

E-PAPER

Öffentlich- Rechtliche Medien

Auskunft zu einigen
häufig gestellten Fragen

VOLKER GRASSMUCK

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, Juni 2020

Öffentlich-Rechtliche Medien

Auskunft zu einigen häufig gestellten Fragen

Von Volker Grassmuck

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	4
Vorwort	6
Einleitung	8
Grundsätzliches	9
Warum gibt es ÖRM?	9
Warum sind die Öffentlich-Rechtlichen Medien kein «Staatsfunk»?	11
Was ist «Grundversorgung»?	12
Welche ÖRM gibt es, und braucht es so viele Sender?	16
Wenn man die ÖRM abschaffen würde, was dann?	18
Auftrag und Aufsicht	25
Was ist der Auftrag der ÖRM?	25
Wie wird die Erfüllung des Auftrags überprüft?	29
Kann man ÖRM vertrauen?	33
Programme und Inhalte	37
Wer entscheidet wie über Themen und Inhalte?	37
Was ist mit Meinungsvielfalt gemeint, und warum ist sie so wichtig?	39
Braucht es so viele teure Sportübertragungen?	43

Finanzierung	46
Wie werden die ÖRM bezahlt?	46
Wie wird die Höhe des Rundfunkbeitrags festgelegt?	49
Was genau wird mit dem Rundfunkbeitrag bezahlt, und geht das nicht auch billiger?	52
Ich nutze die Angebote der ÖRM nicht. Warum soll ich trotzdem dafür bezahlen?	55
Medienmarkt und Zukunftsperspektiven	58
Könnte der Markt die Aufgaben der ÖRM übernehmen?	58
Verhindern die ÖRM, dass kommerzielle Medien Geld verdienen können?	62
Liegt die Zukunft der ÖRM im Internet?	64
Wie schaffen wir eine europäische Öffentlichkeit?	66
Der Autor	83
Impressum	83

Abkürzungen

API	Programmierschnittstelle
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BBC	British Broadcasting Corporation, ÖRR in UK
BDZV	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V.
BLM	Bayerischen Landeszentrale für neue Medien
BR	Bayerischer Rundfunk
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CSO	Civil Society Organizations
CNN	Cable News Network
ČT	Česká televize (ČT; dt.: Tschechisches Fernsehen)
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EBU	European Broadcasting Union, dt.: Europäische Rundfunkunion
EK	Europäische Kommission
EP	Europäisches Parlament
ERT	Ellinikí Radiofonía Tileóراسι, Griechischer Hörfunk und Fernsehen
FIFA	Fédération Internationale de Football Association (dt.: Internationaler Verband des Association Football)
IAB	Interactive Advertising Bureau, internationaler Dachverband der Werbewirtschaft, s.a. IAB Global Network mit Mitgliedsorganisationen in 48 Ländern
IOC	Internationales Olympisches Komitee
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KI	Künstliche Intelligenz

LSBTTIQ	Lesbische, Schwule, Bisexuelle, Transsexuelle, Transgender, Intersexuelle und Queere Menschen
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
OLG	Oberlandesgericht
ORF	Österreichischer Rundfunk
ÖRM	Öffentlich-Rechtliche Medien
ÖRR	Öffentlich-Rechtlicher Rundfunk
P2P	Peer to Peer
PPP	Public-Private Partnership, dt.: Öffentlich-Private Partnerschaft
RAI	Radiotelevisione Italiana
RÄStV	Rundfunkänderungsstaatsvertrag
RBStV	Rundfunkbeitragsstaatsvertrag
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
RTBF	Radio-télévision belge de la Communauté française (RTBF; dt.: Hörfunk und Fernsehen der französischen Gemeinschaft Belgiens)
RTÉ	Raidió Teilifís Éireann, ÖRR in der Republik Irland
RTL	Radio Télévision Luxembourg, Europas größter Betreiber von werbefinanziertem Privatfernsehen und Privatrado
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) bzw.
SSR	Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR)
WDR	Westdeutscher Rundfunk
YLE	Yleisradio, ÖRR von Finnland
ZAK	Kommission für Zulassung und Aufsicht
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

Vorwort

Der Öffentlich-Rechtliche Rundfunk – die Medien-Infrastruktur aus ARD, ZDF und Deutschlandradio – steht schon seit längerem massiv unter Druck – und das aus verschiedenen Gründen. Die Konkurrenz von zahllosen privatwirtschaftlichen Fernseh- und Radiosendern macht die Angebote unübersichtlich, die analog und im Internet zu finden sind. Die Versorgung eines heterogenen Publikums in einer Zeit, in der die Mediennutzung verstärkt ins Internet driftet, bildet eine fortwährende Herausforderung. Der Geiz-ist-geil-Zeitgeist hat für viele Medienmacherinnen und -macher die adäquate Finanzierung ihrer journalistischen Arbeit erschwert; zudem begünstigt sie eine Stimmung, in der die Gebührenfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Grundversorgung angezweifelt wird: Wenn man nur zahlen will, was man individuell bestellt und konsumiert, dann wird der Gedanke einer gemeinwohlorientierten Medieninfrastruktur untergraben – abgesehen davon, dass so viele Menschen nicht (mehr) zu wissen scheinen, was Öffentlich-Rechtliche sind, was sie leisten und warum es sie überhaupt gibt.

Diese Gemengelage wird darüber hinaus zusehends von rechten politischen Kräften instrumentalisiert. Sie haben ein Interesse daran, ihre Interpretation der Welt unwidersprochen bekannt zu machen, sie haben kein Interesse an Pressekonferenzen, kritischen Hintergrundberichten und mediendemokratischer Vielfalt. Stattdessen mobilisieren sie viel Geld und Personal für den Angriff speziell auf die Öffentlich-Rechtlichen, wie in den jüngsten AfD-Kampagnen oder bei den Angriffen der Brexiteers auf die BBC, die «Mutter» des Öffentlich-Rechtlichen Rundfunks. Das alles geschieht mit dem Ziel, den öffentlichen Raum für ihre sehr spezielle Meinungs- und Deutungshoheit zu verbessern. Dabei kombinieren sie politische Propaganda mit Fake News, emotionale Mobilisierung und gezielte gesellschaftliche Spaltung.

An diesem kritischen Punkt setzt unsere vorliegende Veröffentlichung an. Sie geht auf eine Reihe immer wieder gehörter Fragen zum Öffentlich-Rechtlichen Rundfunk ein (wir sprechen hier von den «Öffentlich-Rechtlichen Medien», ÖRM). Ausführlich erläutert werden deren Legitimation und Aufgaben. Eingegangen wird aber auch auf Reformbedarfe und Kritik. Die Publikation wirbt durch Aufklärung für ein Grundverständnis der öffentlich-rechtlichen Medienstruktur.

Bei aller berechtigten Kritik, bei allem Debattenbedarf zu Reformen und zur zukünftigen Ausgestaltung: Gerade heute werden die Medien in ihrer Rolle als «vierte Gewalt» in der Demokratie neu erkannt, wertgeschätzt und vor allem gebraucht. Es ist deshalb wichtig, eine Infrastruktur medialer Grundversorgung zu stärken, die dem Pluralismus, den Werten des Grundgesetzes und der gesellschaftlichen Integration verpflichtet ist, wie das für unser Rundfunksystem gilt.

Wir danken dem Autor Dr. Volker Grassmuck sehr für seine kenntnisreichen Ausführungen und wünschen der Publikation die Aufmerksamkeit, die ihr gebührt.

Berlin, Juni 2020

Dr. Anne Ulrich
Referat Demokratie
Heinrich-Böll-Stiftung

Einleitung

Es vergeht kein Tag, an dem die Öffentlich-Rechtlichen Medien (ÖRM) nicht kritisiert oder gar angegriffen werden. Das hat es früher auch schon gegeben, als der WDR zum Beispiel mit dem Etikett «Rotfunk» versehen wurde. Selbstverständlich müssen sich die Medien, die jährlich nicht unerhebliche finanzielle Mittel von den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung gestellt bekommen, auch Kritik gefallen lassen und sich durch professionelle Arbeit und ein Angebot, das nicht nur für Milieus, sondern für die gesamte Gesellschaft gemacht wird, mit jeder Sendeminute legitimieren. Doch seit einiger Zeit sind die Anwürfe von ganz anderer Qualität und Intensität. Sie erinnern nicht selten an gezielte Hetze, die in Kampagnen ausufert. Gleichzeitig müssen sich die ÖRM im digitalen Medienumbruch neu erfinden. Dabei sind sie ziemlich eigentümliche Gebilde. Weder normale Unternehmen noch Behörden noch CSOs. Deshalb kann man sie nicht mit denselben Maßstäben messen wie kommerzielle Fernsehanbieter oder Zeitungen. Aber was genau sind sie?

Allseits bekannt und oft Stein des Anstoßes ist es, dass wir alle für ÖRM bezahlen müssen. Weniger bekannt ist, dass das damit zusammenhängt, dass wir sie alle auch indirekt beauftragen und hinterher überprüfen, ob sie ihren Auftrag erfüllt haben.

Der Staat ist in Deutschland verfassungsrechtlich verpflichtet, einen staatsfreien journalistisch-redaktionellen Dienst für die Gesellschaft zu gewährleisten. Allein aus dieser auf den ersten Blick selbstwidersprüchlichen Konstellation von staatlicher Aufgabe und Staatsfreiheit ergeben sich Verwicklungen, die nicht einfach zu überschauen sind.

Die Rundfunkfreiheit ist eine «dienende Freiheit». Ja, was denn nun? Wenn ich frei bin, kann ich entscheiden, was ich tue und was nicht. Wenn ich jemandem oder etwas diene – einem Auftrag, der Gesellschaft –, richtet sich mein Tun nach diesem Dienen.

Auch wenn es verrückt klingt: Der Auftrag bestimmt die Finanzierung. Die meisten von uns müssen ihre Aufgaben in einem vorgegebenen Finanzrahmen erledigen. Die ÖRM sagen, was sie zur Erfüllung ihres Auftrags brauchen – und bekommen das dann?

In der Flut von Medienangeboten wissen viele Menschen nicht mehr, warum es ÖRM gibt. Das vorliegende Papier gibt Antworten auf häufig gestellte Fragen zu Öffentlich-Rechtlichen Medien. Wieso die ÖRM so organisiert sind, wie sie es sind, soll verständlich erklärt werden. Wo es Kontroversen gibt, werden «Pro & Contra»-Argumente genannt. Ein FAQ («Frequently Asked Questions») will keine Thesen oder Forderungen aufstellen, sondern die Debatte um die Zukunft der ÖRM mit Fakten und Argumenten unterstützen. Es geht hier dabei um größtmögliche Sachlichkeit. In diesem Sinne soll dieses FAQ zu einer informierten, kritischen und konstruktiven Debatte über die Weiterentwicklung öffentlich-rechtlicher Medien beitragen.

Grundsätzliches

Warum gibt es ÖRM?

Die Frage lässt sich aus grundsätzlichen Wertentscheidungen und aus der Geschichte beantworten. Demokratie braucht Öffentlichkeit. Medien sind die Instrumente mit denen sich die Gesellschaft selbst beobachtet und sich über sich selbst verständigt. Der Soziologe Niklas Luhmann schrieb:

«Was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt, in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Massenmedien.»

Weil sie so mächtig sind, laufen sie Gefahr, für kommerzielle oder staatliche Zwecke missbraucht zu werden, bis hin zur propagandistischen Gleichschaltung, wie es sie in Nazi-Deutschland gab. Deshalb spielen öffentlich beauftragte und beitragsfinanzierte Medien eine Schlüsselrolle bei der Sicherung von Meinungsvielfalt und Demokratie.

Historisch hat der Soziologe Jürgen Habermas beschrieben, wie die bürgerliche Öffentlichkeit entstand. Noch im Feudalismus entwickelte sich ein frühkapitalistischer Waren- und Nachrichtenverkehr. Gleichzeitig mit Messen und Börsen entstanden Post und **Presse**. Für Finanzkapital und Fernhandel wurden die ersten Wirtschaftsnachrichtendienste angeboten, zunächst brieflich als Privatkorrespondenzen, aus denen dann gedruckte Zeitungen entstehen, die Ende des 17. Jahrhunderts dem allgemeinen Publikum zugänglich wurden. Aus einer literarischen Öffentlichkeit in weiblichen Salons, männlichen Kaffeehäusern, Logen und Theatern ging eine politische hervor, in der die zum Publikum versammelten Privatleute der öffentlichen Herrschaft die Kontrolle der Publizität entgegensetzten.

Die Presse, im 19. Jahrhundert das wichtigste Instrument der Meinungsbildung, hat sich privatwirtschaftlich entwickelt, kommerziell oder auf Interessengruppen wie Parteien und Gewerkschaften gestützt. Das **Radio** entstand als Massenkommunikationsmittel zeitgleich mit der Propaganda des 1. Weltkriegs. Die besondere Reichweite, Aktualität und Suggestivkraft des neuen Mediums zusammen mit der damals begrenzten Nutzbarkeit des Radiospektrums führte dazu, dass es in Deutschland von seinen Anfängen in den 1920er Jahren an öffentlich-rechtlich und – als bewusster Akt der Gewaltenteilung – föderal organisiert wurde.

Nach 1945 wurde der Rundfunk in Westdeutschland nach dem Vorbild der BBC – der «Mutter» aller öffentlich-rechtlichen Rundfunksysteme – neu organisiert, um staatlichen Einfluss zu unterbinden. [Artikel 5 des Grundgesetzes](#) besagt, dass die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk gewährleistet wird. Sie dient, wie auch die Freiheit von Presse, Film, Kunst und Wissenschaft, dem Recht eines jeden, sich aus allgemein

zugänglichen Quellen ungehindert zu informieren, sich eine Meinung zu bilden und diese öffentlich zu äußern. Nach Gründung der DDR wurde der Rundfunk auch hier von Grund auf umgebaut und dem Staatlichen Rundfunkkomitee unterstellt.

In den USA hat sich, anders als in Europa und Japan, ein überwiegend kommerzielles Rundfunksystem etabliert. *NPR* (National Public Radio) und *PBS* (Public Broadcasting Service) ähneln am ehesten den europäischen ÖRM. Sie werden aus Spenden und Steuern finanziert und spielen in der Meinungsbildung nur eine marginale Rolle.

Kommerzielle Rundfunkanbieter sind in Europa erst Mitte der 1980er zugelassen worden, als Kabelfernsehen und Satelliten den Mangel an Übertragungskapazitäten beendeten. Zwar war den europäischen Gesellschaften bewusst, dass Rundfunkanbieter, die sich über Werbung und Abonnements finanzieren, ihr Programm ihrer Natur nach auf Massennachfrager ausrichten und nicht auf die demokratisch gebotene Vielfalt ausrichten. Doch – so argumentierte das Bundesverfassungsgericht in seinem *Rundfunkurteil von 1986* – solange die ÖRM die Grundversorgung der Bevölkerung sicherstellen, können auf den neuen zusätzlichen Kanälen kommerzielle Rundfunkveranstalter zugelassen werden. Das **«duale System»** von öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Rundfunkanbietern ist genau genommen ein Trias mit den Bürgern als dritte Säule: Es sieht auch beitragsfinanzierte *Offene Kanäle* vor, heute oft *Bürger- und Ausbildungskanäle* (zusammengeschlossen im Bundesverband Bürgermedien), in denen Bürgerinnen Medienkompetenz erwerben und sich aktiv an der öffentlichen Meinungsbildung beteiligen können.

Dass ÖRM wichtig sind für die Demokratie, ist nicht nur ein Glaubenssatz, sondern durch Forschung belegt. Eine *Metastudie des Reuters Instituts* an der Oxford University zum Einfluss Öffentlich-Rechtlicher Medien hat die empirische, akademische und Stakeholder-Forschung der vergangenen zehn Jahre ausgewertet. Die Ergebnisse zu den politischen Wirkungen der ÖRM sind eindeutig: Sie haben einen positiven Einfluss auf die Menge der produzierten harten Nachrichten. Menschen in Ländern mit ÖRM wissen wesentlich mehr über Politik als Menschen in Ländern ohne, und auch die Wahlbeteiligung ist höher. Zu den sozialen und kulturellen Wirkungen der ÖRM gibt es deutlich weniger Studien, zur zentralen Frage des sozialen Zusammenhalts gar keine. Die verfügbaren Daten zeigen jedoch, dass in Ländern mit ÖRM die medialen Angebote vielfältiger, das soziale Vertrauen tendenziell stärker und die Kenntnisse über die Gesellschaft (jenseits der Politik) breiter sind.

Warum sind die Öffentlich-Rechtlichen Medien kein «Staatsfunk»?

Das Grundgesetz ([Art. 5](#)) verpflichtet den Gesetzgeber, eine Rundfunkversorgung zu organisieren. Kann man dann bei solch einem Rundfunk nicht von einem «Staatsfunk» sprechen?

Nein, denn genau das dürfen ÖRM nicht sein. Der Nationalsozialismus hat das Radio und das neue Fernsehen als Propagandawerkzeuge missbraucht, um die Gesellschaft gleichzuschalten. Das darf nie wieder geschehen. Deshalb ist nach 1945 ein kompliziertes System entstanden – mit einer Trennung von Zuständigkeiten und mehrfachen Kontrollen, das zwei Dinge sichert:

1. einen staatsfreien, autonomen, journalistisch-redaktionellen Betrieb und
2. eine staatsferne Aufsicht durch die Gesellschaft.

Einen «Staatsfunk» verbindet man normalerweise mit autoritären Regimen wie dem Dritten Reich, der DDR oder Nordkorea. Tatsächlich gibt es aber auch einen in, aber nicht für Deutschland: die [Deutsche Welle](#). Im Jahr 1953 wurde sie als staatlicher Auslandsrundfunk der Bundesrepublik Deutschland gegründet und wird aus dem Bundeshaushalt finanziert. Ihre Aufgaben als Organ der auswärtigen Kulturpolitik werden im [Deutsche-Welle-Gesetz](#) wie folgt definiert:

«Die Angebote der Deutschen Welle sollen Deutschland als europäisch gewachsene Kulturnation und freiheitlich verfassten demokratischen Rechtsstaat verständlich machen. Sie sollen deutschen und anderen Sichtweisen zu wesentlichen Themen vor allem der Politik, Kultur und Wirtschaft sowohl in Europa wie in anderen Kontinenten ein Forum geben mit dem Ziel, das Verständnis und den Austausch der Kulturen und Völker zu fördern. Die Deutsche Welle fördert dabei insbesondere die deutsche Sprache.»

Die Deutsche Welle ist keineswegs ein Verlautbarungsorgan des Regierungssprechers, sondern funktioniert ganz ähnlich wie die ÖRM. Sie erstellt in eigener Verantwortung eine Planung für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Den Entwurf legt sie der Bundesregierung zur Stellungnahme vor und veröffentlicht ihn, um auch der Öffentlichkeit im In- und Ausland Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Schließlich beschließt der unabhängige Rundfunkrat mit Zustimmung des Verwaltungsrates unter Einbeziehung der Stellungnahmen ihre Aufgabenplanung. Der wichtigste Unterschied der Deutschen Welle zu den ÖRM liegt in der Finanzierung: Die Deutsche Welle erhält Bundessteuern, deren Höhe im Haushaltsgesetz festgelegt wird.

Die ÖRM dagegen werden nicht aus dem Staatshaushalt, sondern durch eine eigene Rundfunkabgabe finanziert. Dabei wird die rundfunkrechtliche Beauftragung strikt von der Festsetzung des Rundfunkbeitrags getrennt. So wird das Risiko der finanziellen Einflussnahme auf die Wahrnehmung des Programmauftrags – die Macht des «goldenen Zügels» – ausgeschlossen und die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten gesichert.

Auch hierzulande ist es möglich, dass ein im Verwaltungsrat sitzender Ministerpräsident direkt Einfluss nehmen kann auf die Besetzung des Postens des ZDF-Chefredakteurs. Doch diese mögliche politische Einflussnahme beim ZDF führte zu einer Klage beim Bundesverfassungsgericht. Das urteilte entsprechend:

«Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks bezieht sich nicht nur auf die manifesten Gefahren unmittelbarer Lenkung oder Maßregelung des Rundfunks; es sollen auch, weitergehend, alle mittelbaren und subtilen Einflussnahmen des Staates verhindert werden.»

Daraus könnte man folgern, dass auch die Rundfunkgremien frei sein müssen von Regierungsvertretern und Mitgliedern von Parlamenten und Parteien – wie es Richter Paulus in seiner abweichenden Meinung fordert. Tatsächlich begrenzte das Urteil den Anteil der staatlichen und staatsnahen Mitglieder jedoch nur auf insgesamt ein Drittel. Dabei geht es um die Aufsicht, die staatsfern zu sein hat. In ihrer journalistisch-redaktionellen Arbeit sind die ÖRM unabhängig, d.h. frei von Staat und Markt.

Wenn gewisse Medienexperten oder Politiker, die es besser wissen, von ARD, ZDF und Deutschlandradio als «Staatsfunk» sprechen, tun sie dies in einer polemischen, populistischen Absicht. «Staatsfunk» ist hier kein Argument, sondern ein Kampfbegriff.

Was ist «Grundversorgung»?

Manchmal hört man, dass eine «**Grundversorgung**» Aufgabe der ÖRM sei. Was hat es damit auf sich? Die Idee einer «Daseinsvorsorge» des Staates für seine Bürger entstand in den 1920er-Jahren. Der ungezügelter Kapitalismus im 19. Jahrhundert hatte Leid über große Teile der Bevölkerung gebracht und die «soziale Frage» aufgeworfen. Die Weltwirtschaftskrise der 1920er-Jahre verschärfte die Probleme von Industrialisierung und Urbanisierung. Philosophen und Juristen argumentierten, dass die in Städten zusammengeballten Menschen nicht länger für ihr eigenes Dasein sorgen konnten. Die Basisinfrastrukturen müssten für alle öffentlich bereitgestellt werden. Dazu gehörten Wasser, Gas, Strom, Abfallentsorgung und auch schon Kommunikation: Post und Telefon.

Auch über die relevanten Ereignisse in einem Nationalstaat könne der Einzelne sich nicht selbst informieren. Dass der Staat auch eine mediale Versorgung der Bürger zu organisieren habe, war faktisch die Antwort auf das Aufkommen des Radios. Bis diese Praxis mit der

Idee der Daseinsvorsorge zusammen gebracht wurde, dauerte es jedoch noch 50 Jahre. Ausgesprochen wurde sie erstmals von Günter Herrmann, damals juristischer Direktor des WDR, dann bis 1989 Intendant des SFB, in seiner Habilitationsschrift von 1975. Herrmann leitet aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes die Verpflichtung ab, die wirtschaftliche und kulturelle Lebensfähigkeit der Bevölkerung aufrechtzuerhalten und für den Fall des Fehlens eigener Daseinsreserven die notwendige Daseinshilfe zu gewähren. Eine «Grundversorgung» der Allgemeinheit mit Informationen, die für die allgemeine Meinungsbildung wichtig sind, gebiete außerdem auch das Demokratieprinzip.

In der modernen Massengesellschaft seien Wissen, Kommunikation und Information für das Dasein nicht weniger wichtig als Lebensmittel. Rundfunk beseitige den Informationsmangel über ferne Ereignisse und befähige Menschen, sich eine Meinung darüber zu bilden. Für eine sozial gestaltete Rundfunkkommunikation zu sorgen, die die Allgemeinheit gleichmäßig erreicht, einschließlich der dünn besiedelten Gebiete, die Chancengleichheit sichert und vor Machtmissbrauch schützt, sei daher Pflicht der staatlichen Organe, so Herrmann.

«Eine Grundversorgung durch Rundfunk gehört in der modernen Massengesellschaft mit entsprechendem allgemeinen industriellen Niveau zum Lebensstandard der Allgemeinheit.»

Diese werde von privatwirtschaftlichen Unternehmen «mit ihrem wesenseigenen Streben nach Gewinnmaximierung» nicht erbracht, da sie dem Druck der Inserenten und anderer Mächte unterstehen. Damals standen die Zeitungsverleger in Deutschland in den Startlöchern, kommerziellen Rundfunk zu betreiben. Konkurrenz führe jedoch nicht automatisch zu Vielfalt. Sie birgt vielmehr die Gefahr einer reißerischen Berichterstattung und der Konzentration und Meinungsmacht, die Herrmann im Pressewesen bestätigt findet.

Wenn jedoch durch die ÖRM, die Herrmann «Integrations-Rundfunkunternehmen» nennt, eine ausgewogen-neutrale Grundversorgung der Bevölkerung mit sachlicher Berichterstattung gesichert ist, könnten zusätzliche Übertragungsmöglichkeiten an kommerzielle Anbieter verteilt werden. Mögliche Falschmeldungen oder agitatorische Aufrufe anderer Rundfunkunternehmen könnten die ÖRM in demselben publizistischen Medium mit derselben Schnelligkeit kurz darauf korrigieren. «Fact Checking» sah er also als korrektive Aufgabe der ÖRM, lange bevor der Begriff erfunden wurde.

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem [3. Rundfunkurteil 1981](#) die Voraussetzungen für die Zulassung kommerzieller Rundfunkveranstalter abgesteckt. Im [4. Rundfunkurteil von 1986](#) griff das Gericht Herrmanns Begriff «Grundversorgung» auf, um damit die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen Rundfunksystem zu benennen. Von den neuen, über Kabel und Satellit sendenden Privatfunkern erwartete das Gericht, da sie sich aus Werbung finanzieren, ein massenattraktives Programm, das die Maximierung der Zuschauer- und Hörerzahlen zu möglichst niedrigen Kosten

verspricht. Nicht aber Sendungen, die nur für eine geringere Zahl von Teilnehmern von Interesse sind und die oft – wie anspruchsvolle kulturelle Sendungen – einen hohen Kostenaufwand erfordern. Erst mit ihnen sei jedoch die ganze Breite umfassender Information zu erreichen, ohne die es keine «Meinungsbildung» im Sinne der Grundgesetzes geben kann.

«In dieser Ordnung ist die unerläßliche ‹Grundversorgung› Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten, zu der sie imstande sind, weil ihre terrestrischen Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen und weil sie nicht in gleicher Weise wie private Veranstalter auf hohe Einschaltquoten angewiesen, mithin zu einem inhaltlich umfassenden Programmangebot in der Lage sind. Die damit gestellte Aufgabe umfaßt die essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik»

(BVerfG 1986).

Die wirksame Sicherstellung der Grundversorgung durch die Öffentlich-Rechtlichen ist somit Voraussetzung der Zulässigkeit des privaten Rundfunks, von dem das Gericht es dann gerechtfertigt sieht, nur einen «Grundstandard» gleichgewichtiger Vielfalt zu fordern: alle Meinungsrichtungen, auch die von Minderheiten, müssen zum Ausdruck kommen können, vorherrschende Meinungsmacht müsse verhindert werden, besonders Konzentration im Medienmarkt, da hier Fehlentwicklungen schwer rückgängig zu machen seien.

Im [5. Rundfunkurteil von 1987](#) führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass «Grundversorgung» nicht eine Mindestversorgung meine, auf die der Öffentlich-Rechtliche Rundfunk reduziert werden könnte, oder eine Aufgabenteilung, nach der den Öffentlich-Rechtlichen Programme, die der Grundversorgung zuzurechnen sind, alle übrigen aber dem privaten Rundfunk vorbehalten wären. Vielmehr bedeute «Grundversorgung», dass für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme geboten werden, die umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informieren und der Vielfalt der bestehenden Meinungen in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck geben. Außerdem stellte das Gericht klar, dass der Rundfunkbegriff offen ist für neue technische Entwicklungen, somit auch «rundfunkähnliche Kommunikationsdienste» wie Bildschirmtext sowie Audio- und Video-Abrufdienste umfasst. Grundversorgung seien diese noch nicht, das könne sich aber ändern, wenn Online-Dienste in erheblichem Umfang an die Stelle des herkömmlichen Rundfunks treten.

Zwanzig Jahre später war dieser Punkt erreicht. Wie Hans-Jürgen Papier, Präsident des Bundesverfassungsgerichts a.D., in einem [Rechtsgutachten zur Frage der ‹Presseähnlichkeit›](#) 2010 schrieb, «ist die Bedeutung der ‹internetbasierten Meinungsbildung› der Öffentlichkeit und des Einzelnen mittlerweile so überragend, dass ein objektives und binnenplurales Angebot der öffentlich-rechtlichen Anbieter in diesem Bereich zum Kern der verfassungsrechtlich gebotenen Grundversorgung zu zählen ist.»

Leistungen der Daseinsvorsorge bezeichnete die Europäische Kommission in einer [Mitteilung von 1996](#) als «Kern des europäischen Gesellschaftsmodells» und zählt sie zu den Wertvorstellungen, «die allen unseren Staaten gemeinsam sind und die Originalität Europas ausmachen.» Im Jahr 1997 entschied die Europäische Union, den öffentlich beauftragten Rundfunk vom weitgehenden Verbot staatlicher Beihilfen, als die auch der Rundfunkbeitrag gilt, auszunehmen, da «der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Mitgliedstaaten unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, den Pluralismus in den Medien zu wahren» (EU, Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, im [Vertrag von Amsterdam](#)).

«Gemeinwohl» oder «Public Value» ist eine schwer zu messende Qualität. Das [Center für Leadership and Values in Society](#) der Universität St. Gallen geht in seinem [Untersuchungsansatz](#) von zwei Startpunkten aus: Der Idee, dass das Gemeinwohl im Auge des Betrachters liege, sich also nicht an Fakten bemessen lasse, sondern an der Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger. Zweitens verwenden die Schweizer Forscher das Modell von vier menschlichen Grundbedürfnissen des Psychologe Seymour Epstein, um ihre vier Gemeinwohl-Dimensionen zu entwerfen, aus denen sie einen Gemeinwohl-Score errechnen: Aufgabenerfüllung (Grundbedürfnis nach Orientierung und Kontrolle), Zusammenhalt (Grundbedürfnis nach positiven Beziehungen), Lebensqualität (Grundbedürfnis nach Lustgewinn und Unlustvermeidung) und Moral (Grundbedürfnis nach Selbstwerterhalt und -steigerung). Diese Dimensionen sind dann in [repräsentativen Erhebungen](#) 2015 und 2019 für ausgewählte Institutionen des öffentlichen Sektors, Verbände und Vereine sowie Unternehmen abgefragt worden. Das Ergebnis ist ein Gemeinwohlatlas für die [Schweiz](#) und für [Deutschland](#). In Deutschland liegt 2019 nach Gemeinwohl-Score die Feuerwehr auf Platz eins, gefolgt vom Technischen Hilfswerk und dem Weißen Ring, Roten Kreuz sowie der Bundespolizei (Platz 7) und dem Bundesverfassungsgericht (8). An Medieninstitutionen sind Spitzenreiter die Dritten (16) gefolgt von Süddeutsche Zeitung (22), ZDF (24) ARD (26), Frankfurter Allgemeine Zeitung (30) und die Welt (57). Bild (136) liegt auf dem vorletzten Platz vor der FIFA. Abgeschlagen sind Sat.1 (116) und ProSieben (118) sowie RTL TV (124). Auch Google (95) und Facebook (125) wird wenig Gemeinwohl zugesprochen. Bei den Einzeldimensionen Zusammenhalt, Lebensqualität und Moral ist die Reihenfolge der Medien jeweils: die Dritten (1), ARD (2) und ZDF (3), nur bei der Aufgabenerfüllung verdrängt die SZ das ZDF vom dritten Platz. Die ÖRM tragen somit in der öffentlichen Wahrnehmung deutlich stärker zum Gemeinwohl bei als kommerzielle Medien.

