

PERSPEKTIVWECHSEL
DIE CHANCEN ÖFFENTLICH-RECHTLICHER MEDIEN
IN DER MEDIENKONVERGENZ

HERMANN ROTERMUND

[Der Text basiert auf einem Vortrag auf der 573. Sitzung – Klausurtagung – des WDR-Rundfunkrates am 18.11.2015 in Detmold.]

Es geht im folgenden um vier Argumentationslinien, die eine Diskussion der Chancen des öffentlich-rechtlichen Mediensystems unter den Bedingungen des Medienwandels und der Medienkonvergenz fördern sollen. Meine Argumentation zielt darauf, einen Perspektivwechsel anzuregen, der die gewandelte und weiter sich wandelnde Mediennutzung berücksichtigt und dabei den drohenden Legitimationsverlust des öffentlich-rechtlichen Systems auffängt.

I.

GRUNDVERSORGUNGS-AUFTRAG UND INTERNET

Eine Kernfrage der medienpolitischen Diskussion der letzten Jahre war, wie sich der verfassungsmäßige Grundversorgungsauftrag unter den durch das Internet gegebenen Bedingungen der Verbreitung und Rezeption von Qualitätsprogrammen in den Bereichen Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung aufrechterhalten und ausgestalten lässt.

Nach der Umstellung auf den Rundfunkbeitrag 2012/2013 gab es offenbar weniger Probleme mit der Höhe des Beitrags als erwartet. Einiger Unmut des Publikums fokussiert sich statt dessen auf die Qualität und den gesellschaftlichen Nutzen der Programme. Diese haben in den Augen von Kritikern zumindest in einigen Sparten ihre verfassungsgerichtlich geforderte Vorbildfunktion eingebüßt.

Der Medienwandel drückt sich neben der Digitalisierung von Produktions-, Speicher- und Verbreitungstechniken in der zunehmenden Nutzung von Online- und Mobile-Medien aus. Dabei ist die dynamische

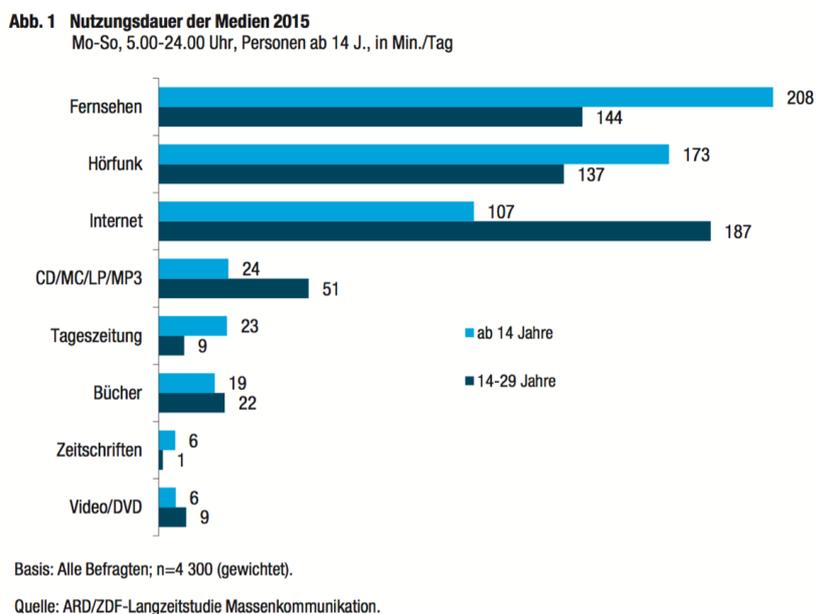
Veränderung der Nutzungsgewohnheiten vor allem jüngerer Generationen auffällig. Die Feststellung eines stattfindenden Generationenabrisses prägt viele empirische Untersuchungen der letzten fünf Jahre. Der Begriff bezeichnet die Abwendung jüngerer Menschen von den traditionellen Medien und ihre Zuwendung zu Online-Medien. Abwendung und Zuwendung erzeugen eine neue Relation von nacheinander und nebeneinander genutzten Medien, die in vieler Hinsicht noch interpretationsbedürftig ist. Ausschlaggebend für die hier vorgenommene Bewertung sind nicht allein die gemessenen Nutzungszeiten, sondern auch die in Untersuchungen ermittelte Beliebtheit und empfundene Relevanz einzelner Medien. Der Riss, der sich auch als Kontaktverlust der traditionellen Medien zu jüngeren Bevölkerungsgruppen oder als zunehmendes Kommunikationsproblem beschreiben ließe, ist unzweifelhaft eine alltäglich beobachtbare und spürbare Realität.

