

Stellungnahme zum ZDF-Gutachten

für
Anhörung des Ausschusses für Medien, Digitale Infrastruktur und Netzpolitik
des Landtages Rheinland-Pfalz, 12. Januar 2017
von

Dr. Volker Grassmuck
Mediensoziologe, Berlin
vgrass@vgrass.de
20.01.2017



- zu Vorlage 17/524 -

Inhalt

Medien vom Internet aus neu denken.....	2
Auftrag im Netz.....	3
Public Value.....	6
„Cloud-TV“ und digitales Ökosystem.....	7
Webvideo.....	8
Integration gegen Fragmentierung.....	9
Partizipation.....	9
Von Verweildauern zu Archiv.....	10
Von Sender zu Plattform: Public Open Space.....	11
Öffentlich-rechtliche Medien sind kein Markt.....	12

Das Gutachten von Dieter Dörr, Bernd Holznagel und Arnold Picot, [Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud](#), im Auftrag des ZDF, vorgestellt am 4. November 2016, ist einer der besten Darstellungen der aktuellen Herausforderungen für öffentlich-rechtliche Medien. Zusammen mit dem [Konzept des neuen Jugendangebots von ARD und ZDF](#) (Juni 2015), das am 01.10.2016 unter dem Namen „[Funk](#)“ gestartet ist, und dem von der BBC im Rahmen ihrer Charter-Erneuerung vorgelegten Konzept „[British, Bold, Creative](#)“ (September 2015), auf die die Gutachter sich ausgiebig beziehen, gibt es einen fundierten Überblick über die Lage und die Ideen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Übergang von Rundfunk zu Internet.

An einem lassen die Gutachter keinen Zweifel: öffentlich-rechtliche Medien sind auch im Internet-Zeitalter unerlässlich. Demokratie braucht Medien, die von der Allgemeinheit beauftragt, finanziert und kontrolliert werden. Sie braucht eine journalistische Selbstbeobachtung der Gesellschaft im öffentlichen Interesse und Auftrag, unabhängig von politischen und wirtschaftlichen Interessen, qualitätsgesichert nach den höchsten journalistisch-redaktionellen Standards, der Gesellschaft Rechenschaft leistend, mit einer Perspektive auf die Vielfalt des Gesellschaftsganzen.

Die Vielzahl der Meinungen im Netz sei nicht gleichbedeutend mit Vielfalt, schreiben sie. Tatsächlich finden sich alle erdenklichen Meinungen, auch die extremsten, aber eines gibt es ohne die Öffentlich-Rechtlichen nicht: eine in „postfaktischen“ Zeiten dringend notwendige, verlässliche, faktische Berichterstattung und eine vielfältige

Debatte, kurz: eine solide und unparteiische Grundlage für persönliche und kollektive Meinungsbildung. Deshalb ist die Abschaffung öffentlich-rechtlicher Medien keine Option.

Aus mediensoziologischer Sicht ist das Gutachten weiterhin zu stark vom Rundfunk aus gedacht. Das Internet erscheint an vielen Stellen als Neuland. So wäre es nicht nötig gewesen, das, wie die Autoren selbst schreiben, „plakative“ Schlagwort „Cloud-TV“ als Leitbegriff zu verwenden. Die Debatte in den USA, die keine öffentlich-rechtliche Medien kennen, liefert nicht immer hilfreiche Begriffe für die heimischen Fragestellungen.

Eine der Wissensordnung digitaler Medien sehr angemessene Idee ragt heraus: Von der BBC inspiriert schlagen die Autoren vor, die öffentlich-rechtlichen Online-Präsenzen zu einer Plattform ausbauen, zu einem öffentlichen Raum für Inhalte hoher Qualität, an dem sich auch andere Kultur- und Wissenschaftseinrichtungen wie Museen, Archive, Bibliotheken beteiligen. Die Autoren nennen ihn „Public Open Space“.

Medien vom Internet aus neu denken

Das Internet als massenhaft genutztes Medium ist zwanzig Jahre alt, gilt aber vom Fernsehen aus betrachtet immer noch als Neues Medium. Darin werden die verschiedenen Entwicklungsgeschwindigkeiten deutlich. Der Generationenabriss, den die Autoren durchaus konstatieren, setzt schon 1984 mit Beginn des dualen Systems ein, als das junge Publikum zu den neuen privaten Sendern abwanderte. Das Radio hat mit eigenen Jugendwellen wie dem 1987 gegründeten Radio Bremen 4 schnell darauf reagiert. Im öffentlich-rechtliche Fernsehen erhielt das Thema erst 2005 eine Dringlichkeit, nicht zufällig in dem Jahr, in dem Youtube gegründet wurde. Der damalige ZDF-Intendant Markus Schächter hielt im Oktober 2005 eine Brandrede für eine Digitalstrategie sowie dafür, die Zuschauerstruktur zu verjüngen.¹ Digitalen Fernsehkanäle für junge Publika starteten erst ab 2009 mit ZDFneo, ZDFkultur und EinsPlus.

Öffentlich-rechtliche Telemedien begannen 1983, als Bildschirmtext mit einem eigenen Staatsvertrag² eingeführt wurde. Der erste öffentlich-rechtliche Internet-Auftritt war 1996 ARD.de (in der [WayBackMachine](#)). Die Mediathek des ZDF startete 2001, die der ARD 2008. Zwischen den beiden Mediatheken lag eine dramatische europarechtliche Zäsur. Von 2002 bis 2004 reichten der Verband Privater Rundfunk und Telemedien e. V. (VPRT) und seine größten Mitglieder Beschwerden bei der EU-Kommission ein. Sie richteten sich insbesondere auf bestimmte Online-Dienste, die mutmaßlich nicht unter den öffentlich-rechtlichen Auftrag fielen und damit gegen europäisches Beihilferecht verstießen. Ergebnis des Verfahrens war der [Beihilfekompromiss von 2007](#). Darin sagte Deutschland zu, die öffentliche Beauftragung durch ein dreistufiges Prüfverfahren für alle neuen oder veränderten digitalen Angebote der öffentlichen Rundfunkanstalten zu präzisieren. „Telemedien“ wurden erstmals mit der Änderung 2006 in den Rundfunkstaatsvertrag aufgenommen, der 2007 in „Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien“ umbenannt wurde.

Diese Regelungen tragen die Autoren natürlich vor, doch denken sie öffentlich-rechtliche Medien entlang des Pfads der rundfunkrechtlichen Entwicklung weitgehend vom Fernsehen aus. Das lineare Fernsehen, so ihre These, stelle trotz der neuen Angebote weiterhin ein zentrales Medium dar, dessen Nutzung auf hohem Niveau stabil bleibe. Die [ARD/ZDF Onlinestudie 2016](#), die erst nach Fertigstellung des Gutachtens

¹ In Funkkorrespondenz 41/2005; vgl. Markus Schächter, [In der Spur bleiben ... 2005 – Markstein auf dem Weg zum erfolgreichen Qualitätsfernsehen](#), in ZDF-Jahrbuch 2005.

