damit natürlich nicht vollständig wiedergegeben. Aber das Prinzip ist angedeutet: Schrift basiert auf Spra-

³ Vgl. Chomsky, Noam: *Aspekte der Syntax-Theorie*, Frankfurt a.M. 1973 (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, Bd. 42).

che, Presse basiert auf Schrift und mithin Sprache. Der Stummfilm kommt ohne Sprache aus – sieht man von den damals üblichen Zwischentiteln ab. Er benötigt aber die schauspielerische Mimik und Gestik. Beim Tonfilm kommen noch Sprache und Musik hinzu. Sprache und Musik sind auch die elementaren Medien, die vom Radio übertragen werden.⁴ Das Fernsehen funktioniert ähnlich dem Radio, es kommt noch die Übertragung von Gestik/Mimik und Abbildungen hinzu. Man könnte auch verkürzen: Fernsehen ist Radio plus Film. Multimedia schließlich umfasst alles. Die Inklusion von 5 Medienordnungen ist zwar eine Vereinfachung, für unsere Überlegungen aber ist sie immer noch zu kompliziert. Daher soll die Systematik auf drei Stufen reduziert werden, welche die eingangs gewählte Mediendefinition aufgreift: Wenn Medien als Sonderfall sozialer Institutionen begriffen werden und Gemeinschaften und Gesellschaften sich über sozialen Zusammenhalt definieren, dienen die sozialen Institutionen der Medien diesem Zusammenhalt. Ohne die Protomedien wie Sprache, Mimik und Gestik wäre die soziale Verfasstheit der Menschen undenkbar. Nur dank dem Gebrauch dieser elementaren Medien erfahren die Menschen sich und die anderen als Mitmenschen. Doch nur in vorgeschichtlichen Zeiten waren die sozialen Gruppen so übersichtlich, dass der Gebrauch der Protomedien ausreichte, um die Gemeinschaft(en) aufrechtzuerhalten. Mit zunehmender Komplexität und Größe der sozialen Einheiten wurde das zunehmend schwieriger. Nach derzeitigem Kenntnisstand entwickelte die Menschheit im nächsten Schritt Medien zur zeitübergreifenden Vermittlung von Kommunikation: v. a. die Basismedien Bild und Schrift. Die ältesten Höhlenmalereien in Europa sind ca. 35.000 Jahre alt, Vorläufer in Afrika noch älter. Protoschriften sind ab ca. 3.500 v.Chr. belegt. Erst danach folgten weitere elaborierte Medien, die zudem auch imstande sind, den Raum zu überwinden: von Brief- und Postsystemen über die periodische Presse bis zu Telekommunikations-, Rundfunk- und Internetmedien. Dabei inkludierten die zeitüberbrückenden Basismedien notwendiger Weise die Protomedien der Nahdistanz; die raumüberwindenden elaborierten Medien schließen notwendig die zeitüberbrückenden Basismedien ein.

Kittler u. a. haben versucht, diese Funktionsunterscheidung zu Speichermedien, Übertragungsmedien etc. zu verabsolutieren.⁵ Stellt man aus sozialwissenschaftlicher Perspektive jedoch die soziale Funktion der Medien (Distanzüberwindung) in den Mittelpunkt, wird deutlich, warum die Kittler'sche Unterscheidung zu weit geht und zudem nicht trennscharf ist: Da neuere Medien die älteren inkludieren, erben sie auch deren funktionelle Fähigkeiten. Ein Brief

⁴ Das physikalische Trägermedium elektromagnetische Welle wurde der Einfachheit halber fortgelassen. Zudem ist die elektromagnetische Welle in gänzlich anderem Sinn Medium als z. B. Schrift oder Abbildung. Auch neuere technische Entwicklungen, die z. B. die Übertragung von Textzeilen (also Schrift) erlauben, wurden ausgeblendet.

⁵ Vgl. u. a. Kittler, Friedrich: »Geschichte der Kommunikationsmedien«, in: Steirische Kulturinitiative (Hg.): *On Line. Kultur im Netz*, Graz 1993, S. 66–81.

ist eben nicht nur ein Übertragungsmedium zur Überwindung räumlicher Distanzen. Er setzt zwingend die Schrift voraus, speichert mithin Informationen und überbrückt damit die Zeitdistanz. Erst in historisch jüngster Vergangenheit gelang es, Informationen zeitlich nahezu simultan über größere räumliche Distanzen zu übertragen. Zuerst mit dem Telegrafen, später mit Radio und Fernsehen. Damit waren erstmalig auch Medien möglich, die den Raum überwinden, ohne Informationen (zwischen)speichern zu müssen. Die vielfältigen Peripheriegeräte – vom Ticker bis zu Plattenspieler, Tonbandmaschine und digitalen Aufzeichnungsgeräten – macht jedoch deutlich, dass die Trennung zwischen Speicher- und Übertragungsmedien artifiziell bleibt. Auf die Inklusionsregel kommt die Betrachtung der Medienregulation noch zurück (vgl. Abschnitt 4).

