

2 Der öffentliche Rundfunk im digitalen Zeitalter

In dieser Studie wird nicht nur der neue Leitbegriff eines «Media Commons» entwickelt, es wird auch geprüft, ob der öffentliche Rundfunk als Institution generell, bzw. die öffentlichen Rundfunkorganisationen in verschiedenen Ländern diesem entsprechen. Eine Schwierigkeit bei diesem Vorhaben liegt darin, dass es sich beim öffentlichen Rundfunk um einen «besonders komplexen Beobachtungsgegenstand» (Saxer 2005: 13) handelt, der sich nicht so einfach beschreiben oder analysieren lässt. Gemäß Brants und Siune (1992: 101) liegt das nicht nur daran, dass der öffentliche Rundfunk in jedem Land etwas anders ausgestaltet ist, sondern auch an unterschiedlichen Konzeptualisierungen:

«Public broadcasting (...) is relatively lacking in norm: in fact, there is no uniformity even in the terminology used. Quality, accountability, non-commerciality, access, all seem to be elements of the treasured public broadcasting system. Different actors, however, emphasize different elements.»

Der öffentliche Rundfunk kann sowohl als politisches Projekt (vgl. Moe 2008: 329), als Regulierungsmodell (vgl. Jarren et al. 2002: 27–29), als System (vgl. Brants/Siune 1992: 101) oder als ein spezifischer Medienorganisationstyp verstanden werden. Diese verschiedenen Beschreibungen schließen sich gegenseitig nicht aus. Ihre Wahl gibt einen Hinweis dazu, aus welcher Perspektive der Untersuchungsgegenstand besprochen wird, und welchen Hintergrund die Personen haben, die ihn untersuchen.

Die eigentliche Schwierigkeit liegt gemäß Thomaß (2007: 77) darin, dass sich die Bezeichnung «öffentlicher Rundfunk» sowohl auf ein Ideal als auch auf eine bestehende Institution bezieht, sie also eine theoretische und eine empirische Deutung hat. Syvertsen (vgl. 2003: 170) argumentiert, dass Ideal und Institution ursprünglich einmal identisch waren: Damals, als die europäischen Regierungen den Rundfunk als öffentlich finanziertes Monopol im Radiobereich implementierten (siehe Kapitel 2.2.1). Während die Beschreibung des öffentlichen Rundfunks damals noch keine Probleme bereitete, finden wir heute in verschiedenen Ländern ganz unterschiedliche institutionelle Ausgestaltungen (vgl. McQuail 2005: 179). Dies erschwert nicht nur die Definition der institutionellen Merkmale, die der öffentliche Rundfunk aufweisen sollte, um als solcher zu gelten, sondern

auch eine begründete Auswahl für eine vergleichende Analyse öffentlicher Rundfunkorganisationen.

Dieses Kapitel hat mehrere Ziele: Als Erstes wird der öffentliche Rundfunk, wie von Jarren et al. (2001) vorgeschlagen, auf zwei Arten beschrieben – anhand der inhaltlichen Leistungen, die von ihm erwartet werden, und anhand seiner strukturellen Merkmale. Dabei werden auch die wichtigsten Abgrenzungs- und Auswahlprobleme diskutiert. Dann wird die Entwicklungsgeschichte des öffentlichen Rundfunks zusammengefasst, von seinen Anfängen als Monopolradio, über die Marktliberalisierung bis zum digitalen Zeitalter. Schließlich wird gezeigt, wie der öffentliche Rundfunk – auch im digitalen Zeitalter – begründet werden kann, und zwar aus einer ökonomischen und einer gesellschaftlichen Perspektive.

2.1 Die Definition des öffentlichen Rundfunks

Wie bereits erwähnt, gibt es keine kurze und knackige Definition des öffentlichen Rundfunks. Versuche, ihn zu definieren, enden jeweils in einer längeren Beschreibung, die verschiedene institutionelle Merkmale enthält, die mit dem öffentlichen Rundfunk assoziiert werden. Die Beschreibungen von Barbara Thomaß (2007) und Denis McQuail (2005) illustrieren dieses Phänomen eindrücklich:

«Public Service Broadcasting ist eine Rundfunkorganisation, die Markt- und Staatsferne zu vereinbaren versucht, um unabhängige Information, Bildungs- und Kulturangebote für die gesellschaftliche Kommunikation bereitzustellen. Sie wird von einer entsprechenden Gesetzgebung getragen, die ihr einen gewissen Schutz vor den Marktkräften gewährt und ihr im Gegenzug dafür bestimmte Verpflichtungen im Dienst der Öffentlichkeit abverlangt» (Thomaß 2007: 78).

«[...], public service broadcasting refers to a system that is set up by law and generally financed by public funds (often a compulsory licence paid by households) and given a large degree of editorial and operating independence. The general rationale for such systems is that they should serve the public interest by meeting the important communication needs of society and its citizens, as decided and reviewed by way of the democratic political system.» (McQuail 2005: 178)

Die Beschreibungen sind sich insgesamt sehr ähnlich: Beide erwähnen eine kollektive Finanzierung, Unabhängigkeit vom Staat, einen gesellschaftlichen Leistungsauftrag, eine Gesetzgebung, auf der dieser Auftrag basiert

und die öffentliche Kommunikation, die durch die Organisation bzw. das System ermöglicht wird. Anders als McQuail erwähnt Thomaß zudem inhaltlichen Genres, die der öffentliche Rundfunk bereitstellen soll: Information, Bildung und Kultur.

Jarren et al. (vgl. 2001: 43) haben vorgeschlagen, bei der Beschreibung des öffentlichen Rundfunks zwischen zwei Herangehensweisen zu unterscheiden: Einerseits werden vom öffentlichen Rundfunk gewisse inhaltliche Leistungen erwartet. In der Regel sind dies Inhalte, die im Angebot privat-kommerzieller Medienorganisationen nicht vorkommen – beispielsweise die von Thomaß‘ erwähnten Informations-, Bildungs- oder Kulturangebote. Andererseits können strukturelle und organisationale Merkmale des öffentlichen Rundfunks herausarbeitet werden, wie beispielsweise die öffentliche Finanzierung. Beide Möglichkeiten zur Beschreibung des öffentlichen Rundfunks werden nun kurz erläutert.

2.1.1 Die inhaltliche Beschreibung des öffentlichen Rundfunks

Die erste Möglichkeit, den öffentlichen Rundfunk zu beschreiben, ist anhand der inhaltlichen Leistungen, die man von ihm erwartet und die in seinem Auftrag grob beschrieben werden. Thomaß (vgl. 2007: 78) zählt in ihrer Definition drei Genres auf: Information, Bildungs- und Kulturangebote. Diese erinnern an die drei Funktionen, die der erste Generaldirektor der British Broadcasting Corporation (BBC), John Reith, nannte und die nach wie vor als Mantra des öffentlichen Rundfunks gelten: «to inform, to educate, to entertain». Gemäß Jarren et al. (vgl. 2002: 28) sollen öffentliche Rundfunkorganisationen zudem einen Beitrag zur Schaffung einer informierten, aufgeklärten und demokratischen Gesellschaft übernehmen.

Inhaltliche Leistungsaufträge für öffentliche Rundfunkorganisationen bestehen also aus mindestens drei Elementen: Erstens werden Genres aufgezählt, die bereitgestellt, zweitens werden Funktionen genannt, die erfüllt und drittens werden gesellschaftliche Ziele formuliert, die erreicht werden sollen, wobei klar ist, dass sich Funktionen und gesellschaftliche Ziele nicht nur durch die Genres des gleichen Namens erfüllen bzw. erreichen lassen. Dies lässt sich gut anhand einer weiteren Aussage des ersten BBC-Generaldirektors John Reith illustrieren: «(...) in a sense, the object of all programmes is to entertain» (Briggs 1961: 251). Wobei Reith nicht die Art von Unterhaltung vorschwebte, die ein netter Zeitvertreib ist. Er hatte auch an unterhaltende Sendungen einen gewissen Anspruch:

«Yet he felt that 'entertainment', pure and simple, quickly grows tame; dissatisfaction and boredom result. It would be a sad reflection on human intelligence, he stated, if entertainment, in the accepted sense of the word, was thought to be the only means for 'occupying hours agreeably'» (ebd.).