² [Bildschirmtext-Staatsvertrag](#) vom 6. Dezember 1991.

erschien, zeigt, dass die tägliche Internet-Nutzung im Bevölkerungsdurchschnitt im vergangenen Jahr erstmals auf mehr als zwei Stunden gestiegen ist. Die 14- bis 29-Jährigen verbringen täglich 4:05 Stunden im Netz, ein Zuwachs um eine gute halbe Stunde in einem Jahr. Genauso viel, 245 Minuten, nutzte die Gesamtbevölkerung das Fernsehen. Bei den 14- bis 29-Jährigen waren es nur noch 124 Minuten während sie 30 Minuten täglich Webvideos schauten. Die Behauptung einer stabilen Fernsehnutzung hat also eine deutlich beschränkte Halbwertszeit.

Auch der Begriff der „Konvergenz der Medien“ zeigt die Verhaftung im Alten. „Konvergenz“ suggeriert, dass zwei Dinge sich aufeinander zu entwickeln. In der Tat beobachten wir die großen Anstrengungen der Rundfunkanstalten ins Internet zu „konvergieren“. Aber wenn wir ehrlich sind, müssen wir feststellen, dass das Internet, davon, dass nach allen anderen gesellschaftlichen Bereichen nun auch noch der Rundfunk in es hineinwächst, gänzlich unbeeindruckt ist. Auch die Behauptung, das Jugendangebot entspreche der fortschreitenden Konvergenz der Medien kann nicht überzeugen, da es ausschließlich im Internet existiert.

Ebenso verliert die (in der AVMD-Richtlinie festgeschriebene) Unterscheidung von linearen und nichtlinearen Angeboten im Internet ihre Bedeutung. Von hier aus erscheint ein lineares Programm nur als eine weitere Playlist, und da man nicht einmal vorspringen kann, wenn einem ein Beitrag nicht gefällt, als eine Playlist mit eingeschränkter Funktionalität.

Wie bei einem Rechtsgutachten zu erwarten, ist ein Großteil der Arbeit der Darstellung des verfassungs-, europa- und einfachrechtlichen Ist-Zustandes gewidmet. Kurzfazit: alle drei eröffnen dem Rundfunkgesetzgeber, also den Ländern, weite Spielräume, wenn sie nicht gar eine Weiterentwicklung auf allen vorhandenen Übertragungswege gebieten, damit die Öffentlich-Rechtlichen ihren Auftrag erfüllen können.

Diese Spielräume haben die Länder genutzt, als sie auf ihrer MPK 2014 ein Jugendangebot von ARD und ZDF beschlossen: ausschließlich im Internet, ohne Sendungsbezug, ohne Verweildauerbeschränkungen, ohne (formalen) Drei-Stufen-Test, direkt im Rundfunkstaatsvertrag beauftragt und mit einem Etat von 45 Millionen Euro.³ Die Gutachter bezeichnen das Jugendangebot als wichtigen Schritt zu einer zeitgemäßen Beauftragung, wie sie das deutsche Verfassungsrecht verlangt und das Europarecht ermöglicht.⁴

Die Anforderungen, die die Gutachter für den Online-Bereich formulieren, sind weitgehend mit Funk umgesetzt. Sie richten sich dann darauf, die für Funk geschaffenen Freiheiten zu generalisieren, indem die Telemedienbeauftragungen für alle Altersklassen überarbeitet werden.

Auftrag im Netz

Historisch hat sich die Sonderrolle des Rundfunks gegenüber der Presse aus seinen medientechnologischen Merkmalen begründet: der knappen öffentlichen Ressource Funkspektrum und ihrer besonderen Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft. Deren Meinungsmacht hatte sich im Nationalsozialismus dramatisch gezeigt.

³ [Ergebnisprotokoll der Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder](#) vom 15. - 17. Oktober 2014 in Potsdam.

⁴ Vgl. Grassmuck, [Das Jugendangebot ist das Nadelöhr für den Fortbestand öffentlich-rechtlicher Medien](#), Grundversorgung 2.0, 17.06.2015.

Doch das Ende der Terrestrik ist absehbar. 2016 ist die Nutzung von DVB-T erneut um fast einen Prozentpunkt auf nurmehr 9% der TV-Haushalte zurückgegangen.⁵ Mit dem aktuellen Wechsel von DVB-T zu DVB-T2 werden die Nutzerzahlen absehbar weiter sinken. Die Gutachter führen das Riepilsche Gesetz an, demzufolge alte Medien nicht aussterben, wenn neue sich verbreiten. Doch genau das ist für das Antennenfernsehen zu erwarten. Sinkt die Nutzung von DVB-T2 weiter, wird die Blockierung höchst wertvoller Frequenzen sich nicht mehr rechtfertigen lassen. Die Mobilfunken stehen bereits in den Startlöchern, um diese zu ersteigern. Es wird also bald – vielleicht schon ab 2020 – nicht mehr rund gefunkt. Darin liegt die Ironie des Namens „Funk“ für das im Oktober gestartete Jugendangebot, das gerade das nicht mehr ist: Funk. Es ist ihm gar verboten, seine Inhalte über Rundfunkfrequenzen zu verbreiten.⁶

Im Internet, in dem jeder angeschlossene Knoten eine Adresse hat, von der aus er empfangen und senden kann, ist die nachrichtentechnische wie soziale und kulturelle Vernetzung eine vom Rundfunk grundsätzlich verschiedene. Daher muss sich der klassischen Rundfunkauftrag aus seinem Funkzusammenhang lösen und eine neue Fundierung suchen.

Den Medienwechsel von Funk zu Internet-Protokoll würdigen die Gutachter in den medienrechtlichen Begriffen von linearen und nicht-linearen Angeboten. Diese würden in der Nutzung „verschmelzen“, sich ergänzen, keinen Unterschied mehr machen, der permanente Wechsel werde zur Gewohnheit. Allerdings gehen nicht-lineare Angebote „zeitlich zu Lasten der herkömmlichen linearen TV-Angebote und treiben die Fragmentierung der Nutzerschaft voran.“ Eine Ablösung des linearen Programmfernsehens sehen sie auf absehbare Zeit nicht. „Vielmehr werden beide Angebotsformen nebeneinander bestehen und unterschiedliche Nutzerbedürfnisse bedienen.“

