

Wolfgang Hagen

Medienregulierung und Demokratie - am Beispiel der "Fairness Doctrine" in den USA¹
Meine Damen und Herren,

Ich danke für die Einladung, an dieser Stelle sprechen zu dürfen und zumal in diesem Rahmen, an der Seite eines hoch geschätzten Gastes aus den USA. Es beeindruckt mich, dass Tom Wheeler sich hier für den Vorschlag einer offenen "Open Access Social Media API" stark macht. Er greift damit eine Idee von Wael Ghonim auf, einem nachdenklich gewordenen Social-Media-Aktivisten der ägyptischen Anti-Mubarak-Revolution von 2011. Ghonim will, dass wir Einblicke bekommen in das so genannte "Micro Targeting" der User auf Facebook, wo ein derart milli-sekundenschnelles Management von Werbung und Information abläuft, dass man es nur mit einer Art Gegen-Programmierung aufdecken kann. Da bin ich völlig d'accord und einverstanden.

Denn in Facebook stehen für mich, wie für jeden anderen auch, nicht die Inhalte an erster Stelle, die am nützlichsten, am wahrhaftigsten oder am meisten vom öffentlichen Interesse sind. Sondern vorne stehen die Inhalte, die die größte Reaktion auslösen, die stärkste Interaktion, den größten Response. Response heisst hier nicht mehr nur einfach "Like", sondern "Fröhliches Gesicht", "Trauriges Gesicht", "Weinendes Gesicht" und all das. Je stärker meine Reaktion, umso genauer nimmt für den Algorithmus von Facebook die Kontur meines psychologischen Profils Gestalt an. Die Algorithmen, die das machen, sind mir unbekannt, aber das Ziel ist klar: Mein Konsum-Profil muss möglichst deutlich sein, damit ich als ein wertvolles Subjekt möglichst teuer an Facebooks Werbekunden verkauft werden kann. "Affective Computing" zur Optimierung von "Micro Targeting". Das ist alles.

Ich komme darauf am Ende noch einmal zurück, will jetzt aber jetzt zunächst anschließen an das, was uns Tom von Facebooks Geschäftsführerin Sheryl Sandberg erzählt hat. Sie bestreitet das alles ja gar nicht. Facebook ist eine "Tech"-Company, Tausende programmierende Ingenieure. Sie hat keine Journalisten an Bord, sagt sie. Facebook ist kein Medien-Unternehmen. Obwohl, zunehmend, fast die Hälfte aller jungen Amerikaner, ihren medialen Informationsbedarf, und damit alles, was sie über die Welt wissen, lernen und sehen, mehr oder minder aus Facebook beziehen.

Ich bin ja, wenn ich das sagen darf, gelernter Medienhistoriker, und ich bitte Sie um 10 Minuten Geduld, damit ich meinen Punkt machen kann. Ich will eine historische Parallele

¹ Medien und Politik im Wandel am 9./10.11.2017, 3. Konferenz für Journalisten, Politiker, Bürger im Haus der Bundespressekonferenz Berlin, Freitag, 10. November 2017 SAAL DER BUNDESPRESSEKONFERENZ,

ziehen, um eine Entwicklung aufzuzeigen, die uns heute mindestens genauso beschwert wie die konsumeristischen Blitz-Algorithmen in den Sozialen Medien.

In den 1920er Jahren, als das us-amerikanische Radio begann, war die Lage nämlich durchaus ähnlich. Das Radio in den USA der 1920er begann so stürmisch wie es mit dem Internet seit Mitte der 1990er läuft. Und Radio begann auch erst als ein Amateur-Unternehmen und wurde dann erst kommerziell, ganz anders als in Europa oder Deutschland übrigens, wo von Anfang Staat und Reichspost im Radio das Sagen hatten. Das US-Radio dagegen sendete bis 1927 quer durch das Land auf eine chaotische Weise auf allen Frequenzen zugleich, und das Handelsministerium hat über Jahre hin Mühe, die Lage auch nur rein technisch in den Griff zu kriegen.

Das ändert sich eigentlich erst mit der Gründung jener Behörde, der Tom Wheeler dann viele Jahrzehnte später vorstand, nämlich der Federal Communications Commission. Die FCC existiert per Bundesgesetz seit 1934. Und sie wurde gegründet, um das Chaos zu beenden und endlich geordnet und mit Sinn Lizenzen für den Betrieb von Radiostationen zu vergeben. Ein Kernstück der Lizenzvergabe war die sogenannte Fairness Doctrine, die von verlangte:

“Stations have the duty of serving public interest, convenience, and necessity. [...]

