

Otfried Jarren

Öffentliche Medien als neue Intermediäre der Gesellschaft

Von der Notwendigkeit der Neuinstitutionalisierung öffentlicher Medien

Zusammenfassung

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Teil der publizistischen Massenmedien ist durch den medientechnologischen (Streaming-Plattformen, Social Media, Internet) wie den sozialen Wandel (Individualisierung, Pluralisierung) institutionell, organisational wie programmlich herausgefordert. Vor allem Social Media-Plattformen beeinflussen die Bereitstellung wie Verbreitung von Informationen und das Mediennutzungsverhalten. Zudem ermöglichen Social Media neue Formen der Individual-, Gruppen- wie Organisationskommunikation. Sie erlauben vielfältige Formen des Austausches wie der Kollaboration, verleihen zudem Einzelnen wie Gruppen kommunikative Macht (Influencer). Der aktive, individuelle Mediengebrauch ist mit Social Media aber nur sehr begrenzt bei den Massenmedien möglich. Sie erleiden einen kulturellen Bedeutungsverlust. Social Media sind Ausdruck wie Treiber des sozialen Wandels, sie erreichen vor allem jüngere Menschen. Die Regulierung steht vor der Herausforderung, der neuen Medienrealität zu entsprechen: Leitbilder, der Rundfunkbegriff, die Ziele wie die Institutionen zur Rundfunkregulierung müssen neu und im europäischen Rahmen verhandelt werden. Die erhebliche Marktmacht der neuen Intermediäre verweist auf die anhaltende Relevanz wie Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Genereller: Der öffentlich finanzierte Mediensektor sollte weiter entwickelt werden, so bezogen auf die gesellschaftliche Herausforderungen. Es wird angeregt, die Grundlagen der Rundfunk- und Medienpolitik zu prüfen, mehr gesellschaftliche Beteiligung in diesem Politikfeld zu ermöglichen. Medienpolitik sollte als Kommunikationspolitik Teil der Gesellschaftspolitik werden.

Abstract

Public service broadcasting as part of the journalistic mass media is challenged institutionally, organisationally and programmatically by media technology (streaming platforms, social media, Internet) and social change (individualization, pluralization). Above all, social media platforms influence the provision and dissemination of information such as media usage behavior. In addition, social media enable new forms of individual, group and organizational communication. They allow diverse forms of exchange and collaboration, as well as giving individuals and groups communicative power (influencers). The active, individual media use is possible with social media, but only very limited with the mass media. They suffer a cultural loss of meaning. Social media are expressions like drivers of social change, they reach younger people in particular. Regulation is faced with the challenge of meeting the new media reality: mission statements, the concept of broadcasting, the goals and institutions of broadcasting regulation need to be redrafted and negotiated at European level. The

significant market power of the new intermediaries points to the continuing relevance and importance of public service broadcasting. More generally: The publicly funded media sector should be further developed, so in relation to the societal challenges. It is recommended to examine the basics of broadcasting and media policy, to enable more social participation in this policy field. Media policy should be part of societal policy as a communication policy.

Die Medien der Gesellschaft sind im Wandel. Der Veränderungsprozess ist dabei nicht evolutionär, sondern revolutionär: Neben die vormalig dominanten nationalstaatlichen Massenmedien, also Presse und Radio sowie Fernsehen, sind innerhalb weniger Jahre neue Intermediäre (Plattformen, Suchmaschinen) getreten. Sie institutionalisieren sich global, basieren auf neuen Technologien (Software), verfolgen neue mediale Leitideen (*community, sharing*), etablieren neue Geschäftsmodelle (Zahlung mit Daten) und haben als Teil einer neuen Netzwerkökonomie (*network economy*) raschen ökonomischen, sozialen wie kulturellen Erfolg. Es handelt sich dabei nicht nur um eine technische Innovation, sondern um einen fundamentalen sozialen Prozess der Institutionalisierung mit Auswirkungen auf die bisherigen nationalstaatlichen Medienstrukturen – und damit verbunden auf Öffentlichkeit und die Konstitution der Demokratie (vgl. Jarren 2019a) und somit mit Folgen für den öffentlichen Rundfunk, der in seiner jetzigen Form ein Kind sowohl der Industriegesellschaft mit ihren Massenprodukten wie Massenmärkten als auch der nationalen Nachkriegsgesellschaft ist. Als Teil des Systems der Massenmedien könnte auch der öffentliche Rundfunk an Bedeutung verlieren, weil

- seine ihn begründenden Leitideen („Grundversorgung“; „Integrationsrundfunk“),
- seine institutionelle wie organisatorische Verfassung („Anstalt“) und
- sein publizistisches Angebot („Vollprogramme“ als lineare Angebote)

unter den veränderten sozialen Bedingungen nicht mehr adäquat sind bzw. modifiziert werden müssen. Kernthese des Beitrages ist: Es ist nicht „die“ Digitalisierung, es sind die von der segmentären Differenzierung ausgelösten sozialen Veränderungen (Individualisierung, Pluralisierung u. a. m.) in Verbindung mit den neuen *Social Media*, die die alten Massenmedien herausfordern. Die mittels Social Media möglich gewordenen Formen der öffentlich sichtbaren wie wirksamen Formen der kollaborativen Individual-, Gruppen- Netzwerk- und Organisationskommunikation wirken sich auf die publizistischen Medien mit ihren

professionellen journalistischen Selektions- wie Darstellungsprogrammen aus. Von diesem Wandel ist der deutsche öffentliche Rundfunk als (Nachkriegs-)Institution (mit seinen Leitideen und Werten) wie auch als Organisation (mit seinen Gremien, seiner Organisation wie seinen Arbeitsweisen) elementar betroffen.

1 Social Media als fundamentaler Institutionalisierungsprozess

Mittels Social Media etabliert sich auf der Basis der privaten Netzinfrastruktur ein globales, interaktives und von Profis wie Laien gleichermaßen nutz- wie benutzbares Informations- und Kommunikationssystem. Dieses Vermittlungssystem basiert nicht, wie bis anhin zumindest in Europa üblich, auf staatlichen Vorgaben (Gesetze; Lizenzen oder Konzessionen), sondern es handelt sich um einen Institutionalisierungsprozess durch privatwirtschaftliche Akteure. Zudem erklären diese Akteure, dass sie keine Medien sind oder sein wollen. So nehmen sie nicht die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe wie die publizistischen Medien in Anspruch. Vielmehr definieren sie sich als ‚Ermöglicher‘ für private wie geschäftliche Belange und wirken als Besorgungsdienstleister für die Kommunikationsinhalte Dritter: suchen, finden, kennenlernen, verteilen, teilen, bewerten.

Als private Akteure schaffen sie Normen und Regeln (*private law; private ordering*): Sie bestimmen durch ihre Software wie ihre Geschäftsregeln alle Formen der Nutzung grundlegend, im Sinne eines Dienstleistungsformats. Sie regeln durch die Allgemeinen Geschäftsbedingungen und die *Community Guidelines* den Gebrauch ihrer Dienste wie die Nutzungs- und Benutzungsmöglichkeiten. Zudem bestimmen sie, wem Daten oder Urheberrechte gehören und wie die Rechte von wem genutzt werden dürfen. Die Anbieter und Plattformen institutionalisieren – unter Mitwirkung ihrer Nutzerinnen und Nutzer – neue Regeln und Normen für die gesellschaftliche Kommunikation (vgl. Jarren 2019b).

