

Medienpolitik raus aus den Hinterzimmern! Öffentlich-Rechtliche zur Sache der Bürger machen!

[Volker Grassmuck](#)

22.06.2018

Das Verhältnis von kommerziellen und öffentlich-rechtlichen Medien (ÖRM) ist seit Beginn des dualen Systems gespannt. Mal sollen die Internet-Aktivitäten der ÖRM beschränkt und ihnen „Presseähnliches“ verboten, mal sollen sie radikal geschrumpft oder ganz abgeschafft werden. Mal wollen die Unternehmen etwas vom öffentlichen Beitragskuchen abhaben, mal wollen sie mit den ÖRM gemeinsame Sache machen. Die Bedrohungen des Medienmarkts durch US-amerikanische Plattformen lässt überall in Europa Vorschläge für Public-Private-Partnerships im Internet aufkommen. Unter dem Label „Qualitätsjournalismus“ soll vereint werden, was nicht zusammen passt. Der richtige Weg wäre eine öffentliche Partnerschaft aus öffentlich-rechtlichen, öffentlichen, zivilgesellschaftlichen Wissensinstitutionen und Nutzerinnen und Nutzern. Vor allem aber braucht es endlich eine breite Bürgerbeteiligung an der Zukunft der ÖRM.

Inhalt

Die Lage.....	1
Die Wirtschaft.....	2
Presseähnlichkeit.....	2
Gebührensplitting.....	4
PPP Plattformen.....	6
Statt PPP eine vierfache Public Partnership.....	8
Zeit für eine breite Debatte.....	8

Die Lage

... ist ernst, aber nicht hoffnungslos. Die Schweiz hat sich in der No-Billag Volksabstimmung klar hinter die ÖRM gestellt. Wie die Auswertung zeigt, haben die Jüngsten am deutlichsten für die SRG votiert. Selbst die vermeintlich vom Fernsehen entfremdete, konsumistische 'Generation Netflix' weiß den Wert der ÖRM zu schätzen. Die solidarische 'Wir-Schweiz' hat sich gegen die 'Ich-Schweiz' durchgesetzt. Das ist ein positives Signal über die Schweiz hinaus.

Umgekehrt sind die ÖRM in Orbán's Ungarn und Kaczyński's Polen zu Staatsorganen geworden. Die dänische Regierung hat die Umstellung von Rundfunkabgabe zu Steuerfinanzierung beschlossen, was die ÖRM unter direktere politische Kontrolle bringt.

Die größten Umwälzungen gehen von der Digitalisierung aus. Ein Viertel der Unter-40-Jährigen informiert sich heute bereits primär im Internet. Das Netz hat die Öffentlichkeit demokratisiert und zugleich ein Sprachrohr geschaffen für Menschenverachtung, Wissenschaftsverweigerung, Verschwörungstheorien, Propaganda und Fake News. Kräfte, die die Wahrheit systematisch unterminieren und durch Affekte wie Patriotismus und starke Führer ersetzen wollen, können Fuß fassen. Algorithmen und Personalisierung verstärken Filterblasen und Polarisierung.

In dieser Lage sind ÖRM mehr denn je gefordert. Gleichzeitig stehen sie unter Druck, ihre Leistungen für die Gesellschaft zu rechtfertigen, zu sparen und kommerziellen Medien Platz zu machen.

Die Wirtschaft

Der Druck kommt zu großen Teilen aus der Wirtschaft. Da wird mit harten Bandagen gekämpft, etwa wenn der Chef des Zeitungsverlegerverbandes – wider besseres Wissen – suggeriert, ARD und ZDF seien „Staatsfernsehen nach dem Geschmack von Nordkorea“, und damit die niedrigsten populistischen Sentimente mobilisiert.

Ein Chor von neoliberalen Wirtschaftswissenschaftlern, Lobbyisten und Populisten arbeitet unermüdlich daran, den öffentlichen Sektor zu delegitimieren und den Markt als Lösung aller Probleme zu predigen. So werden gleiche Wettbewerbsbedingungen für öffentlich beauftragte und kommerzielle Medien gefordert, ein „level playing field“ – als würde es sich um gleichwertige Wettbewerber auf demselben Spielfeld handeln. Dass dem nicht so ist, hat das Bundesverfassungsgericht immer wieder betont. Es erkennt vielmehr zwei sehr verschiedene „Eigenrationalitäten“ am Werk in profitorientierten und in öffentlich beauftragten und finanzierten Medienangeboten.