ad 2) Die nächste Regel kann knapper behandelt werden, da sie schon wiederholt beschrieben wurde. Um den historischen Medienentstehungsprozess besser zu verstehen, soll die Innovationstheorie Josef Alois Schumpeters (1912/1997) mit der Evolutionstheorie kombiniert werden. Da die biologische Evolution im Unterschied zu kulturellen Entwicklungen keine Intentionen kennt, behebt die Ergänzung der Evolutionstheorie durch Schumpeters Innovationstheorie ein zentrales Manko. Die Innovationsforschung unterscheidet drei Stufen: die *Invention*, in der ein neues kulturelles Werkzeug entdeckt oder erfunden wird; die *Innovation*, in der die Gesellschaft die Neuerung annimmt oder verwirft; die *Diffusion*, in der die Neuerung allgemein gebräuchlich wird.⁶

Die drei Stufen beschreiben einen diachronen Prozess, d. h. sie stellen eine Abfolge dar. Allerdings muss einschränkend bemerkt werden, dass jede der Stufen einen Idealtypus darstellt. Eine trennscharfe Unterscheidung ist nur bedingt möglich. Zur dritten Stufe ist zudem zu bemerken, dass sie für den Prozess der gesellschaftlichen Institutionalisierung weniger wichtig ist. Daher wird sie in der folgenden Tabelle (vgl. Tab. 1) nicht berücksichtigt.

⁶ Schumpeter, Josef A.: *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus*, 4. Aufl. Berlin 1997. Stöber, Rudolf: *Mediengeschichte. Die Evolution »neuer« Medien von Gutenberg bis Gates. Eine Einführung*, 2 Bde., Wiesbaden 2003 (Studienbücher zur Kommunikations- und Medienwissenschaft).

Tabelle 1: Adaption und Exaptation, Invention und Innovation⁷

	Adaption der 1. Funktion (Invention): Verbesserung alter Medien	Exaptation der 2. Funktion (Innovation): Emergenz neuer Medien
<i>Druck</i>	Verbesserung des Schreibens	Entwicklung serieller Presse
<i>elektrische Telegraphie</i>	Verbesserung der optischen Telegraphie für staatliche und militärische Zwecke	Nachrichtenagenturen
<i>Telefonie</i>	Verbesserung der Telegraphie	Privates und geschäftliches Individualmedium
<i>Film</i>	Neue Optionen für Vaudeville und Varieté	Programmmedium mit Spielfilmen und Wochenschau
<i>Radio</i>	Verbesserungen drahtgebundener Telegraphie	Rundfunk als Programmmedium
<i>Fernsehen</i>	Verbesserung des Telefons (Bildtelefon)	Rundfunk kombiniert mit bewegten Bildern
<i>Computer/ Multimedia</i>	Erleichterung des Rechnens	Vielzweckinstrument

Im ersten Schritt, der Invention, wurde ein älteres Instrument sozialer Kommunikation verbessert. Die Erfindungen vom Buchdruck bis zum Computer waren von der Beobachtung kultureller, ökonomischer, technischer oder politischer Defizite und Mangelerscheinungen angetrieben worden. Die Erfindungen adaptierten zunächst eine technische Neuerung für den traditionellen Gebrauch. Dabei blieb es jedoch nicht: Im zweiten entscheidenden Schritt, in Schumpeters Phase der Neuerung (Innovation), entdeckte die Gesellschaft, dass Erfindungen neue Optionen bieten. Erst jetzt wurden grundständig neue Kommunikationsmöglichkeiten exaptiert und somit erblickten wirklich »neue Medien« das Licht der Welt.

Der zweite Wandel ist die fundamentale Veränderung der Medien selbst: D.h. neue Medien werden nicht (technisch) erfunden; ihr revolutionär-neuer (emergenter) Charakter wird erst durch die gesellschaftliche Exaptation deutlich, bei der sich eine neue Verwendung der technischen Erfindung herausbildet. Invention, Innovation und Diffusion weisen dabei regulierungshistorisch betrachtet typische Besonderheiten auf (vgl. Abschnitt 0).

ad 3) Während sich die zweite Regel als Wiederholung zeitlich getrennter Ereignisse beschreiben ließe, wiederholen sich in der dritten Regel räumlich separierte Prozesse. Auch sie braucht nur gestreift zu werden: Die dritte Regel ist

⁷ Stöber, Rudolf: »What media evolution is. A theoretical approach to the history of new media«, in: *European Journal of Communication* 19 (2004) S. 483–505, hier S. 503.