Der Institutionalisierungsprozess ist noch nicht abgeschlossen. Dementsprechend kommt es zu vielfältigen nationalen wie über die Nationalstaaten hinausweisenden Norm- wie Regelkonflikten. Diese sind – sieht man einmal ab von Datenschutz- oder Urheberrechtsauseinandersetzungen – auszumachen zum einen an Phänomenen wie „shit storms“ oder „hate speech“ und zum anderen an neu etablierten sozialen Währungen

wie Likes, Tweets, Retweets, Followern. Beides hat Einfluss auf die soziale Ordnung der Gesellschaft. Erstere lösen Regelkonflikte darüber aus, wer (Sprecher) was (Inhalt) und wo (Privatsphäre – Teilöffentlichkeit – Öffentlichkeit) sagen, behaupten, liken und weiterverbreiten darf – oder eben nicht. Mit den neuen Währungen sind zweitens neue Regeln verbunden, etwa bezüglich sozialer wie kultureller Relevanz und Bedeutung, die Personen, Organisationen und Institutionen zugesprochen oder eben entzogen werden können (vgl. Mau 2017).

Vor allem: Jede und jeder ist nicht nur passiv (rezipierend) dabei, sondern kann in unterschiedlichen Rollen aktiv mitwirken. Bislang ist zwar nur der kleinere Teil der Bevölkerung aktiv, aber die Mitwirkungs- bzw. Beteiligungsmöglichkeiten werden von bestimmten (so auch politischen) Akteuren genutzt. Die bislang vorherrschende Trennung zwischen Individual- und Massenkommunikation, die Trennung zwischen den Sphären öffentlich und privat oder die Zuordnung von Kommunikationsleistungen zu professionellen Akteuren (so Journalistinnen und Journalisten), zu Laien oder zu PR-Akteuren wird undeutlich. Folgen sind:

- Die Aufrechterhaltung von Trennnormen, etwa zwischen publizistisch-journalistischen Inhalten, *Influencer*-Aktivitäten, Werbung oder PR-Angeboten, wird schwieriger.
- Die etablierten Mediengattungen, Genres und Formate, die das kommunikative Verhalten prägen wie beeinflussen, lösen sich auf. Damit verändern sich Normen und Regeln, es etablieren sich neue und insgesamt nimmt die Normen- und Regelvielfalt zu.
- Es kommt zu Verwischungen und Entgrenzungen, weil zahllose Akteure aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilsystemen unmittelbar kommunikativ mitwirken und öffentliche Sichtbarkeit erlangen.
- Und durch die übernationale Ausrichtung des Netzes und die globale Verbreitung von Inhalten kommen Einflüsse aus anderen Kulturkreisen hinzu.

Unter den Bedingungen entgrenzter Räume können nicht mehr ohne weiteres Kommunikationsleistungen wie -felleistungen bestimmten Akteuren klar zugerechnet werden. Insgesamt haben sich die gesellschaftliche Vermittlungsstruktur und die Vermittlungsprozesse verändert – mit institutionellen, mit ökonomischen wie mit kulturellen Folgen für die aktuellen, universellen Massenmedien insgesamt und somit auch für den öffentlichen Rundfunk.

2 Massenmedien und Social Media im kulturellen Wettstreit

Raum- wie Gruppenbezug und Zurechenbarkeit von Kommunikationsleistungen waren im Zeitalter der Massenmedien und des von ihm institutionalisierten Journalismus relativ stabil und damit klar, zumal für die politische Kommunikation: Neben der Tagespresse waren und sind es vor allem die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit ihrem Angebot, die für allgemein bekannte publizistische Programme, journalistische (Auswahl- wie Bewertungs-)Regeln und eine anerkannte publizistische (Verantwortungs-)Kultur standen – bei allen Unterschieden zwischen den Mediengattungen, Formaten, Darstellungsformen sowie publizistischen und politisch-ideologischen Zielsetzungen der Medienanbieter. Selbst publizistische Programm- oder Angebotsunterschiede bei einem einzelnen Anbieter, so bspw. der ARD, sind mehrheitlich bekannt: So erwartet das kundige Fernsehpublikum vom politischen Magazin des WDR etwas Anderes als vom politischen Magazin des Bayerischen Rundfunks. So weiß man zu unterscheiden, wenn man etwas in der FAZ oder in der taz liest. Diese Unterscheidungen sind für die Kommunikations-erwartungen, also die Zuwendung zu einem Medium wie zu einem spezifischen Inhalt, steuernd. Die politisch geprägte Kommunikationsordnung korrespondiert mit den normativ geprägten publizistischen Programmen, der publizistischen Linie sowie der konkreten journalistischen Informations- und Kommunikationsweise der Massenmedien.

Insgesamt haben sich die journalistisch geprägten aktuellen, univereellen Massenmedien mit ihrem Angebot entlang der gesellschaftsweit bekannten wie anerkannten *cleavages*, der normativen gesellschaftlichen Linien zwischen „rechts“ und „links“, des Nationalstaats bewegt. Massenmedien und Journalismus haben damit, obwohl thematisch offen und vielfältig, jeweils normativ Erwartbares bereitgestellt und dadurch die Aufmerksamkeit sowie die Informationssuche gelenkt, ihr Publikum gefunden und an sich gebunden: Medien als „Marke“ wie als publizistisches Programm.

Die normative Grundpositionierung gehört zur DNA der publizistischen Massenmedien. Während die privatwirtschaftliche Presse die politische, ökonomische wie kulturelle (klare) Positionierung ausdrückt (Außenpluralität), wurde der öffentliche Rundfunk auf Binnenpluralität und Formen der (politischen) Ausgewogenheit verpflichtet. Während in der Presse klare gesellschaftliche Positionen vertreten werden sollen,

ist der öffentliche Rundfunk zur Beachtung wie Berücksichtigung aller wesentlichen politischen und gesellschaftlichen Richtungen verpflichtet („Ausgewogenheit“ des Programmangebots). Sowohl die privatwirtschaftliche als auch die öffentliche Säule des (deutschen) Mediensystems sind auf das etablierte institutionelle, zumal das intermediäre gesellschaftliche System der Nationalgesellschaft gleichermaßen kulturell wie politisch verpflichtet.

Die publizistischen Massenmedien insgesamt nehmen in der und für die Gesellschaft eine öffentliche Aufgabe wahr und haben sich – verstärkt durch gesetzliche Vorgaben – an die allgemeine Öffentlichkeit und gemeinsam an die Einhaltung bestimmter Normen (Landespressegesetze; Rundfunkgesetze) gebunden. Sie wirken dabei nicht allein, sondern in enger Verbindung mit sowie orientiert an gesellschaftlichen Intermediären, z. B. Parteien, Kirchen oder Verbänden. Die plurale Zusammensetzung der Gremien hat jedoch keine Orientierung an den unmittelbaren Interessen der vertretenen Institutionen zur Folge. Es findet also eine Inkorporierung von Sichtweisen und Wertekulturen statt. Diese sind für die Aufsichts- und Kontrollfunktionen der Gremien, weniger für die inhaltlichen Gestaltungsfunktionen, maßgeblich. Auf der Stufe der Aufsichts- und Kontrollfunktionen erfolgt die Modifikation der Zusammensetzung der Gremien durch politisch-rechtliche Entscheide auf Stufe der Bundesländer. Dabei findet der soziale Wandel zwar Beachtung, so indem neue Gruppen als gesellschaftlich relevant angesehen werden und Vertretungspositionen in den Gremien der Rundfunkanstalten erhalten. Doch erfolgt diese Erweiterung um neue Gruppen mit einer zeitlichen Verzögerung und sie entspricht nicht immer den Ergebnissen des doch raschen sozialen Wandels in der Gesellschaft.