“In carrying out the obligation to render a public service, stations are required to furnish well-rounded rather than one-sided discussions of public questions.”,

“A truly free radio cannot be used to advocate the causes of the licensee . . . the broadcaster cannot be an advocate.”

Die FCC war stets und ist bis auf den heutigen Tag - eine politische Behörde. Medien sind Organe der Zivilgesellschaft und ein wichtiges Feld der Politik. Wir sind hier, 1934, im New Deal von Franklin Delano Roosevelt. Und Roosevelt weiss, was Medien sind wie das neueste funktioniert. Wenn es wichtig wird, setzt er sich selbst ans Radio-Mikrofon, redet wie vom Sofa gegenüber auf Du und Du, und beginnt seine legendären “Fireside Chats” stets mit den berühmten Worten “My fellow americans”...

Als Ronald Reagan, der mit seinen wöchentlichen Radioansprachen Roosevelt Fireside Chats wieder zum Leben erweckte, über seinen FCC-Chef Mark Fowler 1985 die Fairness Doctrine mit dem Ziel evaluieren ließ, sie abzuschaffen, da erschuf Fowler für diesen Zweck ein passendes Narrativ. Die Fairness Doctrine sei in den 1930er und 40er Jahren aus Knappheitsgründen eingeführt worden: “the scarcity rationale”. Weil man zu wenig Frequenzen hatte, musste damals jede einzelne Station ausgewogen sein. Aber jetzt, 1985, gebe es keine Knappheit an Radio- und Fernsehstationen mehr.

Nun ja, ich habe es angedeutet, die FCC in den USA ist eine politische Behörde und keine Historikerin. Die Begründung für die Mayflower und Fairness-Vorschrift war

allerdings nicht die Knappheit. Die Grund für die Verpflichtung, Themen des öffentlichen Interesses in angemessener Form ins Programm zu bringen, war vielmehr die wuchernde Kommerzialisierung im Radio-Boom der frühen 1930er Jahre, wo Seifenfirmen am liebsten den ganzen Tag "soap operas" verkaufen wollten, und zwischendurch auch gerne mal einen Partei-Kandidaten, wenn er den Radiobesitzern genehm war. 1949, als die Fairness Doctrine ihre letzte Fassung bekam, gab es in den USA über 2800 Radiostationen, davon allein 2000 weitreichende Mittelwellensender. Knapp war hier wohl nie etwas, sondern alles eher ein katastrophal un geregelter Wildwuchs.

Die FCC hat in ihrer Gründungsphase medienpolitisch reguliert, um, ganz wie der New Deal, durch staatliche Intervention das Land wieder in Fahrt zu bringen. Eine große Erfolgsgeschichte. Die Fairness Doctrine bildet dabei nur einen Aspekt, gewissermaßen den Schluss-Punkt. Daneben gab es Anti-Trust- und Anti-Monopol-Maßnahmen der FCC, zum Beispiel gegen die NBC, die zwei landesweite Radioketten unterhielt und nun eine davon abstoßen musste. Auch das geht nach us-amerikanischem Recht, Medienmonopole sind zerschlagbar. Warum eigentlich nicht auch heute? Später entstand dann ABC daraus.

1943 bestätigte der Supreme Court, das höchste Gericht der USA, alle Maßnahmen der FCC für verfassungskonform. Die FCC verfasste nun ein so genanntes "blue book", das für den "public service" der Radiobetreiber eine Art Verantwortungsrahmen setzte, und insgesamt mehr "lokale news" und auch experimentelle nicht-kommerzielle Programmierungen verlangte. 1947 etablierte die "Hutchins Commission on Freedom of the Press" journalistisch ethische Regeln und schließlich, 1949, kam noch einmal bekräftigend die Fairness Doctrine dazu, die eben besagte, dass Radiostationen keine einseitigen politischen Stellungnahmen und Positionen senden durften, nicht ohne auch den Gegenpositionen Raum zu geben. Angegriffene Personen sollten das Recht auf Gegenrede haben, und Werbung für einen Kandidaten sollte die Werbung für seinen Opponenten nicht ausschließen.