wie die beiden anderen ein evolutionstheoretisches Konzept. Unter Konvergenz soll hier nicht so sehr die Entwicklung aufeinander hin (wie z. B. im kommunikationspolitischen Zusammenhang: öffentlich-rechtliche und private Fernsehsender), sondern vielmehr die parallele Entwicklung ähnlicher Lösungsansätze verstanden werden. Medienhistorische Konvergenz bedeutet, dass das Rad wiederholt und verschiedenen Orts neu erfunden worden ist. Von der Sprache über Buchdruck, Telegrafie, Film, Rundfunk und Fernsehen bis hin zum Internet gilt die Richtigkeit von Robert K. Mertons Beobachtung: Mehrfacherfindungen sind die Regel.⁸

Z. B. entwickelte sich überall aus der Buchdruckerkunst zunächst ein nicht-serielles Pressewesen. Die Flugblätter und Flugschriften der Jahrhunderte nach Gutenberg zeitigten jedoch immer wieder auch quasiserielle Schriftenfolgen. Zunächst in den Staaten Europas, später auch außerhalb, wurden zeitung- und zeitschriftenähnliche Vorläufer gegründet. Die frühen Zeitungen aller Staaten waren weitgehend frei von einer redaktionellen Linie. Parteipresse war in allen Ländern Durchgangsstadium; Boulevardpresse entstand allerorts spät. Auch die Zeitschriftenentwicklung verlief hochgradig konvergent. Wissenschaftliche Zeitschriften schon im 17. Jahrhundert, moralische Wochenschriften im 18., Familienblätter im 19., die große Vielfalt der Publikumspresse im 20. Jahrhundert. Natürlich gibt es die Ausnahme von der Regel; politische Zeitschriften entstanden zu unterschiedlichen Zeiten: in Deutschland schon im 17. Jahrhundert, in England zu Ende des gleichen Jahrhunderts, in Frankreich nennenswert erst während der Französischen Revolution.

Ähnliches ließe sich zur Entwicklung des Rundfunks sagen. Die Rundfunksysteme in den westlichen Industriestaaten nach dem Ersten Weltkrieg entwickelten sich viel konvergenter, als der Blick auf den angeblichen deutschen Sonderweg lange glauben machte.⁹ Ob und in welche Richtung die privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland konvergieren, ist zwar umstritten; nicht umstritten ist jedoch, dass sich sowohl der öffentlich-rechtliche wie auch der private Rundfunk ähnlich den Vorbildern im Ausland entwickelt haben: Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk lieferte die britische BBC die Blaupause, im Falle der privaten Hörfunk- und Fernsehsender die amerikanischen Stationen. Die Durchformatierung des privaten »Dudel«-Funks seit den 1950er Jahren – zunächst in Amerika, dann in Europa – verlief überall nach ähnlichem Muster und folgte immer der gleichen Rationalität: zielgruppenorientierte Musik-Berieselung als werbefreundliches Umfeld. Auch der Transforma-

⁸ Merton, Robert K.: »Der Matthäus-Effekt in der Wissenschaft«, in: *Entwicklungen und Wandel von Forschungsinteressen. Aufsätze zur Wissenschaftssoziologie*, Frankfurt a. M. 1985, S. 147–171.

⁹ Lersch, Edgar/Schanze, Helmut (Hg.): *Die Idee des Radios. Von den Anfängen in Europa und den USA bis 1933*, Konstanz 2004 (Jahrbuch Medien und Geschichte, Bd. 2004).

tionsprozess der Kommunikationssysteme im Anschluss an die osteuropäischen Revolutionen von 1989/90 ist erstaunlich konvergent verlaufen.¹⁰

Die Konvergenz ist letztlich zwangsläufig, denn nur existente Probleme können auch gelöst werden. Oder anders: Die Aufgaben, die uns unsere soziale Umwelt stellt, sind immer wieder ähnlich; daher finden sich vergleichbare Antworten. Die Konvergenz der Mediensysteme drückt sich letzten Endes auch in der Konvergenz der Regulierungssysteme aus, wie im folgenden zu zeigen sein wird.