Die sogenannte mobile Internet-Nutzung dominiert bei den jugendlichen Nutzergruppen. Smartphones sind nicht nur mobil, sie sind vor allem jederzeit verfügbar. Sie ermöglichen eine Nutzungsform, deren Haupteigenschaften der persönliche Zugang sowie die aktive und kommunikative Nutzung sind. Diese drei Eigenschaften prägen zunehmend auch die Erwartungen der jugendlichen Mediennutzer an die Medienangebote. Wenn Möglichkeiten der individuellen Selektion, der aktiven Beteiligung und der kommunikativen Bestätigung fehlen, geraten solche Angebote in die Gefahr, nicht mehr als attraktiv und relevant empfunden zu werden.

Die Reichweitenverluste der öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme bei jüngeren Mediennutzern veranlassen manche Kritiker, aber auch mit dem öffentlich-rechtlichen System durchaus sympathisierende Politiker dazu, über die stärkere Bindung der Finanzierung an die Vorgaben des verfassungsrechtlichen Funktionsauftrags nachzudenken. Die Orientierung am Gemeinwohl verpflichtet den gemeinschaftlich finanzierten Rundfunk zu Vielfalt und Ausgewogenheit und zu einer qualitativ hochwertigen Programmgestaltung. Zwar sind geringe Reichweiten in Teilbereichen durch die Komplementärfunktion und den Kulturauftrag ge-

deckt, jedoch muss das Programmangebot in seiner Summe an die Allgemeinheit gerichtet sein und diese tatsächlich auch erreichen.¹

Umfassende Angebote in den Online-Medien sind für die Weiterentwicklung des derzeitigen öffentlich-rechtlichen Systems essentiell. Andererseits darf auch der Anspruch, alle Bevölkerungsgruppen über die Rundfunkmedien zu erreichen, nicht aufgegeben werden. Solange es möglich ist, crossmediale markenbildende Strategien zu entwickeln, die zu einer Wahrnehmung relevanter Online-Angebote beitragen, müssen auch die Bindungsmöglichkeiten im Fernsehen genutzt werden. Der kommerzielle Sender ProSieben beweist mit qualitativ akzeptablen Programmangeboten, dass dies auch bei 14- bis 29-Jährigen möglich ist.



Mit den Nutzungsgewohnheiten verschieben sich auch die Erwartungen der Jugendlichen an Medien. Besonders die von jungen Altersgruppen durchgängig genutzten mobilen Medien sind persönlich, aktiv, kommunikativ. Diese Eigenschaften könnten zunehmend auch von den anderen Medien erwartet werden und die Relevanzempfindungen der Nutzer prägen.

Das aktuelle Update der ARD/ZDF-Studie zeigt die Verschiebung der Nutzungsdauern an. Die Schere der Internet-Nutzung bei den unter

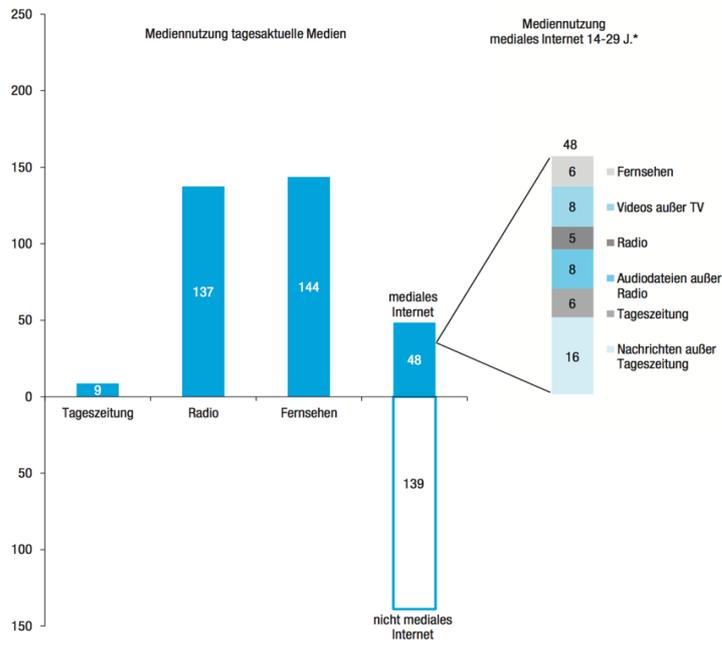
¹ Beispielsweise findet sich diese Interpretation bei Brenner, Christian: Zur Gewährleistung des Funktionsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Berlin: Tenea-Verlag, 2002.