Das intermediäre Gesamtsystem der Gesellschaft – einschließlich der Massenmedien – hat sich erheblich ausdifferenziert, horizontal wie vertikal ausgedehnt, und zudem pluralisiert. Den Rezipient*innen wie den Nutzer*innen stehen immer mehr Angebote, aus denen sie wählen können, zur Verfügung. Im Medienbereich kamen ab den 1980er-Jahren private Radio- und Fernsehanbieter hinzu. Auch der Zeitschriftensektor hat sich stark ausdifferenziert und immer mehr spezialisiert (*Special Interest*). Auch jenseits der medialen Intermediäre ist die Zunahme der Anzahl an Akteuren aufgrund der ansteigenden Interessenvielfalt sowie der Pluralisierung und dem damit einhergehenden Verlust von dominanten Zentralakteuren wie den „Volksparteien“ oder auch den Volkskirchen u. a. m. bemerkenswert. Dieser Wandel im gesamten intermediären

System, verbunden mit gewissen Formen der Vermarktlichung (Ökonomisierung vieler gesellschaftlicher Lebensbereiche), haben alle zentralen Intermediäre, und dazu zählt auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk, unter Druck gesetzt.

Von den Veränderungen sowohl auf Seiten der korporativen wie kollektiven Akteure des intermediären Systems als auch auf Seiten des Publikums sind die Massenmedien als Intermediäre seit geraumer Zeit schon betroffen, und zwar die privatwirtschaftliche Presse wie der öffentliche Rundfunk: Sie haben – schleichend – Publikum verloren und an Bindungsstärke eingebüßt. Bei der Presse hat dies unmittelbare Finanzierungsfolgen, da die Entgelte aus dem Nutzer*innen- wie dem Werbemarkt zurückgegangen sind (vgl. Engel u. a. 2018). Mit der Institutionalisierung von Social Media-Plattformen haben nun alle Massenmedien abermals und markant an Ressourcen eingebüßt. Es ist vor allem eine Konsolidierung bei den Verlagen festzustellen: Zusammenlegung von Redaktionen; Schaffung von Zentralredaktionen u. a. m. Vor allem hat die Konzentration im regionalen Bereich stark zugenommen (vgl. Röper 2018; vgl. zur Situation in der Werbung Möbus u. a. 2018).

3 Social Media Plattformen als neuer intermediärer Machtfaktor

Social Media, in Form von Facebook oder Twitter, vereinen die bislang getrennten Formen der medial vermittelten Individual- und Massenkommunikation und heben zudem die technischen Unterschiede zwischen Mediengattungen (z. B. Text oder Video) auf: Alles kann miteinander verbunden und verknüpft werden. Dies alles kann zudem von Laien gestaltet und eingesetzt werden. Die Digitalisierung ermöglicht die Produktion wie Distribution von Text, Bild und Film über einen Kanal – und das durch alle Individualakteure, die Zugang zu einem Smartphone oder einem Notebook haben. Laien und nicht nur Professionelle, wie Journalist*innen, agieren öffentlichkeitswirksam kommunikativ. Social Media ermöglichen

- Individual-,
- Gruppen-,
- Netzwerk-,
- Organisations-
- sowie allgemeine, publizistisch relevante, Kommunikationsformen

an bestimmte wie unbestimmte Teilnehmer*innen, wie vormals bei den Massenmedien monopolisiert, gleichermaßen (vgl. Lobigs u. a. 2018). Und die Nutzung einer globalen Netzstruktur verleiht nun auch Individualakteuren kommunikative Möglichkeiten bezogen selbst auf die allgemeine Öffentlichkeit. Mehr als nur das: Akteure können kommunikative Macht ausüben (Influencer).

Eine Folge der Institutionalisierung neuer Intermediäre ist, dass die Massenmedien ihre ökonomisch, politisch und kulturell dominante Position eingebüßt haben. Wenn auch Glaubwürdigkeits- wie Vertrauenswerte nach wie vor relativ hoch sind, so hat die Kritik an den Massenmedien zugenommen. Sie hat les- und sichtbar zugenommen auf Social Media-Plattformen. In zugespitzter Form sprechen Minderheiten von „Mainstream-Medien“ oder sogar „Lügenmedien“ oder unterstellen Journalist*innen sowie publizistischen Medien die gezielte wie absichtsvolle Verbreitung von „fake news“. Journalismus wie Massenmedien sind nicht mehr unterhinterfragte gesellschaftliche Institutionen. Das – dank Social Media potentiell allgemein öffentliche und sicht- wie hörbar gewordene – Hinterfragen gesellschaftlicher Institutionen sowie einflussreicher Akteure ist in dieser Form ein neues Phänomen. Medien-, Politik-, Parteien- oder Eliten-Kritik sind zwar nicht neu, werden nun aber allgemein sichtbar. Und da diese Kritiken nicht ursächlich mit der Etablierung der Social Media-Plattformen selbst in Verbindung gebracht werden können und sollten – denn hier agieren ja nicht die Plattformen, sondern sie werden von Akteuren ge- und benutzt –, sind an dieser Thematisierung die zuvor schon vorhandenen Folgen des sozialen Wandels abzulesen. Wertekonflikte, Divergenzen bezüglich unterschiedlicher Lebensstile, Konflikte über politische Fragen oder Streit über Wissen usw. sind soziale Folgen der segmentären Differenzierung (Individualisierung, Singularisierung wie auch Segregation) der Gesellschaft. Das wird nun durch Social Media alles sichtbar(er).

4 Sozialer Wandel als Kernherausforderung für die publizistischen Medien

Es ist eben nicht (allein oder dominant) der technische Wandel, es ist nicht die Digitalisierung und es sind nicht allein Social Media-Plattformen, sondern es ist der soziale Wandel, der nun aufgrund neuer technischer Möglichkeiten sichtbarer wird und dadurch zudem einen Schub erfährt.

Social Media sind einerseits Ausdruck der sozialen Differenzierung, der bestehenden wie der sich weiter entwickelnden gesellschaftlichen Vielfalt. Und sie sind andererseits Katalysator wie Beschleuniger des sozialen Wandels, weil sie

- ständig weitere, neue Themen sichtbar werden lassen und zu deren Verbreitung beitragen,
- die Herausbildung und die Organisation von immer weiteren sozialen Gruppen mit ihren Unterschieden ermöglichen und
- rasch und dynamisch für Austausch und Bewertung sorgen.

Immer mehr soziale Gruppen können sich mittels Social Media organisieren und ihre Ideen entwickeln, intern diskutieren und nach außen verbreiten. So machen Social Media alle diese Ideen und Gruppen potentiell für alle sichtbar und zugänglich. Das alles vermögen die aktuellen, universellen Massenmedien in Form von Tageszeitungen oder Radio- und Fernsehprogrammen nicht. Zwar finden die Gesellschaftsmitglieder im breit ausdifferenzierten Zeitschriftenmarkt ihren spezifischen Interessen entsprechende Medien, aber eben weniger in den tagesaktuellen journalistischen Medien. Tageszeitungen bieten gebündelte journalistische Leistungen an und im Fernsehen sowie im Radio werden – sieht man einmal von Angeboten, die über das Internet bereitgestellt werden, ab – Fließprogramme angeboten. Die aktuellen, universellen Massenmedien wollen auf diese Weise für möglichst viele etwas anbieten. Bereitstellungsform und Angebotslogik hatten Bestand, solange es ausschließlich massenmediale Anbietermärkte gab, aus denen die Rezipient*innen auswählen konnten. Mit den Plattformen haben sich nun dynamische Nachfragemärkte etabliert.