4. Konsequenzen für die Medienregulierung

Die Konsequenzen der Mediengeschichte für die Entwicklung der Medienregulierung lassen sich aus dem Blickwinkel der in Abschnitt 0 entwickelten Perspektiven diskutieren:

- unter dem systematisierenden Aspekt des Inklusionsmodells;
- aus der diachronen Perspektive von Invention, Innovation und Diffusion
- und unter dem vergleichenden Gesichtspunkt der Konvergenz.

ad 1) Inklusion: Die Protomedien beruhen auf Konventionen. Sprache wird erst durch semantische und syntaktische Konventionen der Grammatik verständlich. Schon das bedeutet eine gewisse Regulierung, die zudem schlagend beweist, dass ein Minimum an Regulierung zwingend notwendig ist. Zugleich macht dies denkbar weite Verständnis von Regulierung aber auch deutlich, dass ein Übermaß immer schädlich ist. Wäre nämlich jeder Aspekt der Sprache durch Regeln bestimmt, bliebe für die individuelle Ausdrucksmöglichkeit kein Platz, Sprache wäre nicht anpassungsfähig und würde erstarren. Weitere Überlegungen zu Syntax und Semantik können außer Betracht bleiben. Pierre Bourdieus extreme Ansicht, auch Grammatik sei Zensur und Ausdruck »symbolischer Gewalt«, ist ausdrücklich zu verwerfen.¹¹

Interessanter ist ein dritter grammatischer Aspekt, der allgemein als Pragmatik bezeichnet wird. Im pragmatischen Sprachgebrauch ist die soziale Verwendung markiert. *Man* verwendet bestimmte Worte oder Sprachstile nur in dem *angemessenen* Kontext. Was sich geziemt oder nicht geziemt unterliegt der sozialen Kontrolle. Das reicht – z. B. bei den Beleidigungsparagrafen – bis ins moderne Strafrecht und gilt nicht nur für die Sprache, sondern auch für andere Protomedien wie Gestik und Mimik. Im Bußgeldkatalog der Polizei ist genau

¹⁰ Thomaß, Barbara (Hg.): *Medien und Transformation in Osteuropa*, Wiesbaden 2001.

¹¹ Bourdieu, Pierre: »Die Zensur«, in: Ders. (Hg.): *Soziologische Fragen*, Frankfurt a. M. 1994, S. 131–135.

festgelegt, was es kostet (in Punkten und Geld), anderen Verkehrsteilnehmern ›den Vogel zu zeigen‹.

Die Pragmatik gesprochener Sprache beruht nun allerdings nicht auf jeweils exekutiertem Zwang. Vielmehr erlernt jeder Mensch mit seiner Sozialisation die Bandbreite des jeweils Erlaubten. Die fortwährende soziale Kontrolle schreibt diese Sozialisation nur fort. Indem jeder Sprecher die eigene Sprachpragmatik daraufhin prüft, ob sie sich ziemt oder nicht oder ob eine kalkulierte Regelverletzung in diesem Fall angebracht ist oder nicht, geht soziale Kontrolle auch mit Selbstkontrolle einher. So wie die menschliche Sprache notwendiger Weise allen anderen Medien vorausgeht, so liegt die Wurzel jeglicher Medienregulierung in diesem Wechselspiel aus sozialer Kontrolle und Selbstkontrolle. Doch funktioniert die Kontrolle von gesprochener Sprache oder Gestik nur simultan. Man kann regulierend nur unmittelbar in den Prozess eingreifen. Im Sinne Karl Bühlers könnte man formulieren: Auf dieser Ebene greift die Kontrolle von Sprechakt und Sprechhandlung, d. h. der Eingriff in den Prozess.¹²

Die nächste Phase der Medienentwicklung wurde mit den ersten Bildern und der Schrift erreicht. Wieder in Anlehnung an Karl Bühler könnte man zuspitzen: Mit der Entwicklung zeitüberbrückender Basismedien wie der Schrift wird die Kontrolle des Sprachwerks notwendig, d. h. die Regulierung des Produkts. Das umfasst die Zensur der Inschrift oder der Abschrift. Die Kontrolle erfolgt vor der Aufstellung einer Stele oder Tafel bzw. vor dem Einsortieren des Manuskripts in die Klosterbibliothek. Das gilt analog zum anderen Basismedium – dem Bild.

Nach der ›Publikation‹ bleiben verschiedene Möglichkeiten der Vernichtung oder Zerstörung der medialen Artefakte. Im imperialen Rom kannte man die *damnatio memoriae*: Standbilder oder Inschriften postum in Ungnade gefallener Kaiser wurden gestürzt, vernichtet oder zumindest umgearbeitet. Schriften wurden verbrannt, wenn man schon nicht den Verfasser verbrennen konnte. Die katholische Kirche ergänzte den Autodafé um den *Index librorum prohibitorum*. Wenn Schriften nicht mehr vollständig aus dem Verkehr gezogen werden konnten, so sollten gute Katholiken doch zumindest gemahnt werden, sie nicht zu lesen. Wie jede Regulierung kann auch diese in Dysfunktionalität umschlagen. Der Verleger Friedrich Nicolai spottete über den Index, aus ihm bezögen gute Menschen ihre Kenntnis über gute Literatur und schlechte Menschen über schlechte. In der Moderne sind aus den rabiaten Regulierungsformen die gerichtliche Nachkontrolle und die Indices zum Zwecke des Jugendschutzes geworden.