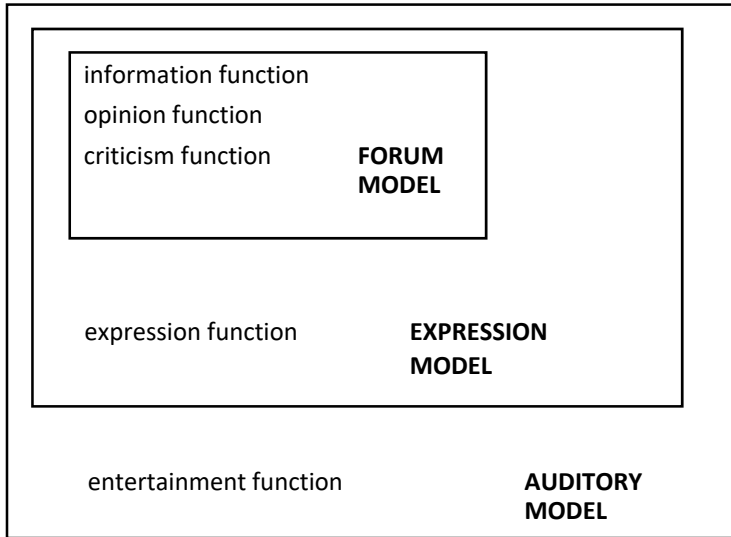
In der Literatur (vgl. Blumler 1993: 405–407, Brants/Siune 1992: 102, McQuail 2005: 179–180, Tracey 1998: 26–32) werden neben Genres, Funktionen und gesellschaftlichen Zielen weitere Punkte aufgezählt, die üblicherweise im Leistungsauftrag öffentlicher Rundfunkorganisationen enthalten sind. Konkret sind dies spezifische Merkmale des Journalismus, die Machart seiner Programme und inhaltliche Einschränkungen. Insgesamt ergibt sich daraus die folgende, nicht abschließende Liste:

- **Genres und Formate:** Informations- und Bildungssendungen, Nachrichten, «Current Affairs», Dokumentationen, Debatten, Kinderprogramme.
- **Funktion und Ziele:** den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken, regionale/nationale/europäische Identität fördern, zur kulturellen Vielfalt beitragen, die Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger in der Demokratie ermöglichen, Minderheiten berücksichtigen.
- **Merkmale des Journalismus:** investigativ, vielfältig, objektiv, ausgewogen, unabhängig, fair, gemäß ethischer Standards.
- **Machart:** qualitativ hochwertig, innovativ, kreativ.
- **Einschränkungen:** Verbote von Gewalt oder Pornografie, Beschränkung von Werbeformen und Werbedauer.

Die in den Leistungsaufträgen genannten Genres werden von Forschenden auch zur Kategorisierung öffentlicher Rundfunkorganisationen oder -systeme genutzt. Hultén und Brants (vgl. 1992: 118) und Achille und Miège (vgl. 1994: 34) unterscheiden beispielsweise drei mögliche Strategien öffentlicher Rundfunkorganisationen, um auf die privat-kommerzielle Konkurrenz zu reagieren: Purifikation, Adaption und Kompensation (siehe Kapitel 2.2.2). Van Cuilenburg und Slaa (vgl. 1993: 169) haben hingegen auf Basis der Funktionen drei medienpolitische Modelle öffentlicher Rundfunkorganisationen bzw. ihres Mediensystems vorgeschlagen (siehe Abbildung 1): In stark kommerzialisierten Mediensystemen dürfen öffentliche Rundfunkorganisationen nur die Informations-, Meinungsbildungs- und Kritikfunktion übernehmen («Forum Model»). In Ländern mit einem öffentlichen Monopol dürfen sie zusätzlich Kultur, Bildung, Sport und Unterhaltung anbieten («Audience Model»). In Ländern mit dualem System

wird ein Mittelweg gewählt, indem die Unterhaltung eingeschränkt wird («Expression Model»).

Abbildung 1 Modelle des öffentlichen Rundfunks gemäß seinen Funktionen



Quelle: nach van Cuilenburg/Slaa 1993: 169

Zentral bei der Formulierung des Leistungsauftrags für den öffentlichen Rundfunk ist schließlich also auch die Frage, welche Rolle der Massengeschmack und die Interessen des Publikums spielen sollen. BBC-Generaldirektor Reith hat das Publikum gemäß Briggs (vgl. 1961: 239) nie als Masse bezeichnet und es auch nicht in Konsumentengruppen mit bestimmten Präferenzen eingeteilt. Stattdessen habe er sich das Publikum als eine Gruppe von Individuen mit Entwicklungspotenzial vorgestellt. Dabei vertrat er, gemäß einem überlieferten Statement, bewusst eine äußerst paternalistische Haltung (Briggs 1961: 238):

«It is occasionally indicated to us that we are apparently setting out to give the public what we think they need – and not what they want – but few know what they want and very few what they need. In any case it is better to over-estimate the mentality of the public than to underestimate it.»

Diese paternalistische Haltung ist auch heute noch ein inhaltliches Merkmal des öffentlichen Rundfunks. Gemäß Kiefer (vgl. 1996: 9) unterschei-

det sich die konzeptionelle Vorstellung zu den «Leistungsempfängern» deshalb klar zwischen öffentlichem und privat-kommerziellem Rundfunk. Beim öffentlichen Rundfunk handelt es sich um Bürgerinnen und Bürger und nicht um Kundinnen und Kunden. Entsprechend soll sich der öffentliche Rundfunk auch nicht hauptsächlich an individuellen Interessen oder der Publikumsnachfrage orientieren, sondern stattdessen den selbstaufgelegten Qualitätsansprüchen folgen.

2.1.2 Die strukturelle Beschreibung des öffentlichen Rundfunks

Die zweite Möglichkeit, den öffentlichen Rundfunk zu beschreiben, ist anhand seiner strukturellen Merkmale bzw. seiner Organisationsform. In der Literatur (vgl. Brants/Siune 1992: 102, Jarren et al. 2001: 48–19, Kiefer 1996: 9–10, McQuail 2005: 180, Puppis 2010: 201f., Thomaß 2007) werden in der Regel folgende Merkmale aufgezählt: Auftrag, Universalität, Non-Profit-Organisation, öffentliche Finanzierung, Rechenschaftspflicht, und Unabhängigkeit. Anhand dieser Merkmale lassen sich öffentliche Rundfunkorganisationen idealtypisch von privat-kommerziellen Anbietern unterscheiden. Dies zeigt sich auch in der Übersicht von Kiefer (vgl. 1996: 9–10), die beide Organisationstypen gegenüberstellt (siehe Tabelle 1).

Wie bereits im vorigen Kapitel diskutiert (siehe Kapitel 2.1.1), hat der öffentliche Rundfunk einen **Auftrag**, der ihn zu bestimmten inhaltlichen Leistungen verpflichtet. Dieser besteht aus einer Aufzählung von Genres, Zielen, Funktionen, Angaben zur journalistischen Produktion und inhaltlichen Einschränkungen. Der Leistungsauftrag ist in der Regel gesetzlich festgelegt und wird oft in Lizenzen oder Managementverträgen konkretisiert. In diesen Dokumenten sind zudem die strukturellen Merkmale festgelegt, die hier diskutiert werden.