Presseähnlichkeit

Vor allem den vielversprechenden Online-Markt wollten die Unternehmen für sich reservieren, ohne „unfairen Wettbewerb“ durch die ÖRM. Um die Jahrtausendwende beschwerten sich Verleger und kommerzielle Rundfunkveranstalter bei der EU-Kommission wegen vermeintlichen Beihilfeverstößes der ÖRM durch ihre Internet-Angebote. Ergebnis war ein [dreistufiger Test](#), dem alle neuen ÖRM-Angebote unterzogen werden müssen. Dass dabei auch deren Marktauswirkung, also gerade nicht ihr Public Value, sondern ihr möglicher kommerzieller Schaden getestet werden muss – für jeweils mehrere Hunderttausend Euro Beitragsgelder – verkennt die kategoriale Verschiedenheit der beiden Eigenrationalitäten. Der deutsche Gesetzgeber hat über den EU-Beihilfekompromiss hinaus den ÖRM auch noch alles nach Gestaltung und Inhalt „Presseähnliche“ ohne Sendungsbezug verboten. Als Folge mussten ARD und ZDF ab 2009 den überwiegenden Teil ihrer Online-Inhalte '[depublizieren](#)'. Trotz dieser Eindämmung hat die Presse keinen wirtschaftlichen Durchbruch erlebt.

Und sie hat nicht verhindert, dass acht Zeitungsverlage seit 2011 wegen vermeintlicher Presseähnlichkeit gegen die Tagesschau-App klagen, genauer: gegen das Angebot in der App am 15. Juni 2011. In einem ersten Urteil im Dezember 2013 befand das OLG Köln die Tagesschau-App für zulässig. Der BGH hob das Urteil im April 2015 auf – zum Schutz der Presse dürfe das Angebot nicht textdominiert sein, sondern müsse seinen Schwerpunkt in einer hörfunk- oder fernsehähnlichen Gestaltung haben – und verwies es zur Neuverhandlung an das OLG Köln zurück. In seinem zweiten Urteil im September 2016 entschied das Gericht zugunsten der Verleger. Es

erkannte die App in der Form, in der sie am zu prüfenden Tag vorlag, für presseähnlich. Da sich das Angebot der ARD seither verändert hat und mehr Video- und Audio-Informationen enthält, hatte das Urteil keine unmittelbaren Folgen. Gegen das OLG-Urteil legte der NDR Rechtsmittel ein, die der BGH im Dezember 2017 abgewiesen hat. Daraufhin reichte der NDR im Januar 2018 Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht ein. Noch ist offen, ob das oberste Gericht die Verfassungsbeschwerde annimmt.

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

Inzwischen kam es in der Frage zu einer Einigung zwischen ÖRM und Presseverlagen. Vorangegangen war eine [Online-Konsultation](#) zur Aktualisierung des Telemedienauftrags im Juni 2017, auf die hin 62 Stellungnahmen eingingen. Leonhard Dobusch hat sie ausgewertet ([Netropolitik 18.07.2017](#)). Darunter hatte allein der BDZV in [seiner Stellungnahme](#) ein grundsätzliches Verbot öffentlich-rechtlicher presseähnlicher Telemedienangebote gefordert. Die Mehrzahl der Einlassungen zum Thema fordern hingegen eine Lockerung oder völlige Abschaffung des Verbotes. ZDF und WDR hatten vorausseilend das Textangebot in ihren Mediatheken bereits auf jeweils wenige Zeilen reduziert.

Und dann setzte sich in der ersten Juni-Woche Mathias Döpfner, Vorsitzender des Zeitungsverlegerverbandes BDZV, als Verhandlungsführer der Verleger mit den Intendanten Thomas Bellut vom ZDF, Stefan Raue vom Deutschlandradio und als Vertreterin des ARD-Vorsitzenden Ulrich Wilhelm der MDR-Intendantin Karola Wille zusammen. Ergebnis des Deals ist eine Aufgabenteilung: Die Online-Angebote der ÖRM sollen „von ihrer Anmutung her“ den Schwerpunkt auf Audiovisuelles setzen, also auf den ersten Blick als „Mediathek“ zu erkennen sein. Die Zeitungsanmutung soll den Verlagen überlassen bleiben. Um künftige Konfliktfälle über die Anmutungsregel zunächst vorgerichtlich zu lösen, wird eine gemeinsame, paritätisch besetzte Schiedsstelle eingerichtet – eine Idee des Deutschlandradio-Intendant Raue ([Horizont 10.06.2018](#)).