Alle späteren systemischen Medien kombinierten die vorhergehenden Medien und ergänzten sie um den Aufbau einer Infrastruktur zur Distribution von Medien und Kommunikaten. Die mediale Regulierung der elaborierten Medien muss demnach auf die Kontrolle der Institutionen setzen. Es ist auch hier folge-

¹² Bühler, Karl: *Sprachtheorie. Die Darstellung der Sprache*, Jena 1934.

richtig, dass wieder auf die bewährten Vorläufer zurückgegriffen wurde. Das wird im folgenden noch näher ausgeführt.

ad 2) Aus der diachronen Perspektive der Abfolge von Invention, Innovation und Diffusion geschieht das Entscheidende v. a. in den ersten beiden Phasen. In der Phase der Diffusion werden im wesentlichen nur noch Feinjustierungen an der Regulierung vorgenommen.

In der Phase der Invention geht es zunächst um die Verbesserung alter Medien, deren Unzulänglichkeiten mit neuen technischen Möglichkeiten behoben werden sollen. Da die Erfindung einer neuen Technik zunächst noch kein neues Medium hervorbringt, sondern (in der Regel ganz) in der Tradition der alten Kulturtechnik steht, setzen medien- und kommunikationspolitische Regulierungen auch nicht simultan zur technischen Erfindung ein. Verallgemeinert:

– Die erste kommunikationspolitische Reaktion auf neue Medien war immer die ›Sendepause‹.

Denn anfangs weiß weder Gesellschaft noch Politik, was sich an Neuem entwickelte. Erst im Zuge des Institutionalisierungsprozesses bemerkt die Gesellschaft, dass in den Erfindungen auch neue kommunikative Optionen stecken. Damit kann jetzt erst auffallen, dass eine Regelungslücke existiert. Im nächsten Schritt füllten und füllen die Staaten und Obrigkeiten die Regelungslücke daher mit der Subsumtion des neuen Mediums unter älteres Recht. Die Berichte aus dem 15. Jahrhundert, die nach der Durchsicht jedes einzelnen Druckexemplars verwundert feststellten, in keinem der Exemplare seien auch nur die kleinsten Abweichungen festzustellen, sind nicht nur Kuriosa, die auf mangelnde Vertrautheit der Zensoren hindeuten. Vielmehr zeigen sie, dass die religiöse Zensur die gedruckten Bücher zunächst analog zu Abschriften behandelte. Selbst das älteste Medienrecht fußte auf antiken und mittelalterlichen Vorläufern. Das gilt für die religiös begründete Zensur, das gilt für Privilegien und Monopolrechte, das gilt für Strafordnungen. Selbst die in der Frühen Neuzeit besonders wichtige Zensurbegründung, die Aufsicht solle Konflikte mit auswärtigen Staaten verhindern, lässt sich im Kern auf die Landfriedensordnungen des Mittelalters zurückführen. Gleiches ist bei der in der Frühen Neuzeit immer breiter werdenden Diskussion der Menschenrechte zu beobachten, die in der amerikanischen und französischen Doppelrevolution ihren ersten Höhepunkt erreichte und deren Anfänge schon auf soziale Konflikte des Mittelalters zu datieren sind.¹³

Mochte die medienrechtliche Subsumtion im 15. Jahrhundert zumindest in Teilen noch der Unkenntnis der Zensoren geschuldet gewesen sein, so wurde sie bei den neueren Medien bewusst zur Regel. Die staatliche Kontrolle elektrischer Telegrafen orientierte sich an derjenigen der optischen. Das Telefon wurde anfänglich selbstredend als Telegrafie begriffen, der Rundfunk zunächst in die

¹³ Vgl. Blickle, Peter: *Von der Leibeigenschaft zu den Menschenrechten. Eine Geschichte der Freiheit in Deutschland*, München 2003.

Rechtsordnung der drahtlosen Telegrafie gestellt. Die Filmzensur orientierte sich in Preußen am Allgemeinen Landrecht von 1794, in allen Industriestaaten übten die Ortspolizeibehörden ihre Zensurbefugnisse zunächst nach den dehnbaren Maßgaben der ›öffentlichen Sicherheit und Ordnung‹ aus. Für inhaltlich bedingte Vergehen im Cyberspace orientierten sich die Staatsanwaltschaften wie selbstverständlich am allgemeinen Strafrecht. Die Subsumtion der Neuerung unter älteres Recht leitet in der Regel eine Phase mehr oder minder intensiver rechtspolitischer Diskussionen ein, die letztlich in Spezialgesetze zum neuen Medium mündet:

Nach Gutenbergs Erfindung dauerte es mehr als vierzig Jahre, anderthalb Generationen, bis die ersten speziellen Bestimmungen für das neue Medium erlassen wurden. Das erste deutsche Spezialgesetz zum Film wurde 25 Jahre nach der Erfindung verabschiedet. Zwischen dem Anschluss Deutschlands an das Internet und der Verabschiedung des Mediendienste-Staatsvertrags sowie des IuK-Dienste-Gesetzes vergingen gerade acht Jahre. Dies scheint für eine Beschleunigung der Reaktionszeiten zu sprechen. Doch dauerte es bei den telegrafischen Medien und dem Rundfunk erheblich länger: Das Reichstelegrafengesetz datiert ca. 50 Jahre nach dem Bau erster elektrischer Telegrafienlinien, erste Rundfunkgesetze (nicht -ordnungen) wurden nach dem Zweiten Weltkrieg verabschiedet, mehr als dreißig Jahre nach Programmstart. Zudem lassen sich die gesetzgeberischen Reaktionen in den übrigen Staaten nicht in ein einfaches Raster pressen – die internationale Entwicklung verlief zu unterschiedlich. Verallgemeinern allerdings lässt sich:

- Jedes Spezialgesetz eines älteren neuen Mediums diene als Blaupause für spätere neue Mediengesetze.

Je häufiger allgemeine Probleme schon gelöst waren, desto weniger Spezialrecht hätte eigentlich gesetzt werden müssen. Regelungsinstrumente, die sich in einem älteren Medium bewährten, hätten auf neuere übertragen werden können. Als klassisches Beispiel könnte die strafrechtliche Verantwortung angesehen werden, die im 19. Jahrhundert in Kontinentaleuropa für die Presse ›erfunden‹ und im 20. und 21. zunächst auf den Rundfunk und sodann auf Multimedia übertragen wurde. Man könnte also schlussfolgern, für jedes neuere Medium blieb immer weniger Regelungsbedarf übrig. Trotzdem wurden die Spezialgesetze nach ausgiebiger gesellschaftlicher Diskussion in der Regel immer länger. Man kann zwar den ausdifferenzierten Gesellschaften wachsenden Regelungsbedarf unterstellen, die zunehmende – z. T. durchaus gut gemeinte – Regulierungswut lässt sich jedoch auch als eine latente Feindschaft gegenüber liberalen Kommunikationsfreiheiten deuten.

ad 3) Der Aspekt medienregulativer Konvergenzen lässt sich wie jede komparatistische Mediengeschichte als Geschichte konvergenter Phänomene schildern. Die Regulierungssysteme, die sich herausbildeten, gruppieren sich zu wenigen idealtypischen Formen (Tab. 2):

Tabelle 2: Konvergente Pressesysteme¹⁴

	Autoritäre Regimente	Libérale/demokratische Staaten	Totalitäre Systeme
<i>Inhaltliche Kontrolle</i>	Vorzensur extern, Nachzensur extern	Zensurverbot, juristische Nachkontrolle	Vorzensur intern, Nachzensur extern, Nachrichtenkontrolle
<i>Unternehmenskontrolle</i>	Privileg (auch zum Schutz vor Konkurrenz), z. T. Konzessionierung und Kaution, z. T. Zentralzeitungen	Kartellrecht, Wettbewerbskontrolle	z. T. Konzessionierung, Zentralorgane
<i>Berufskontrolle</i>	Unbekannt; bei technischen Berufen z. T. Zunftkontrolle	Freier Berufszugang; Vielzahl von Ausbildungswegen	Kontrolle von Ausbildung und Zugang, Zwangsmitgliedschaft in Berufsverbänden
<i>Verbreitungskontrolle</i>	Postdebit	keine	Auflagekontrolle, Papierkontingentierung, staatlicher Vertriebszwang
<i>Besteuerung</i>	demeritorisch	meritorisch	unwichtig

Auch die Rundfunkgeschichte hat in internationalem Maßstab idealtypisch drei Systeme hervorgebracht (Tab. 3), die für sich betrachtet jeweils als hochgradig konvergent anzusehen sind.

Tabelle 3: Konvergente Rundfunksysteme¹⁵

	staatlicher Rundfunk	öffentlich-rechtlicher Rundfunk	privater Rundfunk
<i>Finanzierungsart</i>	zumeist Steuern, aber auch Gebühren	zumeist Gebühren, aber auch Steuern und Werbung	Werbung oder Bezahlssysteme
<i>Struktur-, Programm-, Personalentscheidungen</i>	extern, von Partei und Staat oktroyiert	intern, Gesetzgeber formuliert Rahmen	intern, Gesetzgeber regelt Lizenzierung

¹⁴ Stöber: *Mediengeschichte* Bd. 1 (wie Anm. 6), S. 136.