Der öffentliche Rundfunk wird flächendeckend verbreitet, sodass alle Einwohnerinnen und Einwohner eines Landes potenziell Zugang zu seinen Inhalten haben. Gleichzeitig soll das Programm auch inhaltliche **Universalität** aufweisen – das heißt, es werden alle Bevölkerungsteile angesprochen und nicht etwa nur bestimmte Zielgruppen. Der öffentliche Rundfunk darf also weder geografisch noch inhaltlich ein Spartenfernsehen sein, sondern muss eine an alle gerichtete Vollversorgung liefern.

Der öffentliche Rundfunk ist eine **Non-Profit-Organisation**. Das heißt, der öffentliche Rundfunk ist zwar zu einer guten Haushaltsführung verpflichtet, es gehört aber nicht zu seinen Zielen, Gewinne zu machen und diese auszuschütten. Der Verzicht auf Profiterzielung darf jedoch nicht mit

einem Verzicht auf kommerzielle Einkünfte gleichgesetzt werden. Bei den meisten öffentlichen Rundfunkorganisationen sind in der Regel Einkünfte aus der Werbung und Programmverkäufen vorgesehen.

Der öffentliche Rundfunk weist in der Regel eine **öffentliche Finanzierung** auf. Diese ermöglicht ihm eine gewisse Planungssicherheit und bietet einen «Schutz vor den Marktkräften» (Thomaß 2007: 78). Das heißt, der öffentliche Rundfunk kann seine Sendungen auch unabhängig von Marktüberlegungen produzieren. Die öffentliche Finanzierung ist entweder die Haupteinnahmequelle des öffentlichen Rundfunks oder sie ist Teil einer Mischfinanzierung, die zusätzlich Werbegelder beinhaltet.

Der öffentliche Rundfunk hat gegenüber den Rezipientinnen und Rezipienten, aber auch gegenüber der Gesamtgesellschaft eine **Rechenschaftspflicht**. Diese sogenannte «Accountability» ist in den letzten Jahren wichtiger geworden und bezieht sich nicht auf die Quote, bzw. den «Markt als System der Handlungskoordination» (vgl. Brants/Siune 1992: 102). Rechenschaft wird hier vor allem verstanden als eine Pflicht zur Transparenz und zu demokratischen Mitsprachemöglichkeiten.

Tabelle 1 Idealtypische Unterscheidung von Rundfunkorganisationen

| | Privat-kommerzieller Rundfunk | Öffentlicher Rundfunk |
|--------------------|--------------------------------|-------------------------------------|
| Organisationsform | For-Profit-Organisation | Non-Profit-Organisation |
| Organisationszweck | Gewinnmaximierung | Erfüllung Programmauftrag |
| Normatives Ziel | Individuelle Nutzenmaximierung | Gesellschaftliche Nutzenmaximierung |
| Leistung/Angebot | orientiert an Nachfrage | gemäß Programmauftrag |
| Versorgungsgrad | gemäß Rentabilität | Vollversorgung |
| Leistungsempfänger | Kundin, Kunde | Bürgerin, Bürger |
| Finanzierung | Werbung | öffentliche Mittel/Werbung |

Quelle: nach Puppis 2010: 205 (vereinfacht nach Kiefer 1996: 9)

Der öffentliche Rundfunk muss seine inhaltliche **Unabhängigkeit** bewahren und zwar durch «Markt- und Staatsferne» (Thomaß 2007: 78). Während die Abhängigkeit von Marktüberlegungen vor allem bei werbefinanziertem öffentlichem Rundfunk droht, ist politischer Einfluss grundsätzlich auch über die Organisationsstruktur denkbar – etwa über die öffentliche Finanzierung oder über die Wahl der Generaldirektion.

Wie im nächsten Kapitel beschrieben wird, hat die institutionelle Umwelt des öffentlichen Rundfunks einen starken Einfluss auf seine Ausgestaltung. Und diese Umwelt ist seit der Gründungszeit im Wandel. Während der gesellschaftliche Auftrag, die Non-Profit-Orientierung, die Rechenschaftspflicht und die Unabhängigkeit nach wie vor unbestritten wichtige strukturelle Merkmale des öffentlichen Rundfunks sind, sorgen das Universalitätsgebot und die öffentliche Finanzierung angesichts neuer Mediennutzungspraktiken im digitalen Zeitalter für Diskussionsbedarf.

Abschließend muss zudem gesagt werden, dass weder die inhaltliche noch die strukturelle Beschreibung allein ausreichen, um den öffentlichen Rundfunk zu definieren. Wie Puppis (vgl. 2010: 202) richtig bemerkt, kann man den öffentlichen Rundfunk nicht allein über seine inhaltlichen Leistungen bestimmen, ohne dass über jeder Sendung ein Damoklesschwert schwebt, oder aber privat-kommerzielle Medienorganisationen ebenfalls einen Service-public-Status für ihre Sendungen geltend machen können. Auch eine Liste struktureller Merkmale reicht allein nicht aus, denn sie gäbe den öffentlichen Rundfunkorganisationen einen inhaltlichen Freipass: Alle produzierten Inhalte einer Organisation, die aufgrund ihrer strukturellen Merkmale als öffentlicher Rundfunk gilt, wären dann automatisch Service public. Jarren et al. (2001: 61–70) argumentieren deshalb, dass man den öffentlichen Rundfunk auch als «Beziehungsnetzwerk» denken soll, dessen Definition und Ausgestaltung in einem fortwährenden gesellschaftlichen Aushandlungsprozess in jedem Land individuell festgelegt werden.

2.1.3 In der Praxis: Abgrenzungsprobleme und «übliche Verdächtige»

Weil sich der öffentliche Rundfunk nur schwer definieren lässt, werden in der Forschungspraxis oft die «üblichen Verdächtigen» (vgl. Raats/Pauwels 2011: 20) untersucht, also diejenigen öffentlichen Rundfunkorganisationen, die auch andere Studien für die Analyse ausgewählt haben. Bei einer detaillierteren Betrachtung zeigen sich eine Reihe von Abgrenzungsproblemen gegenüber anderen Medienorganisationen. Zudem ergeben sich Aus-

wahlprobleme aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung des öffentlichen Rundfunks in verschiedenen Ländern. Im Hinblick auf die Auswahl öffentlicher Rundfunkorganisationen für diese Studie (siehe Kapitel 5.1) werden diese Abgrenzungs- und Auswahlprobleme kurz skizziert.

Die erste Schwierigkeit ist die Abgrenzung des öffentlichen Rundfunks gegenüber anderen Typen von Medienorganisationen. Am ehesten gelingt diese Abgrenzung – wie in diesem Kapitel bereits diskutiert wurde – gegenüber den **privat-kommerziellen Medienorganisationen**. So ist beispielsweise das Kriterium der Non-Profit-Orientierung ein klares Signal. Andere Kriterien sind in der Praxis jedoch weniger geeignet: Auch private Rundfunkorganisationen haben im Rahmen ihrer Lizenzen oft einen Leistungsauftrag und gewisse Rechenschaftspflichten, außerdem erhalten auch sie in einigen Ländern öffentliche Mittel, beispielsweise aus dem «Gebührensplitting».

Eine klare Grenze lässt sich auch nicht immer ziehen zwischen öffentlichem Rundfunk und **Community Medien**, was vor allem daran liegt, dass sich auch dieser Medientyp nur schwer definieren lässt. Gemäß Carpentier, Lie und Servaes (2003) zeichnen sich Community Medien durch ihre Nähe zu einer bestimmten Community aus, bieten eine Alternative zu den «Mainstream Media», sind Teil der Zivilgesellschaft, und verlinkt mit allen Ebenen der Gesellschaft. Carpentier, Lie und Servaes (2003: 254) fordern denn auch gar nicht, dass Community Medien klarer vom öffentlichen Rundfunk abgegrenzt werden, sondern schlagen vor, die beiden Medienorganisationstypen stärker zu verbinden, um Synergien zu nutzen.