Der Streit um die Presseähnlichkeit hatte die schon im vergangenen Jahr geplante Aktualisierung des Telemedienauftrages verzögert. Das Einigungsmodell zwischen ÖRM und BDZV hat die Politik nun am Stück übernommen, als sie auf der [Ministerpräsidentenkonferenz](#) am 14. Juni den Entwurf des 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrages beschloss. Eigentliches Ziel war es, die ÖRM mit einem zeitgemäßen Online-Auftrag auszustatten. Dazu gehört die überfällige Flexibilisierung der Depublizierungsfristen, die nun vom jeweiligen Angebot abhängen sollen. ÖRM dürfen Drittplattformen wie Social Media nutzen. Sie dürfen nun europäische Lizenzware wie Spielfilme und Serien online anbieten. Diese Regeln sind für Funk, das junge Angebot von ARD und ZDF, bereits erfolgreich eingeführt und werden nun generalisiert. Außerdem werden die ÖRM beauftragt, ihre Online-Angebote miteinander zu vernetzen und auf Inhalte von Einrichtungen der Wissenschaft und Kultur zu verlinken. Eigentlich sollte auch die aus dem Internet gesehen irrelevante Unterscheidung zwischen sendungsbezogenen und nichtsendungsbezogenen Telemedien aufgegeben werden. Für die Regelung zur Presseähnlichkeit bleibt sie nun bestehen.

Diese Beschränkung der öffentlich-rechtlichen Online-Aktivitäten erscheint nun als Kern des neuen Staatsvertrages. Die Generalisierung der bei Funk erprobten Freiheiten wird dagegen als Gegenleistung für das Entgegenkommen an die Presseverlage dargestellt ([Meedia 15.06.2018](#)). Selbst zeitlich unbefristete zeit- und kulturgeschichtliche Archive gelten als Novum von Verlegers Gnaden. Dabei sind die bereits seit der 12. Änderung vom Dezember 2008 Teil des Telemedienauftrags. Wahrscheinlich liegt es daran, dass die ÖRM diesen Archivauftrag bislang, wenn überhaupt, sehr unauffällig erfüllt haben, dass kaum jemand davon weiß. Das von der Politik ohnehin Geplante wird nun als Gegenleistung für die Erfüllung der Verlegerwünsche hingestellt, als

deren großzügiges Zugeständnis in einem historischen Deal. Darin mag man eine Trumpfisierung der Politik erkennen.

Daniel Bouhs sieht darin auf [Zapp \(14.06.2018\)](#) „eine bislang einmalige Form der Medienpolitik“: Erst setzen sich die Intendanten der öffentlich-rechtlichen Sender mit Vertretern der Verlage zusammen und dann nickt die Politik die ausgehandelten Spielregeln ab. Der nun vereinbarte Kompromiss ist gar keiner, sondern eine Kapitulation vor den Verlegern, schrieb ZDF-Fernsehrat Leonhard Dobusch auf [Netpolitik \(17.06.2018\)](#) und führte acht gute Gründe für mehr öffentlich-rechtliche Texte an. Heiko Hilker, Mitglied des MDR-Rundfunkrats, kritisierte im [Deutschlandfunk \(18.06.18\)](#), dass die Verleger in der Schlichtungsstelle mitentscheiden sollen, wie viel Text ein Sender online stellen darf. Das sei Hoheit der Gremien. Die Medienpolitik scheine dem Druck der Verleger erlegen zu sein und in diesem Bereich ihre Hoheit aufgegeben zu haben. Die grüne Medienpolitikerin Tabea Rößner hält den Verleger-Deal für verfassungswidrig. Die Vorgaben, wie die Angebote inhaltlich und formal zu gestalten sind (nämlich Bewegtbild oder Ton), würden in den Kern der Programmautonomie der Sender eingreifen, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zentraler Bestandteil der Rundfunkfreiheit ist. Stattdessen fordert sie in der [Medienpolitik \(18.06.18\)](#) erneut eine breite Diskussion darüber, was die ÖRM für die Gesellschaft tun sollen. Der Anstoß dazu solle von einer Expertenkommission kommen.

Über den von den Länderchefs beschlossenen Entwurf des 22. Rundfunkstaatsvertrages werden nun die Landesparlamente vorunterrichtet. Unterzeichnet werden soll er auf der Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten der Länder im Oktober. Es folgen seine Verabschiedung durch die 16 Landesparlamente und sein Inkrafttreten zum Januar 2019.

Der finale Wortlaut bleibt abzuwarten. Ebenso, wie lange der Burgfrieden mit den Verlegern hält. Zu hoffen ist, dass eine erneute Massen-Depublizierung wie 2010 verhindert werden kann und die neue Textregel, wenn überhaupt, nicht rückwirkend, sondern erst ab Inkrafttreten des Staatsvertrages für alles neu Veröffentlichte gilt. Auch die Befürchtungen, dass Blogs wie [Altpapier](#) beim MDR oder [Digitalistan](#) vom WDR dem Verleger-Deal zum Opfer fallen könnten, sollten schnell ausgeräumt werden.