Alle diese medienpolitischen Maßgaben der FCC in ihren Gründungsjahrzehnten zeigen, neben allem anderen, auch deutliche Spuren der Reaktionen auf den Hitlerfaschismus in Deutschland und folgten damit einer nicht ganz falsche Einsicht, dass die Nazis mithilfe einer ganz ungezügelter medialen Demagogie an die Macht gekommen waren. Aber für uns viel wichtiger ist: Es war dieser Geist einer für das Gemeinwohl und den Public Value einstehenden FCC der 1940er Jahre, der unsere westdeutsche demokratische Erneuerung befördert und den Nachkriegsrundfunk in der Bundesrepublik geprägt hat. Es waren US-amerikanische Offiziere, die dieses Ethos der FCC hierher brachten: Lieutenant Lewis C. Heinzman nach Frankfurt, heute der Hessische Rundfunk; Sergeant Edward E. Harriman nach Bremen, heute Radio Bremen; und Officer Bill

Heimlich und einige mehr in den DIAS, später RIAS Berlin, heute aufgegangen im Deutschlandfunk Kultur, also hier bei unseren Gastgebern.

Auf der anderen Seite, also bei den betroffenenen Besitzern von Radiostationen riefen "Mayflower-", "Fairness Doctrine" und "Blue Book" heftigsten Widerstand hervor. McCarthy erklärte sogar die FCC zeitweise für kommunistisch unterwandert. Das alles blieb jedoch folgenlos. Mehrfach wurde der Supreme Court angerufen, weil die Fairness Doctrine in Widerspruch stehe zum First Amendment, also dem Recht auf freie Meinungsäußerung. Ich will hier nicht zu sehr ins Detail gehen - aber es gab nicht einen Fall, wo der Supreme Court in den Regulierungen der FCC eine Verletzung der US-Verfassung gesehen hätte.

Die Fairness Doctrine hat in den vierzig Jahren nur ein einziges Mal zur Aberkennung einer Radio-Lizenz geführt. Man kann sagen: Sie wirkte gar nicht als ein bürokratischer Paragraph, sondern eher als eine zivilgesellschaftliche Diskurs-Maxime. Meine amerikanische Kollegin Donna Halper hat in ihren Untersuchungen zum Talk Radio der USA gezeigt, dass in den zahllosen Talk-Shows, die schon von den 1940er Jahren an sehr beliebt waren, es bis in die späten 1980er scheinbar ganz selbstverständlich war, möglichst auch die Gegenseite extremer Standpunkte mit in die Runde zu bringen.

Sodass am Ende, ich habe es angedeutet, die FCC nur selbst ihre eigenen Regeln ausser Kraft setzen konnte. Und das tat sie auch. Ronald Reagan hatte von Beginn an die Deregulierung der us-amerikanischen Medien propagiert. Mark Fowler, sein Wahlkampfshelfer in den Kampagnen 1976 und 1980, wurde jetzt Chef der FCC. Und er erklärte sogleich ex cathedra, dass die Fairness Doctrine öffentliche Debatten eher behindere. Er pflegte ja ohnehin seine ganze Behörde, der er nun vorstand, die "Federal Cannot Commission" zu nennen. Die Fairness-Doktrin jedenfalls diene nicht dem öffentlichen Interesse und stelle eine Verletzung des Rechts auf Freie Meinungsäußerung dar.

Seit Ende der 1980er Jahre vollzog die FCC damit einen gravierenden Paradigmen-Wechsel. Das neue Paradigma: Radio- und Fernsehsender waren jetzt nicht länger Treuhänder der Öffentlichkeit (community trustees), sondern lediglich schlichte Teilnehmer am Medienmarkt. Also, zurück hinter 1934, zurück, historisch gesehen, hinter den New Deal, was ja ohnehin Reagans generell erklärte politische Absicht war.

Der Kongress versuchte noch 1987, die Entscheidung der FCC durch die Verabschiedung eines Bundesgesetzes rückgängig zu machen, scheiterte jedoch am Veto Reagans. 1989 und 1991 gab es weitere Initiativen aus dem Kongress, alles Mehrheits-Entscheidungen für die Restituierung der Fairness Doctrine. Sie scheiterten am Veto Bushs. Das neue Paradigma setzte sich durch. Clinton wollte die Doctrine noch wieder einführen, verhedderte sich aber in den Verfahren. Obama hat es erklärtermaßen schon

nicht mehr versucht. Heute kämpft nur noch, einsam auf weiter Flur, Bernie Sanders unermüdlich für ihre Wiedereinführung.