Zunehmend schwierig ist schließlich auch die Abgrenzung gegenüber Organisationen, die nicht per se als Medienorganisationen gelten. Gemäß Donders (vgl. 2012: 19) geht man heute davon aus, dass neben dem öffentlichen Rundfunk auch **andere öffentliche Institutionen** «Public Services» bereitstellen, beispielsweise Museen oder Bibliotheken. Auch die sozialen Medien und die Video-Sharing-Plattformen entwickeln sich im Moment in Richtung der Medienorganisationen (vgl. Bridge 2018) – hier könnte es in Zukunft zunehmend zu Abgrenzungsproblemen kommen.

Eine weitere Herausforderung für die Fallauswahl ist die **unterschiedliche Anzahl** an öffentlichen Rundfunkorganisationen in verschiedenen Ländern. So werden in einigen Ländern öffentliches Radio und öffentliches Fernsehen von zwei getrennten Organisationen erbracht (zum Beispiel Radio France und France Télévisions in Frankreich), oder es gibt neben dem «eigentlichen» öffentlichen Rundfunk eine weitere Organisation, die eine sprachliche oder kulturelle Minderheit bedient (zum Beispiel der Māori Television Service in Neuseeland) oder einen speziellen Zweck er-

füllt (zum Beispiel Channel 4 für unabhängige Produktionen in Großbritannien). Öffentliche Rundfunkorganisationen für eine nationale Minderheit könnte man zudem auch als Community Medien interpretieren.

Schließlich ist auch die **geografische Ebene** eine Herausforderung für die Fallauswahl: In manchen Fällen bestehen nationale öffentliche Rundfunkorganisationen aus regionalen Zubringern (zum Beispiel die SRG in der Schweiz), oder es gelten zusätzlich zum nationalen auch einige regionale Sender als öffentlicher Rundfunk (zum Beispiel in den Niederlanden). Etwas einfacher erscheint die Abgrenzung hingegen gegenüber den transnationalen Netzwerken aus nationalen öffentlichen Rundfunkorganisationen (zum Beispiel Arte, 3SAT oder TV5 Monde). Eine eindeutige Auswahl öffentlicher Rundfunkorganisationen ist jedoch generell kaum möglich, und es ist somit ist verständlich, warum oft die «üblichen Verdächtigen» untersucht werden.

2.2 Die Geschichte des öffentlichen Rundfunks

Der öffentliche Rundfunk existiert nicht im luftleeren Raum, sondern wird durch politische, ökonomische, kulturelle und technische Veränderungen in seiner Umwelt geprägt (vgl. Puppis 2010: 56). Raats und Pauwels (vgl. 2011: 20) beschreiben diesen Kontext als ein komplexes Zusammenspiel von Akteuren und Gegebenheiten innerhalb und außerhalb der Organisationsgrenzen. Unter Forschenden herrscht Einigkeit darüber, dass sich die Entwicklung des öffentlichen Rundfunks aufgrund dieser kontextuellen Bedingungen in drei Phasen einteilen lässt: Eine erste Phase der öffentlichen Monopole dauerte von der Gründung bis etwa in die 1970er-Jahre (vgl. Donders 2012: 9–13). Mit der Zulassung privater Anbieter setzte dann eine Phase der Marktliberalisierung ein (ebd. 13–18). Diese wurde Anfang der 1990er-Jahre von einer dritten Phase abgelöst, die gemäß Donders (vgl. ebd. 19–24), von vielen Autorinnen und Autoren «digitales Zeitalter» genannt wird. Donders (vgl. ebd. 19) selbst spricht von einem «New Media Environment». Diese drei Phasen werden im Folgenden besprochen.

2.2.1 Die Anfänge als Monopolradio

Das europäische Public Service Modell der Rundfunkregulierung entstand in den 1920er-Jahren in Großbritannien (vgl. Jarren et al. 2002: 27). 1922 hat eine Gruppe britischer Radiohersteller die «British Broadcasting Com-

pany» (BBC) gegründet, um gemeinsame Gerätestandards für die Übertragung festzulegen, und damit den Verkauf von Radiogeräten anzukurbeln – die Inhalte waren in dieser Zeit sekundär (vgl. Briggs 1961: 107–123). Die «Company» wurde 1927 auf Initiative ihres ersten Generaldirektors, des Ingenieurs John C. Reith, von der Regierung in eine Korporation umgewandelt und mit einem Leistungsauftrag («Royal Charter») ausgestattet (vgl. ebd. 4–5, 21). Schon einige Jahre nach ihrer Gründung hat sich die BBC zu einer der wichtigsten britischen Institutionen entwickelt.

Generaldirektor Reith hat die BBC in seiner 15-jährigen Tätigkeit als Managing und Generaldirektor so stark geprägt, dass die Organisationsform des öffentlichen Rundfunks auch heute noch stark mit seiner Person verknüpft ist. Reiths Vorstellung vom Rundfunk als Public Service fußte auf vier Kriterien (vgl. Briggs 1961: 235–238): Die BBC sollte Geld verdienen, aber nicht «for the sake of making money» (ebd. 235), sie sollte potenziell alle Haushalte und damit die gesamte Gesellschaft erreichen, und sie sollte überall die gleichen Ideale durchsetzen («unified control»). Zudem sollten ihre Programme den höchsten Qualitätsstandards genügen. Diese institutionellen Merkmale gelten zum Teil bis heute (siehe Kapitel 2.1).

Obwohl die regelmäßige Ausstrahlung von Radioprogrammen über terrestrische Frequenzen bereits früher begann, hat sich die Organisationsform des öffentlichen Rundfunks erst nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa ausgebreitet (vgl. Schwarzkopf 1999: 1539f.). Die Erfahrung in den Kriegsjahren hatte bei der politischen Elite den Eindruck hinterlassen, dass es sich beim Radio um ein mächtiges Propagandainstrument handelt. So wurde in den meisten westeuropäischen Ländern entschieden, den Rundfunk (und die terrestrischen Frequenzen) nicht dem Markt und damit privaten Anbietern zu überlassen, sondern öffentliche Rundfunkorganisationen zu gründen (vgl. Puppis 2010: 199). Man hoffte, so die Kontrolle über den Rundfunk zu behalten (vgl. Donders 2012: 10–11).

In der Folge wurde das britische Modell des «Public Service Broadcasting» von vielen europäischen Ländern, sowie von Ländern des Commonwealth übernommen (vgl. Schwarzkopf 1999: 1542). Europa und die aus der Kolonialzeit mit Europa verbundenen Länder (vgl. Bardoel 2008: 3952) sind denn auch bis heute das «heartland of traditional public service broadcasting» (Raboy 1995: 2). So wurde beispielsweise in Deutschland nach dem Krieg unter Anleitung der britischen Besatzung die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) nach britischem Vorbild aufgebaut – ab 1952 sendete sie ein tägliches Programm (vgl. Schwarzkopf 1999: 1542). Auch die

Schweizerische Rundfunkgesellschaft (SRG) wurde nach dem Vorbild der BBC modelliert (vgl. Saxer/Ganz-Blättler 1998: 73).