Das Selbstverständnis, dass der Sozialstaat seine Bürger mit dem Lebensnotwendigen, einschließlich Information und Meinungen, versorgt, beginnt zu bröckeln. Unter neo-liberalen Staatschefs seit den 1980ern gilt der öffentliche Sektor als ineffizient, der Markt als Lösung aller Probleme. Eine Extremform sehen wir in den USA. Hier sind viele überzeugt, der Sozialstaat mache abhängig und untergrabe individuelle Freiheit und

Verantwortung, während der unregulierte Markt einen fairen Preis für alles und gerechte Beziehungen zwischen den Menschen schaffe.

Dem steht das europäische Verständnis gegenüber, dass nicht allein die Finanzkraft über das Dasein von Menschen entscheiden soll, auch nicht über ihre mediale Teilhabe an Gesellschaft, Politik und Kultur. Ein Verständnis, das Minderheiten einbezieht und Solidarität mit den Schwächsten praktiziert. Mediale braucht es gerade in Zeiten von Umbruch, von Hass und Fake News eine informationelle Grundversorgung, die zuverlässig informiert, vielfältige Meinungen zu Wort kommen lässt und Foren für die Verhandlung der Fragen bereitstellt, die Gesellschaft und Nation beschäftigen.

Welche ÖRM gibt es, und braucht es so viele Sender?

Wie viele Sender für eine Grundversorgung notwendig sind, lässt sich naturgemäß nicht aus dem Grundgesetz ableiten. Regelmäßig gibt es Vorschläge, ihre Zahl zu reduzieren, z.B. Das Erste und das ZDF zusammenzulegen, nur ein Vollprogramm und Spartensender zu betreiben oder die ARD-Landesanstalten zusammenzulegen usw.

FÖDERALE ÖFFENTLICH-RECHTLICHE RUNDFUNKANSTALTEN IN DEUTSCHLAND

ARD (Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland)

Der 1950 gegründete Verbund besteht heute aus neun Landesrundfunkanstalten, die regionale Fernseh- und Hörfunkprogramme veranstalten, darunter die Mehrländeranstalten MDR (Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen), NDR (Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern), RBB (Berlin, Brandenburg) und SWR (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz). Gemeinsam betreibt der ARD-Verbund die Fernsehprogramme Das Erste, tagesschau24, One und ARD-Alpha, zusammen mit dem ZDF die Spartensender Phoenix und KiKA sowie mit weiteren nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Fernsehsender 3sat (Österreich, Schweiz) und Arte (Frankreich).

ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen)

Im Jahr 1961 als föderale Anstalt des öffentlichen Rechts gegründet, nachdem Adenauer das zweite, bundesweite TV regierungsgesteuert und privatwirtschaftlich geplant hatte, was das Bundesverfassungsgericht untersagte. Bietet zusätzlich zum Vollprogramm die Digitalkanäle ZDFinfo und ZDFneo.

Deutschlandradio

Im Jahr 1962 als bundesweiter Radiosender unter dem Namen Deutschlandfunk gegründet, 1994 in die Körperschaft des öffentlichen Rechts Deutschlandradio überführt. Bietet die Hörfunkprogramme Deutschlandfunk (DLF), Deutschlandfunk Kultur und Deutschlandfunk Nova.

*Im Jahr 2018 boten die Öffentlich-Rechtlichen Rundfunkanstalten **20 TV- und 57 Radio-Stationen** an. Zum Vergleich: Kommerzielle Medienunternehmen betrieben 294 TV- und 273 Radiostationen (Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2018/2019, Goldmedia im Auftrag der Landesmedienanstalten).*

Der Effekt, dass das «Lagerfeuer der Nation» alle vor ein oder zwei bundesweite Vollprogramme brachte, verliert sich zunehmend in der Angebotsvielfalt. Die Sparten-sender ergänzen die Vollprogramme in den Kernbereichen des öffentlich-rechtlichen Auftrags: Nachrichten & Information, Kinder & Jugend, Kultur & Wissenschaft. Im föderalen Deutschland sind die Landesparlamente für Kultur, Bildung und Medien zuständig. Die Länder – von Bayern bis Bremen – sehen ihre Landesanstalt als unabdingbar für die Identität ihres Bundeslandes und als Kanal, über den die Landes-politik ihre Bürgerinnen erreichen kann.

Der Vorschlag, Sender zusammenzulegen oder zu streichen, ist umstritten.

- *Pro:* Die Reduktion von Redundanzen (Wiederholungen, angekaufte ausländische Serien) würde Einsparungen ermöglichen. Weniger Sender könnten die Aufmerksamkeit besser bündeln.
- *Contra:* Die Abschaltung von Sendern reduziert die angebotene Vielfalt. Ohne Spartenkanäle könnten die Kernbereiche des Auftrags nicht in ausreichender Breite und Vielfalt abgedeckt werden. Die Berichterstattung aus den Ländern auf einen Sender zu legen, ginge nicht, da die Menschen zu den gleichen Zeiten die Berichte über ihr Bundesland sehen wollen.

Die Frage, wie viele öffentlich-rechtliche Sender es braucht, verschiebt sich mit dem Medienwandel von Rundfunk zum Internet. Die Kanalstruktur des linearen Rundfunks bedingt, dass 24 Stunden Sendezeit gefüllt werden wollen, obwohl sich die Aufmerksamkeit des Publikums auf wenige Stunden konzentriert. Sie ermöglicht einen Programmfluss, bei dem Menschen in der Halbzeit des Fußballspiels die Nachrichten mitnehmen oder einen Themenabend am Stück sehen.

Ein digitales Angebot dagegen erlaubt es, eine uneingeschränkte Vielfalt zum jederzeitigen Abruf anzubieten, ohne «Sendezeit füllen» zu müssen. Mit der Verlagerung der Grundversorgung ins Internet stellt sich die Frage neu. Für die Übergangszeit: Welche Angebote werden bereits stärker online als linear genutzt, und welcher Anteil der Bevölkerung nutzt ausschließlich linearen Rundfunk? Für das Internet: Welche Breite und Vielfalt von Angeboten sind hier erforderlich, wie heterogen muss das Programm für eine heterogene Gesellschaft sein, um die Anforderungen des Grundgesetzes an die Medienfreiheit zu erfüllen? Fragen, die dieses FAQ naturgemäß noch nicht beantworten kann.

Wenn man die ÖRM abschaffen würde, was dann?

So, wie man beschließt, sich einen Öffentlich-Rechtlichen Rundfunk zuzulegen, so könnte man auch beschließen, ihn wieder abzuschaffen. Doch welche Folgen hätte das? Wie sähe ein demokratisches Gemeinwesen ohne ÖRM aus?

In der **Schweiz** fand am 4. März 2018 die «No Billag»-Volksabstimmung zu genau dieser Frage statt. Die *Gegner* der Abschaffung des Rundfunkbeitrags befürchteten weniger Vielfalt und weniger Schweizer Inhalte. Die *Befürworter* behaupteten, dass die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG bzw. SSR) mit Abo- und Einzelnutzungsentgelten weiter betrieben werden könnte. Die SRG bestritt dies und sah als einzig mögliches Ergebnis einer Abschaffung der öffentlichen Finanzierung ihre geordnete Abwicklung. Die Schweiz wäre das erste Land mit einer Tradition öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewesen, das diesen abschafft. Mit 71,6 Prozent der abgegebenen Stimmen wurde die Vorlage jedoch *abgelehnt*. Wie die Auswertung zeigt, haben die Jüngsten am deutlichsten für die SRG votiert (*VOTO-Studie April 2018*). Selbst die vermeintlich vom Fernsehen entfremdete, konsumistische «Generation Netflix» weiß den Wert der ÖRM zu schätzen.

Auch hierzulande gibt es Forderungen, die ÖRM abzuschaffen, u.a. von verschiedenen Petitionen und der AfD. Andere, darunter kommerzielle Medienunternehmen, neoliberale Wirtschaftswissenschaftler und die FDP, fordern eine radikale Beschränkung der ÖRM auf das, was der Markt nicht anbietet.

Die Frage, was eine Abschaffung zur Folge hätte, lässt sich mit Blick auf Länder beantworten, die über keine ÖRM verfügen, und auf Länder, in denen diese massiv eingeschränkt worden sind. Sie lässt sich aber auch experimentell untersuchen.

Die BBC führte 2015 das Experiment «Leben ohne die BBC» durch: In 70 Haushalten in ganz Großbritannien durften die Teilnehmer der repräsentativen Studie neun Tage lang keine Radio-, TV- und Online-Angebote der BBC empfangen. Vor Beginn sagten 12 Prozent der Haushalte, sie könnten gut auf die BBC verzichten, 16 Prozent fanden zumindest die Gebühren zu hoch. Nach den neun Tagen Abstinenz hieß es bei vielen: Wir haben

unsere BBC vermisst. Uns war nicht bewusst, dass alle guten Programme von der BBC sind. Auch die 40 Cent am Tag schienen nun nicht mehr viel für das, was die BBC bietet. Zwei Drittel der BBC-Kritiker wurden im Experiment überzeugt (Studie [Life without the BBC](#), August 2015).

In den **USA** gibt es keine Tradition von ÖRM. Doch auch hier unterstanden die kommerziellen Medien einem gesetzlichen Vielfaltsgebot im öffentlichen Interesse. Als Radio das wichtigste Massenmedium war, Gatekeeper für Nachrichten und Meinungen, erließ die Regulierungsbehörde Federal Communications Commission (FCC) 1941 die [«Mayflower Doctrine»](#), die 1949 durch die [«Fairness Doctrine»](#) ersetzt wurde. Beide machten zur Bedingung für die Lizenzvergabe, dass Rundfunkstationen einen Teil ihrer Sendezeit der Erörterung kontroverser Fragen von öffentlichem Interesse widmen und unterschiedliche Auffassungen zu Wort kommen lassen. Tatsächlich zeigten die beliebten Radio-Talk-Shows bis in die späten 1980er-Jahre eine große Bandbreite von Meinungen, die immer auch die Gegenseite extremer Standpunkte mit in die Runde brachten.

Unter US-Präsident Ronald Reagan wurde die Vielfaltsvorschrift 1987 abgeschafft. Rundfunksender waren jetzt nicht länger Treuhänder der Öffentlichkeit, sondern schlichte Marktteilnehmer. Mit dem Ende der vorgeschriebenen Fairness begann sich vor allem im [Talkradio](#) die ungezügelte Unfairness Bahn zu brechen. Einer der ersten und bis heute erfolgreichsten dieses Genres ist [Rush Limbaugh](#). Mit Verschwörungstheorien, einer abgründigen Verachtung gegenüber allem Liberalen und simplen Botschaften («Kleiner Staat, niedrigere Steuern, weniger Sozialhilfe, härtere Strafverfolgung, Frauen an den Herd») verdient Limbaugh über 100 Millionen Dollar im Jahr. Nach fast dreißig Jahren macht er heute noch täglich mindestens zwei Stunden lang ein Solo-Programm, das auf 600 über das ganze Land verteilten Stationen läuft und bis zu zwanzig Millionen Hörer erreicht. Die quotenmäßige Nummer Zwei unter den konservativen Radio-Talkern, [Sean Hannity](#), wurde mit Gründung von Murdochs [Fox News](#) 1996 zu dessen Aushängeschild. Das Ende der Fairness Doctrine wird als Ursache für die extreme Polarisierung der Öffentlichkeit in den USA gesehen. Talk Radio, Fox News und die politisch inkorrekte Alt-Right Bewegung haben Trump an die Macht verholten.

Die größte Ähnlichkeit mit europäischem Öffentlich-Rechtlichem Rundfunk in den USA hat die [Corporation for Public Broadcasting](#) (CPB). Schon in den 1930ern hatten sich Radiostationen zu landesweiten Netzwerken zusammengeschlossen. Von den 1950ern bis in die 1980er waren ABC, CBS und NBC die «Großen Drei» unter den TV-Netzwerken. Kommerzielle Netzwerke drohten, die von Colleges, Hochschulen, Kirchen u.a. lokalen Gemeinden betriebenen nicht-kommerziellen Sender zu verdrängen. Die Lage und Herausforderung der Zeit brachte der neue Vorsitzende der Regulierungsbehörde FCC, Newton Minow, in seiner fulminanten [Einstiegsrede](#) vor der [Nationalen Vereinigung von Rundfunkveranstaltern](#) (National Association of Broadcasters, NAB)

im Mai 1961 auf den Punkt. Er erinnert die Anwesenden, dass der Äther öffentliches Eigentum ist und eine Lizenz der FCC die Stationen verpflichtete, diese Ressource als Treuhänder für 180 Millionen US-Amerikaner im öffentlichen Interesse zu nutzen.

Die versammelte Rundfunkbranche verfüge über die mächtigste Stimme im ganzen Land. Daraus erwachse die unausweichliche Pflicht, diese Stimme mit Intelligenz und im öffentlichen Interesse einzusetzen. Schauen Sie jedoch das Fernsehprogramm eines Tages durch, finden Sie Minow

«eine riesige Einöde [...] eine Prozession von Spielshows, Formelkomödien über völlig unglaubliche Familien, Blut und Donner, Chaos, Gewalt, Sadismus, Mord, böse Männer in Western, gute Männer in Western, Privatdetektive, Gangster, mehr Gewalt und Cartoons. Und endlos Werbespots. Und vor allem Langeweile.»

Die Einschaltquoten dürften nicht das Maß für das öffentliche Interesse sein. Auch Zeitungsverlage fragen ihre Leser, was ihnen gefällt. Die Antworten seien fast immer Comics, gefolgt von Ratgeberkolumnen für Liebeskummer. Das führe aber nicht dazu, dass Zeitungen ihre Leitartikel durch Comics ersetzen und ihre Seiten mit Liebeskummerrat füllten. Das aber sei die Strategie der Fernsehsender.

«Ich glaube an den gesunden Menschenverstand und den guten Geschmack, und ich bin nicht davon überzeugt, dass der Geschmack der Menschen so schlecht ist, wie einige von Ihnen annehmen.»

Minow war zutiefst besorgt über die Machtkonzentration in den Händen der Netzwerke. Die lokalen TV-Stationen füllten mehr als die Hälfte ihrer Sendezeit mit zentral vom Netzwerk produzierten Programmen. Zu viele von ihnen würden weitgehend auf eigene, lokale Programme verzichten und in der übrigen Sendezeit alte Filme zeigen. Er kündigte daher an, bei der Lizenzverlängerung durch die FCC die lokalen Gemeinschaften anzuhören, ob ihr Sender dem öffentlichen Interesse tatsächlich gedient habe.

Das öffentliche Interesse bestehe aus vielen Interessen, denen der Rundfunk allen dienen müsse. Vor allem bei Kinderprogrammen dürfe die Quote keine Rolle spielen. Mit hörbarem Entsetzen wies Minow darauf hin, dass die meisten kleinen Kinder bereits eben so viel Zeit mit dem Fernsehen wie in der Schule verbringen. Der FCC-Chef schloss seine Rede mit einem Appell an die Verantwortung der Branche:

«Was Sie, meine Herren, durch den Äther der Menschen senden, beeinflusst den Geschmack der Menschen, ihr Wissen, ihre Meinungen, ihr Verständnis von sich selbst und ihrer Welt – und ihre Zukunft. [...] Ich fordere Sie auf, den Äther des Volkes in den Dienst des Volkes und der Sache der Freiheit zu stellen. Sie müssen eine Generation auf große Entscheidungen vorbereiten. Sie müssen einer großen Nation helfen, ihre Zukunft zu erfüllen.»

Was Minow beschrieb, auch wenn er es so nicht nannte, ist ein Marktversagen: Die Rundfunkunternehmen in den USA brachten weniger Bildung und Kultur, Information und Meinung, Sendungen für Kinder und Jugendliche sowie lokale und regionale Programme hervor, als im öffentlichen Interesse gewünscht. Die Antwort war ein Gesetz zur Förderung solcher Inhalte, der *Public Broadcasting Act*, den Präsident Lyndon B. Johnson im November 1967 unterzeichnete. Das Gesetz schuf die *Corporation for Public Broadcasting* (CPB), ein von der US-Regierung unabhängiges gemeinnütziges Unternehmen, und beauftragt sie mit der Förderung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den USA. Mit «öffentlich» sind gemeinnützige Rundfunkveranstalter gemeint, die mit einer Bildungslizenz der FCC (*Non-Commercial Educational*, NCE) öffentliches Spektrum gebührenfrei und werbefrei nutzen.

Im Einzelnen lautet der Auftrag der CPB, eine öffentliche Kommunikation zu fördern, «bei der Programme von hoher Qualität, Vielfalt, Kreativität, Exzellenz und Innovation, die aus verschiedenen Quellen stammen, den öffentlichen Telekommunikationseinrichtungen zur Verfügung gestellt werden, wobei bei allen Programmen oder Serien kontroverser Natur strikt auf Objektivität und Ausgewogenheit geachtet wird». Außerdem soll die CPB öffentliche Stationen und ihre Netzwerke fördern sowie deren größtmögliche Freiheit von Störungen oder Kontrolle über ihre Programminhalte gewährleisten. Die Stationen sollen über nationale Anliegen und lokale Probleme berichten und Programme für Unterrichts-, Bildungs- und Kulturzwecke senden. Schließlich unterliegen sie der Universalitätsanforderung, alle Menschen auch in ländlichen Gebieten zu erreichen und auf die Bedürfnisse von unversorgten und unterversorgten Zielgruppen, insbesondere von Kindern und Minderheiten, einzugehen.

Zur Erfüllung ihres Auftrags erhält die CPB Bundesmittel (im vorläufigen Haushalt 2020 sind das *445 Mio. US-Dollar*). Abzüglich der Kosten für die CPB wird dieser Betrag vollständig ausgeschüttet für Auftragsvergaben und Ankäufe von Programmen, die allen öffentlichen Stationen zur Verfügung gestellt und in einem Archiv vorgehalten werden, und für die Förderung der öffentlichen Stationen und ihrer Netzwerke. 75 Prozent davon gehen an öffentliches TV und 25 Prozent an öffentliches Radio. Für Programmentscheidungen der CPB werden Gremien externer Experten hinzugezogen, die verschiedene Interessen und Perspektiven vertreten und von der CPB ernannt werden, eine Art Rundfunkrat.

Höchstes Gremium der CPB ist der Verwaltungsrat (*Board of Directors*). Seine Mitglieder werden für eine Amtszeit von sechs Jahren vom Präsidenten der Vereinigten Staaten ernannt und vom Senat bestätigt. Der Verwaltungsrat ernennt den Präsidenten und den Geschäftsführer der CPB und legt die Programmschwerpunkte fest.

Das sieht nach einer gefährlichen Nähe zur Politik aus. Tatsächlich haben Republikaner fast von Anfang an versucht, die staatlichen Subventionen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wieder abzuschaffen. Die US-Präsidenten Ronald Reagan, Richard Nixon und

George W. Bush versuchten, die CPB-Mittel zu streichen. Mitte der 1990er-Jahre setzte sich der damalige Sprecher des US-Parlaments Newt Gingrich intensiv dafür ein. Auch der US-Präsident Donald Trump [kündigt immer wieder an](#), die Mittel für den öffentlichen Rundfunk streichen zu wollen.

Der Vorwurf der Konservativen lautete immer, die öffentlichen Programme seien zu linkslastig. Heute wird außerdem angeführt, es gebe zahlreiche Wahlmöglichkeiten im TV, Radio und Internet, daher sei eine Subventionierung von ÖRM nicht mehr zu rechtfertigen, besonders angesichts eines Billiarden-Dollar-Haushaltsdefizits. Auf einen Streichungsvorschlag im Oktober 2012 hin antwortete der Astrophysiker Neil deGrasse Tyson mit [diesem Tweet](#):

«Die PBS-Unterstützung (0,012% des Budgets) zu streichen, um den Bundeshaushalt auszugleichen, ist wie das Löschen von Textdateien, um Platz auf Ihrer 500 Gigabyte-Festplatte zu schaffen.»

Bislang jedoch haben selbst von den Republikanern kontrollierte Parlamente die Versuche, die öffentliche Förderung abzuschaffen, regelmäßig mit großer Mehrheit abgelehnt ([Politico, 23.10.2010](#)).

Die erste Maßnahme der CPB nach ihrer Gründung war es, 150 öffentliche TV-Stationen mit Standleitungen zu vernetzen. Im November 1969 errichtete die CPB darauf den [Public Broadcasting Service](#) (PBS) als Netzwerk für den Programmaustausch. Gleich im ersten Monat hatte eines der berühmtesten PBS-Programme Premiere: die [Sesamstraße](#). Anders als bei den kommerziellen Netzwerken, die Eigentümer ihrer lokalen Stationen sind, befindet sich das Netzwerk PBS umgekehrt im Eigentum seiner heute [350 Mitgliedsstationen](#), die die gesamten USA versorgen. Die Mitgliedssender produzieren eigene lokale Programme wie Nachrichten und Analysen, Dokumentarfilme und Lifestyle-Programme und mischen diese mit den Programmen, die PBS ihnen anbietet.

Das Öffentliche Rundfunkgesetz sollte zunächst ein Fernsehgesetz werden. In den Beratungen im Senat wurde in letzter Minute das Radio hinzugefügt. Hochschulradiostationen begannen bereits 1925, sich zu vernetzen. Im Jahr 1961 wurde dann mit Unterstützung der Ford-Stiftung das [National Educational Radio Network](#) (NERN) zwischen den ersten sechs Radiostationen errichtet. Im Februar 1970 gründete die CPB auf das NERN aufbauend das [National Public Radio](#) (NPR) mit den ersten 90 Stationen. Heute sind es über 900 öffentliche Radios im ganzen Land, zwei Drittel davon an Hochschulen. Einige werden gemeinsam mit PBS-Stationen betrieben. Davon abgesehen sind NPR und PBS jedoch separat.

NPR produziert mit seinen 340 Nachrichten-Mitarbeitern im ganzen Land und in vielen Hauptstädten der Welt eigene Inhalte. Wie PBS greift es auf die Reporter der Mitgliedsstationen zurück und verbreitet auch deren Programme. Die öffentlichen Radios [finanzieren](#)

sich im Durchschnitt überwiegend aus privaten und Unternehmensspenden, nur 9 Prozent sind Bundesmittel von der CPB. Das Netzwerk NPR erhält keine Bundesmittel und finanziert sich vor allem aus Mitgliedsbeiträgen und Lizenzgebühren für NPR-Programme. Sponsorship von Unternehmen für NPR, PBS und ihre Mitgliedsstationen wird über ein Tochterunternehmen von NPR namens *National Public Media* (NPM) abgewickelt, um Einflussnahmen auf Programmentscheidungen strukturell auszuschließen.

Die Radiosender im NPR-Netzwerk hatten 2018 zusammen im Durchschnitt 28,5 Mio. Hörer pro Woche. Die terrestrische Hörschaft geht leicht zurück, dafür steigt die Nutzung der digitalen Plattformen von NPR. Die Zahl der Mitgliedssender lag stabil bei 263. Die Zuschauerzahlen für die Fernsehprogramme von PBS gingen 2018 zurück. Auch hier stieg die Nutzung der Internet- und Mobil-Angebote, z.B. das Kinderprogramm *PBSKids.org* mit 9,5 Millionen «unique visitors» pro Monat. Vor allem die Nachrichtensendung wie *PBS NewsHour* und NPRs *All Things Considered* und *Morning Edition* konnten in den vergangenen Jahren dank ihrer *unaufgeregten, ausgewogenen Berichterstattung* gegenüber parteiischen Medien und Fake News deutlich *an Popularität zulegen*. Im Jahr 2018 hatte NewsHour jedoch 6 Prozent weniger Zuschauer als im Vorjahr, nämlich 1,1 Mio. pro Woche (Public Broadcasting Factsheet, Juli 2019).

Auch in Lateinamerika, Afrika und Asien ist der Rundfunk fast ausschließlich kommerziell. Z.B. **Brasilien**: Hier gibt es *26 kommerzielle TV-Netzwerke*, angeführt von *Globo*, das allein 123 Stationen betreibt. Etwa zehn Unternehmerfamilien gehören die wichtigsten Rundfunksender und Printmedien des Landes. Auch Politiker sind in Medien investiert. Daneben gibt es zehn Konzessionen für sogenannte Bildungs-Netzwerke. Dazu gehören sechs *konfessionelle*, vor allem evangelikale Sender, das vom öffentlichen Medienunternehmen EBC betriebene TV Brasil, das Präsident Temer 2016 der direkten staatlichen Kontrolle unterstellt hat, sowie je ein *TV-Sender der beiden Häuser des Parlaments* (und je zwei für die 27 Länderparlamente). Einzige Ausnahme ist *TV Cultura*, organisiert als gemeinnützige Stiftung des Bundeslandes São Paulo und finanziert aus Steuergeldern, Unternehmensspenden und Werbung. In einer *BBC-Umfrage zur wahrgenommenen TV-Qualität* in 14 Ländern von 2013 kam TV Cultura auf Platz 2 hinter BBC One und vor BBC Two. Ohne hochmütig erscheinen zu wollen, aber wer deutsches TV gewohnt und kein ausgeprägter Fan von Telenovelas ist, will das nicht sehen. Daher überrascht es nicht, dass eine *Studie zur Medienkonzentration in Brasilien* von Reporter ohne Grenzen und Intervozes für alle bis auf einen Indikator die schlechteste Einstufung ergab: Die Gefahren für den Medienpluralismus sind dort außerordentlich hoch.

In **Europa** steht Silvio Berlusconi sprichwörtlich für die Verquickung von wirtschaftlicher, medialer und politischer Macht. Bei den *italienischen Parlamentswahlen im März 2018* errang das Mitte-rechts-Lager, eine Vier-Parteien-Koalition um die rechtspopulistische Lega und Berlusconis Forza Italia, die meisten Stimmen. Bei der Europawahl 2019 wurde er ins Europäische Parlament gewählt. Seit seiner Wahl 2010 hat Ungarns Ministerpräsident Viktor Orbán die ÖRM wie auch die kommerziellen Medien vollends unter

staatliche Kontrolle gebracht, was nach [Beobachtern](#) zu seiner dritten Wiederwahl im April 2018 beigetragen hat. In Polen erließ Jarosław Kaczyński PiS gleich nach ihrem Amtsantritt im Oktober 2015 ein Mediengesetz, demnach nun die Intendanten der ÖRM direkt von der Regierung ernannt werden und mittlerweile 2.500 Journalisten entlassen wurden. Proteste im eigenen Land und scharfe Kritik der EU konnten nicht verhindern, dass der öffentliche Rundfunk in Polen zu einem Propagandaorgan der Regierung wurde. Kurz vor der Wahl im Mai 2020 unterzeichnete Präsident Andrzej Duda ein Gesetz, das dem Staatsfunk Subventionen von 454 Millionen Euro pro Jahr sichert. In [Dänemark](#) entschied die rechtsliberale Minderheitskoalition in einer Vereinbarung mit der rechtspopulistischen Dänischen Volkspartei im März 2018, die ÖRM künftig durch Steuern zu finanzieren und damit der direkten staatlichen Kontrolle zu unterstellen. 20 Prozent seines Etats hat [Danmarks Radio](#) verloren. Ab Januar 2020 gibt es nur noch drei Fernsehkanäle und drei Radiokanäle weniger. Eine Steuerfinanzierung wird auch in [Tschechien](#) und anderen Ländern diskutiert. In [Österreich](#) fordert die an der Regierung beteiligte FPÖ die Abschaffung der «Zwangsgebühren» für den ORF, was mit der neuen Koalition der Regierung Kurz seit Januar 2020 abgewehrt scheint. In Großbritannien schließlich konnte es die BBC bei den Wahlen im Dezember 2019 weder den Konservativen noch Labour rechtmachen, scheint also alles richtig gemacht zu haben. Unter Boris Johnson ist mit massiven Kürzungen zu rechnen und Plänen, die BBC in ein Bezahlangebot umzuwandeln. Der BBC-Vorsitzender Clementi warnte in diesem Zusammenhang vor einer Schwächung des Königreichs ([EPD-Medien 28.02.2020](#)).

Was bleibt, wenn es keine ÖRM gibt? Im Idealfall private Qualitätsmedien wie FAZ, SZ, Welt, taz oder Spiegel und spendenfinanzierter Journalismus nach Art von [Krautreporter](#) und [ProPublica](#). Doch auch die stehen nun in der Echokammer einer rein kommerziellen Medienlandschaft. Wenn allein der ungezügelter Wettbewerb Medien macht, besteht das Programm aus den kostengünstigsten Inhalten, die die jeweilige Werbezielgruppe ansprechen. Skandale, Sensationen, radikale Sprüche, Aufregertemen sind besonders geeignet, Aufmerksamkeit zu erzeugen, und treiben einen publizistischen Wettbewerb nach unten und damit die Polarisierung der Gesellschaft voran.

Es gäbe Medien von reichen Männern wie Rupert Murdoch (Fox News), Jeff Bezos (Washington Post) oder Dietrich Mateschitz (Servus TV) mit ihrer jeweiligen Agenda und andere interessengeleitete und -finanzierte Medien, darunter eine Fülle von «alternativen Medien» beliebiger extremistischer Haltungen, und es gäbe Staatsmedien, die die Interessen der aktuellen Regierung verfolgen, selbst durch Meinungsbeeinflussung im Ausland, darunter solche, die die Glaubwürdigkeit von Medien, Staat, Wissenschaft, Establishment untergraben und postfaktische Affekte, Patriotismus und den Glauben an starke Führer schüren wollen. Wenn es die ÖRM nicht mehr gäbe, wir würden es bedauern.

Auftrag und Aufsicht

Was ist der Auftrag der ÖRM?

Das erscheint wie eine klare, direkte Frage, braucht aber eine etwas umständliche Antwort. Denn der Auftrag der ÖRM wird auf verschiedenen Stufen definiert, von abstrakten Grundprinzipien bis zu Regeln der journalistischen Zunft für die tägliche Arbeit. Erschwerend kommt hinzu, dass ÖRM einerseits Behörden gleichen, da sie nur tun dürfen, wozu sie gesetzlich beauftragt werden. Andererseits entstehen hochwertige journalistisch-redaktionelle Angebote nicht durch Befolgen von Verwaltungsvorschriften oder auf Weisung eines politischen Vorgesetzten. Dazu braucht es politische Unabhängigkeit und journalistische Freiheit.