Gesellschaftspolitisch gesehen ist der us-amerikanische Mediensektor seit Anfang der 1990er Jahre ein pures Marktgeschehen, so wie er es strukturell auch vor 1934 war. Akteure agieren hier wie Marktteilnehmer, die mit aller Macht um das höchste Gut im Mediensektor wetteifern, und das ist die Aufmerksamkeit des Publikums.

Einer der ersten, der das im Bereich Fairness erkannte, war der Talk-Host Rush Limbaugh, dessen fulminanter Erfolg als rechtskonservativer News-Talker in dem Jahr anhebt, in dem die Fairness Doctrine endet. Womit aber kann man in einem an Fairness gewohnten Land maximale Aufmerksamkeit erzielen? Mit offener Unfairness! Rund um die Uhr Nachrichten, das gab es schon vordem, aber mit Limbaugh wurde das Ganze jetzt durchsetzt mit einer ungeheuren, geradezu ungeheuerlichen Unfairness an politischer Sprachgewalt.

In voller Kontinuität von fast dreissig Jahren macht er auch heute noch täglich mindestens zwei Stunden lang ein Solo-Programm, bei dem bis zu zwanzig Millionen Hörern zuhören. Rush Limbaughs Show läuft täglich in 600 über das ganze Land verteilten Stationen. Weisse Männer über 50 sind in der Mehrheit. HörerInnen und Hörer können anrufen, Call ins machen. Social Media in Radioform, innige Vertrautheit, aber strenge Regeln.

Denn bei Rush Limbaugh ist der Afro-Amerikaner kein Afro-Amerikaner mehr, sondern kriegt wieder das N-Word zu hören, den Nigger. Alle Arten von Ausländer, speziell illegale Mexikaner sind das Übel schlechthin, Feministinnen werden "Femi-Nazis" gescholten. Schwule und Transsexuelle offen verächtlich gemacht. Limbaughs Tiraden gegen die gleichgeschlechtliche Ehe sind von beispielloser Bosheit. Und klar, natürlich kein Klimawandel!

O-Ton:

"My humble opinion, folks, if you believe in God, then intellectually you cannot believe in man-made global warming. You must be either agnostic or atheistic to believe that man controls something he can't create. It's always in fact been one of a reasons for my anti-man-made global warming stands,... meet the vanity admittedly: These people on the one hand were no different than a mouse or rat, as the animal rights activists, we are the pollutants .. that vanity ... in the arrogance we are so powerful and we are so omnipotent to the point that we can destroy! We can't even stop a rain shower! We can destroy the climate? - and how would barbecue pits and automobiles particularly SUVs is absurd."

Mit verstiegenen Theorien und einer abgründigen Verachtung gegenüber allem Liberalen verdient Limbaugh als Teilnehmer im Medienmarkt über 100 Millionen Dollar im Jahr. Nur mit Hörfunk. Ein Apologet des Reaganismus: "small government, lower taxes, less social welfare, tougher law enforcement," - aber vor allem anderen mit besessenem Liberalen-Hass. Seine hasserfüllten Herabwürdigungen von Obama während dessen Präsidentschaft waren beispiellos und seine fast täglich neu aus der Luft gegriffenen Verschwörungstheorien gegen das wahre, gute und reine Amerika sind Legion.

Ich ergänze noch kurz, dass Limbaugh seit Jahren die Riege der erfolgreichen Rechts-Talker anführt, unter denen vor allem Sean Hannity hervorsticht, der erstens ein Mann der ersten Stunde bei Fox News war, und zweitens damit das Bindeglied bildet zwischen dem inzwischen erfolgreichsten News-Kanal im Fernsehen und den aberhundertern übers Land verstreuten Talk-Radio-Hosts im rechten Spektrum, drittens zugleich Urheber ist jener unaufhörlichen Verschwörungstheorien des "Deep State", der Trump stürzen und guten Amerikanern damit den einzigen rauben will, der sie retten kann.