Nicht durchsetzen konnte sich das Modell des öffentlichen Rundfunks in den USA. Hier entstanden ab 1940 zahlreiche privat-kommerzielle Sender (vgl. Liebherr 1994: 13), die später durch den Export ihrer Programme maßgeblich an der Liberalisierung des europäischen Fernsehmarkts beteiligt waren (vgl. Schwarzkopf 1999: 1542, vgl. Donders 2012: 10). Zwar gibt es auch in den USA heute öffentliche Sender, diese führen jedoch ein Nischendasein. In den nicht-westlichen Ländern Europas (das heißt in der DDR und in Osteuropa), in Asien und Afrika war der Rundfunk lange Zeit in der Hand des Staates und diente Parteiinteressen – was in einigen Ländern, z.B. in China, bis heute so ist (vgl. Schwarzkopf 1999: 1542). Tambini (2015: 1401) spricht in diesem Zusammenhang von «State Administered Broadcasting», den er klar vom öffentlichen Rundfunk abgrenzt.

2.2.2 Die Phase der Marktliberalisierung

Ab den 1970er-Jahren setzte in den westlichen Ländern eine Liberalisierungswelle ein, die auch die Medienregulierung und damit den öffentlichen Rundfunk betraf (vgl. Puppis 2010: 56f.). Ein Grund dafür war eine generelle Abkehr vom Glauben an einen interventionistischen Staat und eine Zuwendung zur Marktideologie (vgl. Donders 2012: 13). In vielen Industriezweigen wurde deshalb eine Transformation von staatlichen Monopolbetrieben³ hin zu einem regulierten Wettbewerb eingeleitet. In der Regel wurden alle drei Schritte des «Dreischritts der Liberalisierung» (Puppis 2010: 56–59) absolviert: Die Marktöffnung für private Anbieter («Deregulierung»), die Umwandlung staatlicher in private Betriebe («Privatisierung») und schließlich die Institutionalisierung neuer Regulierung, um die Spielregeln des Wettbewerbs festzulegen («Reregulierung»). Beim öffentlichen Rundfunk hat man sich jedoch dagegen entschieden.

Im Rundfunksektor beschränkte man sich auf den ersten und dritten Schritt, die De- und die Reregulierung. Man verzichtete also auf eine Privatisierung und beschränkte sich darauf, den Markt für private Anbieter zu öffnen. So entstand in vielen Ländern ein System mit zwei Säulen: ein «duales Rundfunksystem» (vgl. Puppis 2010: 58, Brants/Siune 1992: 106). Diese Deregulierung fand in verschiedenen Ländern zu unterschied-

3 Dies gilt zumindest für Europa, in den USA waren private Monopolbetriebe üblich (Puppis 2010: 56).

lichen Zeitpunkten statt (siehe Tabelle 2) und wurde von unterschiedlichen Ereignissen angestoßen. Ein länderübergreifendes Argument für die Deregulierung war das Ende der Frequenzknappheit durch das Aufkommen neuer Verbreitungskanäle (vgl. Donders 2012: 13–14), weitere Gründe waren parteipolitische Erwägungen und die Entwicklung eines europäischen Binnenmarktes (vgl. Puppis 2010: 206–207).

Tabelle 2 Übergang vom öffentlichen Monopol zum dualen System

| Vor 1980 | 1980-1990 | 1990-2000 | Nach 2000 |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Italien, UK | Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Norwegen, Schweden, UK | Dänemark, Irland, Island, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Schweiz, Spanien | Österreich |

Quelle: nach Puppis 2010: 208 (vereinfacht)

Die Situation der öffentlichen Rundfunkorganisationen veränderte sich durch die Marktöffnung stark: Nun standen die ehemaligen Monopolbetriebe in Konkurrenz mit den neuen privat-kommerziellen Anbietern (vgl. Brants/Siune 1992: 106). Hultén und Brants (vgl. 1992: 118) und Achille und Miège (vgl. 1994: 34) beschrieben drei idealtypische Strategien, um auf die privat-kommerzielle Konkurrenz zu reagieren (vgl. Puppis 2010: 215): erstens durch eine Beschränkung auf Programme und Formate, die auf dem Markt selten angeboten werden, also Kultur- oder Informationssendungen («Purifikation»); zweitens durch die Bereitstellung eines möglichst breiten, nicht elitären Angebots, das wie die privat-kommerzielle Konkurrenz den Massengeschmack bedient («Adaption»); drittens durch den Versuch eines Mittelwegs zwischen diesen beiden Polen («Kompensation»).

Die öffentlichen Rundfunkorganisationen wählten in der Regel den Mittelweg zwischen öffentlichem Auftrag und Massengeschmack. Dafür entwickelten sie eine Reihe von Strategien, um sich auf dem Markt besser zu positionieren (vgl. ebd. 121–127): Sie passten ihre Programmpläne an, kauften vermehrt massenattraktive Programme ein, akquirierten zusätzliche kommerzielle Einnahmen (aus Sponsoring und Vermietung von Räumen und Technologie), investierten in Marketing und Imagebildung und gingen Kooperationen mit anderen öffentlichen Rundfunkorganisationen

ein. Obwohl viele die neue Managementkultur beim öffentlichen Rundfunk als eine positive Entwicklung empfanden, steht der öffentliche Rundfunk seit dieser Zeit in der Kritik, zu kommerziell zu sein (vgl. Brants/Siune 1992: 127), und sich inhaltlich kaum mehr von der privaten Konkurrenz zu unterscheiden (vgl. Donders 2012: 18).

2.2.3 Das digitale Zeitalter

Nach der Zulassung privater Rundfunkveranstalter markiert die sogenannte «Digitalisierung» den Beginn einer dritten Phase in der Entwicklung des öffentlichen Rundfunks, in der wir uns nach wie vor befinden. Mit Digitalisierung ist grundsätzlich der Übergang von der analogen zur digitalen Verbreitung gemeint, also die Übertragung von Daten nicht mehr in Funkwellen, sondern in binären Codes. Dies machte die Verschmelzung der hinter Rundfunk und Telekommunikation stehenden Technologien möglich – die sogenannte technische Konvergenz (vgl. Puppis 2010: 65–69; Papatthanasopoulos/Negrine 2010: 137ff.). Zusätzlich verweist das digitale Zeitalter auch auf die Etablierung des Internets als neuen digitalen Verbreitungskanal und auf interaktive Kommunikationsplattformen.

Für die öffentlichen Rundfunkorganisationen ist der Eintritt ins digitale Zeitalter also vor allem mit der Herausforderung verbunden, neben Radio- und Fernsehprogrammen neu auch Inhalte für das Internet bereitzustellen. Für Bardoel und Lowe (vgl. 2007: 9) ist dieser Übergang von «Public Service Broadcasting» zu «Public Service Media» die größte Hürde, die öffentliche Rundfunkorganisationen in dieser Phase zu meistern haben. Denn abgesehen von den technischen, betriebswirtschaftlichen, und angebotsstrategischen Herausforderungen stößt dieser Übergang viele weitere Fragen an, die die Legitimität des öffentlichen Rundfunks in Zweifel ziehen, und die seinen Leistungsauftrag, seine Gebührenfinanzierung, seine Kontrolle, und seine Organisation betreffen.

Die erste und wichtigste Frage des digitalen Zeitalters ist, ob das Internet und die sogenannten «neuen Medien» vom **Leistungsauftrag** des öffentlichen Rundfunks abgedeckt werden. Trappel (2008) gehörte zu denen, die sich bereits früh dafür aussprachen, dass der Auftrag auf Onlinemedien ausgeweitet werden sollte. Auf Basis eines Vergleichs des Internetauftritts von öffentlichen und privat-kommerziellen Medien kommt er zu dem Schluss, dass der öffentliche Rundfunk auch im Internet für Vielfalt sorgt. Auch Jakubowicz (vgl. 2010: 17f.) forderte eine sogenannte «technologie-neutrale» Definition des Auftrags. Dies ist inzwischen in vielen Ländern

der Fall. Jedoch wird unter Umständen festgelegt, dass das Angebot eine Verbindung zu Rundfunk-Programmen aufweisen muss (vgl. u.a. Latzer et al. 2010), oder dass audiovisuelle Inhalte nur während einer gewissen Frist auf der Website verfügbar sein dürfen.