¹⁵ Stöber: *Mediengeschichte* Bd. 2 (wie Anm. 6), S. 91.

	staatlicher Rundfunk	öffentlich-rechtlicher Rundfunk	privater Rundfunk
<i>Pluralität</i>	keine Pluralität	Binnenpluralität	Außenpluralität
<i>öffentliche Aufgabe</i>	Sprachrohr von Partei, Staat, Regierung	Grundversorgung, Minderheitenschutz	Gesetzestreue (u.U. Grundversorgung)

Stellvertretend sollen nur die presserechtlichen Regulierungssysteme einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Beispielsweise tolerierten viele autoritäre frühneuzeitliche Staaten zunächst keinen Zeitungswettbewerb, sondern privilegierten nur wenige Blätter oder monopolisierten gar ein Staatszeitungssystem. Die Divergenz zwischen den Zuständen in Deutschland mit seiner relativ großen Pressevielfalt und der Situation im absolutistischen Frankreich oder im England der älteren und jüngeren Stuarts ist damit zumindest partiell ein Scheinunterschied: In Deutschland gab es viele Herrschaften und daher auch mehr als eine Staatszeitung. Allerdings gab es auch schon Pressezentren wie Hamburg mit einer großen Zahl an Periodika.

In diesem Zusammenhang sei es gestattet, ein weitverbreitetes Vorurteil zu korrigieren. Häufig ist zu lesen, in der Frühen Neuzeit habe generell ein schlimmes Zensurregiment geherrscht. Schon kursorische Studien in historischen Archiven ergeben hingegen, dass zumindest für die deutschen Staaten des 17. und 18. Jahrhunderts deutlich mehr Zeitungseinstellungen auf den Eingaben privater Konkurrenz beruhten; Privilegienstreitigkeiten spielten eine größere Rolle als staatliche Zensur. Erst aufgeschreckt durch die Französische Revolution zogen viele Regierungen die Zügel an. Das Problem der Medienregulierung in der Frühen Neuzeit war ein anderes: Vor der Französischen Revolution war die Gewährung der relativen Freiheiten ein Akt der Gnade gewesen; das Hauptmanko war die latente Rechtsunsicherheit: Der fürsorgliche Staat des aufgeklärten Absolutismus war zwar noch nicht die zähnefleischende Hyäne der Metternich'schen Restauration; allerdings konnte die paternalistische Fürsorge des 18. Jahrhunderts auch schon bedrücken.

Von den autoritär-paternalistischen Regimen (unterschiedlichster Schattierungen) führte kein grader Weg in den Totalitarismus des 20. Jahrhunderts. Aus ihnen entwickelten sich zunächst liberale (und dann demokratische) Systeme. Allerdings verweist die mangelnde Rechtssicherheit der Frühen Neuzeit, die durch mangelhafte Rechtsetzung, unscharfe Formulierungen und ›flexible‹ Auslegung geprägt war, auf ein Grundproblem der Regulierungsdebatte: Jede (zunächst) gute Absicht kann ins Gegenteil umschlagen. Die dysfunktionalen Folgen der materiell-rechtlichen Diskussionen sind beinahe zwangsläufig, weil die Schlüsselbegriffe von Gerechtigkeit und ›guter Policey‹ bis journalistische Qualität sehr verschieden definiert werden können und die Auseinandersetzung um die Definitionshoheit immer mit dem Kampf um Interessen einhergeht. Von der Fürsorge zur Erziehungsdiktatur ist es nur ein kleiner Schritt. Übereifrige Pädagogen und allzeit bereite Kommunikationspolitiker und Kartellrechtler

richten mit ihrer Medienregulierung mittelfristig zumeist mehr Schaden an als sie Nutzen stiften.

5. Medienwirkungen

Medienwirkungen lassen sich in jene der Inhalte und solche der Existenz unterteilen (s.o.); beide sind in historischem Zusammenhang schwer nachzuweisen. Unser Thema wirft auf beide ein Schlaglicht: Da Medien- und Kommunikationsgesetzgebung die Medien voraussetzt, ist sie unbestreitbar eine Wirkung der Medienexistenz. Interessanter Weise wird die Medienregulierung jedoch selten hiermit begründet; es wäre der Öffentlichkeit wohl kaum zumutbar. Das Argument ›es gibt die Presse, also müssen wir sie regulieren‹ überzeugt nicht. Die einzige medienregulative Debatte, die unstrittig nach diesem Muster abgelaufen ist, war die um die leitungsgebundene und drahtlose Telegrafie im 19. Jahrhundert. Hier zählten nicht Inhalte, sondern die Infrastruktur; über das Postregal wurden das Telegrafienregal und schließlich die Rundfunkaufsicht generiert.