Dreißigjährigen im Verhältnis zu allen über 14-Jährigen (zu denen die 14- bis 29-Jährigen ja auch gehören) geht immer weiter auf. In diesem Jahr sind es 80 Minuten. 2010 betrug die zeitliche Differenz noch 60 Minuten, 2005 gar nur 35 Minuten. Erst 2015 sind leichte Verluste in der Fernsehnutzung der Gesamtbevölkerung registrierbar. Die Fernsehnutzung nimmt nicht im gleichem Maße ab wie die Internetnutzung zunimmt. Die Internet-Nutzung ist nicht unbedingt substitutiv, sondern zum Teil komplementär: Es findet Parallelnutzung mehrerer Medien statt. Der in diesem Zusammenhang häufig genannte Begriff „second screen“ wäre allerdings kritisch zu befragen. Es liegt aufgrund der Eigenarten interaktiver, persönlicher und kommunikativer Medienapplikationen nahe, dass diese unter dem Gesichtspunkt der Aufmerksamkeit und Relevanz jeweils den „first screen“ darstellen – und das gleichzeitig laufende Fernsehgerät in den Hintergrund der Aufmerksamkeit zurücktritt..

Interessant wären kompatible Daten zu allen Altersdekaden oder Jahrfünften, um herauszufinden, ob es eine Altersschwelle zur geringeren Internet-Nutzung gibt und wo sie in jedem Untersuchungsjahr liegt. Wir gehen momentan davon aus, dass eine solche Schwelle etwa bei Ende Dreißig existiert – und dass sie mit dem Älterwerden der Gruppe mitwandert. Das geht zumindest aus Untersuchungen von Printmedien hervor. Michael Haller berichtete 2014, dass beim Älterwerden der jüngeren Kohorten der Relevanzverlust von Zeitungen größer sei als der Kontaktverlust: Zeitungen werden zwar noch gelegentlich gelesen, werden aber nicht mehr für so wichtig gehalten wie es frühere Generationen getan haben.

Die Tatsache, dass ein Teil der in Online- und mobilen Medien rezipierten Inhalte traditionellen Medien entstammen oder ihnen entsprechen, hat bei der Ergebnisdarstellung der ARD/ZDF-Studie eine graphische Darstellung provoziert, in der offenbar die Medienkonkurrenz unter dem Gesichtspunkt vergleichbarer Inhalte gezeigt werden soll – wobei jedoch die bedeutsamere Konkurrenz um die Aufmerksamkeit der Mediennutzer buchstäblich unter den Tisch (Strich) fällt. Die in dieser Darstellung eingeführte Kategorie des „nicht-medialen“ Internet ist medienwissenschaftlich nicht begründet und bedarf einer Diskussion und Revision.

Abb. 7 Mediennutzung tagesaktueller Medien versus mediales Internet im Vergleich 2015 - junge Zielgruppe
 Mo-So, 5.00-24.00 Uhr, Personen von 14-29 J., in Min.



*) Mit Rundungsdifferenzen ergibt die Summe 48 Minuten.
 Basis: Alle Befragten; n=4 300 gewichtet.

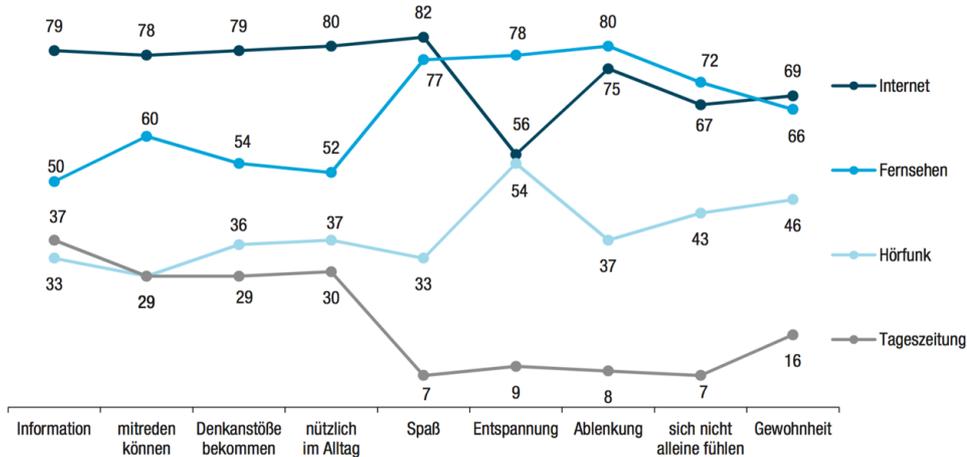
Quelle: ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation.