Aufgrund der Tatsache, dass der öffentliche Rundfunk zunehmend auch über das Internet und in nichtlinearer Form angeboten und genutzt wird, stellte sich zweitens in vielen Ländern die Frage nach einer Reform der **Gebührenfinanzierung**. Es wird argumentiert, dass die am Besitz eines Radio- und Fernsehgeräts festgemachte Gebühr nicht mehr zeitgemäß sei. Die öffentliche Finanzierung solle entweder auf alle Geräte zum Empfang von Radio und Fernsehen ausgeweitet oder aber durch eine Haushaltsabgabe oder Mediensteuer ersetzt werden (vgl. u.a. Nissen 2006). Einige Länder haben entsprechende Reformen bereits beschlossen oder durchgeführt, andere diskutieren diesen Schritt noch (vgl. Künzler et al. 2013, Schweizer/Puppis 2018).

Die öffentliche Finanzierung des öffentlichen Rundfunks ist auch ganz generell unter Druck geraten (Papathanassopoulos/Negrine 2010: 137ff., Picard 2006). Grund dafür sind, neben der Finanz- und Wirtschaftskrise, die schwierigeren Bedingungen im Wettbewerb um das Publikum: Viele traditionellen Massenmedien verlieren angesichts neuer digitaler Angebote an Publikum und sind entsprechend mit sinkenden Werbeeinahmen konfrontiert (Meier/Bonfadelli/Trappel 2012; Jarren/Künzler/Puppis 2012). Gleichzeitig verliert die öffentliche Finanzierung des Rundfunks an Rückhalt in der Bevölkerung – gerade Angehörige der jüngeren Generationen sind gegenüber der Gebührenfinanzierung skeptisch eingestellt (Picard 2005).

Ebenfalls verstärkt unter Druck geraten ist der öffentliche Rundfunk drittens von Seiten der Europäischen Union (Papathanassopoulos/Negrine 2010: 137ff.). In ihrer Lesart verstößt die öffentliche Finanzierung von Medienorganisationen gegen das Prinzip des Freihandels innerhalb europäischer Grenzen. In Reaktion auf die Klagen privat-kommerzieller Medien hat die EU diese «staatlichen Beihilfen» zwar nicht verboten, forderte jedoch von ihren Mitgliedsländern mehr Transparenz und stärkere **Kontrollen** des öffentlichen Rundfunks. Dies hat vielerorts zur Einführung von Ex-Ante-Tests geführt, bei denen der Wert neuer Angebote jeweils im Voraus geprüft wird (vgl. Christl/Süssenbacher 2010, Donders/Moe 2011). Während Papathanassopoulos und Negrine (2010: 137ff.) die Ex-Ante-Tests vor allem als ein Symbol neoliberalen Ideologie sehen, sieht Latzl (2011) sie auch als Anstoß zur öffentlichen Debatte. Sie seien nicht nur «Schika-

ne», sondern hätten auch ein Potenzial zur kritischen Prüfung und Sichtbarmachung und damit zur Legitimation des Angebots.

Durch die Digitalisierung und die durch sie ermöglichte Zweiwegkommunikation ist der öffentliche Rundfunk viertens unter Druck geraten, eine offenere und partizipativere **Organisation** zu werden (vgl. Hasebrink/Herzog/Eilders 2007, Hermida 2012), die sich gesellschaftlich stärker abstützt (vgl. Jakobowicz 2010: 17f.). Dazu gehört, dass der öffentliche Rundfunk seine durch Gebühren finanzierten Inhalte in Archiven verfügbar macht. Beide Forderungen verlangen nach institutionellem Wandel, der nicht so leicht umzusetzen aber interessant zu verfolgen sein dürfte: «The PSBs' management of archive material is [...] an important area where institutional changes may be studied and examined» (Knapskog 2010: 2).

Angesichts dieser Gemengelage an Herausforderungen sehen Autorinnen und Autoren unterschiedliche Zukunftsszenarien. Thomaß (vgl. 2007: 85) kommt aufgrund der «aktuellen Problemlagen» zu dem Schluss, dass sich der öffentliche Rundfunk im digitalen Zeitalter in einer Krise befindet:

«Durch das Hinzutreten kommerzieller Anbieter, durch die Veränderungen der Medientechnologien, durch verändertes Rezipientenverhalten und durch die gewandelten Regulierungsvorstellungen seitens der politischen Akteure ist der öffentliche Rundfunk in eine Krise geraten, die sich auf seine Identität, die Finanzierung und die Funktion bezieht».

Donders (vgl. 2012: 23) sieht den öffentlichen Rundfunk nicht in einer Krise, sondern attestiert eine «Phase des Experimentierens». Genau wie Paphanassopoulos und Negrine (vgl. 2010: 1145f.) vermisst sie jedoch den politischen Willen, sich der veränderten Situation zu stellen. Während sich die Politik immer neue Kontrollmechanismen einfallen lasse, verpasse sie es, sich mit den wirklich wichtigen Fragen zur Zukunft des öffentlichen Rundfunks zu beschäftigen – denn dafür fehle es an politischem Konsens. Die öffentlichen Rundfunkorganisationen selbst würden sich aus dieser Debatte zudem oft heraushalten, um nicht selbst zu weitreichende Veränderungen anzustoßen. Für Jakobowicz (vgl. 2010: 10) ist aber klar, dass der öffentliche Rundfunk, genau wie sein regulatorischer Rahmen, eine «Komplettüberholung» nötig haben. Ein zentraler Punkt ist dabei die Beziehung zum Publikum bzw. zur Gesellschaft.

2.3 Die Begründung des öffentlichen Rundfunks

Nachdem die Entwicklung des öffentlichen Rundfunks nachgezeichnet und verschiedene Möglichkeiten seiner Beschreibung geklärt wurden, stellt sich nun noch eine für diese Arbeit zentrale Frage: Wie kann der öffentliche Rundfunk begründet werden, speziell im digitalen Zeitalter? In der Regel wird klassisch ökonomisch oder politökonomisch bzw. gesellschaftlich argumentiert. In der Literatur zur Medienregulierung wird zudem noch eine weitere, nämlich die technische Begründung erwähnt (vgl. Puppis 2010: 71). Diese besagt, dass Rundfunk über das terrestrische Frequenzspektrum verbreitet wird, das nur eine begrenzte Kapazität hat. Der Zugang muss deshalb, so die Argumentation, aus technischen Gründen reguliert werden, damit es nicht zu Inferenzen kommt. Diese Begründung wird heute, aufgrund der Verfügbarkeit neuer Distributionskanäle, oft als obsolet bezeichnet. Außerdem lässt sie sich nur schwer von ökonomischen oder gesellschaftlichen Überlegungen trennen. Entsprechend unterscheidet dieses Kapitel nur zwischen der ökonomischen und der gesellschaftlichen Begründung.

2.3.1 Die ökonomische Begründung des öffentlichen Rundfunks

In der Ökonomie gelten regulatorische Eingriffe dann als notwendig und akzeptabel, wenn sie dazu dienen, Marktversagen zu korrigieren. Ein solches Versagen tritt ein, wenn der Markt kein gewünschtes Ergebnis produziert – also dann, wenn keine allokativer und produktive Effizienz erreicht wird (vgl. Doyle 2002: 64). Mit allokativer Effizienz ist gemeint, dass diejenigen Güter produziert werden, die nachgefragt werden. Produktive Effizienz bedeutet hingegen, dass möglichst kostengünstig produziert wird (Puppis 2010: 73). In der Regel werden in der Literatur fünf Ursachen für Marktversagen aufgezählt (siehe Tabelle 3): Strukturprobleme des Marktes, Informationsasymmetrien, die Meritorik, externe Effekte, und die Problematik öffentlicher Güter.