Trump ist mithilfe dieser rechten Talk-Radios und Fox News Stars an die Macht gekommen, indem er eigentlich nichts anderes gemacht hat, als ihrem Clientel ein provokatives Potpourri aus Motiven und Parolen vorzusingen, das in der Hörer- und Seherschaft dieser beiden Medien schon lange gut vertraut war: nationalistische Reaganomics plus Verteufelung des politischen Gegners im Verein mit Ausländerfeindlichkeit und der Re-Instituierung einer weissen amerikanischen Maskulinität als Suprematie über alle anderen Geschlechter und Ethnien, unter unaufhörlich provokativen Bruch aller geläufigen Regeln einer liberalen Aushandlungs- und Verständigungs-Gesellschaft, alles das eingewoben in eine unendliche Opferklage.

Rush Limbaugh, oder Michael Savage, oder Laura Ingraham, die jetzt auch bei Fox News arbeitet, oder Sean Hannity, all diese Medienfiguren mag man nicht mögen. Aber man kann ihnen im Grunde nichts vorwerfen. Ihre abgründige Unfairness, ihre ridiküle Rücksichtslosigkeit, ihr platter Populismus, ihr Trick, dass alle "Fake News" und "Fake Media" sind und nur sie die Wahrheit verkörpern, - das alles ist in Wahrheit pures Marketing. Es sind Mittel um einen Platz im Medienmarkt zu ergattern und sie selbst sind nichts anderes als inzwischen steinreiche Akteure im Markgeschehen ein blinden politischen Propaganda. Aber ein Rush Limbaugh selbst würde nie im Leben daran denken, sich tatsächlich für irgendwas zur Wahl zu stellen. Er ist eine Medienfigur, ohne jede weitere Verantwortung, ausser, dass man damit Geld verdienen kann, wenn man eben die Reichweite hat. "Follow the money. When somebody says, "It's not the money," it's always the money." lautet die 25ste der berühmten 35 goldenen Regeln von Big Rush.

Zurück zu Facebook: Ironischerweise fördert jetzt die Facebook-Krise in den USA genau das wieder zutage, was im rechten Talk-Radio und im Fox-News-Fernsehen der USA seit Jahrzehnten völlig ausser Acht geblieben ist: Nämlich dass man die Menschen nicht als Objekte einer konsumeristischen Berechnung definieren darf, wenn dabei nicht alles im Chaos völlig undurchsichtiger Machenschaften versinken soll. Medien, auch in den USA, sind und bleiben nach wie vor Organe der Zivilgesellschaft, über die sich Menschen informieren, bilden, verbinden, zerstreiten, sammeln und entscheiden. Keine FCC und keine andere politische Behörde kann diese Wahrheit ausser Kraft setzen.

Genau darum geht es bei der geforderten offenen Facebook-API. Wir wollen wissen, so schreibt es Wael Ghonim in der Washington Post am 30. Oktober:

- "First, public posts. Malign actors spread misinformation and sensationalism on platforms in the assumption that they can engage large audiences without being held accountable." - Diese Posts kann eine offene API sammeln und damit deren Manipulationswirkung offenlegen.

- "Second, information on ads. Long gone are the days of uniform print and broadcast media where all advertisements were clear for anyone to see. With the advent of micro-targeting and "dark ads" on social media, we no longer know who is propagating what information to whom." - Und genau dieses wollen wir auf irgendeine Weise wieder sichtbar machen - Wer wirbt wie für was bei wem? Mit einer API kann man das herausfiltern, ohne personenbezogene Daten aufzudecken.

- "And third, censored content. [...] It is in the public interest to know what content is being deleted and what reach it had prior to deletion." - Eine Forderung, die ja so oder anders auch vom Justizminister hier in Deutschland kam und immer wieder kommt. Nur als API der Hersteller selbst wäre sie erst wirklich erfüllbar.

"Public interest". Ich schließe meinen Vortrag mit folgender Frage: Wenn wir auf diese neue Weise die Gewährleistung von öffentlichem Interesse und Gemeinwohl in den Sozialen Medien sicherstellen könnten, jedenfalls sicherer stellen könnten als bisher - wie gehen wir dann mit den alten öffentlichen Medien Talk-Radio und Fox-News um? Wie stellen wir deren Verpflichtung zum Gemeinwohl wieder her, nachdem sie nun fast drei Jahrzehnte nichts anderes waren als zynische Agenten in einem deregulierten Medienmarkt?