Sehr aufschlussreich sind die in der ARD/ZDF-Studie ermittelten Mediennutzungsmotive der jungen Generation im Vergleich der unterschiedlichen Verbreitungsmedien. In der Gesamtbevölkerung führen Nutzungsmotive, die zur Kernbeschreibung des öffentlich-rechtlichen Auftrags gehören (Public Value), noch überwiegend zur Nutzung des Fernsehens. Bei den unter Dreißigjährigen wird Public Value jedoch überwiegend im Internet gesucht.

Daraus leitet sich die Frage ab, in welchem Umfang und in welcher Qualität öffentlich-rechtliche Angebote in den Online-Medien vorhanden sind und nachgefragt werden. Jedenfalls wird die Notwendigkeit deutlich, die mit den Stichworten Information, Denkanstöße und Ratgeber bezeichneten Positionen stärker und nachhaltig auch in den Online-Medien zu besetzen. Tatsächlich ist es so, dass beispielsweise die Angebote von tagesschau.de weitaus weniger genutzt werden als die von n-tv.de – eine Umkehrung der aus dem Fernsehen vertrauten Nutzungsverhältnisse.

Die für das Nutzungsmotiv „Gewohnheit“ in der ARD/ZDF-Untersuchung ermittelten Daten legen die Interpretation nahe, dass für die Jün-

Abb. 6 Nutzungsmotive für die Medien im Direktvergleich - junge Zielgruppe
 Personen 14-29 J., „trifft am meisten/an zweiter Stelle zu auf“, in %



Basis: Befragte, die mindestens zwei Medien mehrmals im Monat nutzen, n=837 (gewichtet).

Quelle: ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation.

geren das Fernsehen noch ein wichtiges Lifestyle-Element ist. Das Internet ist bei ihnen jedoch auch in der gewohnheitsmäßigen Nutzung schon am Fernsehen vorbeigezogen. Der Faktor „Gewohnheit“ wird zu beachten sein: Wenn sich bei den Jüngeren der Abstand von Internet und Fernsehen in den nächsten Jahren deutlich vergrößert, wird sich die Kohorten-Prognose bestätigen – also bleibender Relevanzverlust des Fernsehens im Medienverbund, höchste Relevanz des Internets (in seinen verschiedenen Formen).

Der Generationenabriss macht sich bei unseren öffentlich-rechtlichen Medien besonders bemerkbar. Dabei muss sicher zwischen Radio, Fernsehen und Internet noch differenziert werden – die sogenannten „jungen“ Radiowellen werden tatsächlich von einem um dreißig Jahre jüngeren Publikum genutzt als die dritten Fernsehprogramme. Das öffentlich-rechtliche Fernsehprogramm hat jedenfalls bei jungen Zuschauern besonders viel Boden verloren. Es rangiert in der aktuellen JIM-Studie 2015 bei der Frage nach der Beliebtheit mit 4 bzw. 3 Prozent auf dem Niveau des Sender DMAX, während ProSieben von 51 Prozent der Befragten als liebster Sender genannt wird.

In diesem Zusammenhang empfinde ich das Papier zur Programmreform des WDR-Fernsehens Sommer 2015 als besonders interessant. Die Fest-

stellungen zu Beginn des Papiers sind von frappierender Offenheit und daher auf den ersten Blick vielversprechend im Hinblick auf eine grundsätzliche Neu-Interpretation der eigenen Aufgaben. Es ist auch von 360°-Konzepten die Rede – eine Formel aus dem Marketing, die ein koordiniertes Vorgehen in allen sogenannten Kommunikationskanälen bezeichnet. Vernünftig erscheint mir auch, dass zunächst als zentrale „Eroberungsgruppe“ die 35- bis 55-Jährigen angesprochen werden sollen. Die Denk- und Begründungsweise der dann im Papier vorgeschlagenen Maßnahmen lässt allerdings Raum für Fragen. Es ist dort von „Stellschrauben“ die Rede, mit denen das Programm durch eine Reihe von Umstellungen für die genannte jüngere Gruppe attraktiv gemacht werden soll. Die angedeuteten Lösungen sind ausschließlich vom Fernsehen her gedacht und beziehen keine Ursachen der festgestellten Probleme ein, die sich nicht in Programminhalten und Programmstrukturen des Fernsehangebots erschöpfen. Dazu hätte gehört, dass der gesamte Kontext und alle Elemente der Mediennutzung der Zuschauer, vor allem auch der nun angestrebten „Eroberungsgruppe“ berücksichtigt worden wäre. Es ist daher zu befürchten, dass die Verjüngung des WDR-Fernsehens so nicht funktionieren wird.