Außerdem sind bei einer Regel auf derart dürftiger Faktenbasis weitere Sicherungen wie ein Verfallsdatum angebracht: Nach zwei Jahren ist sie zu evaluieren. Können die Zeitungsverlage dann immer noch keinen empirischen Nachweis erbringen, dass Textangebote der ÖRM maßgebliche Ursache dafür sind, dass ihre kommerziellen Online-Angebote scheitern, verfällt die Beschränkung automatisch. Bis dahin liegt möglicherweise auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vor. Von ihm ist zu erwarten, dass es seine Argumentation zur Entwicklungsoffenheit des öffentlich-rechtlichen Auftrags fortschreiben und nicht nur ein Recht, sondern die Verpflichtung der ÖRM annehmen wird, Internet-adäquate Ausdrucks- und Interaktionsformen einschließlich Text zu entwickeln, um seinen Verfassungsauftrag weiterhin erfüllen zu können.

Gebührensplitting

Die Zeitungsverleger haben mit den Textbeschränkungen der ÖRM ihr partikulares Interesse durchgesetzt. Damit sind die Angriffe gegen die ÖRM aber keineswegs beendet. Marktradikalen sind die ÖRM insgesamt ein Dorn im Auge. So hatte der wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium in einem [Gutachten](#) 2014 gefordert, die ÖRM auf „Subsidiarität“ zum Markt zu beschränken, ihnen also alles zu verbieten, was auch Unternehmen machen könnten. Selbst sie erwarten, dass der Markt versagt, also für die Meinungsbildung erforderliche Inhalte nicht anbietet, etwa Reportagen, die ein kostspieliges Auslandskorrespondenten-Netzwerk erfordern, und Bildungs- und Kulturprogramme, die nur kleine Zuschauergruppen ansprechen. Nur in diesem Fall sei ein staatliches Eingreifen in den Medienmarkt gerechtfertigt. Das müsse aber keineswegs in Form von beitragsfinanzierten ÖRM geschehen. Vielmehr könnte ein gesellschaftliches Organ die

„Lücken“ in der Medienlandschaft identifizieren und diese durch gezielte Marktanreize füllen, indem es Inhalte ausschreibt und aus dem Staatshaushalt finanziert.

Weniger radikal, aber in die gleiche Richtung geht die Idee des „Gebührensplittings“ (Top-Slicing), die seit der Jahrtausendwende in UK von Wirtschaftswissenschaftlern und der Regulierungsbehörde Ofcom lanciert wurde. Ein Teil der BBC-Beitragsfelder soll in einen Fonds gehen, der Public-Value-Inhalte ausschreibt, die dann auf kommerziellen Plattformen kostenlos veröffentlicht werden. Nach einer Konsultation plant die UK-Regierung nun ein Pilotprojekt für einen solchen [„Contestable Fund“](#), das Ende 2018 starten und über drei Jahre 60 Mio. Pfund ausschütten soll, die in der letzten Beitragsperiode für den Breitbandausbau vorgesehen, aber nicht ausgegeben worden waren. Geförderte Produktionen sollen Kriterien wie Qualität, Innovation, Vielfalt und „Additionalität“ erfüllen. Thematisch soll der Schwerpunkt zunächst auf Inhalten für Kinder liegen, die von besonderer gesellschaftlicher Bedeutung sind und sich aufgrund von Werbebeschränkungen nur schwer am Markt finanzieren lassen.

Ein ähnliches Modell wird in der Schweiz und in Irland bereits seit einigen Jahren praktiziert. In beiden Ländern wurde der Anteil des im Wettbewerb vergebenen öffentlichen Geldes immer weiter erhöht. Vorreiter des Ausschreibungsmodells ist Neuseeland. In einer [Fallstudie](#) zeigen Ökonomen vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) sein vollständiges Scheitern. Die wichtigste Hoffnung dabei, Kosteneffizienz durch den Wettbewerb konkurrierender Anbieter um einen öffentlichen Auftrag, habe sich nicht erfüllt. 1989 wurde der staatlichen Fernsehanstalt Television New Zealand (TVNZ) der öffentliche Programmauftrag und die direkte staatliche Förderung entzogen. Seither finanziert sich TVNZ zu 95% aus Werbung und hat den Auftrag Gewinne zu maximieren und Dividenden an den Staat auszuschütten. Im selben Jahr wurde die Stiftung New Zealand On Air (NZOA) gegründet, die mit öffentlichen Mitteln das Angebot an Public-Value-Inhalten sicherstellen soll. Sender, Produzenten und Künstler können sich initiativ oder auf Ausschreibungen der NZOA bewerben. Schwerpunkte der Förderung liegen auf lokalen Inhalten und Informationen sowie auf Sendungen für Kinder und junge Leute. Bewerber müssen vorab Zusagen von kommerziellen Anbietern beibringen, dass die geförderten Inhalte im frei empfangbaren Fernsehen, Radio oder über Telemedien zugänglich gemacht werden.