5 Massenmedien: Medien für alle und alles?

Nun hat sich, vermittelt Smartphone und Notebook, ein Nachfragemarkt bezüglich Informationen wie Unterhaltung entwickelt: Stets sind die Nutzer*innen dabei, sie sind *always online*. Vor allem sogenannte News werden fortlaufend konsumiert. Die Nutzer*innen wählen selbst und rasch aus dem jeweils verfügbaren Angebot, das ihnen zufließt, aus. Und falls sie etwas vermissen oder gezielt suchen oder vertiefen wollen, so bedienen sie sich der Suchmaschine (vgl. Stark u. a. 2014). Das neue Medienensemble ermöglicht den jederzeitigen individuellen Zugriff an

jedem Ort mit Netz. Die Anbieter, zumal in Form gebündelter publizistischer Programme, verlieren an Bedeutung: Das alles, was über Social Media-Plattformen möglich ist, können die Massenmedien nicht bieten. Der Wandel ist aber nicht nur (medien-)technisch, sondern – wie ausgeführt – vor allem sozial: In einer pluralen, dynamischen Gesellschaft verlieren die an Bedeutung, die stets Gleiches bieten, also wenig Varianz erzeugen können (so die Massenmedien) oder wollen. Das betrifft auch den öffentlichen Rundfunk, der ein Rundfunk für alle sein soll, der einen (Gesamt-)Integrationsauftrag hat und dementsprechend agiert (vgl. Betz 2015). Die Gesellschaft besteht aber aus immer mehr sozialen Gruppen mit spezifischen Interessen, auch bezüglich Information wie Kommunikation.

Die mit der Industriegesellschaft etablierten Massenmedien entsprechen zunehmend weniger den neuen gesellschaftlichen Anforderungen. Kollaboration, Wahlmöglichkeiten, flexible Formen der Nutzung, Teilen, Gelegenheiten zur Bewertung u. a. m. gehören zu den Insignien wie zum Alltag der Dienstleistungsgesellschaft. Die Massenmedien hingegen stammen aus dem von großen (und teuren) und von professionellen Akteuren betriebenen Industriezeitalter:

- Massenproduktion,
- hohe Auflagen oder hohe Reichweiten,
- serielle Produktion,
- Imitation als ökonomisches Prinzip,
- feste Kundenbindungen (Abonnement; Gebührenzahlungspflicht),
- für jeden Kunden das gleiche,
- keine Gruppen- oder Individualansprache,
- ein hoher Grad an Standardisierung von Produktion und Produkt,
- kein Einbezug der Kunden u. a. m. (vgl. dazu Kiefer 2017).

Die Massenmedien erscheinen im Vergleich zu den von jeder und jedem nutzbaren Social Media weniger die Medien der Gesellschaft, „unsere Medien“, zu sein. Der „Rundfunk für alle“ scheint weniger als vormals ein Rundfunk für die Bürgerinnen und Bürger zu sein, denn die den Rundfunk veranstaltenden Körperschaften (die „Anstalten“) erscheinen nun, im Zeitalter der interaktiven Medien mit ihren jeweiligen Moden bei den jungen Nutzerinnen und Nutzern, weniger nah, weniger dynamisch, weniger modern. Dennoch erreichen sie, so die „Tageschau“, auf verschiedenen Kanälen nennenswerte Reichweiten. Die Rezipient*innen haben anhaltend Vertrauen in die öffentlichen Radio- und

Fernsehanbieter. Und es gibt Bemühungen der öffentlichen Rundfunkanbieter zu Innovationen, so

- neue Spartenprogramme (bspw. ZDF neo), teils *online first*
- breiteres Angebot im Bereich der Telemedien
- Ausbau der Mediatheken
- Nutzung von Plattformen, etwa funk auf YouTube oder logo! auf Instagram, so mit einem relativ hohen Interaktionsgrad
- funk als Beispiel eines an Jugendliche adressierten Angebots mit spezifischen Interaktions- wie Partizipationsformen.

Es wird sich aber erst zeigen müssen, ob diese Innovationen erfolgreich verlaufen, denn sie stellen die Organisationen vor erhebliche (interne) Herausforderungen. Das Image der „Anstalt“ darf nicht unterschätzt werden. Auf der einen Seite die von Staatsvertreter*innen beaufsichtigten und von Vertreter*innen der mächtigen gesellschaftlich relevanten Gruppen verwalteten öffentlich-rechtlichen Medien und auf der anderen Seite die – scheinbar – frei und kostenlos nutzbaren Social Media. Neben dem Image: Die Unterschiede zwischen den Medien bezüglich Kollaboration, (Mit-)Gestaltbarkeit, Partizipation, Zugänglichkeit, Dynamik etc. werden deutlich.

Und bestimmte Unterschiede werden überdeutlich, so bei Zugänglichkeit oder Beteiligung: Mittels Radio, Fernsehen und der Presse können vor allem nur diejenigen Einfluss nehmen, die zu den organisations- und konfliktstarken Akteuren, also zur Macht-, Entscheidungs- oder Reputationselite, gehören. Während Social Media ihre Legitimität aus den Möglichkeiten der freien, unkontrollierten Interessenartikulation (Input) beziehen, erhalten die Massenmedien ihre Legitimität aufgrund ihrer Orientierung der Darstellung wie Analyse der Regelung gesamtgesellschaftlicher Interessen: Sie beobachten vor allem die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, die daran beteiligten Akteure und Institutionen sowie den Output des (politischen) Systems. Den müssen wir zwar alle in der Gesellschaft kennen, aber es sind keineswegs immer alle von diesen Entscheidungen gleichermaßen betroffen. Zudem generiert das politische System immer mehr Entscheidungen. Grundsätzlich besteht zwar durchaus ein Interesse, etwas über die allgemeinverbindlichen Entscheidungen und die Prozesse dazu zu erfahren, aber in einer sozial differenzierten Gesellschaft ist eben Vieles für viele nicht unmittelbar relevant. Deshalb kann man sich von der massenmedialen Berichterstattung ab- oder sich ihr nur fallweise zuwenden.

Fallweise Zuwendung, nachlassende Bindebereitschaft, abnehmende Bedeutung von Medien als Marken: Das wirkt sich bei der grundsätzlichen wie der fallweisen Zahlungsbereitschaft aus. Und da die an den allgemeinverbindlichen Entscheidungen beteiligten Akteure immer ein ausgeprägtes Interesse an der Verbreitung der mit diesen Prozessen verbundenen Informationen haben, stehen diese Informationen irgendwo kostenfrei zur Verfügung. Zahlungsbereitschaft ist zu einem Problem für die privatwirtschaftlichen Medien geworden, vor allem für die politischen Tages- und Wochenzeitungen, weil sie vom Verkauf allgemeiner (politischer) Themen leben. Wie können sie ihren aktuellen Journalismus, zumal den, der sich mit Politik befasst, finanzieren? Ob nämlich in gedruckter Form, als e-paper oder via Online-Portal: Die Zahlungsbereitschaft ist gering und sie wird gering bleiben, denn es gibt immer (mehr) Alternativen und Angebote in unterschiedlicher Qualität und man erhält zudem Zugang zu Informationen durch die Vermittlung aus den Netzwerken, an denen man beteiligt ist. (vgl. Newman u. a. 2019).