Zur Vervollständigung einer Darstellung der neuen disruptiven Medienwelt gehört auch die Erwähnung von HbbTV, von Angeboten der Verbreitungsplattformen, Portalen der Gerätehersteller und externen Plattform- und Mediathek-Anbietern wie AppleTV, Amazon Prime Video, Google sowie Netflix, Maxdome usw. Einige dieser Angebote sind verständlicher und für technikferne Nutzer zugänglicher als andere, einige werfen Regulierungsprobleme auf, mit denen sich Rundfunkräte und Medienpolitik in den letzten Jahren schon befasst haben. Aber: Alle konkurrieren mit den linearen Fernsehprogrammen und füllen nicht nur Lücken, sondern lassen sogar in der Primetime (zumindest in den USA) das Konzept des *audience flow* als brüchig erscheinen.

Eine abschließende These zu dieser kleinen fragmentarischen Bestandsaufnahme des Medienwandels:

Die Erfüllung des Grundversorgungsauftrags ist angesichts der zunehmenden Zersplitterung der Mediennutzung, des Zuwachses der non-li-

nearen Nutzungsformen, des Generationenabrisses und der Relevanzverschiebung vom Fernsehen zu Online-Medien in Gefahr geraten. Die Erfüllung – und vielleicht auch der Auftrag selbst – muss auf die Medienangebote und die Mediennutzung ausgedehnt werden, die in ihrer Funktion neben und zum Teil sogar an die Stelle der traditionell verstandenen Rundfunknutzung treten.

Andernfalls droht genau der Legitimationsverlust, den einige Gutachten und politische Forderungen der letzten Jahre schon behauptet haben und die vorschlagen, das öffentlich-rechtliche System auf die Rolle als Nothelfer für Angebotslücken, die „der Markt“ noch lässt, zurückzuschneiden – eine verfassungsrechtlich inakzeptable Auslegung.

Allerdings ist ein Hinweis dieser Gutachten durchaus ernstzunehmen: Öffentlich-rechtliche Medien müssen die Allgemeinheit adäquat adressieren (dies ist der Verfassungsauftrag) – und in einem gewissen Maße auch nachweislich erreichen (auf einen solchen Nachweis wird in der medienpolitischen Diskussion sicher nicht vollständig verzichtet werden). Nicht die Quote zählt, aber doch das für Anschlusskommunikation in geeigneten Publika passende Angebot. Dieses nur bedingt quantitative Kriterium lässt sich mit dem (allerdings nur unscharf definierbaren) Begriff der Relevanz umschreiben.

II.

ANFORDERUNGEN AN DAS ÖFFENTLICH-RECHTLICHE SYSTEM IM ZEITALTER DES INTERNET

Der deutsche verfassungsrechtliche Auftrag wurde im Hinblick auf die Existenz des Rundfunks und seine linearen Programme und Verbreitungswege formuliert. Seine Ausdehnung auf Online-Medien bedarf nicht vollständig, aber doch hinsichtlich einiger Funktionen einer zusätzlichen staatsvertraglichen Legitimation.

Die Legitimation grundständiger (und nicht auf Rundfunksendungen „bezogener“) öffentlich-rechtlicher Online-Medien stößt bekanntlich an die Grenzziehungen des europäischen Rechts. Dieses räumt bisher nur fernsehähnlichen, linearen audio-visuellen Mediendiensten im Internet Privilegien ein, die sie vor dem generellen Beihilfeverbot schützen. Diese Beschränkung wird der technischen Entwicklung redaktioneller Medi-

enangebote im Internet nicht gerecht. Deren Kennzeichen ist die vollständige Integration und Vernetzung aller medialen Angebotsformen (Text, Bild, Audio, Video, Nutzer-Interaktion). – Hierzu weist allerdings das im Hinblick auf den künftigen Medienstaatsvertrag geschriebene Gutachten von Kluth und Schulz² einen Weg, das an die Stelle der Linearität oder anderer technischer Grenzdefinitionen eine andere Grenzziehung setzt – siehe weiter unten.