Tabelle 3 Ursachen für Marktversagen

| | Grund für Marktversagen |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Strukturprobleme | Hohe Fixkosten oder Markteintrittsbarrieren führen zu Konzentration von Marktmacht, da das Monopol am billigsten produzieren kann. |
| Informationsasymmetrien | Güter werden nicht konsumiert, weil ihre Qualität zweifelsfrei kommuniziert bzw. beurteilt werden kann. |
| Meritorik | Gesellschaftlich wertvolle Güter werden nicht nachgefragt, weil die individuelle Wertschätzung dafür nicht groß genug ist. |
| externe Effekte | Die Produktion bzw. der Konsum eines Gutes verursachen Kosten für unbeteiligte Dritte, die bei der Berechnung der Kosten nicht berücksichtigt werden. |
| öffentliche Güter | Weil der Konsum eines Gutes nur schwer verhindert werden kann und die Nutzung durch weitere Personen keine zusätzlichen Kosten verursacht, wird das Gut nicht genug nachgefragt, um produziert zu werden. |

Quelle: eigene Darstellung nach Puppis 2010: 72–79

In der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft geht man gemeinhin davon aus, dass es auch in Medienmärkten zu Marktversagen kommt, weil die genannten Ursachen für Marktversagen auf sie zutreffen (vgl. Doyle 2002: 64–66, Heinrich 1999: 21–43, 2001: 70–76, 93–114, Puppis 2010: 72–79):

- Erstens tendieren Medienmärkte aufgrund von **Strukturproblemen** zur Monopolbildung. Konkret fördert die starke Fixkostendegression durch Größen- und Verbundvorteile die Medienkonzentration. Der fehlende Wettbewerb in Medienmärkten wirkt sich dann oft negativ auf die Vielfalt und Qualität der Inhalte aus.
- Zweitens kann die Qualität von Medieninhalten sowohl vor- als auch nach der Rezeption durch das Publikum nur schlecht beurteilt werden. Aufgrund dieser **Informationsasymmetrie** können Medieninhalte als Vertrauensgüter gewertet werden – die Zahlungsbereitschaft ist gering.
- Drittens werden viele Medienangebote – politische Sendungen, Kultur- und Bildungsprogramme – weniger stark genutzt als dies gesellschaftlich wünschenswert ist. Es handelt sich hier also um **meritorische Güter**, die aufgrund fehlender Zahlungsbereitschaft oft nicht angeboten werden.
- Viertens haben Medienberichte einen Einfluss auf Wissen, Einstellungen und Verhalten des Publikums. Die Folgen dieser **externen Effekte**,

insbesondere auf unbeteiligte Dritte zu kalkulieren ist sehr schwierig, sie fließen deshalb nicht in Kostenrechnungen für die Medienproduktion mit ein.

- Fünftens weisen Medien die Merkmale **öffentlicher Güter** auf (siehe Kapitel 3.1.2). Einerseits kann man Menschen nur schlecht von der Nutzung von Medieninhalten ausschließen, und andererseits «verbrauchen» sich Medieninhalte nicht, es herrscht also keine Rivalität im Konsum.

Das Versagen der Medienmärkte hat gemäß Puppis (vgl. 2010: 79–86) zwei problematische Folgen: Erstens ist wegen der Monopolisierungstendenz die Angebotsvielfalt eingeschränkt. Zweitens brauchen Medienorganisationen aufgrund der geringen Zahlungsbereitschaft des Publikums alternative Finanzierungsquellen. In der Regel ist dies der Verkauf von Werbezeit und neuerdings von Nutzungsdaten oder aber eine öffentliche Finanzierung. Die Gründung einer öffentlichen Rundfunkorganisation ist also eine Lösung, um beide Folgen des Marktversagens auszugleichen: Seine öffentliche Finanzierung macht den öffentlichen Rundfunk unabhängig von der fehlenden Zahlungsbereitschaft des Publikums. Sein Auftrag verpflichtet ihn zudem zur Bereitstellung qualitativ hochwertiger und meritorischer Inhalte, die normalerweise nicht bereitgestellt werden.

2.3.2 Die gesellschaftliche Begründung des öffentlichen Rundfunks

Aus einer gesellschaftlichen oder politökonomischen Sicht gelten regulatorische Eingriffe dann als notwendig und akzeptabel, wenn sie einem öffentlichen Interesse dienen oder – wie es Mansell (vgl. 2010: 21) ausdrückt – auf das «menschliche Wohlbefinden» ausgerichtet sind. Angelehnt an Überlegungen von Puppis⁴ (vgl. 2010: 241–242) können öffentliche Rundfunkorganisationen aus dieser Sicht positiv oder negativ begründet werden: Medienregulierung soll einerseits helfen, das Potenzial der Medien zu nutzen, um Zusammenhalt oder die Integration aller Bevölkerungsgruppen zu sichern (vgl. Donders 2012: 31). Andererseits soll Medienregulierung negative Auswirkungen der Mediennutzung, aber auch ihrer Produktionsbedingungen verhindern.

4 Puppis (2010: 241–242) beschränkt sich bei der Definition von positiven und negativen Zielen auf die Regulierung von Medieninhalten. Er unterscheidet zwischen Verboten (z.B. von jugendgefährdenden Inhalten) und Geboten (zur Produktion bestimmter Inhalte).

Das Verhindern negativer Folgen der Mediennutzung war einer der Hauptgründe für die Gründung öffentlicher Rundfunkorganisationen. Wie bereits beschrieben waren die Erfahrungen in den Kriegsjahren ein Hauptgrund für diese Regulierungsentscheidung (siehe Kapitel 2.2.1). Der Rundfunk wurde von den Kriegsparteien als Instrument zur Verbreitung von Ideologie und Propaganda genutzt, und es wurde ihm eine starke suggestive Wirkung auf die Rezipientinnen und Rezipienten zugeschrieben (Briggs 1961: 14). Jarren et al. (2002: 27) beschreiben die damaligen Befürchtungen, die zur starken Regulierung des Rundfunkbereichs geführt hatten, so:

«[...] insbesondere sind die Medien Radio und Fernsehen aufgrund ihrer einseitigen Sender-Empfänger-Struktur als ‚Massen‘-Medien im wahrsten Sinn des Wortes wahrgenommen worden. Die daraus abgeleiteten Befürchtungen einer Gleichschaltung und Manipulation der ‚Massen‘ durch die Medien waren dementsprechend groß».

Auch heute wird den Medien ein großer Einfluss auf den Alltag der Menschen zugeschrieben. Zahlreiche Autorinnen und Autoren (vgl. Feintuck/Varney 2006: 249, Herman/McChesney 1997, McQuail 2005: 233, Ó Siochrú/Girard 2002: 3; Puppis 2010: 87) argumentieren deshalb, dass Medien nicht normale Wirtschaftsgüter, sondern Kulturgüter sind und unabhängig von ihrer Marktfähigkeit gedacht werden müssen.

Gleichzeitig haben die Medien auch das Potenzial, ein ‚gutes Leben‘ zu ermöglichen, bzw. zum Funktionieren der Gesellschaft beizutragen. Es kann also argumentiert werden, dass mit dem öffentlichen Rundfunk soziale und demokratische Potenziale verwirklicht werden können, die uns allen zugutekommen. Oder wie Donders (2012: 31) es zusammenfasst:

«In a generalising fashion, social democratic perspectives consider public service media a highly valuable project – encompassing a broad array of genres, platforms and services – that contributes to the democratic needs of society. Public service media should add to the realisation of a public sphere in which all citizens can participate regardless of their market appeal to producers.»