Als Beleg für die Komplementarität führen die Autoren Ergebnisse der ARD/ZDF Online-Studien 2013 und 2014 an. Die lassen sich jedoch als Trend lesen: Anders als die Gesamtbevölkerung, in der die 14- bis 29- Jährigen enthalten sind, finden diese auf Videoportalen, was sie suchen. Sie finden dort mehr Denkanstöße als im Fernsehen, erfahren mehr Dinge, die für ihren Alltag nützlich sind, mehr zum Entspannen, bes. Humor und sie erhalten mehr Gesprächsstoff. Einzig als Informationsquelle ist der Abstand zum TV gering. Kein Wunder: Es gibt im Webvideo keine Nachrichten. Beim Jugendangebot bleiben Nachrichten gar ausdrücklich ausgenommen. SWR-Intendant Peter Boudgoust hielt es schon im Vorhinein für einen enormen Geburtsfehler, einen solchen Kanal ohne Nachrichten zu starten.⁷ Vor dem Hintergrund des Medienjahres 2016 scheint es umso mehr ein Versäumnis. Um der aufkommenden Postfaktizität zu begegnen, braucht es mediums- und zielgruppenadäquate Formen der Nachrichtenvermittlung. [Heute+](#) ist ein Experiment in die richtige Richtung. Mit dem Hinweis auf die von der BBC geplante Einführung eines mobilen Newsstreams (der nicht von vornherein ein presseähnliches Angebot sei, das dem ÖRR nach dem Rundfunkstaatsvertrag prinzipiell untersagt ist), darf man vermuten, dass die Gutachter weitere solche Nachrichtenexperimente befürworten.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Öffentlich-Rechtlichen eine Entwicklungsgarantie zugesprochen. Die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sei auch unter Bedingungen neuer Kommunikationstechnologien zu gewährleisten. Die

5 Die Medienanstalten, [Digitalisierungsbericht 2016](#).

6 Nach §11g Abs. 5 [RStV](#).

7 [SWR-Intendant Peter Boudgoust zum geplanten Jugendkanal von ARD und ZDF: "Es wäre ein enormer Geburtsfehler, einen solchen Kanal ohne Nachrichten zu starten"](#), Journalist 27.12.2012.

Antwort auf die Frage, ob die drei entscheidenden Merkmale aus der Fernsehwelt auch im Internet Bedeutung besitzen, fällt den Gutachtern leicht: Auch und gerade hier spielten sie eine ganz bedeutende Rolle. Ohne Frage ist die inhärente Suggestivkraft von audiovisuellen Inhalten unabhängig vom Verbreitungsweg. Aktualität findet sich auf Twitter, in Video-Streaming-Apps auf dem Smartphone (wie [Periscope](#)) und Nachrichtentickern zu bestimmten Anlässen. Auch eine Breitenwirkung wird man Youtube-Kanälen mit mehrern Hundert Millionen Aufrufen kaum absprechen können. Doch was folgt daraus?

In der 4. Rundfunkentscheidung von 1986 ließ das Bundesverfassungsgericht erstmals private Rundfunkanbieter zu und definierte den Auftrag der Öffentlich-Rechtlichen im dualen System als „Grundversorgung“.⁸ Schon damals erwartete das Gericht nicht, dass das Privatfernsehen die grundgesetzlich essentiellen Funktionen für die demokratische Ordnung und für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik erbringen würde. Dies sei hinnehmbar, „solange und soweit jedoch die Wahrnehmung der genannten Aufgaben jedenfalls durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam sichergestellt ist.“ Kurz: Privaten Rundfunk kann es verfassungsrechtlich nur geben, wenn der öffentlich-rechtliche uns grundversorgt.

Die Gutachter beziehen sich auf dieses, wie sie es nennen, Modell der „kommunizierenden Röhren“: „Demnach darf eine Privilegierung der privaten Anbieter nur solange aufrechterhalten oder gar ausgebaut werden, wie sichergestellt ist, dass der ÖRR seinen klassischen Funktionsauftrag in vollem Umfang erfüllt beziehungsweise erfüllen kann.“ Werbefinanzierung gehe mit den integrationshemmenden Verlockungen der Skandalisierung und der Effekthaschereien einher, mit wirklichkeitsverzerrenden Darstellungsweisen, die Sensationelles und Skandalöses bevorzugen. „Diese Entwicklungen sind aber nur solange hinnehmbar, wie der ÖRR den klassischen Funktionsauftrag voll erfüllt.“

Für Rundfunkübertragungswege – Satellit, Kabel, IPTV, und Internet-TV-Weiterverbreiter wie Zattoo – heißt das, dass diese die öffentlich-rechtlichen Sender anbieten müssen („must-carry“). Doch was heißt es für das Internet insgesamt, oder auch nur für die meinungsmächtigsten Angebote, zu denen auch Social Media und Suchmaschinen gehören? Die Privilegierung privaten Anbieter muss beendet werden, diese müssen ihre „Telemedien“ einstellen, bis die Öffentlich-Rechtlichen mit ihrem Grundversorgungsauftrag im Netz hinterher kommen?

Hans-Jürgen Papier und Meinhard Schröder haben in ihrem Gutachten zu „Presseähnlichen Angeboten“⁹ einen anderen Weg gewählt. Rundfunk i.S.v. Art. 5 GG sehen sie durch drei Merkmale gekennzeichnet: 1.) handelt es sich um eine drahtlose oder drahtgebundene fernmeldetechnische Übermittlung durch physikalische Wellen, in Abgrenzung zur Presse, die ein körperliches Trägermedium und seine Vervielfältigung verlange. 2.) müsse sich das Angebot an eine unbestimmte Vielzahl von Personen richten und 3.) redaktionell gestaltet sein, in Abgrenzung zur Individualkommunikation. Sind diese Kriterien erfüllt, ergebe sich daraus, dass Internetangebote grundsätzlich als Rundfunk zu qualifizieren seien. Daran schließt sich der berühmte Satz an: "Im Internet konkurrieren Verlage mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf dem Gebiet des Rundfunks." Eine „Internet-Presse“ gebe es nach der verfassungsrechtlichen Pressedefinition hingegen nicht. Papier und Schröder sehen einen "spezifischen Internet-

8 [4. Rundfunkentscheidung](#), „Niedersachsen-Urteil“, BVerfGE 73, 118, 3. Juni 1986.

9 Hans-Jürgen Papier und Meinhard Schröder, „[Gebiet des Rundfunks](#)“, epd medien Nr. 60, 04.08.2010.

Grundversorgungsauftrag" der Öffentlich-Rechtlichen darin, mit ihren Online-Angeboten eine objektive, binnenplurale Informationsquelle darzustellen.

Dies und die Abwehr eines von den Verlegern geforderten Verbots von „Presseähnlichem“ ist ohne Frage verdienstvoll. Vom Internet aus kann seine Subsumierung unter den Rundfunkbegriff jedoch nicht überzeugen.

Die Spannung zwischen Rundfunk und Internet lässt sich in gewachsenen verfassungsgerichtlichen Begriffen kaum auflösen. Holznagel hat daher an anderer Stelle vorgeschlagen, eine Internetdienstefreiheit ausdrücklich in den Artikel 5 Grundgesetz aufzunehmen.¹⁰ Dies erlaube es, auf netzspezifische Gefährdungspotentiale für Vielfaltssicherung in der politischen Willensbildung einzugehen.

Ähnlich plädiert auch Wolfgang Hagen für eine Grundgesetzänderung, um der rundfunktechnischen Pfadabhängigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit zu entkommen: „Die Sicherung der Meinungsfreiheit vor dem Horizont eines neuen sozialen Gedächtnisses [des Internet], das ökonomisch derzeit von us-amerikanischen Großkonzernen nach puren Marktgesetzen hochgepusht wird, ist nach Artikel 5 weiterhin zweifelsfrei geboten, aus seinem bisherigen Wortlaut aber nicht herleitbar.“¹¹

Das Internet genauso ausdrücklich in Artikel 5 GG aufzunehmen, wie Presse und Rundfunk, wäre sicherlich die klarste Lösung. Allerdings verweisen die Gutachter auf die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG, der zufolge die ersten zwanzig Artikel des Grundgesetzes unveränderbar sind. Wieder einmal zeigt sich, dass es sich rächt, wenn man Regelungen technologiespezifisch formuliert – und sie auch noch auf ewig in Stein meißelt.