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

Mit dem Gebührensplitting würde sich die öffentliche Finanzierung hin zur Produktion von einzelnen Grundversorgungsinhalten und weg von den ÖRM-Institutionen verschieben, die sie bisher bereitgestellt haben. Im Wettbewerb um öffentliche Mittel würden ÖRM ausgehöhlt. Ihr Ende wäre damit vorgezeichnet. Grundversorgung ist nach dem deutschen Bundesverfassungsgericht aber keine Liste einzelner Versatzstücke, sondern eine Vielfalt und

Ausgewogenheit, die nur in einem öffentlich-rechtlichen Rahmen zu gewährleisten sind. Was bliebe, wenn es die öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht mehr gäbe, ist eine öffentlich geförderte Produktion von Lückenfüllern, die auf kommerziellen Plattformen präsentiert werden, die als Rundfunk minimale Public Value-Anforderungen haben und im Internet gar keine.

Dass Wirtschaftsvertreter ihre Partikularinteressen oben an stellen, ist an sich nicht verwunderlich. Sieht man sich die aktuellen Unternehmensergebnisse an, wundert man sich dann doch. In ihren Jahresergebnissen 2017 vermeldeten [Bertelsmann](#), Europas größter Medienkonzern, [ProSiebenSat.1](#) und [Axel Springer](#) Rekordgewinne. Die größten Zuwächse verzeichnete sie im Online-Geschäft, bei Springer um 12,5 Prozent. Davon, dass die ÖRM den Unternehmen im Internet keinen Raum ließen, kann also keine Rede sein.

PPP Plattformen

Mit den übermächtigen US-amerikanischen Plattformen ist ein neuer Gegner aufgetaucht.

Die Verlage sahen ihre Werbeeinnahmen an Google & Co. abwandern und wollten etwas davon zurück haben. Daher forderten sie, für Textschnipsel, die Suchende auf ihre Seiten bringen, ein neues Leistungsschutzrecht einzuführen. Das ist in Deutschland und Spanien erfolgt und gescheitert. Nun soll das Sonderrecht in der laufenden EU-Urheberrechtsreform europaweit eingeführt werden ([Spiegel 01.06.2018](#)).

Youtube, Facebook, Snapchat haben für die Meinungsbildung eine derartige Bedeutung angenommen, dass ÖRM in ganz Europa die Notwendigkeit sehen, ihre Inhalte dort zu verbreiten, um vor allem junge Menschen weiterhin zu erreichen. Gleichzeitig sind sie sehr unglücklich darüber, dass sie dort keine Kontrolle über den Kontext ihrer Inhalte haben, Änderungen der technischen Funktionen und der Vertragsbedingungen unterliegen, die es ihnen erschweren, ihre Anforderungen zu erfüllen, und dass sie dafür kritisiert werden, kommerzielle Plattformen zu subventionieren, denen die Endnutzer letztlich die ÖRM-Inhalte zuschreiben, deren Wiedererkennbarkeit dadurch verschwimmt.

Daher werden überall die Forderung nach nicht-kommerziellen Plattformalternativen lauter, mit neuer Dringlichkeit nach dem jüngsten Facebook-Skandal. Wieder war es die BBC, die [2015](#) als erste ankündigte, ihre Internetplattform durch Kooperationen mit öffentlichen Wissens- und Kultureinrichtungen wie Museen und Universitäten zu stärken. Seither sprechen ÖRM in ganz Europa über Plattformen. Dörr/Holznagel/Picot ([2016](#)) griffen den Vorschlag für Deutschland auf, fügten dem Plattformmix NGOs und Nutzerbeteiligung hinzu und prägten den Begriff „Public Open Space“.

Dass sich Europa in der digitalen Öffentlichkeit engagieren muss, wird immer deutlicher. Aktuell scheint sich die Plattformdebatte in Politik und ÖRM jedoch in Richtung einer Public-Private-Partnership (PPP) zu entwickeln. In Österreich will Medienminister Blümel ORF und private Medien in einer Onlineplattform zusammenbringen. Die skandinavischen Länder planen eine gemeinsame Streaming-Plattform öffentlicher und privater Sender. Frankreichs Präsident Macron wünscht sich ein europäisches Netflix in PPP.