Verfassungs- und Europarecht

Auftrag der ÖRM ist es, allgemein zugängliche Quellen anzubieten, aus der sich jeder ungehindert unterrichten und eine Meinung bilden kann, und sie haben diesen Auftrag in der für die Berichterstattung unerlässlichen Freiheit zu erfüllen. So sagt es ziemlich abstrakt das [Grundgesetz in Artikel 5](#).

Das Europarecht, das eigentlich im föderalen Medienrecht nichts zu sagen hat, erkennt an, dass die ÖRM den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft und dem erforderlichen Pluralismus der Medien dienen, und nimmt sie vom Verbot der öffentlichen Beihilfe (hier: der gesetzlichen Rundfunkbeiträge) aus, wenn ihnen ein hoheitlicher, also gesetzlicher Auftrag erteilt wird.

Rundfunkrecht: Rundfunkstaatsvertrag

Aus dem Grundgesetz ergibt sich zunächst die Aufgabe des Staates, die Veranstaltung von Rundfunk als öffentliche Aufgabe gesetzlich zu regeln – und zwar auf eine Weise, die eine unmittelbare oder mittelbare Einflussnahme des Staates ausschließt. Eine vertrackte Anforderung: Der Staat muss einen staatsfreien Journalismus organisieren.

Medien sind im föderalen System Deutschlands wie die Bereiche Kultur und Bildung Ländersache. «Der Staat» als Rundfunkgesetzgeber sind also die Länderparlamente. In der Rundfunkkommission der Länder unter Vorsitz von Rheinland-Pfalz werden Änderungen der Staatsverträge von den Rundfunkreferenten vorbereitet, von den Ministerpräsidenten im Konsens verabschiedet und den 16 Landesparlamenten zum Beschluss und zur Umsetzung im jeweiligen Landesrundfunkgesetz vorgelegt.

Der [Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien](#) (RStV – hier in der Fassung des 21. Rundfunkänderungsstaatsvertrags, in Kraft seit Mai 2018) wird ergänzt durch je eigene

Staatsverträge für [ARD](#), [ZDF](#) und [Deutschlandradio](#) sowie den [Rundfunkbeitragsstaatsvertrag](#) und den [Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag](#). Die Dokumente werden mit jährlichen Rundfunkänderungsstaatsverträgen (RÄStV) fortgeschrieben (s. [ARD zum RStV und seinen Novellen](#)). Wichtige Schritte waren der [Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens](#), der im April 1987 beschlossen wurde, um das neue duale Rundfunksystem aus öffentlich-rechtlichen und privaten Veranstaltern zu regeln und der [Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland](#) vom August 1991. Im Dezember 2007 wurde ein zunächst separater Staatsvertrag erst für Bildschirmtext dann für Mediendienste in den RStV aufgenommen und dieser in [Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien](#) umbenannt. Umgekehrt ist der Jugendmedienschutz seit April 2003 nicht mehr im RStV, sondern in einem eigenen [Jugendmedienschutz-Staatsvertrag](#) (JMStV) geregelt.

Die jüngste Änderung, der 24. RÄStV, benennt das föderale Rundfunkrecht um in [«Medienstaatsvertrag»](#). Den Auftrag der ÖRM betrifft sie nicht, verortet ihn jedoch in einer digital erweiterten Medienordnung, die nun neben Medienplattformen und Programmführern auch Medienintermediäre wie Suchmaschinen, soziale Netzwerke und Video-Sharing-Dienste umfasst. Am 5. Dezember 2019 haben die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder den [Medienstaatsvertrag](#) verabschiedet. Er wird nun der EU-Kommission und den 16 Länderparlamenten vorgelegt, die ihn im Frühjahr 2020 wahrscheinlich unterzeichnen werden, sodass er im Herbst 2020 in Kraft treten kann. Der Auftrag der ÖRM wird im [Rundfunkstaatsvertrag](#) im § 11 bestimmt. Er beginnt mit den Prinzipien aus Grundgesetz und Europarecht:

«Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen.»

Weiter heißt es dort:

«Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Sie haben Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben bei der Erfüllung ihres Auftrags die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit ihrer Angebote zu berücksichtigen.»

Journalistisch-redaktionelle Online-Angebote heißen hier «Telemedien». Der [RStV](#) (§ 11d) beauftragt die ÖRM, Sendungen und sendungsbezogene Materialien auf Abruf für bis

zu sieben Tage anzubieten, sowie – nach Durchführung eines Prüfverfahrens (§ 11f Abs. 4 RStV) – eigenständige, sendungsunabhängige Telemedien, Sendungen auf Abruf für länger als sieben Tage und zeitlich unbefristete Archive mit zeit- und kulturgeschichtlichen Inhalten. Der Telemedienauftrag der ÖRM wird wie folgt weiter bestimmt:

«Durch die Telemedienangebote soll allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht, Orientierungshilfe geboten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten gefördert werden.»

Begrenzt wird der Telemedienauftrag der ÖRM durch eine Liste von Verboten, darunter Werbung und Sponsoring, eine flächendeckende lokale Berichterstattung, nicht-sendungsbezogene presseähnliche Angebote, Preisvergleichs- und Bewertungsportale und Kontaktbörsen.

Rundfunkrechtlich kann man eine Beauftragung der ÖRM auf verschiedenen Ebenen unterscheiden. Im Kern steht der **Programmauftrag**. Der ist beispielsweise vom ersten Direktor der BBC mit der bis heute gültigen Trias «Information, Bildung, Unterhaltung» abgesteckt und vom Bundesverfassungsgericht als umfassende «Grundversorgung» definiert worden. Damit verbunden ist der **Versorgungsauftrag** (§ 19 RStV), demzufolge die ÖRM Übertragungswege zu wählen haben, über die die Programme die Allgemeinheit tatsächlich erreichen können. Der **Entwicklungsauftrag** schließlich besagt, dass ÖRM in einer dynamischen Medienumwelt mit sich wandelnden Nutzungsgewohnheiten neue technische Möglichkeiten für Herstellung und Verbreitung und neue Formen und Formate nutzen sollen, um ihren Auftrag zeitgemäß zu erfüllen.

Die Gesellschaft: ÖRM und Räte

«Rundfunkfreiheit» meint, dass ÖRM keine weisungsgebundene «Behörden» sein können. In ihrer Programmtätigkeit nehmen sie keine Aufgaben öffentlicher Verwaltung, sondern Freiheitsrechte wahr. Die abstrakte, gesetzliche Rahmung des Auftrags dient der anderen Seite derselben Münze: dem freien journalistisch-redaktionellen Betrieb der ÖRM im Dienst der Gesellschaft.

Dieser Kernbereich der Rundfunkfreiheit ist ausdrücklich der Verantwortung oder auch nur Einflussnahme des Staates entzogen. Hier setzen die ÖRM ihren Auftrag in verfassungsrechtlich gewährleisteter Autonomie um und werden darin von der Gesellschaft in Form von Rundfunkräten aus Vertretern «gesellschaftlich relevanter Gruppen» beauftragt, beraten und überprüft. Das Gesetz schreibt nur vor, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten in Satzungen und Richtlinien festlegen, wie sie ihren Auftrag durchführen wollen, und alle zwei Jahre Berichte über die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrages sowie die Schwerpunkte der für die nächsten zwei Jahre geplanten Angebote veröffentlichen. Wie sie das tun, bleibt den Anstalten überlassen.

Das wichtigste Organ einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ist der **Rundfunkrat**. Er wählt die anderen beiden Organe: den Verwaltungsrat und den Intendanten. Vor allem konkretisiert er den Auftrag der Anstalt durch – immer noch allgemein-abstrakt formulierte – Programmrichtlinien und Telemedienkonzepte weiter und kontrolliert ihre Einhaltung. Schließlich berät er den Intendanten in Programmfragen und beschäftigt sich mit den Beschwerden des Publikums (siehe z.B. [Satzung des ZDF](#)).

Auch der **Verwaltungsrat** hat aufgrund seiner Mitbestimmungsbefugnisse bei der Besetzung programmbestimmender Führungspersonen und seiner Haushaltskompetenzen weitreichende Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung der Berichterstattung. Er überwacht die Geschäftsführung des Intendanten und muss bei allen Rechtsgeschäften mit einem Wert von mehr als z.B. 150.000,- Euro zustimmen, «außer bei Verträgen über Herstellung oder Lieferung von Programmteilen», wie es in der Satzung des ZDF heißt. Die meisten Satzungen schreiben dieselbe Aufgabenteilung vor: Geschäfte, die die inhaltliche Gestaltung des Programms betreffen, überwacht allein der Rundfunkrat, alle anderen der Verwaltungsrat (z.B. die Satzungen des [MDR](#) und des [BR](#)). Unmittelbarer ist seine Macht auf die Personalpolitik seines Senders. Dass der hessische Ministerpräsidenten Roland Koch (CDU) als Mitglied des Verwaltungsrates des ZDF 2009 erfolgreich darauf hingewirkt hat, dass der Vertrag des ZDF-Chefredakteurs Nikolaus Brender nicht verlängert wurde ([FAZ 24.02.2009](#)), war Auslöser der Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht. Das entschied in seinem [Urteil im März 2014](#) daraufhin, dass der Anteil der staatlichen und staatsnahen Mitglieder von Rundfunk- wie von Verwaltungsrat nur höchstens ein Drittel betragen darf (s. aktuelle [Mitglieder des ZDF-Verwaltungsrats](#)).

Auch die Richtlinien des Rundfunkrats für Sendungen und Telemedienangebote rahmen den Auftrag der ÖRM recht abstrakt. Sie enthalten Selbstverpflichtungen auf das Grundgesetz, den demokratischen und sozialen Rechtsstaat und seine sittliche Wertordnung sowie Prinzipien guter journalistischer Praxis wie den vorbehaltlosen Willen zur Wahrhaftigkeit und Sachlichkeit, die Trennung von Nachrichten und Kommentaren und die gleichwertige Behandlung gegensätzlicher Meinungen. Zudem sollen die Angebote die Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland und die Bemühungen um die Einigung Europas fördern (so z.B. die [Richtlinien des ZDF](#)).

Für Telemedien stellen die Anstalten im jeweiligen **Telemedienkonzept** detailliert dar, was für ein Angebot geplant ist, an welche Zielgruppe es sich richtet und wie es zur Erfüllung des Auftrags beiträgt (s. Telemedienkonzepte in der Liste der Dreistufenstests).

Die journalistisch-redaktionelle Autonomie umfasst alles, was mit Auswahl, Inhalt und Ausgestaltung des Programms zu tun hat. Sie meint somit, dass die Anstalten ihren gesetzlich erteilten Auftrag staatsfrei in Selbststeuerung erfüllen. Oder konkreter, dass Redakteure und Programmverantwortliche im Dialog mit der Gesellschaft in den anstaltsinternen Räten Maßstäbe für ihre tägliche Arbeit bilden, die der internen und

externen Kritik und Verständigung über die Auftrags Erfüllung zugänglich sind. Den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft können ÖRM nur im Dialog mit dieser Gesellschaft dienen.

Die Rundfunkfreiheit ist eine «dienende». Damit schließt sich der Kreis zu Art. 5 GG, und es löst sich das nächste vermeintliche Paradox: Die ÖRM genießen eine grundrechtlich geschützte Rundfunkfreiheit, aber haben sie im Dienst allgemein zugänglicher, vielfältiger Information aller Rundfunkteilnehmer wahrzunehmen.

Wie wird die Erfüllung des Auftrags überprüft?

Die ÖRM erhalten ihren Auftrag zum einen vom Gesetzgeber zum anderen von der Gesellschaft. Daher wird die Erfüllung ihres Auftrags auch zweifach überprüft. Außerdem gibt die Resonanz in Form von Einschaltquoten, Beschwerden und anderen Metriken Hinweise darauf, wie erfolgreich die Bedürfnisse der Gesellschaft angesprochen worden sind.

Die gesetzlichen Regelungen der ÖRM werden im Rundfunkstaatsvertrag fortgeschrieben und dabei der Auftrag an neue technische Bedingungen angepasst. Gesetze können vor Gerichten geprüft werden: durch Klagen vor regulären Gerichten (z.B. der Zeitungsverleger gegen die «Presseähnlichkeit» der Tagesschau-App) oder durch Normenkontrollklagen vor dem Bundesverfassungsgericht (z.B. von zwei Bundesländern gegen die Zusammensetzung des ZDF-Fernsehrates). Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags wird vorab von der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) und hinterher von den Landesrechnungshöfen geprüft.

Die Verantwortung für den eigentlichen journalistisch-redaktionellen Auftrag der ÖRM liegt bei «der Gesellschaft». Da kaum vorstellbar war, dass 83 Millionen Menschen über die ÖRM entscheiden, legte das Bundesverfassungsgericht 1961 fest, dass die Gesellschaft durch «Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen» in den Rundfunkräten vertreten werden sollen. In den ÖRM sind sie der «Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit».

Der **Rundfunkrat** (bei der ARD), der Fernsehrat (beim ZDF) und der Hörfunkrat (beim Deutschlandradio) ist das wichtigste Organ einer öffentlich-rechtlichen Anstalt. Für die Gemeinschaftsprogramme der ARD ist der [ARD-Programmbeirat](#) zuständig, in den jeweils ein Rundfunkratsmitglied aus den einzelnen ARD-Sendern entsandt wird. Der Rundfunkrat wählt die anderen beiden Organe: den **Verwaltungsrat**, der die geschäftlichen Tätigkeit überwacht, und den **Intendanten**, der im Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat den Programmleiter, den Chefredakteur und den Verwaltungsdirektor beruft. Der Rundfunkrat genehmigt den Haushaltsplan der Anstalt und entscheidet über neue Telemedien-Angebote. Er stellt vor allem die Programmrichtlinien auf und überwacht ihre Einhaltung und die der im Rundfunkstaatsvertrag aufgestellten

Grundsätze. Die Programmkontrolle findet immer nur im Nachhinein statt, niemals vor Ausstrahlung einer Sendung. Schließlich heißt es in Art. 5 GG: «Eine Zensur findet nicht statt.» Außerdem berät er den Intendanten in Programmfragen und beschäftigt sich mit den Beschwerden des Publikums. Der Rundfunkrat hat außer bei der Intendantenwahl kein Initiativrecht, aber fast alle weitreichenden Maßnahmen des Intendanten hängen von seiner oder der Zustimmung des Verwaltungsrates ab (siehe z.B. [Satzung des ZDF](#)).

Der ZDF-Fernsehrat z.B. setzt sich derzeit aus [60 Mitgliedern](#) zusammen: Vertretern von Kirchen, Gewerkschaften, Arbeitgebern, Landwirtschaft, Handwerk, Zeitungsverlegern, Journalisten, Wohlfahrtsverbänden, Sport, Umwelt, Verbraucherschutz, aus den thematischen Bereichen Wissenschaft und Forschung, Senioren, Familie, Frauen und Jugend, Musik, Kunst und Kultur sowie neu: Digitales, Internet, Migranten, Muslime sowie LSBTTIQ (Lesbische, Schwule, Bisexuelle, Transsexuelle, Transgender, Intersexuelle und queere Menschen). Dazu je ein Vertreter der 16 Länder, zwei Vertreter des Bundes sowie je einer des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Städtetages. Darunter befinden sich weitere Politiker wie Reinhard Klimmt, Ministerpräsident a. D., für den Bereich Kunst und Kultur. Diese Zusammensetzung ist Resultat eines [Urteils des Bundesverfassungsgerichts](#) vom März 2014, das aufgrund einer politischen Einflussnahme beim ZDF den Anteil der staatlichen und staatsnahen Mitglieder auf ein Drittel begrenzt hatte.

Eine wichtige Grundlage für die Steuerung durch den Rundfunkrat sind die zweijährlichen **Berichte** der Anstalten über die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrages (z.B. [ARD-Bericht 2017/18 und die ARD-Leitlinien 2019/20](#) sowie [ARD Bericht Telemedien 2017/2018 und Leitlinien 2019/2020](#)). Diese werden im Rundfunkrat mit den Programmverantwortlichen ausführlich diskutiert und mit Anmerkungen versehen.

Ob Lob oder Tadel – ein wichtiges Instrument, um festzustellen, ob die ÖRM die Bedürfnisse der Gesellschaft erfüllen, sind Publikumsreaktionen. Jeder hat das Recht, sich mit Eingaben, Beschwerden und Anregungen zum Programm oder zu Telemedienangeboten an die Anstalt zu wenden. **Programmbeschwerden**, in denen die Verletzung von Programmgrundsätzen behauptet wird, haben dabei ein besonderes Gewicht (s. z.B. [beim ZDF](#)). Der Intendant hat sie innerhalb angemessener Zeit schriftlich zu beantworten. Ist der Beschwerdeführer mit der Antwort nicht zufrieden, kann er eine Behandlung seiner Beschwerde im Fernsehrat fordern. Zu denen, die das Instrument der Programmbeschwerde regelmäßig nutzen, gehören der [Journalist Volker Bräutigam und der Jurist Friedhelm Klinkhammer](#) und die Initiative [«Ständige Publikumskonferenz der öffentlich-rechtlichen Medien»](#).

Der im journalistisch-redaktionellen Tagesgeschäft wichtigste Indikator für die Auftrags-erfüllung ist **die Quote**. Die Mitglieder «der Gesellschaft» signalisieren, ob ein Angebot ihre Bedürfnisse trifft, indem sie ein- oder umschalten. In jeder Rundfunkredaktion geht der erste Blick am Morgen auf die [Einschaltquoten](#) vom Vortag: Wie haben wir abgeschnitten?

Sie wird als gleichbedeutend mit Erfolg, Relevanz, Akzeptanz verstanden. Die Quote dient als objektive Stoppuhr im publizistischen Wettlauf.

Man könnte meinen, die Quote ist zur Überprüfung des öffentlichen Auftrags zusammen mit den ÖRM entstanden. Tatsächlich begann die Messung der Fernsehquote in Deutschland 1963 zeitgleich mit dem Sendestart des ZDF als Grundlage für die Bemessung der Werbepreise. ARD und ZDF hatten dafür ein eigenes Tochterunternehmen gegründet. 1975 stellten die Sender das erste Quotenmeter in 1.200 repräsentativ ausgewählte Haushalte. Das Gerät war mit dem Fernseher verbunden und hatte eine Taste für jedes zuschauende Haushaltsmitglied. Die Daten wurden aufgezeichnet und nachts an die Zentrale übermittelt.

Seit 1985 erhebt die [Gesellschaft für Konsumforschung](#) (GfK) die Fernsehquoten, erst im Auftrag von ARD und ZDF und seit 1988 im Auftrag der [Arbeitsgemeinschaft Fernsehforschung](#) (AGF). In der AGF sind ARD und ZDF, die kommerziellen Fernsehanbieter und die Verbände der werbungtreibenden Industrie zusammengeschlossen. Das [Fernsehpanel](#) umfasst 5.000 Haushalte mit rund 10.000 Personen, in denen GfK-Meter den klassischen TV-Empfang und die zeitversetzte Nutzung über Videorecorder sekundengenau messen. Das mag wenig erscheinen, ist aber [repräsentativ](#) für alle TV-Haushalte in Deutschland. Für die [Online-Nutzung](#) sind außerdem ein Desktop-Panel mit 15.000 und ein Mobile-Panel mit 5.000 Personen hinzugekommen, auf deren Geräten gemessen wird, wie oft und wie lange Streaming-Angebote genutzt werden. Bei der AGF lassen sich die jeweils [quotenstärksten Sendungen](#) und die [Marktanteile der Sender](#) vom Vortag verfolgen. Die höchsten Quoten erreichen regelmäßig internationale Fußballspiele, in denen eine deutsche Mannschaft antritt (siehe in der Wikipedia unter «Quotenrekorde des Jahres»).

Reichweiten stellen die «Währung» im Medienmarkt dar. Sie münzen sich in den [Tausend-Kontakt-Preis](#) (TKP) für Werbeschaltungen um. Die Quote entscheidet darüber, wie [teuer Werbespots](#) zu welcher Uhrzeit sind. Sie wird jedoch unbeabsichtigt und methodenfremd auch verwendet, um zu entscheiden, ob eine Sendung ein Erfolg oder ein Reifall in den Augen der Zuschauer war. Dabei kann die Quote nur etwas darüber aussagen, wie viele potentielle Werbeempfänger zum Zeitpunkt einer Sendung zugeschaltet waren. Sie sagt nicht, wie viele Menschen einen Beitrag über mehrere Wiederholungen, Abrufe aus Mediatheken, Youtube usw. gesehen haben.

Eine Erhebung, die auf Relevanz und Wirkung von Beiträgen statt auf Werbereichweiten zielte, würde zumindest von einer über Zeit und Kanäle kumulierten Quote ausgehen. Ein Fußball-Länderspiel erreicht live eine große Zahl von Zuschauern. Die kumulative Quote eines Dokumentarfilms kann diese Quote übertreffen und damit auch die Reichweite pro eingesetztem Euro Rundfunkbeitrag realistischer erkennen lassen (vgl. [Thorolf Lipp, 14.02.2018](#)).

Nun haben die ÖRM gerade den Auftrag, ihr Programm unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen zu gestalten und damit neben der Allgemeinheit auch Minderheiten zu erreichen. «Qualität statt Quote» wird oft von den ÖRM gefordert. Beides sei nötig, ist eine häufige Antwort: Mit Qualität müssten die ÖRM Themen behandeln, die viele Menschen beschäftigen. Die Einschaltquote wird dann als Zustimmungquote für das öffentlich-rechtliche System gelesen.

Ein komplexeres Bild über Mediennutzungen und Medienwirkungen erzeugt die Medienforschung. In Deutschland ist das vor allem Forschung im Auftrag der Aufsichtsbehörden und der Anstalten selbst. Dazu gehört der [Medienpädagogische Forschungsverbund Südwest](#) (MPFS), der von den Landesmedienanstalten in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz gemeinsam betrieben wird und kontinuierlich das Medienverhalten von Kindern, Jugendlichen und Familien untersucht (Studien JIM, KIM und FIM). Auch der Medienvielfaltsmonitor der Landesmedienanstalten gibt wichtige Hinweise auf das relative Gewicht der ÖRM für die Informations- und Meinungsbildung und damit auf die tatsächliche Erfüllung ihres Auftrags.

In anderen Ländern gibt es dagegen eine stärkere unabhängige Medienforschung, so z.B. in der Schweiz. Hier erstellt das [Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft](#) (foeg) seit 2010 das [Jahrbuch Qualität der Medien](#). Dafür werden die normativen Voraussetzungen einer funktionierenden Demokratie in die weithin anerkannten Qualitätsdimensionen Relevanz, Vielfalt, Einordnungsleistung und Professionalität übersetzt und diese mit Hilfe von Inhaltsanalysen, Publikumsbefragungen und Kennwerten aus der Medienbranche gemessen. So wird erhoben, wie viele Quellen bei der Recherche eines Beitrags genutzt wurden, wie viele unterschiedliche Stimmen zu Wort kommen, wie verständlich eine Nachricht ist und ob es einen Publikumsdialog gibt, der nicht nur dekorative Funktion hat, sondern sich auf die Programmentwicklung auswirkt. Untersucht wird die gesamte Medienumwelt, off- und online bis hin zu «alternativen» Anti-Mainstream-Medien. SRG Radio und Fernsehen erzielen dabei regelmäßig die höchsten Qualitäts-Scores.

So vielschichtig der Auftrag der ÖRM ist, uns über die Welt und die Meinungen über sie zu informieren, so differenziert und vielschichtig muss auch seine Erfüllung überprüft werden. Das Internet bietet über eine schlichte «Einschaltquote» hinaus zahlreiche Messpunkte. Die Methodik befindet sich jedoch noch in den Anfängen. Erst seit wenigen Jahren erhebt die Werbeindustrie die Reichweiten von [Webradios](#) und [Videostreaming](#). An komplexeren Verfahren zur Nutzungsmessung digitaler Medien arbeitet die sozialwissenschaftliche Mediennutzungs- und Wirkungsforschung (z.B. ein [Projekt an der FU-Berlin](#)). Deutlich ist, dass die Weiterentwicklung des Auftrags und seiner Überprüfung unabhängiger Forschung bedarf, auf von ihr erhobenen Fakten beruhen und im Dialog mit der Gesellschaft erfolgen muss, deren Bedürfnissen die ÖRM dienen.

Kann man ÖRM vertrauen?

Die Struktur der ÖRM dient dazu, eine unabhängige, vielfältige und ausgewogene Berichterstattung von höchster Qualität zu gewährleisten. Wem, wenn nicht ihnen, kann man vertrauen? Tatsächlich erzielen die ÖRM stabil hohe Vertrauenswerte, selbst zu Hochzeiten der «Lügenpresse»-Vorwürfe 2016. Inzwischen deutet vieles darauf hin, dass die Hysterie gegen «die Medien» abebbt, sich jedoch in bestimmten Kreisen verfestigt hat.

«*Vertrauen*» und «Glaubwürdigkeit» im Zusammenhang mit Medien sind zwiespältige Konzepte. Einerseits gehört *Glaube* in das Reich der Religion, nicht des Journalismus. Vertrauen ist gut, haben wir gelernt, Kontrolle ist besser. Mit all den in das System der ÖRM eingebauten Kontrollen müsste es also zum Besten stehen. Von kritischen Journalisten erwarten wir, dass sie Politikern nicht einfach glauben, sondern sie hinterfragen und ihrer Rolle als Vierter Gewalt gegenüber den Mächtigen in Staat und Wirtschaft gerecht werden. Genauso sollte Mediennutzung kritisch sein und Inhalte stets hinterfragen.

Andererseits braucht es in einer komplexen Welt voller Unsicherheiten Vertrauen – in zwischenmenschliche Beziehungen, aber auch gegenüber Institutionen und insbesondere gegenüber Informationsquellen. Niemand kann die tägliche Nachrichtenflut eigenhändig auf ihren Wahrheitsgehalt überprüfen. Ohne einen Vertrauensvorschuss in seriöse Quellen ist eine demokratische Meinungsbildung schwierig. Außerdem sind Daten zur Entwicklung des Medienvertrauens nicht nur wichtige Indikatoren für die Überprüfung und Weiterentwicklung des Auftrags der ÖRM, sondern auch für mögliche Gefahren für die Demokratie.

«Vertrauen» ist ähnlich wie die Quote zu einer eigenen Wirtschaftswährung geworden. Die weltgrößte PR-Agentur Edelman erhebt seit 2001 ein jährliches, weltweites *Trust-Barometer*. Dafür werden in 26 Ländern jeweils 1.150 Personen online befragt. Laut Global Trust Barometer 2020 liegt das Vertrauen im Durchschnitt bei 49 Prozent und in Deutschland ebenfalls bei 49 Prozent, mit einem Anstieg von 5 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Das höchste Vertrauen mit 80 Prozent sprachen ihren Medien die Bürgerinnen in China aus. Auch die Mediengruppe RTL stellt jährlich über das Meinungsforschungsinstitut Forsa die Vertrauensfrage in Bezug auf gut zwei Dutzend Institutionen, darunter Polizei und Papst, Sparkassen und Islam. Laut den Anfang Januar 2020 vorgestellten Ergebnissen für 2019 lag in Deutschland das Vertrauen in das Medium Radio bei 54 Prozent (+ 3 Prozent gegenüber dem Vorjahr), in Presse bei 43 Prozent (+ 2 Prozent) und in TV bei 30 Prozent (+ 3 Prozent). Allerdings war eine *Forsa-Erhebung für die RTL Mediengruppe* im Mai 2017 zu ganz anderen Ergebnissen gekommen. Mit 80 Prozent, hieß es damals, sei eine große Mehrheit der Bundesbürger der Ansicht, dass man der Berichterstattung in den klassischen Medien wie Radio, Fernsehen und Zeitungen zumindest weitgehend Glauben schenken kann.

Auch wissenschaftliche Untersuchungen gehen der Frage nach dem sich wandelnden Vertrauen nach, mit deutlich differenzierteren Methoden. Im Oktober 2017 legt das Kompetenzzentrum für Rechtsextremismus- und Demokratieforschung an der Universität Leipzig eine Studie im Auftrag der Otto Brenner Stiftung vor: *Polarisiert und radikalisiert? Medienmisstrauen und die Folgen für die Demokratie*. Die Ergebnisse zeigen eine wachsende Polarisierung des Medienmisstrauens. In großen Teilen der Bevölkerung bleibe die Glaubwürdigkeit der Medien stabil hoch, allen voran die von ÖRM und Tageszeitungen. Andererseits wachse auch der Anteil derjenigen, die Medien mit starkem Misstrauen begegnen.

Größere Unterschiede stellte die Leipziger Studie zwischen West- und Ostdeutschland fest, darunter die Abweichung von Mediennutzung und Vertrauensvorschuss. So nutzen 50,4 Prozent der Ostdeutschen Tageszeitungen zur Information über das politische Geschehen, aber nur 41 Prozent von ihnen halten sie für glaubwürdig. Umgekehrt halten 54 Prozent der Westdeutschen Tageszeitungen für glaubwürdig, aber nur 51,9 Prozent nutzen sie. Der Öffentlich-Rechtliche Rundfunk erreicht 63 Prozent der Ostdeutschen und 54,6 Prozent der Westdeutschen. Auch hier ist das Vertrauen mit 45,2 Prozent in Ostdeutschland deutlich geringer als in Westdeutschland mit 55,7 Prozent.

Beim Einfluss weiterer soziodemografischer Merkmale, die die Leipziger Forscher untersuchten, sticht das Alter heraus. Unter den 14- bis 39-Jährigen ist der Anteil, der sich nur über Öffentlich-Rechtlichen Rundfunk (14,7 Prozent) und nur über Tageszeitungen (10,3 Prozent) informiert, deutlich geringer als unter den Älteren. Dafür nutzt ein Viertel der unter 40-Jährigen ausschließlich das Internet. Die Autoren sehen dies als Hinweis auf einen tiefgreifenden Strukturwandel der Öffentlichkeit.

Das Geschlecht macht nur bei der größeren Internet-Präferenz von Männern einen Unterschied. Auch der Bildungsgrad spielt nur eine geringe und an einem Punkt überraschende Rolle: Personen ohne Abitur geben häufiger an, ihre Informationen über Tageszeitungen zu beziehen. Selbst das Einkommen hat nur wenig Auswirkungen auf die Mediennutzung, mit einer leichten Präferenz von Niedrigverdienern für öffentlich-rechtlichen Rundfunk und Internet. Unter Arbeitslosen hingegen liegt die Glaubwürdigkeit von ÖRR und Tageszeitungen um 10 Prozent unter der von Berufstätigen.

Milieus, die sich durch Ablehnung der demokratischen Grundwerte auszeichnen, sind auch durch ein starkes Misstrauen gegenüber allen Medien geprägt. In den antidemokratisch-autoritären Milieus sei das Vertrauen in ÖRR und Tageszeitungen deutlich auf unter 40 Prozent gesunken. Die Studie bestätigt den engen Zusammenhang von Medien und Demokratie. Wer Medien als unglaubwürdig einstuft, ist höchst unzufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie. Unter diesen Menschen wählen knapp 60 Prozent gar nicht oder die AfD.