Vielleicht reicht es aber, auf den Vater des Konzepts „Grundversorgung“ zurückzugehen. Günter Herrmann, damals Juristischer Direktor des WDR, entwickelte es in seiner Habilitationsschrift „Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland“ (1975). Das Bundesverfassungsgericht übernahm das Konzept eine zeitlang und sieht, wie die Gutachter referieren, dafür „drei Elemente erforderlich, nämlich eine technologieneutral definierte Übertragungstechnik, die geeignet ist, die gesamte Bevölkerung zu erreichen, ein inhaltliches Angebot, das dem Rundfunkauftrag voll entspricht und zuletzt wirksame Mechanismen zur Sicherung der gleichgewichtigen Vielfalt im Rundfunkprogramm.“

Public Value

Damit tritt das eigentlich Besondere an öffentlich-rechtlichen Medien hervor, dass sie von der Allgemeinheit beauftragt, finanziert und kontrolliert werden. Die Finanzierung bleibt der Schlüssel: Wes' Brot ich ess', des' Lied ich sing'. Daher kann es eine journalistisch-redaktionelle Selbstbeobachtung der Gesellschaft im Gemeinwohlinteresse nur geben, wenn wir alle sie bezahlen.

Für die Verbindung von Auftragern und Auftragnehmern hat sich das Konzept „Public Value“ verbreitet. Der Harvard-Verwaltungswissenschaftler [Mark Moore](#) hat es in Abgrenzung gegen das neoliberale New Public Management der 1990er Jahre entwickelt. Dieses legte den Fokus auf individualisierte Leistungen in Bibliotheken, Arbeits- und Sozialämtern an Bürger, die nun „Kunden“ genannt wurden. Demgegenüber tritt bei Moore das öffentliche Interesse in den Vordergrund, das etwas anderes ist, als die

10 Z. B in: Becker/Weber (Hg.), Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen - Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, Nomos 2012.

11 Wolfgang Hagen, [Der Öffentlich-rechtlicher Rundfunk, die Pressefreiheit und der „Public Value“](#), 2014.

Summe der individuellen Interessen. Public Value sei Gegenstand der öffentlichen Aushandlung der kollektiv artikulierten und politisch vermittelten Präferenzen der Bürger. Aufgabe des Public Managers ist es nicht in erster Linie, Ergebnisse zu liefern, sondern als Diplomat einen konsultativen, kooperativen Prozess zu lenken, der alle 'Stakeholder' einbezieht und auf eine umfassende Vorstellung von Gemeinwohl zielt. Das Maß seiner Leistung sind nicht nur Resultate, sondern Legitimität, Fairness und Vertrauen.

Die BBC griff das Konzept 2004 vor der turnusmäßigen Erneuerung ihrer Charter auf und lud mit einem Grundlagendokument zu einer informierten öffentlichen Debatte ein, um einen Konsens über ihre weitere Entwicklung zu schaffen: „[Building Public Value: Renewing the BBC for the Digital World](#)“. Public Value wurde seither zu einer öffentlich-rechtlichen Zielvorgabe in ganz Europa (z. B. beim [ORF](#)). Transparenz, Partizipation und eine breite Deliberation über die für die Öffentlichkeit wertvollen Leistungen, die öffentlich-rechtlicher Medien erbringen, sind daher zentral für ihren Auftrag (vgl. Grassmuck, [Von Daseinsfürsorge zu Public Value](#), 2014).

Mit der Verlagerung der Medienrezeption vom Rundfunk zu digitalen vernetzten Medien verschiebt sich somit die Begründung öffentlich-rechtlicher Medien zur Aushandlung und Bereitstellung von „Public Value“.¹²

„Cloud-TV“ und digitales Ökosystem

Mit „Cloud-TV“ meinen die Gutachter eine vierten Fernsehgeneration, die Programmfernsehen, Video on Demand, Social Media sowie Personalisierungs- und Empfehlungssysteme bündelt.¹³ Dabei ist [Cloud Computing](#) eine der verwendeten technischen Infrastrukturen. Sie führt, wie so oft in der Internet-Wirtschaft, zu Konzentration und Monopolisierung. Entsprechend beklagen die Gutachter Oligopole bei ISPs und Cloud-Dienstleistern wie Amazon, Akamai, Google, Microsoft und IBM.

Mit dem wolzig modischen Begriff verstellen sich die Autoren jedoch den Blick auf alternative, dezentrale Architekturen. [Peer-to-Peer-Netze](#) hatten mit Napster erstmals bewiesen, dass sie große Datenmengen an eine große Zahl von Nutzern verteilen können. Das EU-Projekt P2P-Next (2008-2011),¹⁴ an dem auch die BBC und die European Broadcasting Union (EBU) beteiligt waren, erforschte, wie sich damit die nächste Generation des Internet-TV realisieren lässt. Auch [Zattoo](#) war 2006 als P2P-Netz gestartet, in dem TV-Streams über Bittorrent weiter verteilt wurden. 2009 entschloss sich das schweizer Unternehmen auf eine traditionelle Server-Architektur umzustellen, da die Upload-Raten bei üblichen asynchronen DSL-Anschlüssen nicht ausreichten. Mit dem Breitbandausbau werden P2P-Netze jedoch zu einer attraktiven, ressourcenschonenden und selbst-skalierenden Lösung.

Der Vorschlag einer öffentlichen Informations- und Wissensplattform weist auch hier in die richtige Richtung. Diese Plattform wird das Problem oligopolistischer Cloud-Anbieter nicht ignorieren können und nach dezentralen Alternativen suchen. Wenn sich die Öffentlich-Rechtlichen ins Internet begeben, werden sie Teil des Ökosystems. Ihr öffentlicher Auftrag – ihre Funktion als „institutionalisierter Vertrauensanker“ und Orientierungshilfe – gebietet, dass sie nicht nur netzkulturell, sondern auch netz- also technologiepolitisch eine Vorbildrolle einnehmen. Sie müssen nicht nur über die

¹² Vgl. Karmasin, Sussenbacher, Gonser (Hrsg.), Public Value. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich, VS Verlag Wiesbaden, 2011

¹³ Eli Noam, [Cloud TV: Toward the next generation of network policy debates](#), Telecommunications Policy 38 (2014), 684-692

¹⁴ Hier ein [Capture der P2P-Next-Projektseite vom 02.04.2015](#) in der WayBackMachine.

Herausforderungen in der digitalen Umwelt berichten und Aufklärung und Medienkompetenz schaffen, sondern auch in ihrer eigenen Praxis mit gutem Beispiel vorangehen.