Zumeist wird Medienregulierung statt mit Existenz mit der Wirkung der Inhalte begründet. Unglücklicher Weise sind diese nicht exakt bestimmbar; daher liegen hier keine Fakten, sondern nur Mutmaßungen vor. Dabei wurde in der Frühzeit neuer Medien grundsätzlich deren inhaltliche Wirkung dramatisch überschätzt. Das reichte bei den historisch erfassbaren Medien bis hin zu der Unterstellung von Suchtpotenzial: Die Debatten um die Zeitungssucht aus dem 18. Jahrhundert ließen sich ohne Anstrengung mit dem Diskurs über das Suchtpotenzial des Internet vergleichen. Im Laufe der Zeit stellten sich die Befürchtungen dann als haltlos oder zumindest übertrieben heraus. Die Gesellschaften gewöhnten sich zunächst an die neuen Medien und glauben ihnen nicht mehr unbesehen. Parallel zur Weiterentwicklung der Medien entwickelte sich auch die Medienkompetenz der Rezipienten. Bismarck brachte das 1869 auf den Punkt:

Wir haben uns gegen die Autorität des Gedruckten erst allmählig abstumpfen können und das ist namentlich seit 1848 gelungen; bis dahin hatte für einen großen Teil der Bevölkerung alles Gedruckte seine besondere Bedeutung; jeder, der auf dem Lande nur das Amtsblatt las, von der Bibel und dem Gesangbuche nicht zu reden, hielt das Gedruckte für wahr, weil es gedruckt war, ungeachtet des üblichen Sprichworts: er lügt wie gedruckt; es wird vielleicht auch dahin kommen zu sagen: er lügt wie telegraphiert, denn gegen den Mißbrauch, der mit diesem Beförderungsmittel getrieben wird, sind bisher die wenigsten Leute auf der Hut.¹⁶

Auf die Wirkung der Existenz kann die Kommunikationspolitik nur in zweierlei Hinsicht reagieren: Entweder, wie gesehen, mit Verboten; das aber scheidet langfristig aus. Oder frei nach dem Motto: ›If you can't beat them join them‹. Der

¹⁶ Otto von Bismarck am 13.2.1869 im Preußischen Herrenhaus, in: Stenografische Berichte/Preußisches Herrenhaus, 13. 2.1869, 14. Legislaturperiode, 121. Sitzung.

zitierte Bismarck startete zweimal (1863 und 1881) eine damals hochmoderne Öffentlichkeitsarbeit. Derzeit läuft in Berlin ein DFG-Projekt, das sie untersucht. Erste Ergebnisse stehen bereits im Internet.¹⁷ Das in unserem Zusammenhang Interessante ist dies: Wenn schon strukturelle Gegner der Öffentlichkeit ihre Macht anerkennen und nutzen, dann liegt darin der überzeugendste Beweis für die ganz allmähliche, aber ungeheures Potenzial entfaltende Wirkung neuer Kommunikationsmedien. Oder knapper: Eine Idee hat dann gewonnen, wenn sich auch der vormalige Gegner zu ihr bekennt.

Indem vormals neue Medien gewöhnlich und allgemein gebräuchlich werden, verlieren sie nicht nur ihre dramatische Aura. Es setzt sich auch allgemein die Erkenntnis durch, dass die soziale Institution ein Kulturgut ist. Statt auf Unterdrückung wird daher zunehmend mehr auf Förderung gesetzt, statt Verketzerung wird die Medienkompetenz der Bevölkerung beschworen. Statt demeritorischer Besteuerung hält meritorische Besteuerung Einzug etc. Auch dies ist letztlich eine Wirkung der Medienexistenz. Bei dem nächsten neuen Medium wird die Debatte sicherlich wieder von vorne losgehen, aber ebenso sicher haben langfristig die Feinde der Kommunikationsfreiheit immer die schlechteren Argumente.

Summary

Freedom of the Press and their Enemies.

On the History of Media and Communication Regulations

The history of media observes some regularity: A) New media enclose older media: TV is a product of moving pictures and radio, press is a product of language, the art of writing and the technology of printing etc. B) New media are a product of technical invention and social and cultural innovation. Technicians invent improvements of older media. Gutenberg for example intended rather the invention of an instrument of fine writing than a mass production tool. When society adapts the new inventions and uses them for new purposes they become institutionalised new media. C) Media develop convergences in structure and regulation. All the media are pressed into an authoritarian, totalitarian or liberal-democratic regime. D) The impact of media is twofold: There is the impact of media content; even more important is the impact of the media itself. The emergence of the press caused in the long run the establishment of a nation wide public sphere. Media regulation only can deal with the impact of short termed media content. The long range impact of media change is far beyond political influence.

¹⁷ <http://amtspresse.staatsbibliothek-berlin.de/index.html>.