«Dem Internet», das nicht weiter differenziert wird, vertrauen in allen Milieus nur noch etwa 20 Prozent. Unter denen, die sich ausschließlich im Internet informieren, ist der

Anteil der Nicht- und AfD-Wähler stark erhöht. «Menschen, die den klassischen Medien misstrauen, informieren sich öfter über das Internet – und misstrauen auch den dortigen Nachrichten», stellt der Studienleiter Oliver Decker fest und gibt zu bedenken:

«Wir sehen hier ganze politische Milieus, die sich in der demokratischen Gesellschaft nicht mehr repräsentiert fühlen».

Im Februar 2020 präsentierte auch das Institut für Publizistik der Johannes Gutenberg-Universität Mainz die Befunde der fünften [Langzeitstudie Medienvertrauen](#), die die Befunde der Leipziger Forscher bestätigen und ergänzen.

Auch hier zeigt sich ein weitgehend stabiles Medienvertrauen auf etwas höherem Niveau. Die größte Glaubwürdigkeit genießt demnach 2019 das öffentlich-rechtliche Fernsehen mit 67 Prozent gegenüber einem Hoch von 72 Prozent zwei Jahre zuvor, gefolgt von Regionalzeitungen mit 65 Prozent und überregionalen Tageszeitungen mit 55 Prozent. Demgegenüber vertrauen dem kommerziellen Fernsehen nur 26 Prozent und den Boulevardzeitungen 7 Prozent. Internetdienste genießen vergleichsweise geringes Vertrauen, am meisten noch Nachrichten auf den Seiten von Suchmaschinen und Internetanbietern mit 21 Prozent. Das Vertrauen in Social-Media-Angebote als Quelle von Nachrichten ist gestiegen, von nur 3 Prozent im Jahr 2017 auf 10 Prozent in 2019.

Bemerkenswert ist die zeitliche Entwicklung des Medienvertrauens, die die Mainzer Forscher nachzeichnen. Im Jahr 2008 antworteten auf die Frage «Wie sehr kann man den Medien vertrauen, wenn es um wirklich wichtige Dinge geht – etwa Umweltprobleme, Gesundheitsgefahren, politische Skandale?» die Mehrzahl (63 Prozent) mit «teils, teils» – da «die Medien» alles umfasst von FAZ bis Bild, von ARD bis RTL die einzig sinnvolle Antwort. Dagegen vertrauten ihnen 29 Prozent eher/voll und ganz und 9 Prozent eher nicht/überhaupt nicht. Mit dem Thema «Flüchtlinge» von 2015 blieb die Zustimmung unverändert, aber die Ablehnung stieg auf 19 Prozent. Im Jahr 2016 stieg die Ablehnung weiter leicht (22 Prozent), aber jetzt sprang die Zustimmung auf 41 Prozent. Im Jahr 2017 schließlich stieg die Zustimmung noch einmal leicht (42 Prozent), die Ablehnung fiel auf 17 Prozent und das differenzierende «Teils, teils» erreichte 41 Prozent. Offenbar haben die pauschalen «Lügenpresse»-Vorwürfe gegen «die Medien» dazu geführt, dass Menschen, die einzelnen Medien vertrauen, ihren Vertrauensvorschuss ebenso pauschal auf alle ausgeweitet haben, nach Abklingen der Polarisierung jedoch zu einer differenzierten Einschätzung zurückkehren.

Während die Lügenvorwürfe nach ihrem Höhepunkt 2016 etwas abklagen, zeigt sich nun eine Spaltung in zwei Lager: Der Aussage «Die Medien und die Politik arbeiten Hand in Hand, um die Meinung der Bevölkerung zu manipulieren» stimmten 2019 23 Prozent der Befragten zu, 53 Prozent lehnten sie ab. Die Aussage «Die Bevölkerung in Deutschland wird von den Medien systematisch belogen» befürworteten 18 Prozent, während 58 Prozent sie ablehnen.

Ein Grund zur Entwarnung kann es jedoch nicht sein, wenn mehr als ein Fünftel der Menschen sich von den Medien systematisch belogen fühlt. Doch auch weniger radikale Kritik zeigt Verbesserungsbedarf: «Die Medien haben den Kontakt zu Menschen wie mir verloren» (ja 18 Prozent, nein 45 Prozent), «Die Themen, die mir wichtig sind, werden von den Medien gar nicht ernst genommen» (ja 24 Prozent, nein 38 Prozent) und «In meinem persönlichen Umfeld nehme ich die Zustände ganz anders wahr, als sie von den Medien dargestellt werden» (ja 36 Prozent, nein 26 Prozent).

Abschließend fragte die Mainzer Studie 2017 nach Kenntnissen über die Arbeit von Journalisten und die Aufgaben der ÖRM. Ergebnis: Je mehr Wissensfragen zum Medienbetrieb ein Teilnehmer richtig beantwortet, desto höher ist sein/ihr Medienvertrauen tendenziell. Daraus ergeben sich Hinweise, wie ÖRM ihre Vertrauenswürdigkeit verbessern können: Einerseits ihren Kontakt zu den Menschen und den Themen, die sie bewegen, stärken, andererseits mehr Wissen vermitteln über ihre Arbeit und ihre Rahmenbedingungen sowie über Medien allgemein.

Schließlich sei noch einmal an die Zwiespältigkeit von Vertrauen erinnert. Mit Whistleblowing hat sich der verantwortungsvolle Vertrauensbruch gegenüber vertrauensunwürdigen Missständen als Bürgertugend etabliert. Die Finanzaufsicht BAFIN hat 2016 124 Hinweise erhalten. Netzpolitik.org hat im selben Jahr mehr als 50 Leaks veröffentlicht. Nach dem Start von [Wikileaks](#) 2006 richteten Zeitungen gesicherte Briefkästen ein, darunter [Die Zeit](#) und die [Süddeutsche Zeitung](#). Die Finanzaufsicht BAFIN hat 2016 eine [Meldeplattform für Whistleblower](#) eingerichtet, über die laut Jahresbericht 2018 in dem Jahr 665 Meldungen eingingen. Auch die Europäische Union ist sich der Gefahren von Korruption und Betrug in Organisationen, Fehlverhalten oder Fahrlässigkeit von Unternehmen bewusst sowie der Tatsache, dass Menschen in diesen Organisationen oft die ersten sind, die von solchen Vorkommnissen erfahren. Hinweisgebern (Whistleblower) dienen dem öffentlichen Interesse, waren jedoch in Europa sehr uneinheitlich geschützt. Daher legte die [Europäische Kommission im April 2018 ein Maßnahmenpaket](#) vor, um leicht zugängliche Meldekanäle einzurichten, die Vertraulichkeit von Hinweisgeber zu sichern und sie vor Vergeltungsmaßnahmen zu schützen. Kernstück ist die [Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden](#) vom Oktober 2019, die [bis Dezember 2021](#) von den europäischen Mitgliedsstaaten umzusetzen ist. Ein gesundes Misstrauen bleibt somit eine unerlässliche Kompetenz für demokratische Teilhabe in einer digitalen Medienwelt.

Programme und Inhalte

Wer entscheidet wie über Themen und Inhalte?

Der Auftrag der ÖRM, zuverlässige Information und vielfältige Meinungen anzubieten, richtet sich an die gesamte Gesellschaft – alle Regionen, Schichten und Altersgruppen. Wer allen etwas bieten will, wird es niemandem recht machen. Ob Rosamunde Pilcher oder Hiphop, Sport oder Wissenschaft – für die einen ist es das Wichtigste im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, für andere kann das weg. Aus Sicht des Publikums denkt jeder immer, er werde benachteiligt.

Wie gehen nun Programmverantwortliche an die Aufgabe, ein lineares Angebot für alle (bei Vollprogrammen) oder für die jeweiligen Zielgruppen eines Spartenprogramms zu gestalten, das 24 Stunden und sieben Tage füllt, jeweils mit Schwerpunkten zu verschiedenen Tageszeiten und Wochentagen (siehe z.B. einige [Sendeprozessprofile im Ersten](#) über die Wochentage)?

Innerhalb der rechtlichen und gesellschaftlichen Vorgaben sind Medienmacher frei, Programme und Formate zu entwickeln, mit denen sie ihren Auftrag erfüllen. Die Gesamtverantwortung liegt beim Intendanten der jeweiligen Anstalt. Dem «Hierarchen» unterstehen Programmdirektoren. Beispiel: Die Dreiländeranstalt MDR beispielsweise wird von der Intendantin Karola Wille geleitet. Ihr unterstehen zwei Programmdirektoren: Wolf-Dieter Jacobi in Leipzig, zuständig für die Hauptredaktionen Information, Unterhaltung, Sport, die MDR-Telemedien und den von ARD und ZDF gemeinsam betriebenen KiKA, sowie Nadja Wildermuth in Halle, zuständig für die Hauptredaktionen Kultur, Wissen und Bildung, Klassik und den von ARD und ZDF gemeinsam betriebenen Hörfunk (siehe im Netz das [Organigramm des MDR](#)). Waren früher die Redaktionen für Hörfunk und Fernsehen getrennt, geht der Trend hin zu cross-medialen Strukturen: Jeweils eine Redaktion für Politik, Wirtschaft, Kultur usw. produziert Inhalte für die TV-, Radio- und Internet-Kanäle der Anstalt.

In den einzelnen Redaktionen entscheiden Redakteure, was in die aktuelle Sendung aufgenommen wird. Ausgangspunkt ist die Quellenlage, also Berichte von Korrespondenten in den Studios im In- und Ausland, von Journalisten und freien Mitarbeitern, einer schrumpfenden Zahl von Nachrichtenagenturen, Betroffenen, Pressemitteilungen von Behörden u.a. Institutionen, aber auch Berichte in anderen Medien, darunter seit einigen Jahren auch Soziale Netze. Schließlich entscheiden Relevanz und Aktualität, welche Themen in welchen Formaten behandelt werden.

Oft ist die Quellenlage unsicher, und Entscheidungen müssen unter Zeitdruck gefällt werden. Wie verschiedene Faktoren zu einer Katastrophe für das Vertrauen in die Öffentlichkeit eskalieren können, zeigten die Ereignisse um die Silvesternacht 2015/2016 in Köln.

Damals kam es zu zahlreichen sexuellen Übergriffen auf Frauen durch Gruppen junger Männer vornehmlich aus dem nordafrikanischen und arabischen Raum.

Eine erste Pressemitteilung der Polizei Köln vom Neujahrsmorgen trug den Titel «Ausgelassene Stimmung – Feiern weitgehend friedlich». Gegen Mittag berichteten erste Opfer und Augenzeugen auf Facebook über die Übergriffe. Der Kölner Stadt-Anzeiger nahm Kontakt zu einem der Opfer auf und begann neben anderen Kölner Zeitungen in seiner Online-Ausgabe zu berichten. Erst am 2. Januar bestätigte die Polizei, dass es eine Serie von Übergriffen auf Frauen gegeben habe. Die Nachrichtenagentur dpa brachte eine erste Meldung mit der sehr niedrigen Prioritätsstufe vier. Eine breite Berichterstattung in nationalen Medien begann erst am 4. Januar. An diesem Tag berichtete die Tagesschau (ARD) erstmals über die Übergriffe. Dass sie an dem Tag noch nicht in der heute-Sendung des ZDF vorkamen, bezeichnete der stellvertretende Chefredakteur Elmar Theveßen tags darauf als Fehler. Am 5. Januar brachten ZDF und Das Erste Sondersendungen zur Silvesternacht. Die Verzögerung in der bundesweiten Berichterstattung wurde zum Teil damit begründet, dass während des verlängerten Neujahrswochenendes nur reduzierte «Feiertagsschichten» in den Redaktionen tätig gewesen seien. Außerdem hat ausgerechnet eine Vorschrift zum Schutz vor Diskriminierung von Minderheiten eine Rolle gespielt. Eine Leitlinie für die Polizei des Landes NRW schreibt laut Kölner Stadt-Anzeiger vor, im internen wie externen Gebrauch jede Begrifflichkeit zu vermeiden, die von Dritten zur Abwertung von Menschen missbraucht beziehungsweise umfunktioniert oder in deren Sinne interpretiert werden kann, außer wenn im Einzelfall ein überwiegendes Informationsinteresse oder ein Fahndungsinteresse dazu besteht. In der aufgeladenen Stimmung über Geflüchtete entschied die Polizei, die bekannte Herkunft der Täter zurückzuhalten. Im Zweifel über die Faktenlage entschieden Agenturen und Redaktionen, zunächst mit niedriger Priorität oder gar nicht zu berichten.

Die Vorfälle führten zu einer Dringlichkeitsdebatte der Parlamentarischen Versammlung des Europarates am 28. Januar 2016, die in ihrer [EntschlieBung](#) betonte, die Medien trügen «auch eine wichtige Verantwortung», objektiv, rechtzeitig und wahrheitsgemäß über Tatsachen zu berichten, ohne einen Teil der Bevölkerung zu stigmatisieren. Sie sollten nicht «die Wahrheit vor der allgemeinen Öffentlichkeit verbergen, um politische Korrektheit zu gewährleisten». Parteiische, verspätete oder unausgewogene Berichterstattung über Straftaten könne «Verschwörungstheorien Vorschub leisten, Hass gegen einen Teil der Bevölkerung anheizen und zum Misstrauen gegenüber Behörden und Medien beitragen» ([Thomas Haug, AfP, 18.02.2016](#)).

Nach welchen Kriterien produzieren ÖRM ihre Inhalte? Zur Beschreibung und Messung journalistischer Qualität gibt es etablierte Konzepte und Verfahren. Unbestritten gehören Aktualität, Relevanz, Vielfalt, Transparenz, Richtigkeit und Verständlichkeit zu den zentralen Gütekriterien journalistischer Leistungen. Hinzu kommen weitere Prinzipien:

- Trennung von Tatsachenberichten und Meinungen: Meinungen von Journalisten sind in Kommentaren, Magazin-Sendungen oder kritischen Investigativmagazinen gefragt. Auch dabei geht es weniger um eine persönliche Meinung, sondern vielmehr um – sachlich begründbare – Haltungen und Blickwinkel, unter denen die Bedeutung der Ereignisse des Tages ausgelotet werden.
- Gleichgewichtigkeit von Meinungen: In Interviews und Talkshows ist es Aufgabe der Moderatoren, zu jedem Gesprächspartner die gleiche Distanz zu halten, kritische Nachfragen zu stellen und auch Gegenpositionen einzunehmen, dies auch und gerade dann, wenn die Moderatorin die politische Ansicht ihres Interviewpartners persönlich teilt. Es gilt, verschiedene relevante Aspekte abzufragen, die es dem Zuschauer ermöglichen, sich ein Gesamtbild der Lage zu machen.
- In digitalen Medien sind weitere Anforderungen hinzugekommen: Multimedialität, Interaktivität und Dialogorientierung.

Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben, der Programmentscheidungen und der Regeln der Zunft sind Journalisten frei und allein ihrem Gewissen verpflichtet, wenn sie – oft unter Zeitdruck und aufgrund unsicherer Quellenlage – über Themen und Inhalte entscheiden müssen. Dies ist der Kern der Rundfunkfreiheit.

Was ist mit Meinungsvielfalt gemeint, und warum ist sie so wichtig?

Eine mediale Gleichschaltung und Manipulation wie im Nationalsozialismus darf es nie wieder geben – das ist die wichtigste Lektion, auf die sich das Medienrecht stützt. Meinungsvielfalt ist die Voraussetzung für eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung. Daher ist das zentrale Ziel von Medienregulierung, eine Vielfalt von Angeboten zu gewährleisten.

Vielfalt hat verschiedene Dimensionen, und sie wird aus unterschiedlichen Richtungen bedroht. Medienregulierung richtet sich auf die insgesamt in einem Gebiet angebotene mediale Vielfalt. Von der angebotenen ist die Vielfalt zu unterscheiden, der ein Individuum ausgesetzt wird, sowie die Vielfalt der Inhalte, die dieses tatsächlich wahrnimmt. Die Öffentlich-Rechtlichen unterliegen einem Universalitätsanspruch, d.h. sie müssen für alle Rundfunkteilnehmer empfangbar sein, während kommerzielle Medien auf die Verbreitung in wenig lukrativen, dünn besiedelten Gebieten verzichten. Im Pressemarkt entsteht Vielfalt durch eine Pluralität von Anbietern mit unterschiedlichen Ausrichtungen. Für die begrenzte Anzahl öffentlich-rechtlicher Programme dagegen ist eine «Binnenpluralität» herzustellen, d.h. die ganze Bandbreite gesellschaftlicher Meinungen in einem Programm abzubilden. Man kann mindestens drei Dimensionen unterscheiden: die Vielfalt von Medienunternehmen, von Medienmachern und in der Rezeption.

Die Vielfalt der Medienanbieter sind stets von Unternehmenskonzentrationen bedroht. Sinkt die Zahl der Anbieter, wächst die Gefahr, dass eine «vorherrschende Meinungsmacht» entsteht.

Für Wettbewerbsverstöße ist zunächst das Bundeskartellamt zuständig sowie die EU-Wettbewerbskommission, die US-Federal Trade Commission und ihre Entsprechungen in anderen Ländern. Hier zeigt sich eine Verschiebung von der grundsätzlichen Verhinderung von Kartellen und Monopolen hin zu einer Verhinderung des Missbrauchs von marktbeherrschenden Stellungen. Dass Google ca. 95 Prozent des europäischen Suchmarktes kontrolliert, ist allein noch kein Grund zum Eingreifen. Erst der Nachweis, dass Google seine marktbeherrschende Stellung missbraucht hat, um seinem eigenen Preisvergleichsdienst einen unrechtmäßigen Vorteil gegenüber Konkurrenten zu verschaffen, veranlasste die EU-Wettbewerbskommission, im Juni 2017 eine [Geldbuße in Höhe von 2,42 Mrd. Euro gegen Google](#) zu verhängen. Die [Megafusion von Bayer und Monsanto](#) hingegen hat die EU ein Jahr darauf mit Auflagen genehmigt.

Zusätzlich gibt es im Medienrecht eine eigene Kartellkontrolle, die auf die Verhinderung einer vorherrschenden Meinungsmacht zielt. Im Jahr 1997 wurde die [Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich](#) (KEK) etabliert. Anders als ihr Name nahelegt, ist sie allein für die Meinungsvielfalt im bundesweiten kommerziellen Fernsehen zuständig. Als Organ aller Landesmedienanstalten sichert sie eine bundeseinheitliche Konzentrationskontrolle. Die KEK ist zuständig für die Zulassung von Programmveranstaltern, Veränderungen der Beteiligungsverhältnisse an Medienunternehmen und die Beseitigung vorherrschender Meinungsmacht. Sie ist außerdem beteiligt bei der Zulassung unabhängiger Regionalfenster und Fensterprogramme von Drittanbietern, die der RStV vorschreibt, um die Vielfalt in kommerziellen Programmen zu erhöhen. Schließlich berichtet die KEK laufend auf ihrer Website (siehe z.B. die Mediendatenbank), in Jahresberichten und alle drei Jahre in umfangreichen Konzentrationsberichten über die Lage im Fernsehmarkt.

Zur Bewertung von Meinungsmacht zieht die KEK einerseits die Zuschaueranteile eines Programms heran, andererseits die Beteiligungen an einem Unternehmen, dem dieses Programm zugerechnet wird. Aufgrund der wachsenden horizontalen und vertikalen Verflechtungen werden dabei auch medienrelevante verwandte Märkte (insbesondere Produktion, Programmrechte und Werbung) berücksichtigt. Eine «vorherrschende Meinungsmacht» ist laut [RStV](#) (§ 26 Abs. 2) zu vermutet, wenn ein Unternehmen mit den ihm zurechenbaren Programmen im Jahresdurchschnitt einen Zuschaueranteil von 30 Prozent erreicht (oder von 25 Prozent, sofern das Unternehmen auf einem verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat). Für die Bereitstellung von Sendezeiten für Dritte kann das Unternehmen Bonuspunkte abziehen.

Der 21. Jahresbericht der KEK für 2018/19 beginnt mit einigen Schlagzeilen der Vormonate: «Finanzinvestor KKR kauft Tele München Gruppe, KKR übernimmt Axel Springer in 6,8-Milliarden-Euro-Deal, Berlusconi Mediaset steigt bei ProSiebenSat.1 ein, Vodafone schluckt Unitymedia [...]» Die Konzentrationsdynamik im Medienmarkt ist also ganz erheblich. Die größte Ausweitung zeigte sich bei Video-on-Demand- und Streaming-Angeboten. Neben den US-amerikanischen Größen wie Netflix und Amazon gibt es hier deutsche Akteure wie TVNOW von RTL und Joyn von ProSiebenSat.1. Zugleich ging der Zuschaueranteil der beiden großen kommerziellen Sendergruppen im klassischen TV-Markt weiter zurück. Im Berichtszeitraum hatte die KEK 26 Anträge auf die Zulassung neuer Fernsehprogramme zu bearbeiten. Davon waren 20 Livestream-Angebote, vor allem Sportspartenprogramme und live kommentierte Computerspiele (Let's Plays). Die werden über eigene Websites, Apps oder Plattformen wie YouTube, Twitch, Facebook und Twitter verbreitet. Eine Ausstrahlung (auch) über die «klassischen» Verbreitungswege Kabel, Satellit, DVB-T oder IPTV ist lediglich für sechs neu beantragte Programme vorgesehen.

Der Trend in der medialen Versorgung geht deutlich vom Rundfunk ins Internet und damit hin zu immer mehr Meinungsmacht von Intermediären wie Suchmaschinen und Sozialen Medien. Dabei ist der Aufsichtsauftrag der KEK weiter auf kommerzielles TV beschränkt. Auch bei einer crossmedialen Fusion dürfte die KEK nur eingreifen, wenn ein bundesweiter Fernsehveranstalter mit einem Fernseh Zuschaueranteil von mindestens 20 Prozent beteiligt ist. Im Jahresdurchschnitt 2018 erreichte die Mediengruppe RTL Deutschland mit all ihren Programmen einen Anteil von 22 Prozent. Die ProSiebenSat.1-Gruppe kam auf 17,9 Prozent. Der Öffentlich-Rechtliche Rundfunk kam zusammen auf 48,3 Prozent.

Im Internet sind der KEK weitgehend die Hände gebunden. «Sollten Konzernriesen wie Google oder Facebook einen großen deutschen Medienkonzern wie z.B. ProSiebenSat.1 oder Bertelsmann übernehmen wollen, könnte die KEK gegenwärtig nicht in eine vertiefte Prüfung einsteigen. [...] Das fernsehkonzentrierte Medienkonzentrationsrecht von 1997 hat dem nichts entgegenzusetzen. Inhaltlich seit langem überholt, ist sein Anwendungsbereich ohnehin durch restriktive gerichtliche Auslegung praktisch auf null reduziert.» Fazit der KEK beispielsweise im [19. Jahresbericht](#) für 2016/17: Die Zuschaueranteile der großen kommerziellen Fernsehsendergruppen ging weiter zurück. Zugleich stieg die Zahl der Anbieter. Die KEK befand die Zulassung von 31 bundesweiten Fernsehprogrammen, vor allem Spartenkanälen, als unbedenklich für die Meinungsvielfalt. Auch Anzahl und Akzeptanz von bezahlpflichtigen TV-Angeboten ist in der Zeit weiter gewachsen. Keines der Unternehmen erreichte die geforderte Schwelle für ein medienrechtliches Eingreifen. Allerdings beklagt die KEK seit Jahren die enge Beschränkung auf bundesweites Fernsehen, die der wachsenden medialen Macht von Google, Youtube, Facebook, Amazon und Netflix nicht gerecht werde. Intermediäre wie Suchmaschinen besäßen durch ihre Möglichkeit, Auffindbarkeit und Meinungsbildung zu lenken, ein erhebliches Maß an Meinungsmacht. Dazu legte die KEK Anfang 2018 ein [Gutachten zur «Meinungsmacht im Internet»](#) vor.

Im [21. Jahresbericht](#) gibt die KEK ihrem Ärger Ausdruck, dass der neue Medienstaatsvertrag die wiederholt angemahnte Reform des Medienkonzentrationsrechts nicht angeht. Ihre langjährige Forderung nach einer umfassenden Vielfaltsicherung durch Einführung eines fernsehunabhängigen Gesamtmeinungsmarktmodells zieht sich wie ein roter Faden durch den Bericht.

Vielfalt der Medienmacher

Für die Vielfalt des täglichen Programms spielen die persönlichen Perspektiven und Erfahrungen der Macher eine erhebliche Rolle. Während in den Rundfunkräten die Gesellschaft in ihrer ganzen Breite vertreten sein soll, steht es um die demographische Vielfalt unter Programmacherinnen und Journalisten nicht zum Besten. Rühmliche Ausnahme ist der Funk. In dessen Publikum aus 14- bis 29-Jährigen haben 30 Prozent der Menschen Migrationshintergrund. Er muss sich mit Youtube messen, das an Vielfalt kaum zu übertreffen ist. Entsprechend vielfältig sind auch die Macherinnen der Funk-Formate (Deutschlandfunk 28.2.2018).

Vielfalt der Medienrezeption

In den vergangenen Jahren richtet sich die Forschung vor allem auf Medienvielfalt aus der Nutzerperspektive. Neben Medienanbietern und Medienangeboten geht es jetzt um die Frage, wie viel der vorhandenen Vielfalt tatsächlich bei den Menschen ankommt. Im Internet mit seiner schier unendlichen Vielfalt von Angeboten hat sich gezeigt, dass damit keineswegs auch die genutzte Vielfalt zunimmt. Vielmehr deutet vieles auf Fragmentierung und Polarisierung hin. Als «Filterblase» bezeichnete der US-Autor Eli Pariser 2011 unseren Zustand in einer Welt, in der Algorithmen uns nur Informationen zeigen, die unseren vermeintlichen Interessen entsprechen und sich gegenseitig verstärken. Zugleich greifen im Internet die medienpolitischen Instrumente der Vielfaltssicherung bislang nicht.

Die Macht des Marktes gepaart mit der von Gewohnheit und Algorithmen fördert das Immergleiche. Vielfalt ist stets bedroht von Einfalt. Diese Gefahren zu entdecken und Mittel zu entwickeln, um Vielfalt in ihren verschiedenen Dimensionen zu stärken, ist daher Daueraufgabe von Medienforschung und Medienpolitik.

Ein solches Modell wurde von der Bayerischen Landesmedienzentrale entwickelt und 2015 vom Verbund aller Medienanstalten übernommen. Deren [Medienvielfaltsmonitor](#) misst unter Rückgriff auf die Mediendatenbank der KEK die Reichweiten sowie das relative [Gewicht der Mediengattungen](#) Fernsehen, Hörfunk, Tageszeitungen, Zeitschriften und Internet für die Meinungsbildung der Bevölkerung und damit die quantitative Meinungsmacht der Medienkonzerne. Demnach hatte Fernsehen im ersten Halbjahr 2019 mit 30,4 Prozent weiterhin das größte, aber abnehmende Gewicht bei der informierenden Mediennutzung. Es folgten Radio (27 Prozent), das Internet (22,2 Prozent) und erst

dann Tageszeitungen (17,2 Prozent). Bei der Frage nach dem subjektiv wichtigsten Informationsmedium lag das Internet erstmals auf Platz eins (35,1 Prozent), knapp vor TV (34 Prozent). Unter 14- bis 29-Jährigen liegt das Internet wenig überraschend vorn bei der informierenden Nutzung (67,1 Prozent), weit vor Radio (39,6 Prozent) und TV (29,5 Prozent).

Für das erste Halbjahr 2019 zeigt der Medienvielfaltsmonitor, dass fast die Hälfte (54,6 Prozent) der Anteile im gesamten Meinungsmarkt auf fünf Medienunternehmen entfallen: ARD, Bertelsmann, ZDF, Springer und ProSiebenSat.1. Im Meinungsmarkt Fernsehen sind Öffentlich-Rechtliche (52,4 Prozent) und Kommerzielle (59,2 Prozent) etwa gleich auf (Summe > 100 Prozent, da Beteiligungs-Anteile von ≥ 25 Prozent dem Unternehmen jeweils voll zugerechnet werden). Anders jedoch im Online-Bereich. Unter den ersten vierzig erreichen hier die Öffentlich-Rechtlichen (zdf.de, ndr.de, daserste.de, wdr.de und ardmediathek.de) zusammen nur 3,3 Prozent der Reichweite gegenüber 49 Prozent der Kommerziellen. Die ersten zwanzig Plätze werden von Zeitschriften (Chip, Fokus, Computerbild, Spiegel, Giga, Stern, Zeit, Brigitte), Zeitungen (Bild, Welt, Süddeutsche, FAZ) und kommerziellen TV-Anbietern (n-tv, Sky) bestimmt. Den größten Anteil am Meinungsmarkt Internet: Hier kommen ARD (5,9 Prozent) und ZDF (1,6 Prozent) auf zusammen gerade 7,5 Prozent. Den größten Anteil erzielte erzielt Bertelsmann mit insgesamt 8,5 Prozent, gefolgt von Burda, United Internet, Springer (u.a. Bild.de, Welt.de) und Ströer (T-online). Zusammen kommen die Top 5 auf einen Anteil von 38,3 Prozent.

Braucht es so viele teure Sportübertragungen?

Sport bringt Menschen zusammen und in einen Wettstreit miteinander. So verhält es sich auch beim Thema Sport in den ÖRM. Für die Fans kann es nicht genug geben. Für die nicht Sportinteressierten kann das weg. Vor allem die teuren Rechte von FIFA und IOC und nicht zuletzt diese mächtigen und damit korruptionsanfälligen Organisationen selbst sorgen immer wieder für Aufregung. Sport kann Nationen über alle Risse hinweg einen, wie es der französischen Elf durch den Sieg in der Fußball-WM 2018 gelang, und er kann Risse vergrößern, wie es durch die Kontroverse um Mesut Özils Foto mit dem türkischen Staatspräsidenten Erdoğan geschah.

Die einschaltstärksten Sendungen sind regelmäßig Live-Übertragungen von Sportgroßeignissen wie Olympische Spiele, Fußball-Europa- und -Weltmeisterschaften, weitere Spiele der deutschen Fußballnationalmannschaft, Champions League und UEFA-Cup (s. Wikipedia: Quotenrekorde des Jahres). ARD und ZDF haben 1995 die Sportrechteagentur SportA GmbH gegründet, um Übertragungsrechte zentral einzukaufen und Sublizenzrechte an andere Sender zu vergeben.