Dazu gehört ein entschiedenes Eintreten für die Netzneutralität, das, wie die Gutachter schreiben, aus verfassungsrechtlicher Sicht geboten ist. Die Medienanstalten gehen in ihrem Engagement für chancengleichen Zugang für Nutzer und Inhalteanbieter über das gleichsam gruppenegoistische Interesse an Zugänglichkeit öffentlich-rechtlicher Inhalte hinaus und argumentieren, dass ganz generell Netzneutralität im offenen Internet auch deswegen schützenswert sei, weil sie Innovation und Kreativität fördert.¹⁵

Freie Software und offene Standards sind Grundlagen des Internet. Barrierefreiheit ist auch technische zu verstehen. Daher ist der Wechsel der ZDF-Mediathek von Flash zu HTML-5 zu begrüßen.

Ein zentrales Thema im digitalen Ökosystem ist Datenschutz. Zum Thema „Partizipation“ schreiben die Gutachter, dass Personalisierung ein wichtiges Mittel sei, um Nutzer zu einem „Feedback“ zu bewegen. „Der ÖRR wird sich kaum dem Trend verschließen können, dass praktisch alle elektronischen Medien und Netzwerke heute auch in personalisierter Form angeboten werden, um für den Nutzer attraktiv und relevant zu sein.“ Dabei seien Persönlichkeits- und Datenschutzrechte selbstverständlich strikt zu beachten.

Gerade weil „alle“ das machen – also genau die kommerziellen Plattformen, deren Monopolmacht und Bindungskraft die Gutachter beklagen, und die Personalisierung vorrangig für Werbung einsetzen – dürfen die Öffentlich-Rechtlichen dem Trend nicht einfach hinterher rennen. Ihre besondere Verantwortung gebietet es, nach Alternativen zu suchen. Tatsächlich geht Attraktivität und Relevanz auch ohne Personalisierung, wie Funk beweist. In der Datenschutzerklärung¹⁶ des Jugendangebots heißt es, dass die Site keine personenbezogenen Daten speichert und keine Tracking-Programme einsetzt, die das Webverhalten der Nutzer protokollieren. Anonymität wird zugesichert. Protokolldaten werden intern ausgewertet, aber nicht an Dritte weitergegeben. Statistische Daten schließlich werden anonymisiert auf Servern in Deutschland gespeichert und vom französischen Unternehmen [AT Internet](#) und der deutschen [INFOnline GmbH](#) analysiert. Auf der Website können keine Accounts angelegt werden. Auch die App benötigt kein Login, um sich die „Keeps“ und „Kicks“ einzelner Formate zu merken, die bislang einzige Form expliziten Feedbacks in der App.

Das Tracking-Unwesen deutscher Medien-Sites hat sich nach Snowden etwas verbessert, wie man auf [Trackography](#) verfolgen konnte. Dieses Angebot der Initiative [Tactical Tech](#) zeigt an, welche unbeabsichtigten Datenströme man auslöst, wenn man die Seiten von Medien-Sites aufruft. Allerdings schicken sowohl heute.de wie tagesschau.de auch heute noch Daten zur Analyse in die USA. Auch hier geht Funk den richtigen Weg, indem es nicht einfach das macht, was „alle“ machen.

Webvideo

Mit Netflix, Amazon Video usw., heißt es im Gutachten, habe sich „inzwischen ein hoch professionelles fernsehähnliches System für die Verbreitung von Kanälen auf den Videoplattformen durchgesetzt.“ Demgegenüber zeichne sich YouTube dadurch aus,

15 Die Medienanstalten, [Netzneutralität](#), o.D.

16 Funk, [Datenschutzerklärung](#).

„dass das Angebot zum größten Teil von Nutzern oder anderen Laien produziert und von diesen auf die Plattform hochgeladen wird.“

Auch hier wird deutlich, dass die Autoren vom Fernsehen aus mit dem Fernglas auf das Internet schauen. Aus der Ferne verkennen sie, dass sich Webvideo zu einem eigenständigen Medium entwickelt hat, das mit dem Fernsehen nichts zu tun hat.

Videoplattformen gab es auch schon in den 1990ern, aber erst mit der Gründung von Youtube 2005 und seiner Übernahme durch Google 2006 hat sich um Webvideos ein eigenes Ökosystem herausgebildet. Dazu gehört eine eigene Ästhetik und Ausdruckskultur, die sich in Genres ausdifferenziert hat für Wissens- und Wissenschaftsvermittlung (z. B. [methodisch inkorrekt](#)), politische Bildung (z. B. [Bewegtbildung.net](#)) und Kampagnen (z. B. [YouGeHa](#), Youtuber gegen Hass), Beratung, Unterhaltung usw. Ähnlich wie der Grimme-Preis für Fernsehen, prämiert das neue Medium Qualität mit dem [Webvideopreis](#), den [Videodays PlayAwards](#) oder den [Bobs](#) – Best of Online Activism der Deutschen Welle. Als ökonomische Organisationsform haben sich verlagsartige [Multi-Channel-Netzwerke](#) herausgebildet. Die Anzugdichte auf dem seit 2010 jährlichen Branchentreffen [Videodays](#) hat deutlich zugenommen. Die Videodays sprengen inzwischen alle Hallen und fanden 2015 erstmals parallel mit 15.000 Teilnehmern in Köln und 6.000 in Berlin statt. Youtuber ist heute Traumberuf für viele Jugendliche.

Legt man den Maßstab des Fernsehens an, wird man bemerken, dass die meisten Webvideo-Macher keine Journalistenschulen, Studiengänge oder Volontariate bei Sendern durchlaufen haben, folglich als Laien erscheinen. Tatsächlich haben sie die Schule von Youtube durchlaufen, das ein Autor des [New Yorkers](#) schon 2014 als „beinah erschreckend professionell“ bezeichnete.¹⁷ Menschen, die über Jahre jede Woche mehrere Stunden Webvideo produzieren, regelmäßig ein Publikum von Hundertausenden oder Millionen erreichen und Zehntausend Euro pro Monat verdienen, als Laien zu bezeichnen, geht offenkundig an der Sache vorbei.

Integration gegen Fragmentierung

Gegenüber dem „Lagerfeuer der Nation“ Fernsehen verzeichnen die Gutachter heute eine Fragmentierung des TV-Verhaltens sowie spezifische Fragmentierungstendenzen durch das Internet. „Die Folge dieser Fragmentierung ist, dass sich Communities bilden, die, gestützt auf die im Internet bereitstehenden Kommunikationsplattformen, vorwiegend untereinander kommunizieren und sich dem Austausch mit anderen Gruppen tendenziell verschließen“. Ursachen für diesen Echokammer- bzw. Filterblasen-Effekt finden sie u. a. in der algorithmengestützten Inhalteauswahl und Präsentation, aber auch Webvideos trieben die Fragmentierung der Nutzerschaft voran.