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

Wie eine solche PPP-Plattform aussehen soll, ist noch unklar. Eine Plattform, auf der öffentlich beauftragte und bezahlte Inhalte frei zugänglich neben kommerziellen Inhalten mit Werbung versehen oder hinter einer Zahlschranke angeboten werden – beides ist den deutschen ÖRM untersagt – scheint schwer vorstellbar.

WDR-Intendant Tom Buhrow hat nun im [journalist-Interview](#) (31.05.2018) Wilhelms Idee einer gemeinsamen Internetplattform von Qualitätsmedien konkretisiert: „Meine Vision ist, dass wir alles, was wir im aktuellen Bereich audiovisuell haben, ohne Bezahlung auf die gemeinsame Plattform einstellen. Die Zeitungsverlage könnten dann unsere Angebote zu ihrem Text verlinken.“

Buhrow nannte ein Beispiel: „Die Verlage könnten sagen: Der Unfall auf der A3, hier ist das Video dazu, und auf dem Bildschirm steht WDR. Die Leute wissen dann, das ist von meinem Landessender.“ Wo die Zuschauer das WDR-Video am Ende sehen würden, ob beim WDR selbst, auf der gemeinsamen Plattform oder der Website des Verlags, sei letztlich zweitrangig, so Buhrow. „Vielleicht verlinken wir sogar zu Text von den Verlagen.“

Diese Vision wirft mehr Fragen auf, als sie beantwortet. Das WDR-Video soll also beim WDR (und ab Herbst in der neuen gemeinsamen ARD-Mediathek) zu sehen sein und auch – nicht verlinkt, wie an Buhrows Beispiel klar wird, sondern eingebettet – bei FAZ.de oder Sueddeutsche.de. Aber welche Aufgabe hat dann die „gemeinsame Plattform“? Die erste Frage an Buhrow ist, welches Problem er mit seinem Vorschlag lösen möchte. Offenkundig geht es um die Befriedung des Streits mit den Verlegern über presseähnliche Inhalte der ÖRM. Dazu bietet er ihnen die kostenlose Nutzung öffentlich-rechtlicher Videos und vielleicht die – bezahlte? – Übernahme von Verlagstexten, die zum eigenen Video auf WDR.de gestellt werden oder vielleicht nur Schnipsel, deren Leistungsschutzrechte dann über die VG Media vergütet werden? Alle aktuellen audiovisuellen Beiträge stellen die ÖRM ohnehin in ihre Mediatheken. Um Verlagen zu erlauben, diese einzubetten, braucht es keine neue Plattform. Dürfen nur Presseverlage ÖRM-Videos einbetten oder auch die Wikipedia? Die kostenlose, weitgehende Nutzung auch für kommerzielle Zwecke käme der Standard Creative Commons-Lizenz der Wikipedia schon ziemlich nahe, aber der Teufel steckt wie immer im Detail. An welche Lizenzbedingungen denkt Buhrow genau? Sollen auch Veränderung, z.B. Remixe, erlaubt sein? Ist eine nachhaltige Bereitstellung gewährleistet oder steht nach einigen Wochen oder Monaten an der Stelle des eingebetteten Videos ein „404 – Seite nicht gefunden“? Wenn es um alles Audiovisuelle im aktuellen Bereich geht, hat Buhrow schon einmal überschlagen, mit welchen zusätzlichen Urhebervergütungen zu rechnen ist?

Die andere aktuelle Herausforderung, die Wilhelm und Buhrow scheinbar angehen, ist die problematische Erfahrung mit den Drittplattformen. Sie zeigt, dass es gerade nicht zweitrangig ist, wo Nutzer ein Video sehen. Buhrows Vorschlag zielt aber gerade nicht auf eine nicht-kommerzielle Plattformalternative, sondern darauf, ÖRM-Videos auf Presse-Sites stellen zu lassen. Das würde aber auf dieselben Probleme stoßen, wie bei den US-Plattformen: keine Kontrolle über das Umfeld, unangekündigte Änderungen von Features und AGB, Werbung und der Vorwurf, dass kommerzielle Angebote mit öffentlichen Beitragsgeldern subventioniert werden.

Um das Plattform-Problem zu lösen, ist die vorgeschlagene Partnerschaft mit Medienunternehmen somit untauglich. Umgekehrt braucht es, um die Verleger zu befrieden, keine gemeinsame Plattform.

Vor allem aber ist es gar nicht Aufgabe der von der Gesellschaft beauftragten ÖRM, Medienunternehmen Deals anzubieten, um deren Interessen zu befriedigen. Hier ist es an der Politik, den ÖRM den Rücken frei zu halten. Von den Intendanten, den Statthaltern der Interessen der Gesellschaft, würde man erwarten, dass sie sich der kategorialen Verschiedenheit öffentlich beauftragter und kommerzieller Medien bewußt sind und sie die ÖRM stärken und gegen staatliche wie marktliche Vereinnahmungen schützen.