Im 22. KEF-Bericht vom Februar 2020 zeigt sich, dass Sport wie stets der teuerste Sendeplatz der ÖRM ist. Im Jahr 2018 gab das Erste für dieses Ressort mit 452,9 Mio. € oder 27,7 Prozent der Gesamtkosten seiner Erstsendungen am meisten aus. Beim ZDF lag Sport mit 333,9 Mio. € oder 20,8 Prozent der Erstsendungskosten an zweiter Stelle hinter Fernsehfilm/Serie mit 29,4 Prozent. Bei den Kosten je Sendeminute liegt Sport (ARD: 10.348 €/M., ZDF: 9.507 €/M.) an zweiter Stelle hinter den Minutenkosten für Fernsehspiel (ARD: 24.520 €/M.), Spielfilm (ARD: 13.305 €/M.) und Fernsehfilm/Serie (ZDF: 14.621 €/M.). Im Jahr 2018 gaben die öffentlich-rechtlichen TV-Anstalten zusammen also rund ein knappes Zehntel des gesamten Beitragsaufkommens für Sportübertragungen aus. Dabei ist zu bedenken, dass 2018 ein Jahr mit Großereignissen war, das 7–8 Prozentpunkte höhere Sportkosten bedeutet, als ein ungerades Jahr.

Die KEF begrüßt, dass die Anstalten inzwischen durch Zusammenarbeit bei Sport-Großveranstaltungen sparen, mahnt aber weiter Mäßigung bei den zum Teil deutlich ansteigenden Rechtekosten im Sportbereich. So mussten die Sender bei der neuen UEFA Nations League starke Preissteigerungen hinnehmen. Beim Bieterwettbewerb um die Senderechte für die Champions League sei das ZDF jedoch ausgestiegen, berichtet die KEF.

Sollen die ÖRM ganz auf Großereignisse verzichten und sich auf den Breitensport konzentrieren? Schließlich bieten kommerzielle Medien alle relevanten Wettkämpfe und mehr. In der Schweizer No-Billag-Debatte hatte sich der Medienunternehmer Roger Schawinski mit einem Buch für den Erhalt der SRG ausgesprochen. Sein Hauptargument: Pay-TV-Angebote seien nur in drei Genres möglich: Sport, Film und Porno. Wäre das nicht ein Grund für die ÖRM, Sportübertragungen dem Markt zu überlassen?

Würden sie das tun, würden wir wohl kaum noch etwas über Doping, Korruption oder Gewalt in den Stadien erfahren. Ein Beispiel für das, was uns erwarten würde, ist der österreichische Red-Bull-Sender Servus TV, der hochprofessionelle und erfolgreiche Sportsendungen produziert. Diskussionen über Todesfälle in den von Red Bull gesponserten Extremsportarten findet man dort jedoch nicht. Die Inhalte sind Teil der Marketing-Strategie des Unternehmens. «Die Red-Bull-eigenen Sportler und Sportvereine sind nicht Objekte der Berichterstattung, zu denen es, wie im unabhängigen Journalismus üblich, Distanz zu wahren gilt. Sondern sie sind die Stars des Unternehmens Red Bull, die es zu promoten und in bestem Licht zu zeigen gilt.» (Reinhard Christl in ORF Texte 21)

Bliebe die Frage, ob kritische Reportagen, Dokus und solider Sportjournalismus der ÖRM möglich wären, ohne dass Live-Übertragungen dafür das Programmumfeld bilden. In einer zunehmend nicht-linearen Medienwelt würde jede Suche nach entsprechenden Schlüsselwörtern auch die Hintergrundberichte der ÖRM anzeigen. Unabhängig von Live-Übertragungen werden wenige bestreiten, dass Sport ein wichtiges Thema ist und in den Nachrichten vorkommen sollte. Wer jedoch die Nachrichten im Internet sieht, bekommt statt Sportberichten nur die Hinweistafel: «Diese Bilder können aus rechtlichen

Gründen nicht gezeigt werden.» Offenkundig ist es nicht einmal gelungen, den Sportverbänden wenigstens das Recht auf Kurzberichterstattung (§ 5 RStV) abzurufen.

Finanzierung

Wie werden die ÖRM bezahlt?

Wer die Musik bezahlt, bestimmt die Melodie. Das gilt für den Konsumenten im Ballhaus, im Supermarkt und bei Netflix. Wer gefühlt kostenlose Dienste nutzt, ist selbst das Produkt, das an Werbetreibende verkauft wird – wie Skandale um verhaltensbasierte Werbung von Cambridge Analytica bis zu Apps für Dating und Menstruationszyklus-Messungen, die ihre Nutzerinnen ausspionieren, immer wieder deutlich machen. Will die Gesellschaft eine mediale Selbstbeobachtung im öffentlichen Interesse, muss sie folglich selbst dafür bezahlen.

Genau diese Entscheidung haben wir in Deutschland wie in den meisten europäischen Ländern getroffen. Die Bereitstellung einer informationellen Grundversorgung durch die ÖRM ist eine öffentliche, hoheitliche Aufgabe, für deren Erfüllung ihnen die erforderlichen Mittel bereitzustellen sind. Diese Mittel werden durch eine gesetzliche Abgabe von allen Rundfunkteilnehmern erhoben. Bis 2012 wurde die Rundfunkgebühr durch die Gebühreneinzugszentrale (GEZ) von den Besitzern von Rundfunkempfängern erhoben. Seither heißt sie Rundfunkbeitrag und ist pauschal von allen Haushalten und Betriebsstätten zu entrichten. Eingesammelt wird er vom *Beitragservice*, einer Gemeinschaftseinrichtung von ARD, ZDF und Deutschlandradio, die die eingehenden Gelder entsprechend den staatsvertraglichen Regelungen an die Anstalten weiterleitet. Unverändert gibt es die Möglichkeit von Ermäßigung und Befreiung. Niemand darf aus wirtschaftlichen Gründen von der Teilhabe an den ÖRM ausgeschlossen werden.

Der jährliche Gesamtertrag der ÖRM in der Periode 2017–2020 belief sich auf 8,76 Mrd. €/J. Er setzte sich zusammen aus dem Rundfunkbeitrag (7.720,9 Mio. €), Werbung (281,3 Mio./J.), Sponsoring (40,3 Mio. €) und sonstigen Einnahmen (Finanzerträge, Beteiligungserträge, Kostenerstattungen usw.: 717,9 Mio. €) (*KEF, 22. Bericht, Februar 2020*).

Warum werden die ÖRM nicht durch Steuern finanziert? Den Rundfunkbeitrag müssen wir ohnehin alle bezahlen, wie unsere Steuern. Warum braucht es eine separate Abgabe und eine eigene Institution, um sie einzusammeln? Eine Steuerfinanzierung würde nicht nur die Kosten für den Beitragservice sparen, sondern auch eine einkommensabhängige Erhebung des Beitrags ermöglichen. Dass eine Millionärin denselben Beitrag bezahlt, wie jemand, der kaum etwas verdient, aber nicht in Hartz IV rutschen möchte, um sich befreien zu lassen, wird von vielen als ungerecht angesehen.

Eine Finanzierung aus dem Staatshaushalt hätte Vorteile, birgt aber vor allem eine Gefahr: Sie stellt die ÖRM an der entscheidenden Stelle unter unmittelbare politische Kontrolle, am Geldhahn. Ihre Arbeitsgrundlage hängt dann von den aktuellen

Mehrheitsverhältnissen und Prioritäten bei der Aushandlung des Haushaltsgesetzes ab. Daher kann ein kritischer Bericht am Tag vor einer Haushaltsdebatte die ÖRM Millionen kosten.

Der ehemalige Bundesverfassungsrichter Paul Kirchhof schrieb in einem [Gutachten \(2010\)](#) anlässlich der Umstellung von Geräte- auf Haushaltsabgabe, dass die Staatsfreiheit der Rundfunkfinanzierung eine Abgabeform verbiete, deren Ertrag nicht von vornherein für Aufgaben der Rundfunkanstalten vorbehalten ist, sondern jährlich vom Parlament bei der Budgetbewilligung in seiner Verwendung überprüft und neu entschieden werden muss. Auch eine dem Rundfunk vorbehaltene Zwecksteuer wäre daher verfassungswidrig.

Tatsächlich werden die ÖRM in vielen Ländern aus Steuern finanziert. Im Jahr 2019 waren es 17 der 28 EU-Länder, darunter Spanien, Niederlande, Belgien, Finnland und fast alle osteuropäischen Staaten. Außerdem haben Dänemark und Norwegen die Umstellung von Beitrag auf Steuern beschlossen. In Spanien protestierten die Journalisten von Radiotelevisión Española dagegen, dass die Leitung des Senders von der Regierungspartei des damaligen Ministerpräsidenten Rajoy ernannt wurde und bis tief in die tägliche Redaktionsarbeit hineinregierte, indem sie vor der Kamera jeden Freitag schwarze Kleidung trugen ([Deutschlandfunk 24.05.2018](#)).

Auch hier gilt: Wer die Musik bezahlt, bestimmt die Melodie. Zahlt die Regierung aus dem Steueraufkommen, hat sie viel unmittelbareren Durchgriff auf die Sender als über eine getrennte Finanzierung. Sie darf mit freundlicheren Tönen rechnen, da sich andernfalls die Haushaltsprioritäten verschieben könnten.

So hatte in Belgien die Regierung der Flämischen Gemeinschaft 2014 einen Teil der öffentlichen Finanzierung von VRT gekürzt, weshalb der Sender seinen Verpflichtungen im Managementvertrag nicht mehr vollumfänglich nachkommen konnte. Der Vertrag musste vorzeitig gekündigt und neu verhandelt werden. Finnland hat 2013 die Rundfunkgebühren durch eine einkommensabhängige Steuer ersetzt. Diese Rundfunksteuer fließt nicht in den normalen Staatshaushalt, sondern in einen staatlichen Fernseh- und Radiofonds. Das Gesetz darüber legte eine automatische jährliche Erhöhung fest, um die Teuerung auszugleichen. Schon ein Jahr später wurde diese Automatik ausgesetzt, die Mittel wurden bis 2020 eingefroren (Puppis/Schweizer, Service public im internationalen Vergleich, 2015).

Die politische Abhängigkeit der ÖRM ist in diesen Ländern sehr viel unmittelbarer. Dagegen zahlt in Deutschland die Gesellschaft den Rundfunkbeitrag gewissermaßen an der Politik vorbei direkt an die Anstalten.

Könnte man nicht den Rundfunkbeitrag beibehalten, ihn aber einkommensabhängig machen? Das würde weitere datenschutzrechtliche Probleme aufwerfen. Schon für den

pauschalen Haushaltsbeitrag ist ein Datenabgleich mit den Einwohnermeldeämtern erforderlich. Dann müssten die Steuerbehörden sensible Einkommensinformationen an den Beitragsservice übermitteln (vgl. Hans Peter Bull, *Datenschutzrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Einführung eines Rundfunkbeitrags*, September 2010).

Einen geringen Teil von 321 Mio. Euro oder 3,67 Prozent ihres Etats erzielen die ÖRM aus **Werbung und Sponsoring** (KEF, 22. Bericht, Februar 2020; vgl. *Wirtschaftliche Lage des Rundfunks 2018/2019*). Werbung im Online-Bereich ist den ÖRM in Deutschland vollständig untersagt.

Werbung im öffentlich-rechtlichen TV und Radio steht regelmäßig in der Diskussion. Die KEF hat 2014 zuletzt in einem Sonderbericht festgestellt, dass dieser eine Erhöhung des Rundfunkbeitrags um 1,25 € zur Folge hätte. Im Jahr 2016 verhängte Nordrhein-Westfalen den Radiosendern des WDR eine drastische Werbebeschränkung.

Im Sommer 2017 ließ das ARD-Werbeunternehmen eine Repräsentativbefragung zur Werbeakzeptanz durchführen. Sie zeigt eine mehrheitliche Zustimmung zur Mischfinanzierung der ÖRM aus Beiträgen und Werbung. Diese ist gegenüber der ersten Umfrage 2015 trotz der sich verschärfenden Diskussion sogar gewachsen. So finden 71 Prozent (+6 Prozent) der Befragten Fernsehwerbung und 66 Prozent (+1 Prozent) Radiowerbung in öffentlich-rechtlichen Programmen in Ordnung, wenn sich dadurch ein Anstieg der Rundfunkbeiträge verhindern lässt. Ein knappes Viertel findet, ARD und ZDF sollten komplett werbefrei sein, und ist bereit, mehr Rundfunkbeitrag zu zahlen (mit geringen Unterschieden zwischen Altersgruppen und Parteipräferenzen). Umgekehrt würden gut 55 Prozent der Befragten mehr Werbung begrüßen, wenn dadurch der Rundfunkbeitrag sinken würde. Schließlich wurde nach einer möglichen Einführung von Online-Werbung in begrenztem Umfang in den Mediatheken von ARD und ZDF gefragt, wenn sich dadurch ein Anstieg des Rundfunkbeitrags verhindern ließe. 64 Prozent der Befragten befürworten diese Option, etwas mehr unter den Jüngeren (71 Prozent) als unter den Über-60-Jährigen (56 Prozent) und auch unter denen, die öffentlich-rechtliche Sender bevorzugen 56,6 Prozent gegenüber 70,9 Prozent, die kommerzielle Sender vorziehen (Hess / Kiefer, Akzeptanz von Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, 2017).

- *Pro*: Werbung senkt die Beitragshöhe. Sie ermöglicht Werbetreibenden, öffentlich-rechtliche Zielgruppen anzusprechen. Im Radio macht Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk einen Werbemarkt mit Reichweitenmessung überhaupt erst möglich.
- *Contra*: Bürgerinnen sind entnervt, dass sie Beiträge zahlen und trotzdem Werbung sehen müssen. Kommerzielle Medien beklagen, dass ÖRM ihnen Werbeeinnahmen wegnähmen. Eine Ausrichtung der Inhalte auf die Interessen der Werber ist nie ganz auszuschließen.

Schließlich werden immer wieder **Nutzungsgebühren** als Alternative zur Rundfunkabgabe vorgeschlagen: Wer öffentlich-rechtliche Angebote konsumieren möchte, solle pro Abruf oder als Abonnement direkt dafür bezahlen. Wer nicht bezahlt, solle durch Verschlüsselung vom Empfang ausgeschlossen werden. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine alternative Finanzierung der ÖRM, sondern um ihre Abschaffung. Was bliebe, wäre ein weiteres kommerzielles Angebot wie Netflix, Maxdome, Amazone oder Sky. Was verschwände, ist ein Medium, das wir alle beauftragten, die Welt im Gemeinwohlinteresse zu beobachten, und alle zu erreichen, auch Minderheiten.

Wie wird die Höhe des Rundfunkbeitrags festgelegt?

Die Verwicklungen, die sich aus dem Verfassungsauftrag an den Staat ergeben, einen staatsfreien Medienbetrieb zu unterhalten, werden an der Finanzierung besonders deutlich. Die Bürger zahlen den Rundfunkbeitrag an der Politik vorbei direkt an die Anstalten, doch letztlich entscheidet auch hier der Gesetzgeber über die Höhe. Aber erst, nachdem Experten die Zahlen geprüft haben.

Der Verfahrensgang ist wie folgt: Der Gesetzgeber beauftragt die ÖRM. Die ÖRM melden den Finanzbedarf für die folgenden vier Jahre an, den sie im Rahmen ihrer Vorgaben und der Prinzipien von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für notwendig erachten, um ihren Auftrag zu erfüllen. Diese Anmeldung geht zunächst an eine eigene [Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten](#) (KEF). Die KEF besteht aus [16 unabhängigen Sachverständigen](#), die von den Regierungschefs der Länder für fünf Jahre berufen werden. Die Finanzexperten prüfen unter Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten den angemeldeten Finanzbedarf fachlich, empfehlen ggf. Änderungen und weisen auf Rationalisierungs- und Kooperationsmöglichkeiten hin. Dabei müssen sie Vorhersagen über mehrere Jahre treffen, die auch Unwägbarkeiten wie die Veränderung der Zahl der Haushalte berücksichtigen.

Schließlich spricht die KEF eine Empfehlung an den Rundfunkgesetzgeber aus, die Rundfunkkommission der Länder. Diese kann sachlich begründet von den Empfehlungen der KEF abweichen (z.B. hatte die KEF 2013 eine Beitragssenkung auf 17,25 Euro empfohlen, die Politik jedoch nur eine Senkung auf 17,50 Euro beschlossen). Die Ergebnisse einschließlich der aktuellen Beitragshöhe werden im [Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag](#) festgesetzt. Das Einsammeln des Beitrags von Haushalten und Betriebsstätten, Befreiungen usw. regelt der [Rundfunkbeitragsstaatsvertrag](#). Die Staatsverträge werden am Ende von den Landesparlamenten beschlossen.

Die Grenzziehung zwischen politischen Vorgaben und Programmfreiheit der ÖRM klärte das Bundesverfassungsgericht in seinem [Rundfunkgebühren-Urteil](#) von 2007. Darin bekräftigt es, dass die allgemeine Rundfunkgesetzgebung von der Festsetzung der Rundfunkgebühr zu trennen sei. Der Gesetzgeber könne die Funktion der ÖRM zwar in

abstrakter Weise festlegen und damit auch den Finanzbedarf umgrenzen, dabei aber nicht in deren Programmautonomie eingreifen:

«Die staatlichen Vorgaben dürfen, unabhängig davon, ob dies überhaupt praktisch möglich wäre, bereits von Grundrechts wegen nicht so detailgenau sein, dass sich daraus die Rundfunkgebühr dem Betrag nach ableiten ließe. [...] Exakte Maßstäbe für die Berechnung der erforderlichen Mittel würden überdies eine Festlegung der Art und Weise der Funktionserfüllung voraussetzen, die nicht mehr Gebrauch einer Freiheit, sondern Vollzug eines vorgegebenen Programms wäre. Dies stünde im Widerspruch zu der Freiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.»

(BVerfG, Urteil vom 11. September 2007).

Im Nachhinein prüfen die Rechnungshöfe der Länder die Wirtschaftsführung der ÖRM einschließlich ihrer Beteiligungsunternehmen und teilen das Ergebnis dem zuständigen Intendanten, den Aufsichtsgremien, der Geschäftsführung des geprüften Beteiligungsunternehmens sowie der KEF mit. Intendant und Geschäftsführung erhalten Gelegenheit zur Stellungnahme. Diese berücksichtigt der Rechnungshof in seinem Abschlussbericht, der an die zuständigen Landtage und Landesregierungen und die KEF geht und veröffentlicht wird.

Beitragsstabilität wünschen sich die meisten Politiker. Verständlich, denn Beitragserhöhungen kommen bei den Bürgerinnen und Bürgern nicht gut an. Der Rundfunkbeitrag ist seit 2009 nicht mehr gestiegen und war bis 2020 gedeckelt. Die Umstellung auf eine geräteunabhängige Haushaltsabgabe 2013 hat zu Mehreinnahmen geführt. Diese veranlassten den Gesetzgeber, den Beitrag im April 2015 von 17,98 Euro auf 17,50 Euro zu senken. Mehreinnahmen bedeuten nicht, dass die Anstalten auch mehr ausgeben dürften, sondern jene müssen auf Sperrkonten angelegt werden. Was die ÖRM ausgeben dürfen, entscheidet der Gesetzgeber in den verschiedenen Kostenrubriken wie Personal, Programm, Programmverbreitung usw. Daher können auch nicht Einsparungen in einem Bereich, z.B. bei den Renten oder in der IT, in einem anderen, z.B. für das Programm, verwendet werden. Man ahnt, dass bei der Festlegung des Rundfunkbeitrags eine Menge bewegliche Teile zusammenkommen. Und man kann sich vorstellen, dass sich alle Beteiligten eine Vereinfachung wünschen. Einen festen Betrag ein für allemal festzulegen wäre angesichts eines sich ständig ändernden Preisindexes sicher zu viel der Vereinfachung. Aber könnte man die Höhe des Rundfunkbeitrags nicht automatisch den Veränderungen eines allgemeinen Indexes folgen lassen? Dann könnte man das ganze aufwendige Verfahren von Bedarfsanmeldung, Prüfung durch KEF, Rundfunkkommission und Parlamente einsparen, und die Anstalten hätten im Rahmen der allgemeinen Preisdynamik trotzdem Planungssicherheit.

Eine Umstellung auf Indexierung wird seit 2017 diskutiert. Im Juni 2018 legten sechs Bundesländer – an den laufenden Reformen im Rahmen der Rundfunkkommission

vorbei – einen Vorschlag vor. Bayern, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Hamburg, Sachsen und Thüringen möchten, dass der Rundfunkbeitrag ab 2021, ausgehend von einem Startwert von 17,20 Euro, automatisch alle zwei Jahre in der Höhe der Inflation der beiden vorherigen Jahre steigt (MK 07.06.2018). Unterdessen beseitigten zwei Höchstgerichte die letzten Zweifel an der grundsätzlichen Rechtmäßigkeit der Haushaltsabgabe: das Bundesverfassungsgericht (Juli 2018) und der Europäische Gerichtshof (EuGH, Dezember 2018), ohne natürlich etwas über ihre zulässige Höhe zu sagen.

Anfang 2019 waren sich die Länder in der Rundfunkkommission im Wesentlichen einig, zu einem Indexmodell zu wechseln, doch kam die erforderliche Einstimmigkeit unter den Länderchefs nicht zustande (MK 03.03.2019). Zudem machte ein Gutachten, das die rheinland-pfälzische Staatskanzlei bei dem Mainzer Rechtswissenschaftler Matthias Cornils in Auftrag gegeben hatte, die Hoffnung zunichte, auf die KEF könne verzichtet werden. Jede Form der Beitragsfestsetzung müsse von Verfassung wegen die bedarfsgerechte Finanzierung der Anstalten und ihre fachliche externe Kontrolle sicherstellen. Auch das Europarecht fordere, so Cornils in seinem Gutachten, detaillierte Kontrollen der öffentlichen Rundfunkfinanzierung. Eine Indexierung könne das KEF-Verfahren also nicht ersetzen, sondern allenfalls ergänzen. Zudem warnte der Medienrechtler, dass der Wunsch nach Beitragsstabilität nicht zu einem Spardruck oder gar einem Einfrierens des Beitragssatzes führen dürfe: «Kostendämpfungs- und Beitragsstabilisierungsziele lassen sich mit einer Vollindexierung des Beitrags nicht verfolgen, auch nicht in Kombination mit einer Flexibilisierung des Rundfunkauftrags.» Dies kollidiere, so Cornils, mit den «sehr deutlichen verfassungsrechtlichen Prämissen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts» (MK 04.04.2019).

Und so ist doch alles beim Alten geblieben. Die öffentlich-rechtlichen Sender haben im April 2019 ihren Bedarf für die neue vierjährige Beitragsperiode ab Januar 2021 angemeldet. Die KEF hat geprüft und im November 2019 für eine Anhebung des Rundfunkbeitrags um 86 Cent ab Januar 2021 plädiert (MK 19.11.2019). Diesen Betrag von 18,36 Euro im Monat hat die KEF nach Anhörung der Sender und Länder in ihrem 22. Bericht im Februar 2020 bestätigt. Die Ministerpräsidenten der 16 Bundesländer folgten ihrer Empfehlung und beschlossen die Beitragserhöhung auf ihrer Konferenz am 12. März in Berlin fast einstimmig. Reiner Haseloff (CDU), Regierungschef von Sachsen-Anhalt, enthielt sich und will nur zustimmen, wenn die Sender eine Selbstverpflichtung zu einem deutlichen Sparkurs abgeben. Nun werden die Landtage beraten, die Ministerpräsidenten unterzeichnen und schließlich die Länderparlamente bis Ende 2020 dem neuen Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag zustimmen (MK 27.03.2020).

Was genau wird mit dem Rundfunkbeitrag bezahlt, und geht das nicht auch billiger?

Billiger geht immer, nur leidet oftmals die Qualität darunter – ob beim Hausbau, bei der Ernährung oder bei der Informationsversorgung. Andererseits sind acht Milliarden Euro eine Menge Geld. Was machen die ÖRM damit, um ihren Auftrag zu erfüllen?

Ist der Rundfunkbeitrag eingesammelt, wird er wie folgt aufgeteilt: von den 17,50 Euro im Monat (oder 8,76 Milliarden Euro pro Jahr in der Beitragsperiode 2017–2020) erhalten die ARD-Landesrundfunkanstalten 47,54 Prozent, die ARD-Gemeinschaftsaufgaben (Das Erste, Arte, KiKA, Phoenix usw.) 22,8 Prozent, das ZDF 24,91 Prozent, das Deutschlandradio 2,86 Prozent. An die Landesmedienanstalten gehen 1,89 Prozent und an den Beitragsservice selbst 2,06 Prozent des Rundfunkbeitrags. Die ARD verwendet aus dem Anteil für ihre Landesrundfunkanstalten 4,8 Prozent ihres Anteils für seine Orchester und Chöre und 3,24 Prozent für Urheberrechte (GEMA, GVL etc.). Für die Ausstrahlung wendet sie 6 Prozent auf, für Technik und IT 6,37 Prozent und für die Verwaltung 5,5 Prozent (siehe auch ARD: [Wofür verwenden wir Ihr Geld?](#)).

Personal

Ein großer Teil der Kosten geht an die Menschen, die das Programm machen und ermöglichen. In der Gesamtdarstellung aller Beschäftigungsformen bei den ÖRM und ihren Tochterunternehmen kommt die KEF für 2017 auf rechnerisch rund 43.630 Vollzeitäquivalente. Diese bedeuten einen Aufwand ohne Altersversorgung von 3,703 Mrd. Euro. Die Mehrzahl von ihnen sind fest Angestellte (54 Prozent) gefolgt von freien Mitarbeitern (25 Prozent) und fest Angestellten bei Beteiligungsgesellschaften (12 Prozent). Nur die festen Stellen werden als Personalaufwand verbucht, während Freie Mitarbeit dem Programmaufwand zugeordnet wird. Um die arbeitsrechtlichen Risiken von freien Mitarbeitern und Leiharbeitern zu senken, schichten die Anstalten mit Zustimmung der KEF freie in feste Stellen um. Zudem hat die KEF der ARD von 2008 bis 2020 eine jährliche Abbaurate von 0,5 Prozent der besetzten Stellen vorgeschrieben. Das ZDF hat für 2017 bis 2020 Einsparungen beim Personalaufwand von 6,1 Mio. Euro angemeldet, die vor allem durch den Abbau fester Mitarbeiter erreicht werden sollen (KEF, [22. Bericht](#), Februar 2020). Seit der Transparenz-Offensive unter dem ARD-Vorsitz von Karola Wille gibt die ARD nun mehr Einblick in die [Gehälter der verschiedenen Gewerke](#) von der Intendantin bis zum Volontär.

Die betriebliche Altersversorgung ist ein oft diskutierter Kostenpunkt der ÖRM. Hier scheint Ende September 2017 eine Lösung eingeleitet worden zu sein. Nach vierjährigen Verhandlungen trat ein Tarifvertrag in Kraft, den die ARD-Landesrundfunkanstalten und das Deutschlandradio mit den drei Gewerkschaften ver.di, Deutscher Journalisten-Verband und Deutsche Orchestervereinigung geschlossen hatten. Demnach werden die

Rentensteigerungen zukünftig einen Prozentpunkt unter der Gehaltssteigerung der Häuser liegen. Für neue Mitarbeiter gilt ab 2017 ein neuer Tarifvertrag mit einer beitragsorientierten Altersversorgung ([ARD 29.09.2017](#)). Für die betriebliche Altersversorgung der ÖRM von 2017 bis 2020 hat die KEF einen Bruttoaufwand von rund 830 Mio. Euro im Jahr anerkannt, etwa ein Zehntel des gesamten Beitragsaufkommens.

Zum Personal gehören auch Musiker. Die ARD unterhält [12 Orchester, 8 Chöre und 4 Bigbands](#). Diese treten regelmäßig in allen 16 Bundesländern auf und ermöglichen so den bundesweiten Zugang zu Konzerten. Auftrag der ARD-Klangkörper ist zudem, Kinder und Jugendliche an klassische Musik heranzuführen. Zu diesem Zweck werden Aktivitäten und Workshops mit Schulen im jeweiligen Sendegebiet durchgeführt.

Programm

Letztlich entscheidend ist das Programm, das dabei rauskommt, die Grundversorgung, die wir für unseren Beitrag erhalten. Beim ZDF entfielen beispielsweise von den 2018 gesendeten Minuten 41,2 Prozent auf Information von Politik und Zeitgeschehen bis Kultur, Soziales und Wissenschaft, 42,3 Prozent auf Fiktion und Unterhaltung, 0,3 Prozent auf Konzert- und Bühnendarbietungen, 6,8 Prozent auf Sport und 5,3 Prozent auf Kinder- und Jugendprogramme (ZDF: [Programm in Zahl und Grafik, Stand 01.08.2019](#)).

Die ARD zeigte im selben Jahr 33,8 Prozent Information sowie 23,8 Prozent Fernsehspiel und Spielfilm, 31,7 Prozent Unterhaltung und Familie, 8,3 Prozent Sport (ARD: Fernsehstatistik 2018; hier [als Anteil der 17,50 € Rundfunkbeitrag](#)). Das Erste gibt [hier](#) Einblick in Sendeplatzprofile und durchschnittliche Minutenpreise in den Kategorien Fiktionales, Unterhaltung und Reportagen.

Zudem legt die ARD seit 2014 jährliche [Produzentenberichte](#) vor. Darin wird detailliert ausgewiesen, wie viel Geld sie außer Haus für Auftrags-, Ko- und Mischproduktionen und den Lizenzerwerb ausgibt. 2018 waren das insgesamt 814 Millionen Euro. Fast Drei Viertel davon gingen an unabhängige Produzenten bzw. Lizenzgeber, also an Unternehmen, an denen keine ARD-Anstalt beteiligt ist. Auch wenn die Produktionskosten in den unterschiedlichen Genres sehr verschieden sind, lassen sich auch daran Gewichtungen ablesen. So wurden von dem insgesamt an Dritte geflossenen Betrag vor allem Spielfilme (26,4 Prozent) und Fernsehfilme/Serien (20,5 Prozent) produziert, gefolgt von Quizshows, Kabarett, Talkshows (12,6 Prozent), Familie mit Kinderprogramm, Animation, Serien (12,3 Prozent), Vorabend (10,0 Prozent) und jeweils mit Dokumentationen: Kultur/Wissenschaft (7,6 Prozent) und Politik/Gesellschaft (8,3 Prozent) ([ARD-Produzentenbericht 2018](#)).

Zudem fördern die ÖRM die deutsche Filmproduktion. Die ARD unterstützt die Filmförderanstalt des Bundes (FFA) jährlich mit 9,3 Millionen Euro. Die Landesrundfunkanstalten der ARD setzen jährlich weitere 40 Mio. Euro für die Förderung der regionalen Film- und Medienförderungseinrichtungen ein ([ARD](#)).