Das Gutachten beklagt, dass Distanz und Entfremdung inzwischen ein Ausmaß erlangt hätten, „dass das Vertrauen in die bestehenden gesellschaftlichen Institutionen merklich gesunken ist.“ Dass sich Vertrauensverlust und „Lügenpresse“-Vorwürfe auch auf die Öffentlich-Rechtliche richten, auf Mainstream-Medien und Politik allgemein, erwähnen sie nicht. Das ganze Ausmaß von Fake News, sozialen Bots, psychographischem Targeting¹⁸ und einer drohenden Künstlichen Intelligenz ist erst nach

17 Tad Friend, [Hollywood and Vine. The entertainment industry seeks the future in viral video](#), The New Yorker 15.12.2014.

18 Zu Cambridge Analytica s. Grassegger/Krogerus, [Ich habe nur gezeigt, dass es die Bombe gibt](#), Das Magazin, 3.12.2016.

Fertigstellung des Gutachten zutage getreten. Auch das Wort des Jahres wurde erst im Dezember gekürt: „Postfaktisch“ (und im Englischen „post-truth“) markiert eine öffentliche Debatte, in der gefühlte Wahrheiten wichtiger sind als Tatsachen.¹⁹

Diese Entwicklungen haben die vernetzte Öffentlichkeit in eine tiefe Krise gestürzt, die die Forderung des Gutachtens an öffentlich-rechtliche Medien, zum Zusammenhalt in der Gesellschaft beizutragen, nur umso dringlicher erscheinen lässt. Ihr Integrationsauftrag, eng verbunden mit ihrer Orientierungsfunktion, gebiete es, Fragmentierung und Entfremdung entschlossen entgegenzuwirken.

Auch hier gehen die Gutachter von der Integrationswirkung eines früheren Vollprogramms aus, die sich dann auf mehrere Kanäle verteilt habe. Für das Internet übersetzen sie diese in einen „Programm-Vollsortimenter“, der sich an alle Zielgruppen richtet und alle Gattungen der informationellen Grundversorgung anbietet. „Das Prinzip einer dem Voll-Sortiment angemessenen Programm-Mischung ist als ein spezifisches Positionierungselement öffentlich-rechtlicher Angebote aber auch in Zeiten des Cloud TV sinnvoll.“

Das Jugendangebot bezeichnen sie als ein Beispiel für ein Zielgruppenangebot. Um weitere Integrationseffekte zu erzielen, wären neue Telemediendienste stärker auf bestimmte Genres und Gattungen auszurichten. Ob ihnen zur Erfüllung des Integrationsauftrages nun ein Multi-Channel-Netzwerk vorschwebt oder doch ein „Vollsortimenter“, etwa in Form der vorgeschlagenen Public Open Space Plattform, wird nicht recht klar.

Partizipation

Ein weiterer Vorschlag der Autoren, um Fragmentierung zu begegnen, richtet sich auf Partizipation. Kommentar- oder Empfehlungstools, nutzerproduzierte Inhalte, „interaktive Kommunikation“ und, wie gesagt, Personalisierung als Feedback sollen genutzt werden, um voneinander separierte digitale Communities wieder ein Stück weit ins Gespräch zu bringen.

Diese Überlegungen zum „kommunikativ-sozialen Effekt der Partizipation“ greifen zu kurz. Public Value bedingt eine viel umfassendere Partizipation an öffentlich-rechtlichen Medien. In Ländern wie der Schweiz mit Publikumsräten mit über 15.000 Mitgliedern²⁰ oder Großbritannien mit seinen Audience Councils und dem [Voice of the Listeners and Viewers](#) ist eine Kultur der Partizipation gewachsen. Steht die Erneuerung der Charter der BBC bevor, beteiligen sich Bürgerinnen und Bürger breit und leidenschaftlich an der Diskussion. Die [Konsultation](#) über das eingangs genannte aktuelle Konzept der BBC hat über 190.000 Eingaben erhalten.²¹ Öffentliche Konsultationen sind in Deutschland für jede Änderung oder Neueinführung eines öffentlich-rechtlichen Telemedien-Angebotes vorgesehen. Doch wer nicht regelmäßig die Staatskanzleien und die Fachpresse beobachtet, also Medienprofi ist, wird kaum davon erfahren, geschweige denn sich beteiligen. Zudem richten sich diese Konsultationen ausschließlich auf die

19 Z. B. antwortete Georg Pazderski, Landesvorsitzender der AfD Berlin, in einer Wahlkampfveranstaltung auf die Frage, warum seine Partei nie erwähne, dass 98 Prozent der Migranten in Deutschland friedlich leben: „Es geht nicht nur um die reine Statistik, sondern es geht da drum, wie das der Bürger empfindet. Das heißt also: das, was man fühlt, ist auch Realität.“

20 Vgl. Christine Horz, [Die Publikumsräte in der Schweiz – ein Modell auch für Deutschland?](#), Publikumsrat für ARD, ZDF und Deutschlandradio, o. D.

21 Jane Martinson, [Don't ignore public opinion on BBC, Trust chair warns culture secretary](#), The Guardian, 04.02.2016.

marktlichen Auswirkungen, also die zweite Stufe des Dreistufentests. Für eine Bürgerbeteiligung statt einer Wirtschaftsbeteiligung wäre jedoch eine Konsultation auf der ersten Stufe entscheidend, bei der die Erfüllung der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft durch das Angebot geprüft wird.

Um beitragszahlende Bürger effektiv an Strukturen und Inhalten zu beteiligen, sind eine Reihe Vorschläge gemacht worden, darunter die Besetzung der Räte durch allgemeine Wahlen statt durch Entsendung von Verbänden, eine unabhängige Ombudperson, die Konfliktfälle thematisieren und aufklären hilft, und die Förderung von unabhängigen Publikumsräten, die über die jetzige Programmbeschwerde hinaus das Programm beobachten und die Sender beraten. Vor allem müssen digitale Möglichkeiten genutzt und entwickelt werden, um eine wachsende Pluralität in der Gesellschaft breiter und agiler in eine mediale Binnenpluralität zu übersetzen.

Die Angebote von Funk sind in die üblichen Plattformfunktionen zum Teilen und Kommentieren eingebettet. Darüber hinaus gehende Beiträge zur Partizipation sind bislang noch nicht zu erkennen. Genau das wäre zu wünschen: Ausgehend von Public Value und dem Internet, in das Partizipation genetisch eingebaut ist, auch hierzulande eine Kultur der Partizipation an öffentlich-rechtlichen Medien zu entwickeln. Von Anstalten und Medienmachern zu erwarten, dass sie lernen zuzuhören, ist zugegebenermaßen ein starkes Stück. Im Internet führt jedoch kein Weg daran vorbei.