Anders ist die Situation für den durch Gebühren abgesicherten öffentlichen Rundfunk: Er verfügt über die Ressourcen für die aktuelle gesellschaftliche Information und könnte weitere oder neue Produkte entwickeln, verliert aber in bestimmten Publikumssegmenten an Reichweite wie Akzeptanz (vgl. Gersdorf 2018). Mit Zielgruppenprogrammen kommt er nur langsam vorwärts. Und ob die neu erschlossenen (jüngeren) Zielgruppen dann einmal zum Kernprogramm umsteigen, ist offen. Auch der öffentliche Rundfunk arbeitet industriell, setzt auf Massenware und will große Publika erreichen – und setzt deshalb auf Unterhaltung und Sport. Und obwohl der öffentliche Rundfunk – im Unterschied zur Presse, wo kaum eine Produkt- bzw. Programmangebotsdifferenzierung möglich ist – nicht nur über ein Fernseh- oder Radio-Programm verfügt, sondern derweil eine große Anzahl von weiteren Programmen – viele davon rund um die Uhr – verbreitet, schwindet das Interesse an ihm. Mit den – in einem historischen Prozess entstandenen – weiteren Programmen des öffentlichen Rundfunks wird eben keine Differenzierungsstrategie verfolgt, sondern allenfalls eine Art von Auskopplungsstrategie. So wurden die sog. „Dritten Programme“ der ARD zuerst zu Bildungs-, dann zu Regional und sodann zu Regional- und Vollprogrammen ausgebaut. Eine allgemeinere programmstrategische Planung unterblieb, da die jeweiligen regionalen Gremien ihre Regionalinteressen durchsetzen konnten. Die öffentlich-rechtlichen Medienhäuser sind eben „Landesrundfunkanstalten“. Die Modifikation der Kanal- wie Angebotsstruktur

ist aber aufgrund der sich massiv verändernden Anbietersituation nötig: Durch den Marktzutritt von Streamingplattformen wie Netflix – und nun auch durch Angebote wie bspw. die von Disney – hat sich der Fernsehmarkt stark verändert.

6 Rundfunk- und medienpolitische Blockaden als Risiko

Alle Massenmedien erleiden einen Bedeutungsverlust. Marktliche wie politische Ansätze zur Behebung des Problems sind noch nicht auszumachen. In den neuen Marktakteuren wird zwar die Ursache für die Misere gesehen, aber es ist noch kein Politikkonzept – sieht man einmal von den Teilbereichen Datenschutz und Urheberrecht ab – zu erkennen. So fehlt es an Leitbildern und an ordnungspolitischen Konzepten für eine neue (digitale) Kommunikationsordnung wie für den Bereich der öffentlich-rechtlichen Medien. Und da bislang immer nur der elektronische Mediensektor (und in ihm vor allem das Fernsehen) reguliert wurde, zeigen sich nun erhebliche Zugangsprobleme für den Gesetzgeber, denn es geht weniger denn je um die Regulierung von Rundfunk, sondern um Regeln für das globale Netz, in dem global agierende Vermittlungsakteure (Intermediäre), aber keine publizistischen Medien im herkömmlichen Sinne agieren (vgl. Schulz u. a. 2016). Zwar wird in der deutschen politischen Grundordnung wie Medienverfassung dem öffentlichen Rundfunk eine besondere Stellung zuerkannt, aber es besteht das Problem, wie die Zukunft öffentlicher Medien gestaltet werden kann (vgl. Paus-Hasebrink/Hasebrink 2018)¹.

Die nationalstaatliche Medienpolitik steckt in einem Dilemma, weil sie über keine Leitvorstellungen und damit über kein ordnungspolitisches Konzept (mehr) verfügt, bezogen auf die Ausgestaltung wie die Weiterentwicklung des öffentlichen Rundfunks (vgl. Jarren 2018a):

- *Rundfunkbegriff wie -verständnis*: Rechtlich wird Rundfunk als lineare Verbreitung von Programmen in einer klaren zeitlichen Ablaufstruktur (Programm) an ein disperses Publikum begriffen. Nach wie vor gibt es diese Form der Verbreitung, doch es gibt im steigenden Maße

1 Siehe dazu auch die aktuell stattfindende Debatte über den Entwurf eines „Medienstaatsvertrages“, online einsehbar unter <<https://www.rlp.de/dellandesregierung/staatskanzlei/mediapolitik/beteiligungsverfahren-mediensstaatsvertrag/>>, abgerufen 15.08.2019.

den selektiven Zugriff durch Nutzer*innen auf Angebote im Netz wie die Weiterleitung oder das Teilen von Angeboten mit Dritten. Diese Formen der Verteilung wie der Nutzung werden an Bedeutung gewinnen. Die Neufassung von „Rundfunk“ im Sinn einer Ausweitung über alle elektronischen Vermittlungs- wie Zugriffsformen wäre allerdings folgenreich: Dehnt man diese Definition auf alle Formen einer elektronischen Bereitstellung wie Verbreitung von audiovisuellen, audiophonen wie textlichen Informationen aus, würden publizistische Angebote bspw. von Verlagen darunterfallen. Der Rundfunkbegriff ist eine Art „Überbleibsel“ der deutschen Medienregulierungsgeschichte, der jetzt zunehmend mit den linearen und non-linearen audiovisuellen Mediendiensten, wie sie die EU erfasst und reguliert, kollidiert. Faktisch wurde der deutsche Rundfunkstaatsvertrag, ohnehin nun als „Medienstaatsvertrag“ bezeichnet, de facto auf Telemediendienste ausgeweitet. Jede Ausweitung des Medienbegriffs zieht also erhebliche regulatorische Folgen nach sich und würde einen grundsätzlichen medienpolitischen Wandel bedeuten, und zwar einen Wandel hin zu einem Konzept der Kommunikationspolitik (vgl. zur Debatte über den „Medienstaatsvertrag“ Ladeur/Gostomzyk 2018; vgl. dazu unter medienpolitischen Aspekten Jarren 2018a). Dieser Wandel könnte aber nur im europäischen Maßstab angegangen werden.

- *Medienbegriff wie -verständnis*: Die zu klärende Frage ist, was unter Medien als Vermittlern bzw. Intermediären verstanden werden soll. Wenn lediglich die (technische) Bereitstellungs- oder Vermittlungsleistung gemeint ist, dann fielen auch Social Media-Plattformen unter einen elektronischen Medienbegriff. Würde hingegen auf die Produktion, Bereitstellung und Verbreitung von publizistischen Angeboten (also eine Eingrenzung bezogen auf Inhalte) abgezielt, so wäre festzulegen, ob dies eine bestimmte Organisationseinheit, so bspw. eine Redaktion, voraussetzt. Dann wäre „Redaktion“ rechtlich zu definieren. Zudem ist zu beachten, dass eine Abgrenzung über Inhalte einen erheblichen regulatorischen Aufwand auslösen würde. Vor allem wäre zu definieren, ob und was unter „publizistischen Leistungen“ verstanden werden soll. Da im Internet bspw. auch Blogger*innen agieren, wäre dann deren Status zu klären. Bezieht man die Regelung auf Vermittlung generell, so würden alle mit Vermittlung befassten Organisationen und Individualakteure regulatorisch einbezogen werden müssen. Allenfalls könnte nach der Art, dem Umfang und

dem Kerninhalt der Vermittlung dann unterschieden werden. Hier ergeben sich erhebliche verfassungsrechtliche Fragen, denn die Individualkommunikation würde bei derartigen Ansätzen einbezogen und somit beeinflusst.