Doch hier war es ausgerechnet der Vorsitzende des BDZV und Springer-Chef Döpfner, der an diese Verschiedenheit erinnerte. Auf den Vorschlag von Wilhelm und nun wortgleich auch auf den von Buhrow reagierte er zurückhaltend. Man wolle ihn prüfen. „Natürlich muss man immer sehr darauf achten, dass nicht ein Kooperationsangebot auch eine Umarmung wird, die das Gegenüber erdrückt und ihm die Luft abschnürt.“ Vor allem sei dabei „sehr darauf zu achten, dass privater Sektor und öffentlicher Sektor getrennt bleiben.“ ([Deutschlandfunk 26.03.18](#) und [Heise 01.06.2018](#)).

Statt PPP eine vierfache Public Partnership

ÖRM und kommerzielle Medien sollen getrennt bleiben, sagt der Verlegerchef. Sie sind kategorial verschieden, sagt das Bundesverfassungsgericht. Kern der Eigenrationalität der ÖRM ist es, frei von staatlichen und marktwirtschaftlichen Einflüssen dem öffentlichen Interesse zu dienen.

Denselben Zielen sind auch öffentliche Wissensinstitutionen verpflichtet. Tausende der von der BBC genannten Museen und Bibliotheken sind bereits in [Europeana](#) zusammengeschlossen. Dazu gehört auch die aktuelle Kultur- und Wissensproduktion in Hochschulen, Festivals, der Bundeszentrale für politische Bildung und anderen öffentlichen Einrichtungen. Dörr et al. nennen NGOs als weitere Plattform-Partner, ohne Beispiele zu geben. Doch was läge näher als die Wikipedia? Die freie Enzyklopädie ist die am fünft-häufigsten genutzte Internet-Site und wichtige Quelle nicht nur für junge Menschen. Daneben engagieren sich weitere zivilgesellschaftliche Wissens-Allmendgemeinschaften wie Open Access Science, Freie Software und Open Educational Resources für qualitätsgesichertes, relevantes, quellengestütztes Wissen für das Gemeinwohl und mit freiem und universellem Zugang – ganz wie die ÖRM.

Die ÖRM dienen den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft. Ergo müssen die vierte Säule der Plattformpartnerschaft die Bürgerinnen und Bürger selbst sein, die sich mit Kommentaren und Empfehlungen, der Kuratierung und Produktion von Inhalten sowie in der Governance der Plattform beteiligen. Bürgerkanäle gehören ohnehin schon zum heutigen trialen Mediensystem. Ein nicht-kommerzielles Youtube wird immer wieder gefordert ([Hündgen 2013](#)). Erfolgreiche Beispiele sind [ABC Open](#) der Australian Broadcasting Corporation und die Videokurationsplattform [Network Awesome](#). Nicht zuletzt ist Partizipation entscheidend für die gesellschaftliche Integration, indem sie Gemeinschaften wieder ins Gespräch bringt. Auch öffentliches und Allmendewissen sind kategorial verschieden, teilen jedoch fundamentale Werte und Orientierungen und unterscheiden sich in ihren Eigenrationalitäten klar von kommerziellen Medien, was sie zu natürlichen Verbündeten macht.

Anders als eine PPP birgt eine solche vierfache öffentliche Partnerschaft keine Gefahren für die demokratische Öffentlichkeit, da alle Beteiligten dem Public Value verpflichtet sind. Wenn alle vier Partner ihre Informations- und Kulturschätze, ihr Vertrauen, ihre Reputation und Reichweiten zusammen bringen würden, hätte sie eine Chance, eine starke, europäische Präsenz im Netz zu etablieren. Ein internationales Forschungs- und Entwicklungsprojekt namens [European Public Open Spaces](#) (EPOS) hat sich vorgenommen, einen solchen öffentlichen Freiraum in der digital vernetzten Öffentlichkeit zu entwerfen (mehr dazu unter <https://publicopen.space>).

Markus Bechedahl, Gründer und Chefredakteur von Netzpolitik.org und Mitglied des RBB-Medienrates machte kürzlich einen interessanten Vorschlag: „Aus der Haushaltsabgabe könnten wir einfach mal zehn Prozent abziehen und in einen Fonds für nichtkommerzielle Netzinnovationen stecken. Damit könnten wir vielleicht das Facebook von morgen bauen, wo wir dann alle hingehen können, weil es datenschutzfreundlich, offen und sicher ist.“ ([Zeit 10.04.2018](#)) Öffentliches Geld in öffentliche Infrastruktur – das wäre ein Gebührensplitting, das die ÖRM nicht schwächt, sondern auf die nächste Stufe hebt und die Gesellschaft reicher macht.