Von Verweildauern zu Archiv

„Es ist den Zahlern des Rundfunkbeitrags nicht zu vermitteln, warum die mit den Rundfunkbeiträgen produzierten Sendungen nicht unabhängig von dem Sendetermin der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen sollen und weshalb der ÖRR seine Archive nicht – ähnliche wie öffentliche Bibliotheken – öffentlich zugänglich und nutzbar macht.“

In der Tat ist das „Depublizieren“ für Beitragszahler und Mediensoziologen schwer verständlich. Die Archive des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stellen wertvolle Materialien zur politischen, sozialen und kulturellen Geschichte dar, die ohne Frage der Meinungsbildung dienlich wären. Die Gutachter weisen auf, dass die heute üblichen engen Verweildauern „europarechtlich nicht gefordert und angesichts des Bedeutungsgewinns von Onlineangeboten nicht mehr zeitgemäß“ sind. Stattdessen schlagen sie flexibel auf den jeweiligen Auftrag des Dienstes abgestimmte Fristen vor, wie beim Jugendangebot geschehen. Unbefristete Archive in dreistufengetesteten Telemedien erlaubt der Rundfunkstaatsvertrag nur für zeit- und kulturgeschichtliche Inhalte. Darüber, was jeweils darunter fällt, lässt sich trefflich streiten, aber die Tagesschau sollte unstrittig sein und wäre ein guter Anfang.²²

Einen weiteren wichtigen Spielraum entdecken die Gutachter in der Unterscheidung zwischen selbst produzierten und angekauften Angeboten. Fremdproduktionen (bislang von der BBC) online stellen zu dürfen, war ein weiterer Durchbruch beim Jugendangebot. Im Rahmen des Verweildauerkonzepts schlagen sie vor, Produktionen andere europäischer Öffentlich-Rechtlicher Eigen- und Auftragsproduktionen gleichzustellen. „Dies wäre eine Maßnahme, um ein Mehr an 'europäischer Öffentlichkeit' zu erzeugen“, die angesichts der Lage des Projekts Europa dringend zu wünschen wäre. Im selben Geiste wäre auch eine Einigung unter den EBU-Ländern hilfreich, einander als ein mediales Europa anzuerkennen und Ländergrenzen und

²² Ein Meinungsbild unter den Bundesländer pro und contra Abschaffung der Depublizierungspflicht findet sich bei Netzpolitik.org, 06.01.2017.

Geoblocking abzubauen. So ist der vielgepriesene iPlayer der BBC auf die Insel beschränkt, während die deutschen Öffentlich-Rechtlichen dankenswerterweise auf Geoblocking verzichten.

Die zurecht aufgeworfene Frage nach dem Archiv adressiert das Gutachten jedoch nicht. Die Antwort ist ganz einfach: Öffentlich-Rechtliche dürfen nur machen, wozu sie beauftragt sind. Einen Archivauftrag gibt es derzeit nicht.

Um das audiovisuelle Erbe für kommende Generationen vor dem Verfall zu bewahren, muss es digitalisiert und zugänglich gemacht werden. Bernt Hugenholtz, Direktor des Instituts für Informationsrecht (IViR) der Universität Amsterdam, forderte folglich, dass der Grundversorgungsauftrag um ein öffentliches Mandat zur Bewahrung und Nutzbarmachung des medialen Kulturerbes ergänzt werden müsse.²³

Von Sender zu Plattform: Public Open Space

Wenn Menschen aus dem Internet darüber nachdenken, wie eine Mediathek aussehen würde, die sie gerne hätten, kommt [MediathekView](#) dabei heraus. Selbst mit den verschiedenen Verweildauern halten die deutschsprachigen Öffentlich-Rechtlichen einschließlich Österreich und Schweiz in ihren Mediatheken zu jeder Zeit fast 200.000 Beiträge vor. Xaver_w entwickelte ab 2008 ein Programm, das einen Index dieses Bestandes erstellt und erlaubt, ihn zu durchsuchen und die Beiträge zu streamen oder herunterzuladen. Das Freie Software Projekt bot zunächst einen lokalen Java-Client.²⁴ Ende 2016 übernahm ein neues Team das Projekt und stellt MediathekView nun auch im Browser zur Verfügung.²⁵

Eine solche einheitliche Oberfläche, in der man in dieser Fülle schmökern und nach Themen und Formaten suchen kann, wäre ein wichtiges Modul für die von den Gutachtern vorgeschlagene Public Open Space Plattform. Doch die Idee geht darüber hinaus.

Die Vision der BBC im aktuellen Charter-Review ist die einer „Offenen BBC“. Im Zentrum steht ihre Plattformfunktion, die sie für für Britanniens „Ideeninstitutionen“ öffnen will, für Museen, Theater und Festivals, für Universitäten und Forschungseinrichtungen. Es soll ein öffentlicher Raum für journalistische, wissenschaftliche und kulturelle Inhalte hoher Qualität entstehen. Die beteiligten Einrichtungen können sich mit ihrer jeweiligen Glaubwürdigkeit, Reputation und Sichtbarkeit gegenseitig stärken. Nicht zuletzt wird das im öffentlichen Auftrag geschaffenen Wissens erstmals in seiner Summe sichtbar werden. Damit steigen auch die Chancen, dass es in seiner Eigenrationalität erkennbar und gewürdigt wird.

Eine solche offene Plattform wünschen sich die Gutachter auch hierzulande. Neben der Vernetzung auf der Plattform schlagen sie vor, öffentlich-rechtliche Produktionen „auch ausgewählten Dritten wie Gebietskörperschaften, NGOs oder anderen Verbänden mit berechtigtem Interesse zur Verfügung“ zu stellen. Eine NGO, die sich dafür anbieten würde, ist die Wikipedia. Audiovisuelle Beiträge mit Zeitgeschichte oder Erklärstücken wären eine willkommene Bereicherung für die freie Enzyklopädie. Die Einschränkungen, die die Gutachter vornehmen (nur Inhalte „mit spezifischem Zuschnitt (z.B. regionaler Bezug, besondere gesellschaftliche Gruppen)“, „mit berechtigtem

23 In seinem [Beitrag](#) auf der Abschlusskonferenz eines der größten nationalen Bilddigitalisierungsprojekte Europas “Bilder für die Zukunft” im Oktober 2012.

24 Download MediathekView: <https://mediathekview.de/download/>.

25 MediathekView im Webbrowser: <https://mediathekviewweb.de/>.

Interesse“) sind jedoch unverständlich. Zumal die Autoren sich eine Stärkung der kulturelle Archivfunktion sowie des Open Access öffentlicher Inhalte versprechen. Für eine Weiternutzung in der Wikipedia ist eine Freilizenzierung notwendige, aber auch schon hinreichende Voraussetzung.

Auch als Partner für eine Plattform mit dem Gütesiegel 'Im öffentlichen Auftrag und im öffentlichen Interesse geschaffenes Wissen für die Öffentlichkeit' würde sich die Wikipedia anbieten, ebenso wie andere zivilgesellschaftliche Initiativen, die dem qualitätsgesicherten und frei zugänglichen Wissen verpflichtet sind, wie die Open Knowledge Foundation. Unter den öffentlichen Wissens- und Kultureinrichtungen wären z. B. die Zentralen für politische Bildung und Europeana einzubeziehen.

In einer Allianz mit, sagen wir, Europeana und Wikipedia würden ARD & ZDF nicht nur ihre Legitimität mühelos in das digitale Zeitalter retten, sondern einen unschätzbaren Dienst an der Gestaltung des Wissensraums Internet leisten.