Organe

Auch die Gremien der ÖRM wie die Rundfunk- und Verwaltungsräte, die KEF, die KEK sowie die **Landesmedienanstalten** werden aus dem Rundfunkbeitrag finanziert. Die Landesmedienanstalten (LMA) sind nicht für die ÖRM, sondern für die Zulassung und Aufsicht der kommerziellen Rundfunkanbieter zuständig. Auch diese unterliegen Auflagen zur Vielfaltssicherung. Die LMAs prüfen deren Einhaltung sowie die von Werbe-regeln und Bestimmungen zum Jugendschutz. Außerdem unterstützen sie die Ein-führung neuer Übertragungstechnik wie DAB+ und DVB-T2. Schließlich haben die LMAs, ähnlich wie die ÖRM, den Auftrag, Medienkompetenz zu vermitteln, wozu sie u.a. Bürgermedien wie *Offene Kanäle* und Campusradios fördern. Das 1984 gestartete «duale System» ist also genau genommen ein *trial*, denn neben kommerziellen Rundfunkstationen führte es auch öffentlich geförderte Bürgermedien ein. Die 14 als *«die medienanstalten»* zusammengeschlossenen LMAs erhalten 1,89 Prozent des Rundfunkbeitrags.

Dazu gehören ferner das *Deutsche Rundfunkarchiv* (DRA), eine gemeinnützige Stiftung im Besitz der ARD, die Ton- und Bildträger, Publikationen und andere Rundfunk-materialien sammelt und für Zwecke der Kunst, Wissenschaft, Forschung, Erziehung oder des Unterrichts nutzbar macht, sowie das *Institut für Rundfunktechnik* (IRT), das mit rund 140 Mitarbeitern neue Kommunikations- und Medientechnologien entwickelt und gemeinsam von den ÖRM in Deutschland, Österreich und der Schweiz betrieben wird.

Für das viele Geld wird eine Menge geleistet, und nicht zuletzt sichert es viele Arbeits-plätze in den ÖRM und in der Medienwirtschaft. Doch gewiss gibt es in dem Riesen-apparat Möglichkeiten, Verfahren dank Digitalisierung effizienter zu gestalten und, ohne auf Qualität zu verzichten, Kosten zu sparen.

Öffentlich-rechtliche Anstalten sind grundsätzlich zu sorgfältigem und sparsamem Einsatz ihrer Mittel verpflichtet. Sie werden darin nicht nur vorab und im Nachhinein von der KEF, sondern auch hinterher von den Landesrechnungshöfen kontrolliert. Vor allem die KEF weist dabei regelmäßig auf Einsparmöglichkeiten hin. Noch in ihrem *21. Be-richt* vom Februar 2018 attestierte sie den ÖRM erneut «eine sehr geringe Gesamt-wirtschaftlichkeit» und erwartete, dass die Anstalten ihre Anstrengungen verstärken, ihre Leistungserstellung wirtschaftlich und sparsam zu führen. Das gelte insbesondere für die Ausschöpfung der Potenziale im Bereich der Digitalisierung. Die Politik hat Beitrags-stabilität bis 2020 beschlossen. Ohne einen Inflationsausgleich führt dies bereits zu einem Spardruck. Mit dem nahenden Ende dieser Periode mehrten sich die Stimmen, die Beitragserhöhungen forderte, ebenso wie solche, die Effizienzsteigerung und Einsparungen anmahnten. Nun ist die Beitragserhöhung beschlossen. Auf Empfehlung der KEF und mit dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz soll der Rundfunkbeitrag ab Januar 2021 um 86 Cent auf 18,36 Euro im Monat angehoben werden. Gleichzeitig steigt der Druck auf die ÖRM, einen klareren Sparkurs einzulegen (MK 27.03.2020).

Ich nutze die Angebote der ÖRM nicht. Warum soll ich trotzdem dafür bezahlen?

Die Frage lässt sich bei allen Leistungen stellen, mit denen die Gesellschaft ihre Bürgerinnen versorgt. Warum soll ich für Kindergärten und Schulen bezahlen, wenn ich keine Kinder habe? Für den Straßenbau, wenn ich kein Auto besitze, oder umgekehrt den öffentlichen Verkehr, wenn ich Auto fahre? Für den Bundeswehreinsatz in Afghanistan, den ich nicht gutheiße?

Die Antwort ist in allen Fällen und auch beim ÖRM dieselbe: Der einzelne Bürger profitiert von einer Gesellschaft, die sich um die Sicherheit und Bildung der nächsten Generation kümmert, öffentliche Infrastrukturen unterhält und zuverlässige Quellen für Information und Meinungsbildung anbietet – auch wenn er selbst die Angebote nicht nutzt. Öffentlich-rechtliche Beiträge erreichen Menschen nicht nur im Rundfunk, sondern auch auf Youtube und in ihrer Facebook-Timeline. Und selbst, wenn sie nicht direkt mit öffentlich-rechtlichen Beiträgen in Berührung kommt, werden sie von gesellschaftlichen Großthemen wie der Corona-Krise oder US-Handelssanktionen und von Wertedebatten über sexuelle Gewalt, Datenschutz oder Steuerehrlichkeit erreicht. Die Wirtschaftswissenschaften nennen dies «positive externe Effekte».

Welchen messbaren Effekt haben ÖRM auf die Informiertheit und die politische Kultur in einem Land? Dazu hat das *Reuters Institute* der Oxford University 2016 die wichtigsten empirischen Studien ausgewertet. Demnach gibt es klare Hinweise, dass ÖRM einen positiven Einfluss haben auf die Menge an harten Nachrichten, die auch von kommerziellen produziert werden, auf den politischen Kenntnisstand und die politische Partizipation. Weiterhin finden sich Hinweise auf positive soziale Wirkungen: Das Vertrauen der Menschen in einander und in gesellschaftliche Institutionen ist in Ländern mit ÖRM größer. ÖRM-Nutzer haben eine realistischere Wahrnehmung der Gesellschaft als Nutzer von kommerziellen Medien. Sie unterliegen z.B. weniger der Fehleinschätzung, dass die Kriminalitätsrate steige, und hegen weniger Abneigung gegen Migranten. ÖRM können den sozialen Zusammenhalt in einer Gesellschaft stärken. Eine der vom Reuters Institut angeführten Studien zeigte zudem, dass die aggregierten Muster der Mediennutzung wichtiger sind für das soziale Vertrauen einer Person als die eigenen Mediengewohnheiten, was auf starke indirekte Effekte hindeutet. Mit anderen Worten, auch wer selbst keine ÖRM nutzt, wird sich in einer Gesellschaft mit hoher ÖRM-Nutzung wohler fühlen als in einer von kommerziellen Medien dominierten. Auch eine Untersuchung der EBU zeigt, dass sich in Ländern mit starken ÖRM ein höherer Grad an Pressefreiheit, eine höhere Wahlbeteiligung, ein niedrigerer Grad an Rechtsextremismus und eine bessere Korruptionskontrolle finden (EBU Juni 2016).

Die Effekte auf die Gesamtbevölkerung lassen sich mit der *Herdenimmunität* vergleichen: Sind genügend Individuen in einer Bevölkerung durch Impfung gegen einen Krankheitserreger

immun, so sind auch die nicht-immunen Mitglieder geschützt, weil der Erreger sich nicht ausbreiten kann. Dass sich Ideen auf ähnliche Weise soziokulturell durch Kommunikation verbreiten, wie Gene auf biologischem Wege, ist die These der *Memetik*. ÖRM wären demnach eine informationelle Schutzimpfung gegen Totalitarismus. Nach allem, was wir wissen, können wir den Rundfunkbeitrag mit guten Gründen als «Demokratieabgabe» bezeichnen. Diesen Namen gab der WDR-Fernsehchef Jörg Schönenborn dem zum Januar 2013 eingeführten Haushaltsbeitrag mit auf den Weg. Er schrieb:

«Demokratie fußt auf der Urteils- und Entscheidungsfähigkeit ihrer Bürgerinnen und Bürger. Und die ist in einem 80-Millionen-Land nur mittelbar herzustellen, <medial>, durch Medien eben. Trotz der vielen guten Zeitungen und Zeitschriften und trotz des Internets geben die Deutschen immer noch zwei Drittel ihres täglichen Medien-Zeitbudgets für Radio und Fernsehen aus. Und weil man schwerlich ein kommerzielles Vollprogramm findet, das auch nur eine halbe Stunde pro Tag über Politik berichtet, behaupte ich: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sichert das Funktionieren unserer Demokratie.»

(Jörg Schönenborn, «Ein Beitrag zur Funktionsfähigkeit der Gesellschaft», Stellungnahme 27.12.2012)

Dabei konnte er sich auf sozialwissenschaftliche Erkenntnisse stützen und erhielt viel Zustimmung, aber auch lautstarken Protest. Bürger, die eine andere Vorstellung von Demokratie haben und sich von den ÖRM nicht informiert, sondern bevormundet, wenn nicht gar belogen fühlen, riefen Schönenborns «Demokratieabgabe» den Begriff «Zwangsabgabe» entgegen.

Vor der Volksabstimmung über die ÖRM in der Schweiz fragten die beiden Kommunikationswissenschaftler *Mark Eisenegger und Linards Udris* erneut, was wir aus empirischen Studien über die Leistungen der ÖRM für die Allgemeinheit wissen. Ihre Ergebnisse bekräftigen die der Reuters-Studie. ÖRM machen die Gesellschaft messbar klüger und fördern das Vertrauen ins Mediensystem und in die gesellschaftlichen Institutionen insgesamt. Ihr Fazit:

«Service-public-Medien bieten eine kommunikative Infrastruktur, von der wir alle profitieren – egal, ob wir das Medienangebot häufig, ab und zu oder gar nicht nutzen. Denn Service-public-Medien bieten in vielerlei Hinsicht einen messbaren Mehrwert für die ganze Gesellschaft. [...] Auf die Frage <Warum soll ich für etwas bezahlen, was ich nicht nutze?> lässt sich eine klare Antwort geben: weil es Ihnen trotzdem nützt»

(Eisenegger/Udris 15.02.2018).

Wer nur zahlen will, was er selber nutzt, stellt kurzfristig sein egoistisches Konsumentenbedürfnis über die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft,

in der er lebt. Dass es in einem funktionierenden Gemeinwesen auch Solidarität braucht, leuchtet den meisten ein. Und sich für etwas einzusetzen, das dem Gemeinwesen dient, ist kein elitärer Altruismus, sondern nachhaltiges Eigeninteresse.

Medienmarkt und Zukunftsperspektiven

Könnte der Markt die Aufgaben der ÖRM übernehmen?

So viel ist klar: Der Markt bietet vieles, aber er bietet auch vieles nicht, z.B. Reportagen, die ein kostspieliges Auslandskorrespondenten-Netzwerk erfordern, Bildungs- und Kulturprogramme, die nur kleine Zuschauergruppen ansprechen und Sendungen für Minderheiten. Der Schweizer Medienunternehmer Roger Schawinski war der SRG kurz vor der Volksabstimmung mit einem Buch zur Seite gesprungen. Zentrale Aussagen: Die Werbeeinnahmen, die es für ein hochwertiges Informationsprogramm bräuchte, seien kaum zu erzielen. Abonnement-TV wiederum sei ökonomisch nur für Sport, Film und Pornos erfolgreich ([NZZ 06.01.2018](#)). Und selbst für eine kritische Sportberichterstattung ist zu erwarten, dass sie Sponsoreninteressen zum Opfer fällt.

In den Wirtschaftswissenschaften lassen sich zwei Pole unterscheiden. Am einen Ende stehen marktradikale Positionen, für die alles gesellschaftliche Wohl vom Wettbewerb ausgeht. Das Weh eines staatlichen Eingriffes ist dagegen nur bei Marktversagen zu rechtfertigen. Ein Beispiel dafür ist der wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium, der in einem [Gutachten zu Aufgabe und Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien](#) 2014 forderte, die ÖRM sollten auf das beschränkt werden, was Unternehmen nicht anbieten. Damit löste er Verwunderung aus, beriet er sein Ministerium doch in der Frage des föderalen Rundfunks, für die das Bundesministerium keinerlei Kompetenzen hat.

Am anderen Ende der Skala stehen Ökonomen, die nicht nur den individuellen Konsumentenutzen von Medienangeboten berücksichtigen, sondern auch den gesellschaftlichen Wert – den Public Value. Ein Beispiel dafür ist das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), das 2017 im Auftrag der ARD die Studie [«Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt»](#) erstellte. Hier finden sich auch Stimmen, die weder Markt noch Staat in der Lage sehen, gemeinnützige Medien bereitzustellen.

Beide Autorengruppen gehen von einem Versagen des Medienmarktes aus, also einer Unterversorgung mit für die Meinungsbildung gesellschaftlich erforderlichen, aber nicht lukrativen Inhalten. Nur in diesem Fall halten die Beiratsmitglieder ein staatliches Eingreifen in den Medienmarkt und die Konsumentensouveränität für zulässig. Das müsse aber keineswegs in Form von beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Institutionen geschehen. Vielmehr könnte ein gesellschaftliches Organ die «Lücken» in der Medienlandschaft identifizieren und diese durch gezielte Marktanzüge füllen, indem es Inhalte ausschreibt und aus dem Staatshaushalt finanziert.

Die DIW-Ökonomen berücksichtigen, anders als der Beirat, auch die «positiven externen Effekte», die Public-Value-Inhalte auslösen: «Damit ist gemeint, dass die Gesellschaft

als Ganzes davon profitiert, wenn bestimmte Rundfunkinhalte von einer großen Anzahl von Personen gesehen, gelesen oder gehört werden. Der Rundfunk kommt also nicht nur dem konkreten, einzelnen Rezipienten zugute, sondern auch unbeteiligten Dritten.» Zu diesen Effekten gehören laut DIW die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, Bildung, aktuelle Nachrichten und Hintergrundberichte, die zum politischem Bewusstsein und Engagement beitragen, und Beiträge zur nationalen, regionalen und kulturellen Identität. «Auch programmatische Vielfalt und Regionalität werden positive Effekte zugesprochen. Zudem werden positive Netzwerkeffekte genannt, die entstehen, wenn Gespräche im Umfeld von und über populäre Medienereignisse soziale Interaktion fördern», also Medien einen «Lagerfeuer-Effekt» erzeugen. Dass diese Effekte tatsächlich eintreten, belegen die Forscher mit empirischen Studien zur Verbesserung von politischem Kenntnisstand und Interesse durch Nutzung von ÖRM sowie deren Wahrnehmung als gemeinwohlfördernd.

Ökonomische Standardtheorie besage nun, so die DIW-Forscher, dass externe Effekte auf unbeteiligte Dritte typischerweise weder von Produzenten noch von Konsumenten bei wirtschaftlichen Entscheidungen berücksichtigt werden. Angebot und Nachfrage werden daher Güter mit positiven externen Effekten in zu geringer Menge bereitstellen. Das gelte auch für Rundfunkinhalte mit Public Value. Kommerzielle Medienanbieter werden sich auf profitable Inhalte richten, die dem individuellen Konsumnutzen dienen. Selbst wenn einige Konsumenten sich anderes wünschen, nehmen sie durch ihre individuelle Entscheidung nur marginal Einfluss auf den Medienmarkt. «Ergebnis ist, dass sich die Anreize von gewinnorientierten, privatwirtschaftlichen Akteuren nicht am gesamtgesellschaftlichen Optimum orientieren.»

Um diesem Marktversagen zu begegnen, diskutieren die DIW-Autoren drei mögliche Strategien: die Bereitstellung von Public-Value-Inhalten durch Auflagen an Marktteilnehmer und durch Ausschreibungen und schließlich durch ÖRM. Public-Value-Auflagen im Gegenzug für staatliche Privilegien, etwa Zugang zu Frequenzen und Sendeplätzen oder finanzielle Zuschüsse, gibt es in Deutschland und noch stärker in UK und den USA. Da kommerzielle Anbieter Anreize haben, geforderte Nachrichten oder Kultursendungen nur in Randzeiten zu senden, um die Primetime für populäre, kommerzielle Inhalte zu reservieren, und zudem im Internet das Instrument der Frequenzvergabe wegfällt, halten die Autoren das Auflagenmodell nicht für eine langfristige Lösung.

Vorreiter des Ausschreibungsmodells, das der Ministeriumsbeirat fordert, ist Neuseeland. Die wichtigste Hoffnung dabei ist Kosteneffizienz durch den Wettbewerb konkurrierender Anbieter um öffentliche Aufträge. Die Fallstudie Neuseeland der DIW-Forscher (in: [DIW 2017](#)) zeigt, dass dieses Modell vollständig gescheitert ist. 1989 wurde der staatlichen Fernsehanstalt Television New Zealand (TVNZ) der öffentliche Programmauftrag und die direkte staatliche Förderung entzogen. Seither finanziert sich sich TVNZ zu 95 Prozent aus Werbung und hat den Auftrag, Gewinne zu maximieren und Dividenden an den Staat auszuschütten. Im selben Jahr wurde die Stiftung New Zealand On Air (NZOA) gegründet,

die mit öffentlichen Mitteln das Angebot an Public-Value-Inhalten sicherstellen soll. Sender, Produzenten und Künstler können sich initiativ oder auf Ausschreibungen der NZOA bewerben. Schwerpunkte der Förderung liegen auf lokalen Inhalten sowie auf Sendungen für Kinder und junge Leute. Bewerber müssen vorab Zusagen von kommerziellen Anbietern beibringen, dass die geförderten Inhalte im frei empfangbaren Fernsehen, Radio oder über Telemedien zugänglich gemacht werden.

Genau darin liegt nach Analyse des DIW das Problem: Public-Value-Inhalte sind oft nicht mit der Marken- und Senderstrategie kommerzieller Anbieter kompatibel. Einzelne solcher Inhalte seien Fremdkörper im ansonsten kommerziellen Programm. Selbst wenn die Inhalte subventioniert sind, haben kommerzielle Sender kein Interesse an der Ausstrahlung, wenn sie eine niedrige Reichweite erwarten. Zudem würden gewinnorientierte Sender Kosten reduzieren, auch wenn dies zulasten der Qualität geht, und hätten Anreize, die Berichterstattung zugunsten kommerzieller Interessen zu verzerren. Um die Versorgung mit Public Value-Inhalten zu gewährleisten, entschied die Labour-Regierung, mit staatlicher Förderung durch das Kulturministerium 2007 den Kinder- und Jugend-Kanal TVNZ 6 und 2008 den Spartenkanal TVNZ 7 für Nachrichten, Information und Kultur zu starten. Die nachfolgende konservative Regierung strich 2011 die Förderung zusammen, woraufhin beide Public Value-Stationen ihren Betrieb einstellen mussten. Fazit der DIW-Forscher: Das neuseeländische Experiment mache deutlich, dass die rein marktbasierende Bereitstellung gesellschaftlich wünschenswerter Public-Value-Inhalte nicht funktioniert. Betriebswirtschaftlich ist die Bereitstellung derartiger Inhalte nicht profitabel, daran ändern auch öffentliche Ausschreibungen nichts.

Heute ist Neuseeland von allen Ländern im direkten Einflussbereich der BBC das mit dem kommerziellsten Mediensystem. Seit 2017 arbeitet die Regierung an einer Reform. Ein Beratungsgremium aus öffentlichen und privaten Medien empfahl, TVNZ und RNZ aufzulösen und eine neue öffentlich-rechtliche Medienanstalt zu gründen (Stuff 14.01.2019). Das scheint weiterhin der Plan, der aber angesichts der medienpolitischen Prioritäten in der Corona-Krise auf Eis gelegt wurde. Der Wunsch der Gesellschaft nach Medien, die ihre Bedürfnisse erfüllen, wird in Neuseeland immer lauter. Better Public Media Trust (BPM) beispielsweise ist eine zivilgesellschaftliche Initiative, die auf eine Kampagne zur Rettung von RNZ 2010 zurückgeht und sich drei Zielen verschrieben hat: einem öffentlich-rechtlichen TV, besserer Förderung für das öffentlich-rechtliche Radio RNZ und nicht-kommerzielle Medien im Internet. Weniger radikal, aber in die gleiche Richtung geht die Idee des «Gebührensplittings», die seit der Jahrtausendwende in UK von Wirtschaftswissenschaftlern und der Regulierungsbehörde Ofcom lanciert wurde. Ein Teil der BBC-Beitragsfelder soll in einen Fonds gehen, der Public-Value-Inhalte ausschreibt, die dann auf kommerziellen Plattformen kostenlos veröffentlicht werden. Ein solcher «*Contestable Fund*» startete im Jahr 2019.

Ein ähnliches Modell wird in der Schweiz und in Irland bereits seit einigen Jahren praktiziert. In beiden Ländern wurde der Anteil des im Wettbewerb vergebenen öffentlichen

Geldes immer weiter erhöht. Damit verschiebt sich die öffentliche Finanzierung hin zur Produktion von einzelnen Grundversorgungsinhalten und weg von den öffentlich-rechtlichen Institutionen, die sie bisher bereitgestellt haben. Die Forderung, ÖRM einzudämmen, um kommerziellen Medien Raum zu geben, verkennt, dass beide grundverschiedene Aufgaben haben. Schließlich hat auch die Polizei ihre öffentlichen Aufgaben ganz unabhängig davon zu erfüllen, dass auch private Wachschutzunternehmen ihre Dienste anbieten.

Im Wettbewerb um öffentliche Mittel würden ÖRM ausgehöhlt. Ihr Ende ist damit vorgezeichnet. Grundversorgung ist nach Bundesverfassungsgericht aber keine Liste einzelner Versatzstücke, sondern eine Vielfalt und Ausgewogenheit, die nur in einem öffentlich-rechtlichen Rahmen zu gewährleisten ist.

Aus diesem Grund sprechen sich die Ökonomen des DIW für die dritte Strategie gegen das Marktversagen aus: Nur langfristig angelegte, öffentliche Medieninstitutionen mit strikter Gemeinwohlorientierung und gesicherter Finanzierung sind in der Lage, die Versorgung mit Public-Value-Inhalten zu gewährleisten. Demgegenüber können einzelne ausgeschriebene Inhalte, die in Nischen im kommerziellen Fernsehen oder hinter Online-Bezahlschranken gezeigt werden, die gewünschten positiven externen Effekte nicht bewirken. Dazu brauche es eine große Reichweite. Die erzielen vor allem die Vollprogramme, die nicht nur Information und Bildung, sondern auch populäre Unterhaltung anbieten. Nur eine öffentliche Medieninstitution habe die Gestaltungsmöglichkeiten, ihr Gesamtprogramm auf Public Value auszurichten und langfristig eine starke Reputation aufzubauen.

Bei Medieninhalten handelt es sich um sogenannte Erfahrungsgüter, deren Qualität erst im Konsum erkennbar ist, etwa die von Spielfilmen oder Konzerten, und um Vertrauensgüter, deren Qualität ein Nutzer gar nicht einschätzen kann, etwa Wahrheitsgehalt, Relevanz, Ausgewogenheit und Aktualität von Nachrichten und Informationssendungen. Public-Value-Inhalte können ihren positiven Effekt somit nur entfalten, wenn die Rezipienten der Informationsquelle vertrauen. Eine öffentlich-rechtliche Institution kann, anders als eine Plattform mit immer wieder wechselnden Inhalten, über die Zeit Vertrauen aufbauen. Ihre langfristige Finanzierung ist Voraussetzung für den Betrieb etwa eines Korrespondentennetzwerks, das sie Qualität der Berichterstattung und damit das Vertrauen hebt.

Die DIW-Studie belegt: Was bliebe, wenn es die öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht mehr gäbe, ist eine öffentlich geförderte Produktion von Lückenfüllern, die auf kommerziellen Plattformen präsentiert werden, die als Rundfunk minimale Public-Value-Anforderungen haben und im Internet fast gar keine. Dieses Ziel erreichen die heutigen europäischen ÖRM gerade auch in Zeiten wie der Corona-Krise.

Verhindern die ÖRM, dass kommerzielle Medien Geld verdienen können?

Kommerzielle Medien finanzieren ihre Angebote über Werbung, Abo- oder Abrufgebühren oder durch Querfinanzierung aus anderen Geschäftszweigen. ÖRM erhalten eine gesicherte, vom Gesetzgeber bewilligte Finanzierung, um ihren Auftrag zu erfüllen. Viele im Medienmarkt sehen das als eine unfaire Verzerrung des Wettbewerbs. Gefühlt kostenlose Angebote würden die «Umsonstmentalität des Internets» verstärken. Wer seine Nachrichten von Tagesschau.de bezieht, für die er mit dem Rundfunkbeitrag bezahlt, sei nicht bereit, für Nachrichten anderer Anbieter zu bezahlen. Daher wollen kommerzielle Rundfunkveranstalter und Presseverlage die ÖRM eindämmen, wenn nicht ganz abschaffen. Sie fordern «gleiche Wettbewerbsbedingungen» für öffentlich beauftragte und kommerzielle Medien.

Das würde jedoch voraussetzen, dass es sich um gleichwertige Wettbewerber auf demselben Spielfeld handeln würde. Dass dem nicht so ist, hat das Bundesverfassungsgericht immer wieder betont. Es erkennt vielmehr zwei sehr verschiedene «Eigenrationalitäten»: Privatwirtschaftliche Rundfunkanbieter handeln nach marktwirtschaftlichen Anreizen und zielen auf Profitmaximierung. Sie werden daher bevorzugt ein massentaugliches Programm anbieten, um Aufmerksamkeit für Werbung und Abos zu generieren, nicht aber Nischenprogramme. Zudem stünden sie unter erheblichem Konzentrationsdruck, der die Gefahr einer einseitigen Einflussnahme auf die Meinungsbildung verstärkt. Die verfassungsrechtlich gebotene inhaltliche Vielfalt könne allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden.

Demgegenüber sind die ÖRM öffentlich beauftragt und finanziert. Ihre «Eigenrationalität», so das Gericht, besteht darin, ihr Programm unabhängig von Erlösdruck und Quote zu gestalten und ihren Auftrag, der Meinungsbildung umfassend zu dienen, für das gesamte Publikum zu erfüllen. Um ihren Auftrag auch künftig erfüllen zu können, muss das Angebot der ÖRM für neue Publikumsinteressen und neue technische Entwicklungen offen sein. Schließlich weist das Gericht darauf hin, dass im Nebeneinander die beiden verschiedenen Entscheidungsrationaltäten aufeinander einwirken können (BVerfG, [ZDF-Urteil](#), März 2014).

Wenn öffentlich beauftragte und kommerzielle Medien ganz unterschiedlichen Logiken folgen und verschiedene Aufgaben haben, mehr noch, wenn ÖRM die angemessene Antwort auf das Versagen des Medienmarktes sind, wie können sie dann diesen Markt behindern? Dass sie dies tun, behaupten kommerzielle Medienanbieter in Bezug auf Internet-Angebote der ÖRM und besonders auf solche, die «presseähnlich» sind. Vor allem den vielversprechenden Online-Markt wollten die Unternehmen für sich reservieren, ohne «unfairen Wettbewerb» durch die ÖRM. Um die Jahrtausendwende beschwerten sich Verleger und kommerzielle Rundfunkveranstalter bei der EU-Kommission wegen

vermeintlichen Beihilfeverstoßes der ÖRM durch ihre Internet-Angebote. Ergebnis war ein dreistufiger Test, dem alle neuen ÖRM-Angebote unterzogen werden müssen. Dass dabei auch deren Marktauswirkung, also gerade nicht ihr Public Value, sondern ihr möglicher kommerzieller Schaden getestet werden muss – für jeweils mehrere Hunderttausend Euro Beitragsgelder – verkennt die kategoriale Verschiedenheit der beiden Eigenrationalitäten.

Der deutsche Gesetzgeber hat über den EU-Beihilfekompromiss hinaus den ÖRM auch noch alles nach Gestaltung und Inhalt «Presseähnliche» ohne Sendungsbezug verboten (§ 11d Abs 2 *RStV*). Als Folge mussten die ÖRM 2010 bis zu 70 Prozent ihrer Online-Inhalte «depublizieren» (*SZ 27.08.2010*). Trotz dieses Kahlschlags hat die Presse keinen wirtschaftlichen Durchbruch erlebt.

Der Nachweis, dass Online-Texte der ÖRM das Geschäft der Verleger behindern würden, ist bislang nicht erbracht. Auch die Hoffnung, dass Menschen, die sich aufgrund von Inhaltsverboten von den ÖRM abwenden, zu den Angeboten deutscher Verlage wechseln und nicht vielmehr zu denen von US-amerikanischen Internet-Plattformen, müsste sich noch bewahrheiten.

Unstrittig ist, dass sich der Zeitungsmarkt in der Krise befindet. Der Grund liegt aber nicht bei den ÖRM. Sie begann 2002 mit dem Zusammenbruch des klassischen Anzeigenmarktes. Wer Werbung schaltet, kann dafür eine Zeitung nur nach dem Gesamtprofil ihrer Leserschaft auswählen. Richtet sich sein Produkt z.B. an Frauen, muss er für seinen Tausendkontaktpreis einen Streuverlust von etwa 50 Prozent hinnehmen. Google dagegen verfügt dank seiner Datensammelei über umfassende Profile von Menschen. Ist die Zielgruppe Frauen ab einem bestimmten Alter und mit einem bestimmten Einkommen, die gerne reisen, so erlaubt es Google, online Werbung zu schalten, die genau Personen mit diesem Profil gezeigt wird. Ohne Streuverlust erreicht so jeder Werbe-Euro treffsicher potentielle Kundinnen. Kein Wunder also, dass Werbetreibende begannen, aus den klassischen Massenmedien in den von Google erschlossenen Internet-Markt abzuwandern.

Auch die aktuellen Unternehmensergebnisse geben keinen Anlass, eine Behinderung durch die ÖRM anzunehmen. Von einer «erdrückenden Konkurrenz» bzw. davon, dass die ÖRM den Unternehmen keinen Raum ließen, kann also keine Rede sein. Umgekehrt ist nicht zu vergessen, dass die ÖRM wichtige Geldgeber im Medienmarkt sind. Sie vergeben Aufträge an Filmemacher, Produktionsstudios und freie Journalisten. Neben den Filmförderungsprogrammen von Bund und Ländern sind ÖRM eine wichtige Finanzierungsquelle für Spielfilme (z.B. «Das kleine Fernsehspiel» des ZDF) und Dokumentarfilme. So gab die ARD 2018 insgesamt 814 Millionen Euro für Auftrags-, Ko- und Mischproduktionen und den Lizenzerwerb aus, den überwiegenden Teil an unabhängige Produzenten bzw. Lizenzgeber.

Die Forderungen dagegen, die ÖRM zu beschneiden, insbesondere ihnen die Erfüllung ihres gesellschaftlichen Auftrags im Internet zu verwehren, hilft den kommerziellen Medien nicht und erweist der Demokratie einen Bärendienst.

Liegt die Zukunft der ÖRM im Internet?

Die kurze Antwort lautet: ja. Der Computer hat im 20. Jahrhundert eine so grundlegende Revolution ausgelöst, dass von einem Epochenwandel die Rede ist: Das Buchzeitalter der *Gutenberg-Galaxis* (Marshall McLuhan) ist von der *Turing-Galaxis* (Wolfgang Coy) abgelöst worden, benannt nach dem britischen Computer-Pionier Alan Turing. Der vernetzte Computer verändert die Art, wie wir miteinander kommunizieren, uns informieren und unterhalten, unser Wissen, unsere Gesellschaft, ja unser Leben organisieren.