Die oft vertretene Annahme, die Informationsangebote im Internet seien uneingeschränkt vielfältig, trifft nicht zu. Werden diese Angebote nach ihren Reichweiten gewichtet, zeigt sich, dass die Vielfalt sogar massiv bedroht ist. Bei den tatsächlich genutzten Internet-Angeboten dominiert reichweiten-optimierte Redundanz. Vielzahl garantiert nicht für Vielfalt und erst recht nicht für Qualität. Daher ist die verstärkte, durchaus auch reichweiten-bewusste Realisierung von Public Value durch umfassende beitragsfinanzierte Angebote im Internet erforderlich. Nur durch nicht am Markt, sondern an den „demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft“³ orientierte Medien kann der Sinn des Verfassungsauftrags realisiert werden.

Derzeit wird allerdings nicht einmal der geltende verfassungsrechtliche und europarechtliche Rahmen für das Angebot von Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung auch in Online-Medien voll ausgeschöpft. Öffentlich-rechtliche Informationsangebote im Internet sind in der Relation zu vergleichbaren Angeboten unterfinanziert und funktional beschränkt. Sie werden auch deshalb in weitaus geringerem Maße genutzt als öffentlich-rechtliche Sendungen im Fernsehen und im Hörfunk, wo sie sich jeweils in einem annähernd paritätischen Wettbewerb mit den privaten TV-Programmgruppen und den regionalen Radiosendern befinden.

Der Rundfunkauftrag an die öffentlich-rechtlichen Einrichtungen droht angesichts der unaufhaltsamen Nutzerwanderung von den Rundfunk- zu den Online-Medien zu erodieren. Zudem verbietet das unklare Konstrukt der „Presseähnlichkeit“ es den öffentlich-rechtlichen Anbietern, das volle Spektrum multimedialer Inhalte in publikums-attraktiven

2 Kluth, Winfried; Schulz, Wolfgang. Konvergenz und regulatorische Folgen. Gutachten im Auftrag der Rundfunkkommission der Länder. O. O., 2014.

3 Formulierung des Rundfunkstaatsvertrags.

Formen zusammenzubinden. Es ist jedoch erwiesen, dass nur medienadäquat ausgestattete und gestaltete Angebote und Angebotsformen den existierenden Mangel an wirkungsvoller Vielfalt beheben können und so die Medienfreiheit gewährleisten.

Die ersten Websites öffentlich-rechtlicher Sender unterlagen keinem bereits formulierten Auftrag und keiner Regulierung. Sie boten auch deshalb einige Eigenschaften, um deren Wiedererringung heute viel diskutiert wird. Beispielsweise schlossen einige frühe öffentlich-rechtliche Webauftritte aus das kommunikative Netzwerk jüngerer Internetnutzer an, die bereits Websites um ihre Lieblingsangebote herum eingerichtet hatten. Dies trifft für SWF3, Fritz und Radio Bremen 4 zu, also Auftritte von jungen ARD-Radiowellen. WDR.de wurde im Mai 1995 gegründet. Teile der älteren Webseiten – und manchmal sogar navigierbar – finden sich in der „Wayback Machine“ auf archive.org. Von WDR-Servern sind sie schon längst verschwunden. Eine Besonderheit des WDR-Angebots bildete die Rubrik des ARD-Ratgebers Recht. Sie bestand im wesentlichen aus einer Datenbank, über die Gerichtsentscheidungen zu vielen Alltagsfragen abgerufen werden konnten. Dieses Angebot ist dann der wettbewerbsrechtlichen Auseinandersetzung um öffentlich-rechtliche Telemedien, zu der auch Festlegungen der EU-Kommission beigetragen haben, beendet worden. Ratgeberportale stehen als Angebote ohne Sendungsbezug auf der Negativliste des Rundfunkstaatsvertrag. Die im Jahr 1996 gegründete ARD.de hatte nicht nur kommerzielle Sponsoren, sondern auch Inhalte ohne direkte Sendungsbezüge und den Anspruch, die Leistungen der ARD vor allem auf den Gebieten Bildung und Kultur herauszustellen.

Der Rückblick auf die erste, unregulierte Phase der Internet-Auftritte zeigt, dass manche Chancen, die damals bestanden haben, nicht konsequent verfolgt und verteidigt wurden. Das gilt auch für den Beihilfekompromiss, zu dem einige Verfassungsrecht- und Wettbewerbsrechtexperten im Nachhinein sagten, dass Deutschland es hätte auf ein EU-Gerichtsverfahren ankommen lassen sollen und am Ende besser abgeschnitten hätte.