Zeit für eine breite Debatte

Das Verhältnis der Eigenrationalitäten von kommerziellen und öffentlich-rechtlichen Medien wird strukturell gespannt bleiben. Es ist aber zu hoffen, dass das aktuelle Zugeständnis an die Verleger bei der Presseähnlichkeit zumindest eine Atempause in diesem fast 20-jährigen Streit bringt. Darüberhinaus klärt der neue Staatsvertrag die drängendsten Fragen beim Telemedienauftrag.

Zeit also die Zukunft der ÖRM grundsätzlich anzugehen, statt in einem Stückwerk einzelner Reparaturen. Die ÖRM sind dazu da, den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu dienen. Diese Gesellschaft sollte daher über die Leistungen der ÖRM entscheiden, die ihre Bedürfnisse befriedigen, nicht die von ihr beauftragten Anstalten selbst und schon gar nicht mächtige Lobby-Gruppen der Medienindustrie.

Nun könnte man meinen, die Gesellschaft habe diese Aufgabe an die von ihr gewählten Politiker delegiert. Diese sind hier aber nur beschränkt zuständig. Die gesetzliche Rahmung des öffentlich-rechtlichen Auftrags muss notwendig abstrakt bleiben, da sie die Rundfunkfreiheit sichern muss, die im Kern einen staatsfreien, autonomen journalistisch-redaktionellen Betrieb im Dienst der Gesellschaft gewährleistet. Dieser Kernbereich der Rundfunkfreiheit ist ausdrücklich der Verantwortung oder auch nur Einflussnahme des Staates entzogen. Hier werden die ÖRM von der Gesellschaft in Form von Rundfunkräten aus Vertretern „gesellschaftlich relevanter Gruppen“ beauftragt und überprüft. Im Normalbetrieb mag diese Repräsentation von Gesellschaft ausreichen oder nicht. Im Verfassungssinne ist klar: Bei derart tiefgreifenden Umbrüchen und Weichenstellungen, wie wir sie heute erleben, ist die Gesellschaft direkt zu beteiligen.

Die Nutzerinnen und Nutzer, die die ÖRM mit ihren Beiträgen finanzieren, seien aber nur Zaungäste bei der Rundfunkregulierung, beklagte Frauke Gerlach, Direktorin des Grimme-Instituts, im [Tagesspiegel \(21.06.2018\)](#). „Privilegierte Akteure der Medienbranche handeln gesetzgeberische Lösungen aus“, das sei so üblich. Daher sei auch die intransparente Aushandlung der Textbeschränkungen mit dem BDZV nichts Neues. Das dürfe jedoch nicht so bleiben.

Öffentlich-rechtliche Medien kann es ohne die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger nicht geben. Die öffentliche Debatte verkürze sich sehr auf die Höhe des Rundfunkbeitrages. Längst überfällig, so Gerlach, sei aber eine inhaltliche Debatte über die gesellschaftliche Funktion der ÖRM im digitalen Zeitalter. „Dazu reicht es bei Weitem nicht aus, wenn Interessen der Medienbranche zwischen einzelnen Akteuren ausgeglichen und befriedet werden. Vielmehr ist eine Zeitenwende in der Rundfunkregulierung überfällig: Die Ausgestaltung des Funktionsauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter muss auf eine breite gesellschaftliche Basis gestellt werden.“

Die Bereitschaft zu einer solchen breiten und konstruktiven Debatte ist da. Das hat der No-Billag-Prozess in der Schweiz gezeigt, aber auch die Tausende [Kommentare](#) auf die im [Tagesspiegel \(10.09.2017\)](#) veröffentlichten [Zehn Thesen zur Zukunft der öffentlich-rechtlichen Medien](#) sind ein Beleg dafür. Diese Beteiligungsbereitschaft braucht einen geeigneten Raum für einen strukturierten Debattenprozess nach Art der [Internet-Enquete](#) des Bundestages. Und sie braucht die Bereitschaft der Entscheider in Politik und ÖRM, eine solche Beteiligung der Gesellschaft zuzulassen und die entstehenden Vorschläge sorgfältig zu prüfen und dazu Stellung zu nehmen.

Eines der Themen wird eine Form von europäischer Internet-Plattform sein. Hier ist zu hoffen, dass die Grundsatzdebatte rechtzeitig kommt und eine gemeinwohlorientierte Plattform fordert. Andernfalls ist zu befürchten, dass uns der nächste Deal eine unheilige Allianz aus kommerziellen und öffentlichen Medien im Internet beschert.