Das gilt zuallererst für die Mediennutzung. Wenn man die aktuelle Debatte verfolgt, könnte man den Eindruck bekommen, junge Menschen tummeln sich nur noch im Internet, während alte Menschen vor dem Fernseher sitzen. Beides ist falsch: Die 14- bis 29-Jährigen sahen 2019 immer noch täglich 82 Minuten TV, wenn auch 23 Minuten weniger als 2017 und 129 Minuten weniger als der Bundesdurchschnitt (211 Minuten). Die Über-60-Jährigen schauten täglich mehr als 300 Minuten Fernsehen, verzeichneten in den letzten Jahren jedoch die größten Zuwächse bei der Internetnutzung, verwenden es aber kaum für Bewegtbild (Nutzungsgewohnheiten und Reichweiten im Jahr 2019, Media Perspektiven 3/2020). 85 Prozent der Ü60 waren 2019 im Netz, mit einer Tagesreichweite von 54 Prozent. Bei den 14- bis 29-Jährigen lag die tägliche Internetnutzung bei 100 Prozent, in der Gesamtbevölkerung bei 72,2 Prozent. Video-Streaming wie Netflix (37 Prozent wöchentliche Nutzung) und Audio-Streaming wie Spotify (13 Prozent wöchentliche Nutzung) nahm in dem Jahr weiter zu. Unter den Social-Media-Plattformen blieb Facebook (21 Prozent Tagesreichweite) Nummer Eins ([ARD/ZDF-Onlinestudie 2017](#)).

Ein «Generationenabriss» ist den ÖRM bereits in den 1980er-Jahren attestiert worden: Junge Menschen wanderten ab zu den neuen kommerziellen Fernsehstationen und ab Mitte der 1990er ins Internet. Der Hörfunk hat mit Jugendradiowellen schnell reagiert. Schon 1986 ging mit Radio Bremen 4 der erste Hörfunkkanal für Jugendliche auf Sendung. Das öffentlich-rechtliche Fernsehen folgte erst Jahre später mit Angeboten wie ZDF Neo. Kein Wunder also, dass der Altersdurchschnitt der Zuschauer bei über 60 Jahren liegt. Erste Websites auf [ARD.de](#) und [ZDF.de](#) starteten 1996 (Links in die WayBackMachine). Die Mediathek des ZDF folgte 2001, die der ARD 2008. Um die Jahrtausendwende beschwerten sich Presseverleger und kommerzielle Rundfunkveranstalter bei der EU-Kommission, dass die ÖRM durch ihre Internet-Angebote vermeintlich gegen das europäische Beihilferecht verstießen. Als Folge des langwierigen Verfahrens mussten die ÖRM 2010 – wie schon erwähnt – bis zu 70 Prozent ihrer Online-Inhalte «depublizieren».

Parallel dazu entstanden die von Nutzeraktivitäten befeuerten Sozialen Netze: Facebook (2004), Youtube (2005, 2006 von Google gekauft), Twitter (2006), WhatsApp (2009, 2014 von Facebook gekauft), Instagram (2010, 2012 von Facebook gekauft) und Snapchat (2011), um nur einige der reichweitenstärksten zu nennen.

Das Internet hat die Öffentlichkeit demokratisiert. Zugleich hat es ein Sprachrohr geschaffen für Menschenverachtung, Wissenschaftsverweigerung, Verschwörungstheorien, Propaganda und Fake News. Kräfte, die die Wahrheit systematisch unterminieren und durch Affekte wie Patriotismus und starke Führer ersetzen wollen, können Fuß fassen. Auf personalisierte Werbung spezialisierte Algorithmen verstärken Filterblasen und Polarisierung. Die Vielzahl der Meinungen im Netz ist keineswegs gleichbedeutend mit Vielfalt. Es finden sich alle erdenklichen Meinungen, auch die extremsten, aber eines gibt es ohne die ÖRM nicht: eine verlässliche, unparteiische Berichterstattung und eine vielfaltsgesicherte Debatte als solide Grundlage für persönliche und kollektive Meinungsbildung.

Gleichzeitig sind die ÖRM sehr unglücklich darüber, dass sie auf Drittplattformen keine Kontrolle über den Kontext ihrer Inhalte haben, Änderungen der technischen Funktionen und der Vertragsbedingungen unterliegen, die es ihnen erschweren, ihre Anforderungen zu erfüllen, und dass sie dafür kritisiert werden, kommerzielle Plattformen zu subventionieren, denen die Endnutzer letztlich die ÖRM-Inhalte zuschreiben, deren Wiedererkennbarkeit dadurch schwimmt. Die deutschen ÖRM betreiben mindestens neun Mediatheken und fast einhundert verschiedene Apps. Ihre Gestaltung und Benutzbarkeit werden sehr kritisch eingeschätzt ([Übermedien 10.12.2017](#)). Alle sind voneinander isolierte Datensilos. Eine einheitliche Suche über alle Angebote gibt es offiziell nicht. Daher werden überall die Forderungen nach nicht-kommerziellen Plattformalternativen lauter. Dass sich Europa in der digitalen Öffentlichkeit engagieren muss, wird damit immer deutlicher.

In Deutschland spricht sich der BR-Intendant und neue ARD-Vorsitzende Ulrich Wilhelm für eine «Supermediathek» aus ([Deutschlandfunk 26.03.2018](#)). Er möchte nichts weniger als die europäischen Medien einen, um eine Emanzipation vom Silicon Valley zu erreichen. Auf der eigenen Plattform sollen die Daten sowie die Spielregeln unter Kontrolle bleiben und «öffentlich-rechtliche, aber auch viele andere Inhalte Platz finden», darunter Institutionen aus Wissenschaft und Kultur wie Universitäten, Theater und Museen. Viele andere hat Wilhelm bislang jedoch nicht zur Kooperation eingeladen. Am wichtigsten ist ihm, die Verleger ins Boot zu holen.

Unterdessen sind mit dem jungen Content-Netzwerk Funk (Funk.net) offenbar sowohl Gesellschaft und ÖRM wie Medienwirtschaft und Politik zufrieden. Vom Erfolg bestätigt, erlaubten die Länderchefs den ÖRM, ihren Weg ins Internet fortzusetzen. Mit dem im Oktober 2018 unterzeichneten 22. RÄStV, nahmen die Ministerpräsidenten die im 19. RÄStV beschlossenen und seither bewährten Sonderregelungen für Funk zur

Vorlage für die lang erwartete Aktualisierung des Online-Auftrags der ÖRM insgesamt. Die Depublizierungsfristen werden flexibilisiert. Sie sollen von den Anforderungen des jeweiligen Angebots abhängen und, wie bislang, auch unbefristete zeit- und kulturgeschichtliche Archive umfassen. ÖRM dürfen Drittplattformen wie Social Media nutzen. Sie dürfen nun europäische Lizenzware wie Spielfilme und Serien online anbieten. Außerdem werden die ÖRM beauftragt, ihre Online-Angebote miteinander zu vernetzen und auf Inhalte von Einrichtungen der Wissenschaft und Kultur zu verlinken. Eigentlich sollte auch die aus dem Internet gesehene irrelevante Unterscheidung zwischen sendungsbezogenen und nichtsendungsbezogenen Telemedien aufgegeben werden. Zwar werden originär für das Internet produzierte Inhalte zulässig, doch der «Sendungsbezug» bleibt für die Regelung zur Presseähnlichkeit bestehen. Damit wird die im Internet ebenso sachfremde Unterscheidung in «Presseähnlichkeit» und «Rundfunkähnlichkeit» auf absehbare Zeit im Rundfunkrecht zementiert (§ 11d, Abs. 7 RStV).

Der 22. RÄStV mag ein kleiner Schritt für das Internet gewesen sein, aber ein großer für die ÖRM ins Netz. Es scheint, als habe das öffentlich-rechtliche Mediensystem regulatorisch und organisations-kulturell durch das Nadelöhr des experimentellen und budgetär winzigen «Jungen Angebots» gehen müssen, um sich insgesamt zu verjüngen. Das stellt sich rückblickend als gelungene zweistufige Strategie dar und lässt auf die oft bezweifelte Innovationsfähigkeit der ÖRM hoffen.

Wie schaffen wir eine europäische Öffentlichkeit?

Wie die deutsche, so braucht auch die europäische Demokratie eine europäische Öffentlichkeit: solide Information und Berichterstattung über europapolitische und -kulturelle Fragen, vielfältige Meinungen aus allen Ecken des Kontinents und einen partizipativen Raum der individuellen und kollektiven Meinungsbildung, der durch Teilhabe Gemeinschaft und Identifikation ermöglicht. Thomas Kleist, Intendant des Saarländischen Rundfunks, erläutert:

«Weil es in einer demokratischen Gesellschaft eben nicht ausreicht, wenn Politiker und Intellektuelle die Bedeutung eines geeinten Europas und seiner Wechselbeziehungen richtig einordnen können. In einer Demokratie bedarf es dazu eines breiten Konsenses in der Bevölkerung. Daher bin ich der festen Überzeugung, dass die europäische Idee langfristig nur dann eine realistische Chance auf Verwirklichung und praktische Umsetzung hat, wenn es uns gelingt, aus dem politischen Raum <Europa> einen echten europäischen Kommunikationsraum zu schaffen»

([Medienpolitik 02.07.2018](#)).

Die europäische Öffentlichkeit ist, wie das ganze Projekt Europa, noch in der Entwicklung. Mit der Erwägung, dass derzeit in Europa keine Gesamtöffentlichkeit besteht, beginnt 2010 die Entschließung des Europäischen Parlaments (EP) zu *Journalismus und neuen Medien – Schaffung eines europäischen öffentlichen Raums* (wobei hier engl. «public sphere», also «Öffentlichkeit», kurioserweise mit «öffentlicher Raum» übersetzt ist).

Dabei sind die Bemühungen darum fast so alt wie das Projekt Europa selbst. Das Fernsehen war bereits 1958 Gegenstand eines ersten europäischen Abkommens, der *Europäischen Vereinbarung über den Austausch von Programmen mit Fernsehfilmen*. Aus der Erwägung, «dass der Europarat die Herstellung einer engeren Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zur Aufgabe hat» und «dass es im Interesse der kulturellen und wirtschaftlichen Einigung Europas wichtig ist, dass Fernsehfilme zwischen den Mitgliedsländern des Europarats so freizügig wie möglich ausgetauscht werden können», wird der Doppelcharakter des Fernsehens als Kultur- und als Wirtschaftsgut deutlich.

Europa ist nicht nur eine Wirtschafts-, sondern auch eine Wertegemeinschaft. Ein wichtiger symbolischer Schritt dazu war die *Kopenhagener Erklärung zur Europäischen Identität* (1973). Darin definieren die damals neun Mitgliedsstaaten die europäische Identität als Einheit in Vielfalt und Dynamik. Bürgerinnen und Bürger kommen in der europäischen Identität damals nur als «Völker» vor. Die Neun drücken ihre Überzeugung aus, dass ihr Einigungsvorhaben «dem inneren Streben ihrer Völker entspricht, die an seiner Verwirklichung, vor allem durch ihre gewählten Vertreter, teilhaben müssen».

Die Bürgerinnen und Bürger Europas im Einigungsprozess zu vernachlässigen rächte sich, als diese zum ersten Mal aufgerufen waren, ihre Vertreter im Europaparlament (EP) direkt zu wählen. In den 1970er Jahren stagnierte der Integrationsprozess. Auf die *Ölkrise* und die Krise der internationalen Währungsordnung reagierten die Mitgliedsstaaten mit nationalen Lösungen. Die europäischen Gemeinschaften gerieten in die sogenannte «*Eurosklerose-Krise*». Ausgerechnet in dieser Situation fand 1979 die *erste Europawahl* statt. Meinungsumfragen zeigten eine wachsende Enttäuschung. Europa hatte die negative Konnotation einer unkontrollierten und oft absurden bürokratischen Maschine angenommen. Dies wurde auf die unzureichende und häufig negative Berichterstattung über die Arbeit der europäischen Institutionen zurückgeführt.

Als Lösung erschien die gerade entstehende Satellitentechnologie. Medien, insbesondere das Fernsehen, prägen die öffentliche Meinung. Satellitenfernsehen machte es erstmals möglich, den ganzen Kontinent medial zu vereinen. Die erste Forderung nach einem europäischen Rundfunk stammt aus dem Jahr 1980. Der Ausschuss für Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport legte dem Europäischen Parlament einen *Entschließungsantrag zu Radio- und Fernsehsendungen in der Europäischen Gemeinschaft* vor. Darin heißt es, die Vereinigung Europas werde nur gelingen, wenn die Europäer sie wollen, wenn

sie angemessen informiert sind und sich eine europäische Identität entwickelt. Die Mehrheit der Journalisten denke jedoch nicht europäisch, da ihre Aufgabe national oder regional definiert sei. Daher überwiege eine negative Berichterstattung über Europa. «Wenn also die europäische Einigung gefördert werden soll, muss Europa die Medien durchdringen.»

So forderte der Ausschuss, das Parlament solle die Kommission auffordern, die Errichtung eines europäischen Fernsehkanals vorzubereiten. Dabei solle sie mit der EBU zusammenarbeiten: Die **European Broadcasting Union** (dt.: Europäische Rundfunkunion) war 1950 parallel zum Europaprojekt gegründet worden. Ziel des Zusammenschlusses von ÖRR in zunächst 23 Ländern, vor allem aus Westeuropa, aber auch Syrien, Tunesien und der Türkei, mit Sitz in Genf war es, ein Netzwerk für den Programmaustausch unter seinen Mitgliedern aufzubauen. Mit *Eurovision* betrieb die EBU ab 1980 ein umfangreiches Kabelnetzwerk (hier das *aktuelle globale Glasfaser- und Satellitennetzwerk von Eurovision, Stand Nov. 2017*). Am bekanntesten ist das EBU-Netzwerk für den seit 1956 veranstalteten *Eurovision Song Contest*. Der Schwerpunkt liegt aber weiter auf dem *Nachrichtenaustausch* unter den Mitgliedern. Heute umfasst die EBU 116 ÖRM in 56 Ländern.

Die Forderung des Ausschusses nach einem Fernsehkanal, der «europäisch in Herkunft, Reichweite, Zielgruppe und Inhalt sein», ein Vollprogramm bieten mit Nachrichten, Politik, Bildung, Kultur, Unterhaltung und Sport und allen Regionen der Europäischen Gemeinschaft gleiches Gewicht beimessen sowie «dem Grundcharakter der europäischen Kultur, nämlich der Einheit in der Vielfalt,» Rechnung tragen sollte, wurde vom Europäischen Parlament mit geringfügigen Änderungen im März 1982 verabschiedet (*Entschließung zu Radio und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft*, S. 113 ff.).

Noch im selben Jahr fand das erste Experiment mit europäischem Fernsehen statt. Unter dem Namen **Eurikon** führten fünf ÖRM, darunter die ARD, eine fünfwöchige experimentelle Übertragung auf einem Testsatelliten von Eutelsat durch. Ziel war es, die neuen Möglichkeiten zu testen, über Länder- und Sprachgrenzen hinweg mehr als 300 Millionen Menschen zu erreichen und durch eine multinationale und multilinguale Redaktion mit einer europäischen Perspektive anzusprechen (*EK, Interim Report 1983*).

Ab Oktober 1985 folgte ein regulärer Betrieb unter dem Namen **Europa-TV**. Hier waren ÖRR in Italien, den Niederlanden, Deutschland, Irland und Portugal beteiligt, wieder mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission. Ein multinationales Team stellte ein Vollprogramm zusammen, das täglich mehrere Stunden aus dem niederländischen Hilversum gesendet wurde und europaweit über Kabel und in Portugal über terrestrische Weitersendung von 4,5 Mio. Haushalten empfangen werden konnte. Ausgestrahlt wurde es auf einem Bildkanal und vier Tonkanälen in Niederländisch, Englisch, Deutsch und Portugiesisch sowie Untertiteln per Teletext. Schon ein Jahr später meldete das Konsortium finanzielle Probleme und stellte den Betrieb ein.

Die ersten Experimente zeigten, dass ein europäisches Satelliten-TV technisch und redaktionell machbar ist. Für das Scheitern werden einerseits die Widerstände einiger nationaler Regierungen genannt, die nicht bereit waren, im Interesse der Union für eine europaweite Verbreitung und angemessene Finanzierung zu sorgen, und Rivalitäten unter den Rundfunkorganisationen. Andererseits werden die Zuschauer angeführt, die nationale Programme den europäischen Angeboten vorzogen.

Wie die deutschen Länder ihre exklusive Kompetenz in Kultur- und Medienfragen gegen den Bund verteidigen, so wehren sich die europäischen Mitgliedsländer bis heute gegen EU-Interventionen in diese Felder. Das *Grünbuch* (1984), das der **Richtlinie «Fernsehen ohne Grenzen»** (1989) voranging, musste zunächst ausräumen, dass die EG keinerlei kulturpolitische Kompetenzen hat. Tatsächlich, heißt es dort, sei die EG für alle wirtschaftlichen Aktivitäten zuständig, einschließlich solche, die Information, Kunst, Bildung, Ausbildung und Unterhaltung betreffen. Zwar wird dabei auch auf die integrativen Effekte von grenzüberschreitendem Rundfunk verwiesen, im Vordergrund stand jedoch die Schaffung eines gemeinsamen audiovisuellen Marktes. Die Richtlinie zielt darauf, rechtliche Hemmnisse für Sendung und Empfang von Fernsehsignalen zwischen Mitgliedsländern zu beseitigen und Mindeststandards in den Bereichen Werbung, Jugendschutz und Urheberrecht sowie eine Quote festzulegen. Die Vorschrift, dass Mitgliedsländer dafür zu sorgen haben, dass Fernsehveranstalter mindestens zehn Prozent ihrer Sendezeit europäischen Werken vorbehalten, war und ist bis heute international sehr umstritten. Die USA führten in der Welthandelsorganisation den Widerstand dagegen an.

Die USA waren aber gerade der Grund für die Quote. Die durch Kabel und Satelliten vervielfachten Übertragungskapazitäten führten zur Liberalisierung des Fernsehmarktes und zum Beginn des Dualen Systems in ganz Europa. Die neuen Kanäle galt es mit Inhalten zu füllen. Dazu reichten die TV- und Filmproduktionskapazitäten in Europa jedoch nicht aus. Die Gefahr einer medialen «Invasion» vor allem durch die produktionsstarken USA wurde heraufbeschworen (*Interim Report 1983*). Daher richtete sich das Hauptaugenmerk auf die Schaffung einer wettbewerbsfähigen audiovisuellen Industrie in Europa. Um Produktion, Vertrieb und Ausbildung zu stärken, wurden verschiedene Förderprogramme eingerichtet, allen voran *MEDIA* (Mesures pour encourager le développement de l'industrie audiovisuelle, 1991), das die nationalen Filmförderprogramme und den Filmförderungsfonds des Europarates *Eurimages* ergänzt.

Musste die *Fernseh-Richtlinie* von 1989 sich noch dafür rechtfertigen, Kultur zu regulieren, sieht ihre Nachfolgerin, die Audiovisuellen Mediendienste, kurz: **AVMD-Richtlinie** (2007, aktuell in der Fassung von 2018) sich selbstbewusst in der Pflicht, die Vielfalt der Kulturen in der Union zu wahren und zu fördern. Grund ist die 2005 von der UNESCO verabschiedete *Konvention zum Schutz der kulturellen Vielfalt*, in der es heißt, «dass kulturelle Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen sowohl eine wirtschaftliche als auch eine kulturelle Natur haben, da sie Träger von Identitäten, Werten und Sinn sind

und daher nicht so behandelt werden dürfen, als hätten sie nur einen kommerziellen Wert».

Die Europäische Verfassung sollte eine Art Schlussstein im europäischen Haus werden. Der 2001 begonnene Prozess war naturgemäß schwierig, endete aber erfolgreich, als das Europäische Parlament dem Verfassungsvertrag im Januar 2005 mit großer Mehrheit zustimmte. Er scheiterte jedoch überraschend in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Mai und Juni 2005. Die Kluft zwischen Bürgern und der EU war offenkundig noch immer nicht überbrückt. Die Staatschefs verständigten sich auf eine «Auszeit», die für «Dialog und Debatte» mit den Bürgern Europas genutzt werden sollte.

Die wesentlichen Inhalte des EU-Verfassungsvertrages wurden schließlich im Vertrag von Lissabon (17. Dezember 2007) umgesetzt. Parallel begannen Aktivitäten, die den Ruf Europas als «bürgerfern» und «bürokratisch» und als Sündenbock für unpopuläre Entscheidungen bessern sollten. Den Auftakt machte der *Aktionsplan für eine bessere Kommunikationsarbeit der Kommission zu Europa* (Juli 2005), aus dem der **Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion** (Oktober 2005) hervorging. Der sah mehr Top-down-Mitteilungen von Brüssel an die Europäer nicht als Lösung, sondern gerade als das Problem. Um das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Union wiederherzustellen und nicht zuletzt die Wahlbeteiligung zu erhöhen, müsse Europa zu den Menschen gehen, zuhören und sie in die demokratischen europäischen Prozesse einschließen.

«Bei Plan D geht es darum, einen neuen Konsens über Europa zu verdeutlichen, zu vertiefen und zu legitimieren, sich mit Kritik auseinanderzusetzen und Lösungen zu finden, wo die Erwartungen nicht erfüllt wurden.»

Dazu sollen Kommissionsmitglieder den direkten Kontakt mit den Bürgern in den Mitgliedsstaaten suchen, die bestehenden EU-Vertretungen und Informationszentren sollen durch Europe-Direct-Zentren in Regionen und Kommunen ergänzt werden und die Europäische Kommission (EK) wollte eine aktive Bürgergesellschaft stärken. Ein Europäischer Runder Tisch für Demokratie wurde vorgeschlagen, aber nicht weiter verfolgt. Vor allem aber sah die EK die Mitgliedstaaten in der Pflicht, die notwendigen Schritte zu ergreifen, um sobald wie möglich überall eine nationale Debatte zu strukturieren (*Plan D*).

Ein europäischer Fernsehkanal gehört nicht zu den vorgeschlagenen Maßnahmen, wohl aber das **Internet**. Das sei ein wichtiges meinungsbildendes Diskussionsforum geworden. Die Kommission nutze die modernste Internet-Technik, um ihre Politik aktiv zu diskutieren und zu vertreten. Im Juli 1994 hatte die EK mit dem Aktionsplan *«Europas Weg in die Informationsgesellschaft»* den ersten Schritt getan. Ein Jahr später ging *Europa.eu* online.

In ihrer Mitteilung eEurope 2002 (2001) wies die EK dem Internet den zentralen Platz in ihrer Kommunikationsstrategie zu. Doch der Wildwuchs auf der Website mit Millionen Dokumenten nahm weiter zu, sodass mit der Mitteilung *«Das Internet als Medium für die Kommunikation über Europa – die Bürgerinnen und Bürger einbeziehen»* (2007) eine Generalüberholung von *Europa.eu* in Angriff genommen wurde. Interaktiver sollte sie werden, wie im «Web 2.0» erwartet, und anknüpfen an die 2002 eingeführte, aber schon 2010 eingestellte Plattform für Interaktive Politikgestaltung *Debate Europe*. Vor allem sollte sie attraktiver und damit in der öffentlichen Debatte wirksamer werden. Die Mitteilung verweist auf Studien aus Frankreich, die darauf hin deuten, dass das Fehlen von «Establishment»-Stimmen in der Internetdebatte zum «Nein» beim Referendum über die europäische Verfassung beigetragen habe. Die Einbeziehung der Bürger war umso wichtiger geworden, als der *Vertrag von Lissabon* ihnen zum ersten Mal die Möglichkeit gab, unmittelbar die europäische Politik zu beeinflussen: Mit dem *EU-weiten Bürgerbegehren* können eine Million Bürger aus «einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten» (Art. 11 Abs 4 des *EU-Vertrages*) die Kommission auffordern, einen Gesetzesvorschlag zu einem bestimmten Thema auszuarbeiten.

Die digitale Revolution erreichte Europa mit voller Wucht unter dem Zeichen der *Finanzkrise ab 2007*. Die Union reagierte mit dem Masterplan *Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum* (2010), der die Wirtschaft und Beschäftigung ankurbeln und so die Krise bewältigen soll. Eines ihrer zentralen Elemente ist die *«Digitale Agenda für Europa»* (2010). Darin geht es um technische und regulatorische Infrastruktur wie Breitbandnetze, elektronische Signatur und europaweite Lizenzierung von Urheberrechten. Fragen einer europäischen Identität oder einer europäischen digitalen Öffentlichkeit beschäftigt die Agenda-Setzer nicht. Spätestens mit der an die Agenda anschließenden *Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa* (2015) steht Europas Politik zu unserer Frage nach einer europäischen Öffentlichkeit unter dem Oberbegriff «Digitaler Binnenmarkt».

In dieser Lage konstatierte das Europäische Parlament in seiner *Entschließung von 2010* den Mangel an einer europäischen Gesamtöffentlichkeit. Daher sei das erste Ziel der EU-Institutionen, «gemeinsam eine europäische Öffentlichkeit zu schaffen, die von der Möglichkeit der Teilhabe aller EU-Bürger geprägt ist und deren Grundlage der freie und kostenlose Zugang zu allen öffentlichen Informationen der Europäischen Kommission, des Rates und des Parlaments in allen EU-Sprachen bildet.» Um die Legitimität der EU gegenüber den Bürgern der Mitgliedstaaten zu untermauern, müsse die Schaffung grenzübergreifender Medien gefördert werden. Wohl gebe es sehr dynamische Öffentlichkeiten in den einzelnen Ländern. Daher sei es angebracht, «die Synergien zwischen diesen Öffentlichkeiten – vor allem nach dem Modell des französisch-deutschen Fernsehsenders Arte – zu nutzen.» Auch **Euronews** wird direkt angesprochen: Es solle sein Sprachenspektrum ausweiten, «um alle EU-Mitgliedstaaten (und darüber hinaus) abzudecken und um weiterhin ein Modell für unabhängigen Fernsehjournalismus zu sein, das Objektivität bei den Nachrichten, Qualität bei der Politik und Transparenz bei der Werbung fördert.»

Die Entschließung verweist auf die besondere Verantwortung der ÖRM, die Öffentlichkeit umfassend über die politischen Entscheidungsprozesse auch auf EU-Ebene zu unterrichten. Selbstkritisch stellt sie fest, dass die Webseiten der EU-Institutionen auf keine große Resonanz stoßen. Soziale Medien seien im Vorfeld der Europawahlen 2009 vom Parlament erfolgreich eingesetzt worden, um die Zahl der aktiven, besonders jungen Nutzer zu erhöhen, doch warnt die Entschließung auch vor Gefahren und schwerwiegenden journalistischen Entgleisungen und fordert einen Verhaltenskodex für soziale Medien.

Zugleich wünscht sich das Europäische Parlament mehr echten Dialog zwischen Bürgern und Politikern sowie der Bürger untereinander. Die Rolle von zivilgesellschaftlichen Organisationen solle durch gezielte Projekte der Zusammenarbeit verstärkt werden. Die Kommunikation der EU solle auf eine lokale und regionale Dimension hin dezentralisiert werden, um die verschiedenen Kommunikationsebenen einander anzunähern. Schließlich ist das EP beunruhigt über den jüngsten Rückgang der Zahl akkreditierter Journalisten in Brüssel. Dafür sieht es eine Vereinfachung des Akkreditierungsverfahrens, Aus- und Fortbildungsangebote für Journalisten zu europapolitischen Themen und Forschungsstipendien für grenzübergreifenden investigativen Journalismus vor.

Der europäische Kulturkanal Arte entstand ganz ohne Zutun der EU oder der EBU. Er geht zurück auf die 1984 lancierte Idee und die beharrlichen Anstrengungen des damaligen Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Lothar Späth (CDU). Nach sechs Jahren Verhandlung wurde am 2. Oktober 1990, wenige Stunden vor der Wiedervereinigung, in Berlin der [zwischenstaatliche Vertrag über die Gründung des europäischen Kulturkanals ARTE](#) (Association Relative à la Télévision Européenne, dt.: Zusammenschluss bezüglich des europäischen Fernsehens) geschlossen. Unterzeichnet wurde er von Kulturminister Jack Lang und der beigeordneten Ministerin für Kommunikation Catherine Tasca sowie von den elf Ministerpräsidenten der westdeutschen Bundesländer ([Medienkorrespondenz 27.05.2016](#)). Im April 1991 wurde Arte in Straßburg als Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung (EWIV, fr.: groupement européen d'intérêt économique [GEIE]) gegründet. Gleichberechtigte Mitglieder sind die 1991 gegründete Arte Deutschland TV GmbH in Baden-Baden, an der die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten ARD und ZDF zu je 50 Prozent beteiligt sind, sowie der französische Kulturkanal La Sept, an dem das öffentlich-rechtliche [France Télévisions](#) mit 45 Prozent, der französische Staat mit 25 Prozent sowie die ebenfalls öffentlich-rechtlichen Einrichtungen [Radio France](#) und das Rundfunkarchiv [INA](#) (franz.: Institut national de l'audiovisuel) zu jeweils 15 Prozent beteiligt sind. Sendestart war der 30. Mai 1992. Zu empfangen ist Arte in ganz Europa über Satellit und Kabel.

Ins Internet ging Arte 1996 mit einer [Website](#). Der deutsch-französische Staatsvertrag gibt Arte mehr Online-Freiheiten als der deutsche Rundfunkstaatsvertrag. So entstanden zunächst eigenständige Angebote wie [Arte Concert](#) und die interaktive Plattform [Arte Creative](#), die später in die Hauptseite integriert wurde. [Aktuelles und Gesellschaft](#) fassen die Nachrichten- und Informationssendungen des Senders zusammen, darunter das

ARTE Journal, in dem eine deutsch-französische Redaktion aktuelles politisches und kulturelles Geschehen aus europäischer Sicht präsentiert, das Debattenformat *28 Minuten*, Reportagen aus Europa *Re: Regards*, das europäische Investigationsmagazin *Vox Pop* und das europäische Kulturmagazin *Metropolis*. An 25- bis 35-Jährige richtete sich das Europamagazin *Yourope* (2010–2016).

Um seine Europäisierung voranzutreiben, geht «der öffentlich-rechtliche europäische Kulturkanal» (*Arte: Wer wir sind*) Assoziierungsverträge über Koproduktionen und Programmaustausch mit weiteren ÖRR ein: 1993 mit RTBF, dem ÖRR der französischsprachigen Gemeinschaft Belgiens, 1995 mit der Schweizer SRG SSR, 2001 mit dem österreichischen ORF, 2013 mit dem tschechischen ČT und 2016 mit der italienischen RAI Com und der irländischen RTÉ sowie Kooperationen über Koproduktionen mit dem finnischen YLE (1999) und dem griechischen ERT (2009) (*Arte: Unsere Organisation*).