Im Zusammenhang mit dem öffentlichen Rundfunk wird heute auch oft der Begriff des «öffentlichen Interesses» angeführt (vgl. McQuail 2007: 46). Dieser Begriff wurde im Laufe der Entwicklung öffentlicher Rundfunkorganisationen immer wichtiger. Heute gehört es auch zum Auftrag des öffentlichen Rundfunks, die Vielfalt der Gesellschaft abzubilden und zur Pluralitätssicherung beizutragen. Entsprechend sind die öffentlichen

Rundfunkorganisationen über die Jahrzehnte hinweg immer mehr vom Ziel der «unified control» (siehe Kapitel 2.2.1) abgekommen und haben stattdessen ihr Angebot für ethnische, kulturelle und sprachliche Minderheiten ausgebaut.

2.3.3 Die Begründung des öffentlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter

Die ökonomische und die gesellschaftliche Begründung werden auch im digitalen Zeitalter benutzt, um über den öffentlichen Rundfunk und seine Zukunft zu sprechen. Gemäß Donders (vgl. 2012: 25ff.) können üblicherweise zwei übliche Argumentationsmuster unterschieden werden: Entweder es wird argumentiert, dass es den öffentlichen Rundfunk im digitalen Zeitalter nicht mehr braucht, da das Publikum im Internet auf viele andere Informationsquellen zugreifen kann – das Marktversagen von Medienmärkten hat also abgenommen. Oder es wird argumentiert, dass der öffentliche Rundfunk die digitalen Plattformen nutzen müsse, um seinen Auftrag noch besser zu erfüllen. Diesen beiden Sichtweisen – der ökonomischen und der politökonomischen oder gesellschaftlichen – hat Donders einige konkrete Modelle zugeordnet (siehe Tabelle 4), die im Folgenden besprochen werden.

Das Parademodell der ökonomischen Perspektive ist der «**Public Service Broadcaster light**». Hier wird der öffentliche Rundfunk darauf reduziert, Informations-, Politik- und Kultursendungen bereitzustellen – meritorsche Güter also, die wichtig sind, sich aber auch im digitalen Medienmarkt nur schwer finanzieren lassen. Ebenfalls denkbar wäre aus ökonomischer Sicht ein «**Public Service Publisher**»: Eine öffentliche Rundfunkorganisation, die keine eigenen Kanäle oder Plattformen betreibt, sondern Medieninhalte als Rohstoff bereitstellt, die von privaten Medienorganisationen benutzt werden können – ähnlich wie eine Agentur. Ebenfalls denkbar wäre aus ökonomischer Sicht das Modell des «Contestable Funding» (vgl. DCMS 2016), das Donders aber nicht erwähnt. Dieses sieht vor, dass sich alle Medienorganisationen um öffentliche Mittel für die Produktion einzelner Sendungen bewerben können. Öffentliche Rundfunkorganisationen im klassischen Sinn sind in diesem Modell nicht vorgesehen.

Tabelle 4 Modelle des öffentlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter

| Ökonomische Perspektive | Gesellschaftliche Perspektive |
|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Public Service Broadcasting light Armstrong/Weeds 2007 | Public Service Media Bardoel/Lowe 2007, Moe 2009, Steemers 2003 |
| Public Service Publisher Elstein et al. 2004, Peacock 2004 | Digital Commons Murdock 2005a |

Quelle: eigene Darstellung nach Donders 2012: 25ff.

Das Parademodell der gesellschaftlichen Perspektive ist hingegen «**Public Service Media**». Hier wird argumentiert, dass der öffentliche Rundfunk wichtige gesellschaftliche Funktionen erfüllt und gerade in einer von globalen Konzernen geprägten, stark kommerzialisierten digitalen Medienlandschaft eine unverzichtbare Alternative darstellt. Entsprechend müsse es den öffentlichen Rundfunkorganisationen erlaubt sein, neue Medienformen und -kanäle zu nutzen, um ihren Leistungsauftrag noch besser zu erfüllen – sich also von der Rundfunk- zur Medienorganisation zu entwickeln. Ein zweites Modell, das Donders der gesellschaftlichen Sicht zuordnet, sind die «**Digital Commons**». In der Deutung von Murdock (2005a), auf den sich Donders bei der Beschreibung des Modells bezieht, ist der öffentliche Rundfunk eine Organisation, die den Zugang zu verschiedenen Gemeingütern – Information, Wissen, Repräsentation, Deliberation, und Partizipation – ermöglicht und deshalb als «Digital Commons» bezeichnet werden kann. Es ist das Modell, das in der vorliegenden Studie weiterentwickelt wird.

Donders (2012: 35) selbst positioniert sich zwischen den beiden Polen der ökonomischen und der gesellschaftlichen Sicht. Ihre Präferenz für den öffentlichen Rundfunk im digitalen Zeitalter beschreibt sie als «evidence-based» und mit den Worten «big if necessary and as good as required». Genau wie Papatthanassopoulos und Negrine (vgl. 2010: 1145f.) argumentiert auch Donders (vgl. 2012: 23), dass die Ausgestaltung des öffentlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter letztlich eine politische Entscheidung ist. Welches Modell von einer Mehrheit der Gesellschaft und von der Politik als legitim – das heißt als wünschenswert, gerecht und richtig (vgl. Suchman 1995: 574) – verstanden wird, muss sich im öffentlichen Diskurs herauskristallisieren. Wichtig für einen solchen Diskurs sind, wie eingangs erwähnt, Leitbegriffe wie der vor 15 Jahren eingeführte «Public Value» oder das in dieser Studie vorgeschlagene «Media Commons».

«Public Value» stammt vom Managementforscher Mark Moore (1995), der argumentierte, dass öffentliche Organisationen ihren Mehrwert aufzei-

gen müssen. Und zwar nicht gegenüber privaten Stakeholdern, sondern gegenüber der Gesellschaft, die sie trägt. Dass öffentliche Rundfunkorganisationen diesen Leitbegriff übernommen und «Public Value Tests» für neue Angebote und Dienste eingeführt haben, wurde in der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft kontrovers diskutiert (vgl. Christl/Süssenbacher 2010, Donders/Moe 2011, Gundlach 2011, Karmasin/Süssenbacher/Gonser 2011, Jarren/Schweizer 2015). Unbestritten ist, dass die Einführung der «Public Value Tests» eine Reaktion auf den Druck privat-kommerzieller Medienorganisationen und die Forderung der EU nach mehr Transparenz und Kontrolle war. «Public Value» hat jedoch nur bedingt dazu beigetragen, den öffentlichen Rundfunk im digitalen Zeitalter neu zu denken und so seine gesellschaftliche Legitimität zu erhöhen. Die Zeit für den neuen Leitbegriff des «Media Commons» ist deshalb reif.

Wie bereits erwähnt, lehnt der neue Leitbegriff des «Media Commons» die Überlegungen des «Public Value» nicht ab, sondern geht einen Schritt weiter. Wie «Public Value» versteht auch das «Media Commons» die Programme öffentlicher Rundfunkorganisationen als wichtige gesellschaftliche Güter. Und auch die von «Public Value» geforderte Evaluation der Leistungen des öffentlichen Rundfunks ist, wie in den nächsten Kapiteln gezeigt wird, ein Anliegen des «Media Commons». Das «Media Commons» befasst sich aber zusätzlich mit der Art und Weise, wie Medieninhalte hergestellt und zugänglich gemacht werden und wer an Entscheidungsprozessen beteiligt ist. Insofern vermag der neue Leitbegriff nicht nur Inhalte, sondern auch die Medienorganisation zu fassen. Anders als der «Public Value», der den gesellschaftlichen Mehrwert eher als «Nice to Have» darstellt, geht das «Media Commons» zudem davon aus, dass eine «Tragödie» unausweichlich ist, wenn wir es als Gesellschaft nicht schaffen, uns bezüglich der Organisation der öffentlichen Kommunikation miteinander zu arrangieren.