- *Ordnungspolitisches Konzept der publizistischen Gewaltenteilung:* Das Konzept der publizistischen Gewaltenteilung zwischen privatwirtschaftlicher Presse und dem öffentlichen Rundfunk ist aufgrund der technischen Entwicklungen obsolet geworden. Auch Verlage – wie viele weitere, nicht publizistische Marktanbieter – bieten audiotextuelle wie audiovisuelle (publizistische) Angebote an. Und alle Anbieter nutzen das Internet, Plattformen wie Suchmaschinen, um einen Zugang zu ihren Inhalten zu ermöglichen und sie zu verbreiten (vgl. Lorenz-Meyer 2019). Zwar verfügt der öffentliche Rundfunk über eine verfassungsrechtliche Bestands- und Entwicklungsgarantie und sollte daher Internet- wie Onlinemöglichkeiten nutzen können, aber er darf dies aufgrund des medienpolitischen Leitbilds der publizistischen Gewaltenteilung nicht oder nur eingeschränkt: So werden dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk enge Grenzen gesetzt im Onlinebereich. Abgabenfinanzierte Angebote des öffentlichen Rundfunks würden in publizistische, zudem auch in ökonomische Konkurrenz zur privatwirtschaftlichen Presse treten (vgl. Berger 2016).
- *Widersprüchliche Markteffekte:* Eine Ausweitung des Auftrages an den öffentlichen Rundfunk, so auf Text- oder Online-Angebote, kann auf den nationalen Medienmärkten zur Folge haben, dass die von Presseverlagen online angebotenen Informationen keine hinreichende Reichweite erlangen bzw. dass sie keine (oder keine hinreichenden) Entgelte durchsetzen können (*Paywall*). Diese pauschale Einschränkung für den öffentlichen Rundfunk verhindert aber, dass in den Sektoren, wo es keinen publizistischen Wettbewerb (mehr) gibt, keine Angebote gemacht werden können. Einerseits verhindert diese Pauschalregelung zur Begrenzung der sog. Online-Aktivitäten den Kompetenzaufbau im Bereich Internet beim öffentlichen Rundfunk und schmälert damit grundsätzlich seine Möglichkeiten, gezielt bestimmte Gruppen der Gesellschaft anzusprechen und zu erreichen (vgl. Neuhoff 2013). Andererseits nutzt diese Beschränkung den privaten Verlagen nur begrenzt, weil sie das grundsätzliche Problem haben, Bezahlmodelle für Online-Angebote zu implementieren (vgl. Peters 2010). Zudem werden alle Anbieter, so eben auch die Verlage,

von Plattformen und Suchmaschinen im Bereich der Werbung massiv konkurrenziert. Das Wettbewerbsproblem für die Verlage wird also nicht durch den Rundfunk ausgelöst (vgl. Ferreau 2017).

- *Gesamtmediensituation:* Eine wesentliche Folge der steigenden Konkurrenz für die Verlage durch Plattformen ist ein Verlust an Reichweite wie an Einnahmen aus der Werbung und das hat ökonomische Konsequenzen. So ist ein Rückgang an Verlagen, selbstständigen Vollredaktionen wie Titeln im Pressemarkt festzustellen. Die Pressekonzentration nimmt laufend zu (vgl. Röper 2018). Damit nimmt nicht nur der ökonomische wie publizistische Wettbewerb ab, sondern es entstehen immer mehr (politische) Räume mit abnehmender Medienversorgung. Die dadurch entstehenden publizistischen Lücken, so im regionalen wie lokalen Bereich, dürfen derzeit jedoch vom öffentlichen Rundfunk nicht mit eigenen Angeboten kompensiert werden (vgl. dazu die Beiträge in Eifert/Gostomzyk 2018). Andere Anbieter treten in diese Märkte aber nicht ein. Die unterschiedlichen beteiligten Regulierungsinstanzen wie die unterschiedlichen beteiligten gesetzgebenden Institutionen haben den Gesamtmarkt nicht im Blick. So fehlt es auch an integralen Markt Betrachtungen und -analysen.
- *Fehlsteuerungseffekte aufgrund untauglicher medienpolitischer Leitbilder:* Die aufgrund des Prinzips der publizistischen Gewaltenteilung festgelegte Beschränkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks lediglich auf die Bereitstellung vor allem von Audio- und Videoangeboten im Netz führt nicht nur zu einer unangemessenen Beschränkung der publizistischen Möglichkeiten für den öffentlichen Rundfunk, sondern hat neben ökonomischen Folgen auch ausgeprägte kulturelle Nebenwirkungen: Durch die Ermöglichung vor allem von audiovisuellen Beiträgen verschärft sich die Situation auf dem Markt für Videoangebote insgesamt, was wiederum Folgen für die privaten Verlage hat: Sie müssen erhebliche Investitionen für den AV-Bereich tätigen. Zudem wird durch die Vorgaben bezüglich der vorrangigen Verbreitung von Videoangeboten durch den öffentlichen Rundfunk (wie auch die weiteren Anbieter) diesen medialen Vermittlungsformen Vorschub geleistet – zu Lasten von Textangeboten.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass es eine erhebliche ordnungspolitische Blockade in Deutschland gibt, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in seiner technischen Entwicklung wie in seinen Angebotsmöglichkeiten einschränkt. Diese Blockade aufzulösen ist eine Voraussetzung

für die notwendige regulatorische Bearbeitung der Problemlagen, die durch die neuen Intermediäre entstanden sind. Die Auflösung dieser Blockade ist aber allein auch nötig, wenn das verfassungsrechtliche Gebot der Entwicklungsgarantie für den öffentlichen Rundfunk beachtet werden soll.

7 Der öffentliche Rundfunk – ohne Entwicklungschance?

Nicht nur das Ordnungsmodell der publizistischen Gewaltenteilung für Medien ist obsolet, sondern auch das Ordnungsmodell der dualen Rundfunkordnung, also eines gestalteten Wettbewerbs zwischen der öffentlich-rechtlichen und der privaten Rundfunksäule. Der Wettbewerb findet wesentlich nicht mehr im nationalstaatlichen Rahmen und zwischen den Anbietern dieser beiden Säulen statt, sondern zwischen dem Rundfunksektor insgesamt und den global agierenden Streamingplattformen (wie bspw. Netflix), den Social Media-Plattformen oder den auf Abruf verfügbaren Angeboten im Internet (vgl. Burggraf u. a. 2018).

Die deutschen rundfunkpolitischen Ordnungsvorstellungen, die eine entsprechende Regelungs- wie Aufsichtsstruktur zur Folge haben, sind also mit Blick auf die technischen Veränderungen und die veränderten Marktbedingungen immer weniger tauglich. Die historisch wie staatsrechtlich verständliche Ausrichtung von Medien- und Rundfunkpolitik auf den Nationalstaat und zugleich auf die Länderebene erweist sich als besonders große Herausforderung, wenn nun europäischen und globalen Anforderungen genügt werden soll: Hierfür sind ebenso weder Leitbilder noch Regulierungsinstanzen vorhanden. Generell sind die Regelungs- und Aufsichtsstrukturen im Rundfunksektor in Deutschland unterhalb der Ebene des Nationalstaats angesetzt: Die Rundfunkkompetenz ist Ländersache (Landesrundfunkanstalten) und somit sind in Deutschland auch die Länder für den kommerziellen Rundfunksektor zuständig (Landesmedienanstalten). Und dies, obwohl der private Fernsehmarkt im Kern nie auf Bundesländer bezogen existiert hat. Damit besteht in der Rundfunkpolitik lediglich eine regionale und länderspezifische Kompetenz- wie Gremienstruktur in Deutschland, die zudem einer weiteren Professionalisierung dringlich bedarf. Immerhin ist es der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten gelungen, übergreifende Beratungs- wie Entscheidungsorgane zu institutionalisieren. Diese dürften, zumindest fallweise, gegen die landesspezifische