Inzwischen haben wir die Phase der wettbewerbsrechtlichen Freisprüche hinter uns. Mit der Idee weiterer Auflagen von Dreistufentests schei-

nen weder die Medienpolitik noch die Sender zu sympathisieren. Sie finden dennoch gelegentlich statt – zur Jahreswende 2015/16 beim BR und bei Radio Bremen. Es gibt jedoch auch Signale für künftige staatsvertragliche Regelungen, die mit dem EU-Recht auch ohne solche Prozeduren konform sind.

Das Internet ist kein Jugend-Phänomen, sondern ein Medium, das die Meinungsbildung der gesamten Gesellschaft beeinflusst. Es gibt daher zwei Aufgaben für öffentlich-rechtliche Medien:

1. Rückgewinnung des Kontakts zur jungen Generation mit allen Medienangeboten. Ein solcher existiert derzeit im Grunde nur noch im Hörfunk – nicht im Fernsehen und auch nicht im Internet (von den Websites der jungen Hörfunkwellen abgesehen).
2. Erzeugung relevanter Angebote im Internet für alle Nutzergruppen. Diese Angebote dürfen sich nicht auf PR für Programme anderer Medien beschränken (crossmediale Angebote haben im Internet oft leider immer noch diese Funktion), sondern müssen einen eigenständigen Charakter aufweisen – da auch nicht damit gerechnet werden kann, dass die Nutzung crossmedial verläuft. Im Fokus steht dabei *Public Value*, wie er von kommerziellen Anbietern nicht geboten wird.

Dass die Relevanz der öffentlich-rechtlichen Medienangebote nicht nur durch das Nutzungsverhalten der unter 30-Jährigen bedroht ist, zeigen weitere Daten aus der aktuellen ARD/ZDF-Studie. Die zumindest gelegentliche Video-Nutzung im Internet steigt bei den ab-50-Jährigen Onlinern stark von 36 Prozent 2010 auf 75 Prozent 2015. Bei der Generation 50plus ist im gleichen Zeitraum auch die Internetdiffusion insgesamt stark angestiegen, von 42,5 Prozent 2010 auf 62,3 Prozent.

Bei der Weiterentwicklung von Online-Angeboten sollte den journalistischen Kernbereichen (auch im regionalen Bereich) besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Dass hier die Internetangebote von ARD und ZDF keine befriedigenden Nutzerzahlen erreichen (das Beispiel tageschau.de wurde schon erwähnt), ist besorgniserregend und nicht allein auf rechtliche Beschränkungen zurückzuführen. Hier fehlen zum Teil so-

gar noch rechtsverbindliche Normen – wie bei den Textanteilen in der Tagesschau-App oder generell beim Begriff der „Presseähnlichkeit“.

Es gibt zwei Aspekte aktueller Medienangebote, bei denen öffentlich-rechtliche Programme besonders gefordert sind – und das ganz unabhängig vom Medium: Verständlichkeit und Glaubwürdigkeit. Menschen aus sogenannten bildungsfernen Schichten werden – aus anderen Gründen als die jungen Generationen – von öffentlich-rechtlichen Angeboten kaum erreicht, ganz gleich in welchem Medium. Es ist jedoch zu beobachten, dass Websites in einfacher Sprache zunehmend beliebt sind. Diese werden keineswegs nur von Menschen mit Lese- und Schreibschwächen genutzt, sondern von interessierten Bürgern, die Nachrichten besser verstehen wollen. Vielen Menschen fehlt das Vorwissen zum Verständnis einzelner Meldungen und ihrer komplexen Bezüge. Themenwahl, Details der Darstellungsform wie Aufbau, Tonalität und Syntax der einzelnen Beiträge überfordern offenbar die Verstehensmöglichkeiten vieler Bürger. Gewohnheitsmäßige Zeitungsleser – so lassen sich die Studien zur medienübergreifenden Nachrichtennutzung interpretieren – verstehen ohne weiteres auch Nachrichten in anderen Medien. Zeitungen haben jedoch ein ähnliches Altersproblem wie das öffentlich-rechtliche Fernsehen; Menschen unter Vierzig lesen bemerkenswert wenig klassische Zeitungen. Die Inhalte der Web- und Mobile-Angebote von Zeitungen unterscheiden sich inzwischen deutlich von den gedruckten Klassikern. Ob die im Printbereich zunehmenden Verluste durch Werbeeinnahmen und digitale Abonnements ausgeglichen werden können, ist für viele Verlage momentan nicht absehbar.