Schließlich geht Arte nun auch die Sprachbarriere für ein europäisches Fernsehen an. Zusätzlich zu den *französischen* und *deutschen* Arte-Sites starteten im *November 2015* Angebote mit einer Programmauswahl mit *englischen* und *spanischen* Untertiteln. In dem von der Europäischen Kommission kofinanzierten Pilotprojekt wurden anfangs etwa zwölf Programmstunden pro Woche in den neuen Sprachen untertitelt. Es folgten Angebote in *Polnisch* im November 2016 und im Juni 2018 auf *Italienisch*. Damit können 70 Prozent der EU-Bevölkerung Arte online in ihrer Muttersprache nutzen. Seit Januar 2019 erreichten die vier neuen Sprachangebote mehr als eine Million Videoabrufe monatlich (Arte PM April 2019). Welche Herausforderungen Mehrsprachigkeit stellt, zeigen Artes Leitlinien für Sprachbearbeitung (Juni 2019).

Als der neue Arte-Programmdirektor Bernd Mütter im April 2018 das Amt des Arte-Programmdirektors antrat, betonte er, dass es eine klare Nachfrage für eine europäische Plattform gebe:

«Das, wofür Arte mal gegründet wurde, gibt es tatsächlich: dass die Europäer durch ein gemeinschaftliches Bewegtbildangebot in den Austausch kommen.»

Eines von Mütters nächsten Großprojekten ist eine Kooperation zu Erasmus, dem europäischen Austauschprogramm für Studierende, 2014 mit ähnlichen Programmen für Auszubildende und für Jungunternehmer zusammengelegt zu *Erasmus+*, Kooperation zum europäischen Studentenaustauschprogramm Erasmus, das Mütter als «vielleicht das erfolgreichste aller Europäisierungs-Tools» bezeichnet (*Süddeutsche 16.04.2018*). Sie war Teil des Programmschwerpunkts zur Europawahl 2019.

Der europäische Nachrichtenkanal Euronews entstand erneut aus einer Krise. Auslöser war der Golfkrieg von August 1990 bis Januar 1991 mit der Invasion Kuwaits durch den Irak und ihrer Zurückschlagung durch eine von den USA geführte Militärkoalition. Den «ersten Medienkrieg der Geschichte» (*Spiegel 27.08.2010*) gewannen die US-Militärs und

das Cable News Network (CNN). 1980 hatte der US-Medienunternehmer Ted Turner CNN als weltweit ersten reinen Nachrichtensender gegründet. 1985 begann mit [CNN International](#) seine Globalisierung. Schlechte Nachrichten sind gute Nachrichten für Nachrichtenverkäufer. Bei jeder Katastrophe stiegen die Einschaltquoten und damit die Werbeeinnahmen von CNN. Auf den Golfkrieg war das «Crisis News Network» so gut vorbereitet, wie die US-Luftwaffe. Berichterstatter aus Ländern, die nicht Teil der Militärkoalition waren, wurden dagegen gänzlich ausgeschlossen. Der ARD-Korrespondent Patrick Leclercq berichtete hautnah und live, saß aber in Washington vor dem Fernseher und folgte dem Geschehen auf CNN ([Zeit 01.02.1992](#)).

Die Antwort auf die Abhängigkeit von CNN und BBC World News war ein europäischer Nachrichtenkanal. Nur vier Monate nach Kriegsende gründete ein Dutzend EBU-Mitglieder das Euronews Development (END) Konsortium. Anfangs waren auch ARD und ZDF dabei. Die waren vom Konzept jedoch nicht überzeugt und trugen sich bereits mit eigenen Plänen, aus denen das Gemeinschaftsangebot von ARD und ZDF [Phoenix](#) und die ZDFinfobox, heute [ZDFinfo](#), beide 1997 gestartet, entstanden. Sie stiegen aus, als ÖRR aus Frankreich, Portugal, Spanien, Italien, Griechenland, Belgien, Finnland, Monaco, Zypern und Ägypten im Juni 1992 in Lyon die Aktiengesellschaft Euronews Editorial gründeten. Sendestart war am 1. Januar 1993. Über Satellit und Kabel sendete es europaweit zunächst 20 Stunden täglich auf Englisch, Französisch, Deutsch, Spanisch und Italienisch. Euronews positionierte sich als «paneuropäische Alternative» zu CNN. Zum Start hieß es: «Die Programme werden von Europäern für Europäer gemacht.» Tatsächlich stammt ein Großteil des Programms bis heute aus den Nachrichten, die EBU-Mitglieder einander über Eurovision zur Verfügung stellen. Die werden bei Euronews neu geschnitten, getextet und eingesprochen ([Medienkorrespondenz 15.01.1993](#)). Aktuell beschäftigt Euronews zudem nach eigenen Angaben 500 Journalisten aus mehr als 30 verschiedenen Nationen, darunter Korrespondenten in allen großen europäischen Städten, die in 12 Sprachversionen berichten ([Euronews: Über uns](#)).

Der Etat von Euronews stammte anfangs überwiegend von den beteiligten ÖRR, aus europäischen und französischen öffentlichen Mitteln und aus Werbung. Die EU-Kommission unterstützt den Sender seit seinem Start, indem es ihn mit bestimmten Informationsdiensten beauftragt. So sah der [Vertrag von 2005](#) 25 Mio. Euro über fünf Jahre für vier Programme vor: tägliche Kurznachrichten mit den wichtigsten Punkten der europäischen Agenda, Erläuterungen der wichtigsten Nachrichten, ein ausführliches Debatten-Magazin sowie Direktübertragungen von EU-Veranstaltungen. 2017 verlängerte die EK, die auch andere Sender finanziell unterstützt, den Vertrag mit Euronews bis 2020 ([Medienkorrespondenz 03.07.2017](#)).

Zu einer Public-Private Partnership (PPP) wurde Euronews 1995, als der französische Telekommunikationskonzern Alcatel-Alsthom eine 49-prozentige Beteiligung an der Betreibergesellschaft erwarb, die später von der britischen ITN übernommen wurde. Im Jahr 2015 stieg Media Globe Networks (MGN) des ägyptischen Telekom-Milliardärs

Naguib Sawiris mit 53 Prozent ein. 2016 beteiligte sich der US-amerikanische Medienkonzern NBCUniversal mit 25 Prozent. Die übrigen 22 Prozent gehören den aktuell 22 Mitgliedssendern der EBU. Die Unabhängigkeit von politischer und wirtschaftlicher Einflussnahme sichern die [Euronews-Redaktionsstatuten](#). Das unabhängige Media Bias/Fact Check ordnet [Euronews](#) in die Kategorie «am wenigsten voreingenommen» («least biased») ein und mit einem hohen Anteil an faktischer Berichterstattung.

Die Mitarbeiter von Euronews sahen das zuweilen anders. In einer Umfrage der Gewerkschaft Force Ouvrière im Dezember 2016 sagten 70 Prozent der Beschäftigten, dass sie der Unternehmensleitung nicht vertrauten. Seit dem Putschversuch in der Türkei sei den Journalisten eine kritische Berichterstattung über das Land verboten, ebenso über Russland. Auch vor dem Einstieg von NBCUniversal, das seit 2011 Comcast gehört, dem zweitgrößten Medienkonzern der Welt nach Alphabet (Google), warnten die Journalisten. Sie erinnerten an den Fall von Eurosport. Die US-Gruppe Discovery hatte 2012 einen Anteil von 20 Prozent an Eurosport erworben und drei Jahre später die volle Kontrolle über das Unternehmen übernommen ([Euractive 08.12.2016](#)). Im Februar 2017 baten die Euronews-Mitarbeiter in einem [Brandbrief](#) an den Vize-Kommissionspräsidenten für den digitalen Binnenmarkt Andrus Ansip um Hilfe.

Zwischen staatlicher und wirtschaftlicher Einflussnahme die Unabhängigkeit zu wahren ist eine Gratwanderung für den Sender. Ein Euronews-Bericht ([23.01.2018](#)) über eine Initiative der russischen Armee, die Kindern auf der Krim beibringt, Landminen zu entschärfen, führte zu einer Protestnote des ukrainischen EU-Botschafters. Er sei geschockt über den positiven Bericht, der mit keinem Wort die Annexion der ukrainischen Krim durch Russland erwähnte. Euronews korrigierte dies nachträglich, doch der Verdacht der Russlandfreundlichkeit war wieder einmal bestätigt worden ([Euractive 25.01.2018](#)). Umgekehrt wehrt sich der Sender dagegen, von der EU instrumentalisiert zu werden. So Vorstandschef Michael Peters:

«Einige Europäer wünschen sich, dass wir ein europäisches Instrument der Soft Power sind. Zum Beispiel haben wir ein Problem mit einigen europäischen Personen, die möchten, dass die russische Ausgabe von Euronews die europäische Propaganda widerspiegelt»

(Guardian 27.02.2015).

Russische Propaganda und allgemeine Desinformation sind seit Russlands Annexion der ukrainischen Krim im März 2014 zu einem Problem für die europäische Öffentlichkeit geworden (vgl. EUvsDisinfo, [The Strategy and Tactics of the Pro-Kremlin Disinformation Campaign](#), 27.06.2018). Im März 2015 beauftragte der Europäische Rat die [Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik](#), einen Aktionsplan für strategische Kommunikation auszuarbeiten. Ergebnis ist die Kampagne **EU vs Disinformation** der East Stratcom Task Force des [Europäischen Auswärtigen Dienstes](#) (EAD). Ihre Aufgabe ist es, die EU wirksamer in der Region zu kommunizieren, Medienvielfalt zu fördern

und Desinformationen zu bekämpfen. Ihr zentrales Organ ist der [Disinformation Review](#), in dem bereits über Tausende Fälle von Pro-Kreml Desinformation dokumentiert worden sind. Die Beiträge werden in 18 Sprachen über die Social Media-Kanäle der EU-Delegationen in der Region, im Fernsehen sowie über andere Medien und öffentliche Veranstaltungen verbreitet.

Außerdem berief die EU eine [Hochrangige Expertengruppe zu Fake News und Online-Desinformation](#) aus Vertretern der Zivilgesellschaft, Plattformen, sozialen Medien und Nachrichtenmedienorganisationen sowie aus Journalisten und Wissenschaftlern ein, die im März 2018 ihren [Abschlussbericht](#) vorlegte. Auf eine [öffentliche Konsultation](#) zum Thema folgte im April 2018 die [Mitteilung der Kommission zur Bekämpfung von Desinformation im Internet: ein europäisches Konzept](#). Ein zentraler Vorschlag in diesen Texten ist die Selbstregulierung der Akteure. Daraus entstand der EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation, den Facebook, Google, Twitter, Mozilla sowie Vertreter von Werbetreibenden und Werbeindustrie im September 2018 unterzeichneten. Im Vorfeld der Europawahl 2019 fordert die EK von den Plattformen monatliche Berichte darüber, wie sie ihre Selbstverpflichtungen umgesetzt und welche Maßnahmen sie ergriffen haben, um die Kontrolle der Anzeigenschaltungen zu verbessern, die Transparenz der politischen Werbung zu gewährleisten und gegen gefälschte Konten und die böswillige Nutzung von Bots vorzugehen. Die fünf Berichte hat die EK zusammen mit ihrer eigenen Bewertung veröffentlicht (s. die [EU-Übersichtsseite Tackling online disinformation](#)).

Im Innern tragen die Bemühungen der EU Früchte, Regionen und Bürger zu aktivieren. So vernetzen sich z.B. Städte in der [Europäischen Städte-Koalition gegen Rassismus](#) (ECCAR), 2004 von der UNESCO initiiert, oder in der globalen Munizipalismus-Bewegung [Fearless Cities](#). Beispiele für europäische Bürgerinitiativen sind die 2007 gegründete transnationale, zivilgesellschaftliche Organisation [European Alternatives](#) und die Bürgerbewegung [WeMove.eu](#), die sich für ein besseres Europa einsetzt, für gesellschaftliche und ökonomische Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit und bürgernahe Demokratie. Auf diese Weise wächst Europa von unten zusammen.

Zugleich wird die europäische Union von [Migrations-](#), [Brexit-](#) und Corona-Krisen in ihrem Bestand bedroht. Die Meinungsmacht und Meinungsmache der Internet-Plattformen aus den USA und zunehmend China – Beispiel: Tiktok – wächst weiter. Der Strukturwandel der Öffentlichkeit hin zu dem, was Yochai Benkler die «vernetzte Öffentlichkeit» (Networked Public Sphere) nennt, fordert die gesamte Medienlandschaft heraus. Die private und öffentliche Meinungsbildung stehen unter dem Einfluss von Desinformation, Hassbotschaften, Verschwörungstheorien, Polarisierung und Filterblasen. Es ist deutlich, dass weiterhin intensiv über einen europäischen Kommunikationsraum nachgedacht werden muss. Insbesondere ein Garant der Demokratie, die ÖRM, muss sich neu erfinden und vor der Gesellschaft rechtfertigen. Einige denken dabei weiterhin an Fernsehen und Radio. Andere sehen schon im Streben nach einer europäischen Öffentlichkeit die Gefahr, dass es zu einem «Radio Free Europe 2.0» (in Anlehnung an den US-amerikanischen

Propagandasender, der im Kalten Krieg von München aus und finanziert von der CIA den Ostblock beschallte) geraten und die Wahrnehmung der EU als «gute Diktatorin» stärken könnte. Statt eines Supermediums schlagen sie einen dezentralen Ansatz der Europäisierung durch Förderung bestehender Qualitätsmedien vor. Ein Beispiel für europaweite dezentrale Recherche und Veröffentlichung ist *Investigate Europe*. Wieder andere argumentieren, es gäbe schon reichlich europäische Öffentlichkeit: Arte, Euronews und *EuroparlTV*, *EU-Observer*, *Eurozine*, *Politico-EU* sowie eine Fülle von Forschungseinrichtungen und Think Tanks zu Europafragen. Schließlich berichten auch nationale Medien ausgiebig über EU-Themen wie das neue europäische Urheberrecht, die Regulierung von Glyphosat, die Steuer für Internet-Unternehmen oder den Brexit.

Doch angesichts der Lage der EU nach dem Brexit ist deutlich, dass weiterhin intensiv über einen europäischen Kommunikationsraum nachgedacht werden muss. Insbesondere der Strukturwandel der Öffentlichkeit hin zu dem, was Yochai Benkler die «vernetzte Öffentlichkeit» (*Networked Public Sphere*) nennt, fordert die gesamte Medienlandschaft heraus. Der Garant der Demokratiefunktion, der ÖRR, ist in eine Identitätskrise gestürzt und muss sich neu erfinden und vor der Gesellschaft rechtfertigen.

Youtube, Facebook, Snapchat haben für die Meinungsbildung eine derartige Bedeutung angenommen, dass ÖRM in ganz Europa die Notwendigkeit sehen, ihre Inhalte dort zu verbreiten, um vor allem junge Menschen weiterhin zu erreichen. Damit haben sie durchaus Erfolg, wie *Funk*, das junge Angebot von ARD und ZDF zeigt. Gleichzeitig haben sie Bauchschmerzen, dass sie dort keine Kontrolle über den Kontext ihrer Inhalte haben. Ihnen wird vorgeworfen, mit ihren Inhalten den Reichtum der Plattformen zu mehren. Und dann schreiben auch noch die Nutzer den Plattformen die Inhalte der ÖRM zu, deren Wiedererkennbarkeit dadurch verschwimmt.

Das Geschäftsmodell der Plattformen besteht im Kern aus der Erstellung von Nutzerprofilen und deren Versteigerung an Werbetreibende. Um ihren Nutzern möglichst viel Werbung zeigen zu können, steuern sie ihre Aufmerksamkeit, um sie möglichst lange im eigenen «Ökosystem» zu halten. Das geht am besten mit Aufregertemen, Sensationen, Kontroversen, Hass und Verschwörungstheorien, ob im Boulevard oder im Netz. Die ÖRM begeben sich mit ihren Inhalten also in Umgebungen, in denen Algorithmen über die Sichtbarkeit von Inhalten entscheiden, die für dieses Geschäftsmodell optimiert sind, nicht für eine demokratische Öffentlichkeit.

Auch staatliche Überwachung lässt den Ruf nach «digitaler Souveränität» lauter werden. Die Snowden-Enthüllungen 2013 waren ein Weckruf: Europa braucht eine eigene digitale Infrastruktur, die Europa selbst kontrolliert und nicht Dritte und die auf europäischen Werten ruht: Vielfalt, Gemeinwohlorientierung und Datenschutz, bei dem die EU mit der DSGVO einen globalen Leuchtturm gesetzt hat.

So erhob Dietmar Köster, MdEP (S&D), im Dezember 2015 auf einer [Konferenz über die Zukunft des Urheberrechts](#) die Forderung nach einer öffentlich-rechtlichen Plattform. Streaming-Dienste wie Netflix müssten gesetzgeberisch im öffentlichen Interesse stärker kontrolliert werden. Parallel sollten öffentlich-rechtliche Plattformen mit größeren demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Organisationen und Bürgerinnen und Bürger geschaffen werden. Es brauche ein Gegengewicht zu Marktprozessen.

«Ich glaube, dass es in der Öffentlichkeit eine zunehmende Sensibilität gibt, was die Gestaltung der digitalen Welt betrifft, und da können öffentlich-rechtliche Einrichtungen eine positive Rolle spielen.»

(D. Köster im [Interview mit Jörg Wagner 03.12.2015](#)).

Der grüne Europaabgeordnete Sven Giegold fordert eine öffentlich-rechtliche Plattform zur EU-Politik ([13.03.2018](#)). Auch die ehemalige grüne MdEP Helga Trüpel tritt für eine «gut regulierte öffentlich-rechtliche digitale europäische Plattform» ein ([MMM 28.08.2018](#)).

Überall wird die Forderung nach nicht-kommerziellen Plattformalternativen lauter. Auch das Projekt einer europäischen «Supermediathek» des ARD-Vorsitzen Ulrich Wilhelm ist maßgeblich von der Bedrohung durch Youtube, Facebook und Google motiviert. Diese kontrollierten mit ihren Algorithmen die Sichtbarkeit von Inhalten im Netz und seien für «unglaubliche Fehlentwicklungen mit Desinformation und Wahlbeeinflussung» verantwortlich.

«Damit haben wir die Frage, welcher Inhalt mit welcher Relevanz veröffentlicht wird, nicht mehr in der Hand. Das ist bedenklich, wenn es um politische Inhalte oder gesellschaftlich wichtige Themen geht, und wirft auch Fragen der Souveränität auf: Europa ist in Gefahr, die digitale Hoheit über seine prägenden Werte zu verlieren. [...] Was wir brauchen, ist eine europäische digitale Infrastruktur – eine Plattform von Qualitätsangeboten im Netz, an der sich die öffentlich-rechtlichen, die privaten Rundfunkanbieter, die Verlage, aber auch Institutionen aus Wissenschaft und Kultur und viele andere beteiligen können.»

([Handelsblatt 23.09.2018](#)).

Es gehe nicht darum, so Wilhelm, die großen US-Plattformen zu ersetzen. Vielmehr «brauchen wir eine Art europäisches Youtube mit Elementen von Facebook für den direkten Austausch mit den Nutzern sowie einer guten Suchfunktion – also ein Angebot, das von Youtube, Facebook und Google gelernt hat, aber auf europäischen Idealen von Vielfalt, Qualität und Offenheit aufbaut». An den Erfolgchancen hat Wilhelm keine Zweifel. Denn: «In Europa stehen hunderte Millionen Nutzer für eine neue Plattform bereit, die in unserer europäischen Kultur und Rechtsordnung wurzelt», nicht zuletzt in unserem Verständnis von Privatsphäre und Datenschutz. In den Vordergrund treten nun Komponenten wie Suche, Interaktion und ein Login, das den Schutz der

zu einem persönlichen Account gesammelten Daten sichert. Zwar sprach er immer noch von einer Plattform, die täglich Millionen Nutzer zusammenbringen solle, aber verstärkt von einer Infrastruktur, einem digitalen Ökosystem für Europa.

Die bilaterale Kooperation erhielt Vorschub, als im Januar 2019 Frankreich und Deutschland den Vertrag von Aachen schlossen. Darin verpflichteten sich die beiden Länder zur Schaffung eines gemeinsamen Kultur- und Medienraums und als eine konkrete Maßnahme zur Einrichtung einer «digitalen Plattform, die sich insbesondere an junge Menschen richtet».

Um den Aachener Vertrag ist inzwischen ein Wettstreit entsponnen, wer mit der darin geplanten digitalen Plattform gemeint sei. Das Wilhelm-Lager sieht das Projekt auf den eigenen Leib geschneidert. Auch Arte als europäischer Kulturkanal kann sich mit Recht vom Aachener Vertrag angesprochen fühlen. Ein weiteres Projekt ist eine digitale Plattform mit mehrsprachigen Informationen für junge Menschen in Europa von der Deutschen Welle (DW) und France Médias Monde (FMM) unter dem Arbeitstitel «Enter!» (DW-PM 12.09.2019). Ein Pilotprojekt mit Unterstützung der Europäischen Kommission soll 2020 starten. Weitere öffentlich-rechtliche Auslandssender sollen hinzukommen. DW und FMM betreiben bereits seit März 2017 zusammen mit der italienischen Nachrichtenagentur Ansa das Portal «[InfoMigrants](#)», das Migranten auf Arabisch, Englisch, Französisch, Paschtu und Dari informiert und im vergangenen Jahr 37 Millionen Nutzer erreichte. Eine weitere gemeinsame Initiative, an der neben DW und FMM auch BBC und Voice of America beteiligt sind, ist der türkischsprachige [Youtube-Kanal +90](#), der im April 2019 online ging.

Die Unterstützung für eine europäische digitale mediale Infrastruktur, die sich 2019 quer durch das Parteienspektrum ausgedrückt hat, ist nichts weniger als erstaunlich. Im November meldeten sich die Grünen-Politiker Robert Habeck und Malte Spitz zu Wort mit der Forderung nach einer «europäischen Medienplattform als werbefreier, öffentlicher Raum der digitalen Kommunikation» ([T-Online 08.11.2019](#)). Es müssen Alternativen zu Facebook, YouTube & Co her, aber sie einholen zu wollen, wäre müßig.

Dazu sollen die europäischen Öffentlich-Rechtlichen wie ARD, ZDF, BBC, RAI und DR zusammenarbeiten, ähnlich der Idee von Arte. Zudem solle die Plattform, so Habeck und Spitz, Kooperationen eingehen, «insbesondere mit öffentlichen Stellen. Qualitativ geprüfter Medieninhalt, zum Beispiel aus Hochschulen, Museen, Parlamenten könnte bereitgestellt werden. Auch eine Zusammenarbeit mit Angeboten wie Wikipedia wäre wünschenswert.» Schließlich soll die Plattform Nutzern die Möglichkeit bieten, Inhalte zu teilen, zu remixen, eigene Inhalte bereitzustellen und zu diskutieren. Technisch soll die Plattform auf Freier Software und offenen Schnittstellen, hohem Datenschutz und IT-Sicherheit beruhen. Sie wäre Testlabor und Innovationstreiber zugleich. Organisatorisch soll sie unabhängig sein von Politik und Markt und zu einem relevanten

Anteil aus dem Rundfunkbeitrag finanziert werden. An Aufsicht und Steuerung seien Nutzerinnen zu beteiligen ([Habeck/Spitz 08.11.2019](#)).

Tatsächlich haben sich an verschiedenen Orten Europas Initiativen von Vertretern aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, ÖRM, Medienproduktion und Kulturerbe gebildet, die dieses Modell einer nicht-kommerziellen europäischen Medieninfrastruktur weiterentwickeln. Das Problem ist, wie wir gesehen haben, nicht ein Mangel an Inhalten. Deren Urheber – eigentlich eine Selbstverständlichkeit, doch auch daran mangelt es oft genug – angemessen vergütet werden müssen. Was fehlt, ist eine Umgebung, in der die vorhandene Fülle zusammenfinden kann. Die kulturelle und mediale Vielfalt, die Europas Identität und Stärke ausmacht, gilt es, durch Protokolle und Schnittstellen zu vernetzen. Die Antwort kann also keine riesige, monolithische Plattform für ganz Europa sein, mit allem für alle in 24 Amtssprachen. Ein dezentrales Netzwerk für Informationsflüsse auf einer gemeinsamen offenen Infrastruktur entspricht viel eher dieser Idee einer Einheit in Vielfalt und Dynamik.

Doch wie kann man sich ein auf eine freie und offene Infrastruktur gestütztes europäisches Mediennetzwerk vorstellen? Ein Vorbild ist [Europeana](#), ein Netzwerk aus mehr als 3.500 Kulturerbeinstitutionen in ganz Europa. Wie Arte wurde Europeana von der Politik gestartet. Besorgt über das Google-Books-Projekt schrieben 2005 sechs europäische Staatschefs, darunter Schröder, Chirac und Berlusconi, einen gemeinsamen Brief an die EU-Kommission, in dem sie ein öffentlich finanziertes Gegenstück forderten. 2008 wurde Europeana gegründet. Sein Kernbetrieb wird von der EU als Digitale Service-Infrastruktur finanziert. Mehr als 75 Millionen digitale Objekte liegen in den jeweiligen Datensilos der teilnehmenden Museen, Bibliotheken und Archive. Ein Metadaten-Standard verknüpft sie und erlaubt es, Ausstellungen und thematische Sammlungen aus dem gesamten Korpus zu kuratieren. Z.B. die Ausstellung zum Jahrestag der Schuman-Erklärung, die 1950 den Grundstein für die Europäische Gemeinschaft legte.

Auch die europäische Cloud Gaia-X wird kein zentralisiertes Rechenzentrum für den ganzen Kontinent werden, sondern ein Netzwerk von kleineren und mittelgroßen Cloud- und Edge-Anbietern, verbunden über ein gemeinsames Protokoll. Auf dem deutschen Digital-Gipfel 2019 wurde Gaia-X vorgestellt. Ende 2020 soll sie den Betrieb aufnehmen ([BMBF 29.10.2019](#)). An dem öffentlichen, wiederum von Deutschland und Frankreich vorangetriebenen Projekt sind Anwender und Anbieter aus der öffentlichen Verwaltung, dem Gesundheitswesen, von Unternehmen und wissenschaftlichen Einrichtungen beteiligt. Die von den europäischen Werten ausgehenden Leitprinzipien decken sich weitgehend mit denen von Open Spaces: europäischer Datenschutz, Offenheit und Transparenz, Souveränität und Selbstbestimmtheit, Modularität und Interoperabilität sowie Nutzerfreundlichkeit.

Eine weiteres Beispiel für eine technisch wie inhaltlich freie, offene und verteilte Wissensinfrastruktur ist die [Wikipedia](#). Ihre Entwicklung von einem belächelten Hobbyistenprojekt –

«Da dürfen alle alles reinschreiben?» – zu *der* Enzyklopädie des Internet bleibt verblüffend und ein Ansporn, das etwas Ähnliches auch für unsere journalistisch-redaktionelle Informationsversorgung gelingen kann. Ähnlich ist auch der Auftrag von Wikipedia und Öffentlich-Rechtlichen: keine Werbung, nicht profitorientiert, den höchsten Ansprüchen an Qualität, Quellen, Faktizität und dem Anspruch verpflichtet, das Wissen der Welt allen frei zur Verfügung zu stellen. Entsprechend gibt es bereits seit einigen Jahren Gespräche über eine Zusammenarbeit. Die größte Hürde dabei sind die Urheberrechte, die die Sender oft nur für bestimmte Nutzungen erwerben. Die Wikipedia verlangt dagegen eine Freilizenzierung, die auch Bearbeitung und kommerzielle Nutzung erlaubt. Doch auch hier gibt es Annäherungen. Wie ZDF-Fernsehratsmitglied Leonhard Dobusch berichtete, veröffentlichte die ZDF-Dokureihe Terra X im Oktober 2019 erstmals Videos unter einer freien, Wikipedia-kompatiblen Lizenz. Inzwischen sind die Clips rund ums Thema Erderhitzung bereits in einer Reihe von Wikipedia-Artikeln platziert.

Der politische Konsens über eine konzertierte Stärkung der gemeinwohlorientierten, digitalen europäischen Öffentlichkeit ist gewachsen, von unten bei digitalen Medienmachern, Wissenschaftlern, Entwicklern und Aktivisten genauso wie in der großen Politik. Differenzen scheint es vor allem in der Frage zu geben, wer sie bezahlen soll und ob Werbung erlaubt oder – als ein Quell des Übels der Plattformwelt – ausgeschlossen werden soll.

Was ist also zu tun? Das Beispiel des Jungen Angebots Funk von ARD und ZDF hat gezeigt, dass sich das öffentlich-rechtliche System nicht einfach als Ganzes digitalisieren lässt. Es brauchte den politischen Willen, einen Freiraum zu schaffen, in dem eine kleine, agile, digital-affine Einheit experimentieren, Fehler machen und sich frei vom Tagesgeschäft ganz auf Innovation konzentrieren kann. Und ein kleines Budget von 45 Millionen Euro.

Eine ähnliche Entwicklungsumgebung braucht es auch für die Infrastruktur der europäischen digitalen Öffentlichkeit. Das muss sich auch Wilhelm vorgestellt haben, als er für sein Projekt ein deutsch-französisches Startup mit einer öffentlichen Anschubfinanzierung von 50 Millionen Euro vorschlug – unabhängig von Haushalt und Institutionen der ÖRM. Auch Markus Beckedahl, RBB-Medierrat und Chefredakteur von Netzpolitik.org, hält nichts davon, dass ARD und ZDF anfangen, eine Alternative aufzubauen. Stattdessen schlug er vor, zehn Prozent des Beitragsaufkommens in einen Fonds für nichtkommerzielle Netzinnovationen zu stecken.

«Damit könnten wir vielleicht das Facebook von morgen bauen, wo wir dann alle hingehen können, weil es datenschutzfreundlich, offen und sicher ist.»

(Zeit 10.04.2018)

Das Schöne an Software: sie lässt sich ohne Zusatzkosten skalieren. Was sich an einer Stelle bewährt hat, kann von allen Interessierten übernommen werden. Alle bleiben

in ihren Silos, wie bei Europeana. Niemandem wird etwas weggenommen. Gleichzeitig öffnen Interoperabilität, offene Protokolle und Standards, offene APIs die Tore zu einer neuen Welt. Zu Europa.

Der Autor

Volker Grassmuck ist Publizist und Mediensoziologe. Im Jahr 1999 Promotion über die Mediengeschichte Japans. Er gehört zu den Erstunterzeichnern der Petition Pro Netzneutralität, deren Ziel die Verhinderung der Aufhebung des im Internet bis dato herrschenden Gebotes der Netzneutralität ist.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Kontakt: Anne Ulrich, Referat Demokratie **E** ulrich@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: Juni 2020

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Books zum Downloaden unter
www.boell.de/publikationen