Standortpolitikabsichten wirken. Der Blick zurück auf die Zulassung des privaten Rundfunks in Deutschland zeigt aber dieses strukturelle Dilemma auf. Mit Blick auf neue Herausforderungen besteht ein grundsätzlicher Reformbedarf bei der Medienaufsicht. Es fehlt an einer bundeseinheitlichen Sicht und im nationalen wie europäischen Mehrebenen-System muss professioneller agiert werden können. So zeigen sich die Probleme auch bei der Abstimmung zwischen den Bundesländern bezüglich der Rundfunkstaatsverträge. Der derzeitige Prozess um einen „Medienstaatsvertrag“ zeigt zudem an, dass es schwieriger wird, Konsense zu finden. Aufgrund dieser aus der Geschichte des Rundfunks wie der Rundfunkregulierung nachvollziehbaren Bedingungen, also von föderalistischen Entscheidungsstrukturen, ergeben sich nun aber erhebliche Herausforderungen für die weitere Entwicklung und Gestaltung einer zukünftigen Medien- und Kommunikationsordnung. Es stellt sich die Frage, ob mit Hilfe des bestehenden Regulierungsregimes überhaupt möglich ist, dem verfassungsrechtlichen Gebot einer Bestands- wie Entwicklungsgarantie für den öffentlichen Rundfunk (und damit generell für öffentliche Medien) Sorge zu tragen.

8 Öffentliche Medien als gesellschaftliche Notwendigkeit

Der soziale Wandel der Gesellschaft wie auch die neuen Intermediäre stellen ohne Zweifel hohe Anforderungen an die Medienpolitik wie an die öffentlichen Medien. Die verfassungsrechtlich vorgegebene Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk kann aber erwartbar nicht mit den bisherigen Leitideen, Institutionen, Organisationen und ihren Gremien wie Regulierungsansätzen erreicht werden. Unter den sich verschärfenden publizistischen, ökonomischen und sozio-kulturellen Wettbewerbsbedingungen ist es notwendig, den Sektor der öffentlichen Medien – also eines aus öffentlichen Mitteln finanzierten Medienangebots – neu zu denken, erweitert zu definieren und die Aufgaben, die öffentliche Medienanbieter zu erfüllen haben, wären neu zu fassen. Wozu bedarf es, abgesehen von ökonomischen Gründen, welcher öffentlicher Medien, welcher Bereitstellungs- wie Angebotsformen und auch welcher Angebote? (vgl. Aigner u. a. 2017). Diese Debatte ist zu führen.

Eckpunkte für diese Weiterentwicklung können auf bisherigen Zielsetzungen basieren:

- *Integration*: Dieser Auftrag sollte weiterhin durch ein allgemeines, aktuelles journalistisches Angebot wahrgenommen werden. Es geht weiterhin um die Herstellung einer gemeinsamen (Themen-)Öffentlichkeit als Offerte. Und es geht darum, zuverlässig Informationen bereitzustellen und diese einzuordnen. Natürlich bedarf es eines vielfältigen, pluralen Angebots, aber nicht der derzeitigen Anbietervielfalt. Statt immer weiterer Angebote auf diversen Kanälen, wäre eine Steigerung der Qualität weniger Angebote anzustreben. Und die Integrationszielsetzung kann zudem durch weitere spezialisierte Angebote für Bürger*innen in bestimmten politischen Geltungsräumen (so Land, Gemeinde) wie aber durch Angebote für bestimmte soziale Gruppen verfolgt werden (Zielgruppenorientierung). An Angeboten für soziale Gruppen mangelt es. Dabei kann sowohl eine lineare Verbreitung als auch eine Bereitstellung, also auf Abruf (Modell Mediathek), in Frage kommen.
- *Meinungsbildung*: Für die individuellen wie kollektiven Meinungs- und Willensbildungsprozesse bedarf es spezifischer, Themen vertiefender und deliberativer Angebote. Diese müssen moderiert und publizistisch gestaltet sein (vgl. Rössner 2018). Auch Formen der Personalisierung sind zu erproben.
- *Sozialisation*: Es geht bei Sozialisation nicht allein um junge Menschen oder um Migrant*innen, sondern um die gesamte Gesellschaft: Aufgrund des schnellen sozialen Wandels wird generell die Vermittlung wie Reflexion von Regeln und Normen zu einer gesellschaftsweiten und generationen- wie gruppenübergreifenden Notwendigkeit.
- *Kollaboration, Partizipation*: Auch in Deutschland sind in den letzten Jahrzehnten immer mehr Formen der direkten politischen Mitwirkung eingeführt worden. Abstimmungen über Sachgeschäfte, wie die Wahl von Personen für Ämter, setzen vertiefte Kenntnisse auf Seiten der Bürgerschaft voraus. Diese erfordern bestimmte mediale Angebote. Zudem muss eine Kultur der (direkten) Demokratie entwickelt werden. Dies ist eine wichtige Aufgabe der Medien, vor allem aber der öffentlichen Medien. Denkbar ist eine eigene Plattform, auf der journalistisch gestaltet alle Abstimmungen und Wahlen Beachtung und Begleitung finden. Dazu würde auch die Entwicklung von entsprechenden Tools gehören (Beispiel: Wahl-O-Mat-Systeme u. a. m.).
- *Europäisierung und Mehrsprachigkeit*: Das publizistische Angebot bezogen auf Europa und europäische Fragen wie die Kooperation zwischen (öffentlichen) Medien sollten weiterentwickelt werden. Das kann auch

in neuen Formen, so in Kooperation mit privaten Medien, geschehen („European Quality Media“). Zudem sind mehrsprachige Angebote zu entwickeln, auch um nicht-deutschsprachige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Gäste publizistisch zu versorgen. Mit englischsprachigen Programmen kann zur notwendigen Internationalisierung ein Beitrag geleistet werden.

- *Metakommunikative Leistungen*: Der Wandel im Bereich der gesellschaftlichen Vermittlung bedarf der Begleitung, bspw. der Bewertungen von technischen Tools, von Dienstleistungen und von Inhalten. Der Erwerb von Medienkompetenz kann nicht allein in der klassischen Sozialisationsphase mehr erfolgen, sondern ist eine andauernde und generationenübergreifende Aufgabe (vgl. Hasebrink 2016). Durch algorithmische Beschaffung, Auswertung sowie Verteilung von Inhalten können öffentliche Medien bei der Erhöhung der Sichtbarkeit von den Beiträgen in den gesellschaftlichen Teilöffentlichkeiten mitwirken.
- *Technologieentwicklung*: Die öffentlichen Medien sollten auf Basis ihrer Einnahmen für die Entwicklung von Technologien einen Beitrag leisten können. Sie benötigen dazu Forschungs- und Entwicklungskompetenzen (FuE), vor allem im Bereich der Software.
- *Medienanalyse und -kritik*: Die Veränderungen im gesellschaftlichen Vermittlungssystem bedürfen der Begleitung, Bewertung und der Kritik. Hier kommt allen publizistischen Medien eine besondere Bedeutung zu: Durch Berichterstattung wie Analyse wirken sie als bestehende Institutionen auf den Institutionalisierungsprozess insbesondere der Social Media-Plattformen maßgeblich ein. Insbesondere die öffentlich finanzierten Medien sollten systematisch diesen Prozess beobachten, analysieren und bewerten.