Öffentlich-rechtliche Medien sind kein Markt

Aus den ökonomischen Überlegungen des Gutachtens ragt eine heraus: Das Unionsrecht trage marktwirtschaftliche Aspekte in die deutsche Medienordnung, die vom demokratiezentrierten Verfassungsrecht bestimmt werde. In diesem Balanceakt bedeuteten die stark wirtschaftlich geprägten europäischen Regelungen zugleich,

„dass solche z.B. verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben des ÖRR, die einer klassischen **marktwirtschaftlichen Behandlung nicht zugänglich sind**, weil ihre Eigenschaften sich für marktliche Wettbewerbsprozesse nicht eignen (z.B. Bereitstellung öffentlicher Güter), durch geeignete staatliche Gestaltungen sichergestellt werden dürfen und müssen.“

In der Tat ist eine Überlebensbedingung für öffentlich-rechtliche Medien, ihre kategoriale Verschiedenheit vom Markt, ihre spezifische „Eigenrationalität“ herauszustellen und zu stärken. Das Bundesverfassungsgericht argumentiert regelmäßig, jüngst im ZDF-Fernsehrats-Urteil,²⁶ dass der öffentlich-rechtlichen Rundfunk den klassischen Funktionsauftrag sicherzustellen habe, da der Markt sie aufgrund der „Eigenrationalität“ des privatwirtschaftlichen Rundfunks nicht gewährleisten könne.²⁷ Zudem unterstehe dieser einem erheblichen Konzentrationsdruck. Dass Unternehmen ihr Handeln nicht auf unabhängige und vielfältige Informationsbereitstellung für die Meinungsbildung hin optimieren, sondern auf Profite, ist ihnen nicht vorzuwerfen, sondern liegt in der Natur der Sache.

Das ist, wie gesagt, im dualen System hinnehmbar, solange und soweit die Öffentlich-Rechtlichen die öffentlichen Informationsgüter bereitstellen, die einer marktwirtschaftlichen Behandlung gerade nicht zugänglich sind. Dafür müssen diese entschieden verteidigt werden gegen Forderungen nach einem „level playing-field“ von öffentlich beauftragten und privatwirtschaftlichen Medien, gegen eine Theorie von

26 BVerfG, [Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014](#) – 1 BvF 1/11.

27 Zur Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen System heißt es dort: „Er hat die Aufgabe, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationale als der der marktwirtschaftlichen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet. Er hat so zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann.“ (ebd.)

„Subsidiarität“ oder „kommunizierenden Röhren“, der zufolge sich öffentliches Handeln ausschließlich bei Marktversagen rechtfertigen ließe, den Öffentlich-Rechtlichen somit alles untersagt werden soll, was auch vom Markt angeboten wird und sie auf einen „meritorischen Nischenfunk“ zusammengeschrumpft werden sollen.

So u. a. der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen.²⁸ Den erwähnt das Gutachten, doch statt ihm entschieden Paroli zu bieten, bekrittelt es hinter vorgehaltener Hand dessen „simplifizierende Marktvorstellungen“. Die Idee, dass öffentlich-rechtliche Medien etwas vom Markt kategorial Verschiedenes sind, wird ausgesprochen jedoch nicht durchgeführt. Vielmehr verfällt das Gutachten mit seiner Rede von „Meinungsmärkten“ auf die Reduktion der ehernen verfassungsrechtlichen Rhetorik von demokratiekonstituierender Meinungsbildung auf Verbraucher, die auf einem Markt der Meinungen shoppen gehen, wo immer sie das Wohlfeilste für ihren Geschmack finden. Meinungsmärkte richten sich nicht an Bürger, sondern an Konsumenten. Auch die gängige Formel vom „publizistischen Wettbewerb“ geht in die Irre. Die Öffentlich-Rechtlichen stehen nicht im Wettbewerb mit Privatunternehmen, sondern sie erfüllen einen öffentlichen Auftrag.

Das Problem zeigt sich am zentrale Element des Beihilfekompromisses, durch das marktwirtschaftliche Aspekte in die deutsche Medienordnung eingeführt wurden, am Dreistufentest für alle neuen und veränderten Telemedien, incl. der Verweildauern über sieben Tage hinaus, genauer dessen zweite Stufe, in der die Marktauswirkungen des Angebotes überprüft werden sollen. Auf der ersten Stufe wird gefragt, „inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht“, auf der dritten nach der Angemessenheit der Finanzierung, beides Selbstverständlichkeiten im Sinne von Public Value. Über [50 Dreistufentests](#) sind bislang durchgeführt worden. Deutschland ist mit großem Abstand Weltmeister darin. Die „Marktkonformitätstests“ kamen ausnahmslos zum selben Ergebnis: Öffentlich-rechtliche Online-Angebote stellen dank ihrer Breite und Vielfalt, Qualität und Tiefe unstrittig einen bedeutsamen Beitrag im 'publizistischen Wettbewerb' dar. Sie haben einen signifikanten, aber zahlenmäßig geringen Anteil in einem expandierenden Markt. Von 'Marktverstopfung' oder 'Wettbewerbsverzerrung' kann also keine Rede sein. Dennoch wurde selbst beim Jugendangebot, das ausdrücklich nicht über einen Dreistufentest, sondern direkt im Rundfunkstaatsvertrag beauftragt wurde, sicherheitshalber ein Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen bei Goldmedia²⁹ in Auftrag gegeben. Dieses offenkundig unsinnige, aber äußerst kostspielige Ritual ist unverzüglich einzustellen und dafür der offenkundige Kategorienfehler zu beheben, der dazu verpflichtet, nicht-marktliche, öffentlich beauftragte Medien mit marktlichen in einen Topf zu werfen, also Äpfel mit Birnen zu vergleichen.

Ihre Rolle im dualen – genauer trialen: die Zivilgesellschaft ist mit Offenen Kanälen konstitutiv mit dabei – System können die Öffentlich-Rechtlichen nicht erfüllen, wenn sie sich in Denken und Handeln der Eigenrationalität der Privaten angleichen. Auch Mischformen, Public-Private-Partnerships und andere Formen von „Coopetition“ wie der Rechercheverbund von NDR, WDR und Süddeutsche Zeitung sind problematisch.³⁰ Natürlich existieren öffentlich-rechtliche Medien nicht im luftleeren Raum. Doch gerade

28 [Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung](#), Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Oktober 2014.

29 Goldmedia, [Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen. Junges Angebot von ARD und ZDF](#), 09.09.2015.

30 Thomas Wierny, [„Coopetition“ – Ein Modell für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk?](#), Juwiss, 13.03.2014.

ihre Schnittstellen zum Markt (Beauftragungen, Koproduktionen, Einkauf von Rechten, Verkauf von Rechten an öffentlich-rechtlichen Inhalten usw.) sind besonders kritisch und bedürfen daher einer besonderen Transparenz und Aufsicht.

Öffentlich-rechtliche Medien haben eine digitale Zukunft. Aber nur, wenn sie selbst, die Politik und die Gesellschaft sie in ihrer Eigenrationalität, die sich aus dem Public Value Auftrag ergibt, erkennen und stärken. Wenn die Gesellschaft sie als ihre Medien umarmt und tatsächlich, nicht nur formalrechtlich diese Medien beauftragt, finanziert und kontrolliert.