Die (Weiter-)Entwicklung öffentlich-rechtlicher Medien kann nur in einem offenen Prozess geschehen, zu dem die bestehenden öffentlichen Medienhäuser beauftragt werden (vgl. Herrmann 2013). Dieser Entwicklungsprozess sollte partizipativ ausgestaltet werden, um die Gebührenden von Beginn an einzubeziehen. Gelingt eine Beteiligung der Gebührenden nicht oder nur in unzureichender Weise, stellt sich die Frage nach der gesellschaftlichen Bedeutung wie Anerkennung öffentlicher Medien in der Gesellschaft. Staatlich-hierarchische wie politisch-elitistische Begründungs- und Umsetzungsansätze, wie sie in der Nachkriegszeit durchaus sinnvoll waren, sind wenig tauglich für diese Zukunftsaufgabe (vgl. Dörr u. a. 2016; vgl. Jarren 2018b). Öffentliche

Medien können nicht länger nur das Gestaltungsergebnis der sogenannten gesellschaftlich relevanten Gruppen sein, denn sie müssen über ein Mindestmaß an Akzeptanz und gesellschaftlicher Zustimmung verfügen. Sie müssen ein deutlich breiteres, vielfältigeres Leistungsangebot bereitstellen, das bei den Nutzerinnen und Nutzern als grundsätzlich relevant anerkannt wird. Abgaben und Gebühren kann der Staat zwar legitim durchsetzen, aber Nutzung wie Akzeptanz von öffentlichen Medienangeboten setzen Anerkennung der entsprechenden Leistungen voraus, d. h. die Anerkennung von *public value* (vgl. Karmasin u. a. 2011; vgl. Serong 2017). Auch die Begründung öffentlicher Medien und öffentlicher Medienangebote bedarf der gesellschaftlichen Debatte. Aus Rundfunk- und Medienpolitik muss Gesellschaftspolitik werden.

Literatur

- Aigner, Rafael; Mattes, Anselm; Pavel, Ferdinand** (2017): Es gibt weiterhin ökonomische Argumente für einen öffentlichen Rundfunk. In: Wirtschaftsdienst 97, 45–52.
- Berger, Hannes** (2016): Der öffentlich-rechtliche Rundfunk und die Digitalisierung: Besteht ein Rundfunkauftrag auch im Internet? Stuttgart: ibidem.
- Betz, Jürgen** (2015): Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Anmerkungen zu einem Gutachten. In: Media Perspektiven 2, 58–65.
- Burggraf, Jürgen; Gerlach, Christine; Wiesner, Jan** (2018): Europäische Medienregulierung im Spannungsfeld zwischen EU- und mitgliedstaatlicher Kompetenz. Eine Bilanz nach fünf Jahren digitaler Binnenmarktstrategie der EU. In: Media Perspektiven 10, 496–510.
- Dörr, Dieter; Holznagel, Bernd; Picot, Arnold** (2016): Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud. München: Manuskript.
- Eifert, Martin; Gostomzyk, Tobias** (Hg.) (2018): Medienföderalismus. Föderaler Spannungsbogen und neue Lösungsansätze in der Medienregulierung. Baden-Baden: Nomos.
- Engel, Bernhard; Mai, Lothar; Müller, Thorsten** (2018): Massenkommunikation Trends 2018: Intermediale Nutzungsportfolios. In: Media Perspektiven 7/8, 330–347.
- Frereau, Jörg Frederik** (2017): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und ökonomischer Wettbewerb: Analyse und Perspektiven rechtlicher Spielräume zur Entfaltung kommerzieller Tätigkeiten durch die Rundfunkanstalten (Schriften zum Medienrecht und Kommunikationsrecht, Bd. 1). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Gersdorf, Hubertus** (2018): Informationsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Ist eine gesetzliche Präzisierung des Angebotsauftrags verfassungsrechtlich möglich – und wie weit darf sie gehen? In: Kommunikation & Recht 21, 759–767.

- Hasebrink, Uwe** (2016): Brücken schlagen: Public-Service-Medien in veränderten Medienumgebungen. In: *epd medien* 45, 3–6.
- Herrmann, Karolin** (2013): Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland: Bedeutung, Finanzierung und Reformoptionen, DSi Sonderinformation, 1. Berlin: DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler.
- Jarren, Otfried** (2019a): Social Media: Plattformökonomie und die Macht der neuen Intermediäre. In: *Medien Wirtschaft* 16, 14–24.
- Jarren, Otfried** (2019b): Fundamentale Institutionalisierung: Social Media als neue globale Kommunikationsinfrastruktur. In: *Publizistik* 64, 163–179.
- Jarren, Otfried** (2018a): Kommunikationspolitik für die Kommunikationsgesellschaft. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 68(40), 23–28.
- Jarren, Otfried** (2018b): Öffentliche Medienhäuser. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk braucht mehr Autonomie. In: *epd medien* 51/52, 4–8.
- Karmasin, Matthias; Süßenbacher, Daniela; Gonser, Nicole** (2011): *Public Value: Theorie und Praxis im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kiefer, Marie Luise** (2017): Journalismus als Dienstleistung. Eine dienstleistungstheoretische Einschätzung. In: *Medien & Kommunikationswissenschaft* 65(4), 682–703.
- Lobigs, Frank; Neuberger, Christoph** (2018): *Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen*. Berlin: Vistas.
- Mau, Steffen** (2017): *Das metrische Wir – Über die Quantifizierung des Sozialen*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Möbus, Pamela; Heffler, Michael** (2018): *Werbemarkt 2017 (Teil 2): Leichter Rückgang bei den Nettowerbeumsätzen der Medien*. In: *Media Perspektiven* 6, 266–269.
- Ladeuer, Karl-Heinz; Gostomzyk, Tobias** (2018): Das Medienrecht und die Herausforderung der technologischen Hybridisierung. Eine Kommentierung der Regelungen zu Medienintermediären im Entwurf des Medienstaatsvertrages der Länder. In: *Kommunikation & Recht*, 686–693.
- Lorenz-Meyer, Lorenz** (2019): Digitales Schlaraffenland: die Zukunft der Öffentlich-Rechtlichen liegt im Netz. In: *epd medien* 8, 3–4.
- Neuhoff, Heiko** (2013): *Rechtsprobleme der Ausgestaltung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Online-Bereich*. Baden-Baden: Nomos.
- Newman, Nic; Fletcher, Richard; Kalogeropoulos, Antonis; Nielsen, Rasmus Kleis** (2019): *Reuters Institute Digital News Report 2019*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Paus-Hasebrink, Ingrid; Hasebrink, Uwe** (2018): Die Antiquiertheit des Public Service. In: *Medien & Zeit* 33, 37–41.
- Peters, Butz** (2010): *Öffentlich-rechtliche Online-Angebote: Was dürfen die Rundfunkanstalten im Netz?* Baden-Baden: Nomos.
- Röper, Horst** (2018): *Zeitungsmarkt 2018: Pressekonzentration steigt rasant*. In: *Media Perspektiven* 5, 216–234.
- Rössner, Tabea** (2018): Wichtiger denn je: die Öffentlich-Rechtlichen und die Meinungsbildung. In: *epd medien* 48, 3–6.

- Schulz, Wolfgang; Dankert, Kevin** (2016): Die Macht der Informationsintermediäre: Erscheinungsformen, Strukturen und Regulierungsoptionen. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Serong, Julia** (2017): Die Öffentlich-Rechtlichen und Public Value. Über das ungenutzte Potential des Public-Value-Begriffs. In: *Communicatio Socialis* 50, 20–34.
- Stark, Birgit; Dörr, Dieter; Aufenanger, Stefan** (Hg.) (2014): Die Googlesierung der Informationssuche: Suchmaschinen zwischen Nutzung und Regulierung. Berlin: Vistas.

Über den Autor

Otfried Jarren, Dr. phil., Professor em., Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung, Universität Zürich und (seit 2016) Honorarprofessor für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft an der FU Berlin ist zur Zeit Professor mit besonderen Aufgaben der Universität Zürich. Email: o.jarren@ikmz.uzh.ch