Die Ende Oktober vom WDR beauftragte Studie zur Glaubwürdigkeit einzelner Medien scheint aus der Sicht der öffentlich-rechtlichen Medien einigermaßen beruhigend zu sein. Dennoch ist verwunderlich, dass bei der direkten Frage nach Lügen in Medien 30% der Ansicht sind, dass im öffentlich-rechtlichen Fernsehen gelogen würde. Geradezu bestürzend ist zudem die Ansicht von 42% der Befragten, dass die Medien „Vorgaben“ von Staat und Regierung erhielten. Es fehlt einem großen Teil der Bevölkerung offenbar grundlegend an Verständnis für die Arbeit seriöser journalistischer Medien – und letztlich Vertrauen in die Demokratie.

Patentlösungen zur Adressierung dieser Probleme können hier nicht angeboten werden. Ihre Existenz scheint jedoch darauf hinzuweisen, dass es nicht nur einen Generationenabriss gibt, sondern dass es auch Risse, Kontaktverluste und Kommunikationsbrüche zwischen den öffentlich-rechtlichen Medien und ihrem Publikum an anderen Stellen gibt.

III.

ROLLE UND AUFGABE DER GREMIEN

Die Beobachtung der Arbeit von Rundfunk- und Verwaltungsräten allein schon über die öffentlich zugänglichen Protokolle und Berichte macht deutlich, dass diese Gremien ihre Aufgaben ernst nehmen und sich ihnen mit zum Teil großem Aufwand stellen. Ich möchte hier dennoch auf Möglichkeiten und Chancen hinweisen, die von Rundfunkräten in meiner Sicht noch nicht genügend und umfassend genug erkannt und aktiv genug angegangen werden.

Die Wahrnehmung der Arbeit der Rundfunkräte von außen entspricht häufig nicht der Funktionsbeschreibung und der Selbstwahrnehmung dieser Gremien. Trotz aller eigenen und gesetzlichen Bemühungen um die Sicherung der Unabhängigkeit der Rundfunk- und Verwaltungsräte werden sie von außen meist als Teil der Unternehmen und nicht als unabhängige Aufsichtsorgane wahrgenommen. Medienjournalisten und andere kritische Beobachter ironisieren die Aufsichtsfunktion häufig, ohne sich jedoch im Detail mit den Arbeits- und Abstimmungsvorgängen auseinanderzusetzen – die auch in vielen Fällen (noch) nicht öffentlich zugänglich sind.

In den letzten Jahren wurde, um das ZDF-Urteil des Verfassungsgerichts herum, die Unabhängigkeit der Gremien umfangreich thematisiert, allerdings mit dem Fokus auf der Unabhängigkeit von der Politik und das Funktionieren der Binnenpluralität. Dies ist jedoch eher ein Problem, mit dem sich medienpolitische Experten beschäftigen. Die Unabhängigkeit der Gremien von den Geschäftsleitungen ist ein zweites Problem, für das sich eher weitere Kreise des Publikums interessieren. Es ist daher kein Zufall, dass die Initiative zur Gründung von Publikumsräten die Einflussmöglichkeiten der Rundfunkräte weitgehend außer Acht lässt, die Geschäftsleitungen direkt adressiert und den Rundfunk- und

Verwaltungsräten bei ihren Transparenz- und Partizipationsforderungen keinen eigenen Platz zuweist.

Der WDR-Rundfunkrat hat mit der Öffentlichkeit größerer Teile seiner Sitzungen und der Veröffentlichung von Protokollen einen guten Schritt zur Transparenz seiner Arbeit getan. Die Zusammenfassungen der Sitzungen in knappen Protokollen lässt jedoch nicht erkennen, in welcher Weise die Meinungsbildung der Gremien funktioniert, wie unabhängig ihre Informationsquellen und -wege sind, an welchen Stellen sie sich einig, an welchen uneinig mit der Geschäftsleitung waren, und wo sie selbst in die Initiative gegangen sind.

Faktisch nehmen Rundfunkräte ihre Aufgabe überwiegend retrospektiv und reaktiv (auf Vorlagen seitens der Geschäftsleitungen) wahr. Die gesetzliche Aufgabenformulierung, dass der Rundfunkrat Beschlüsse über die Programmrichtlinien usw. fasst und dabei der Geschäftsleitung die Gelegenheit zu einer Stellungnahme gewährt, lässt jedoch nichts zu wünschen übrig. Generell kann die gesetzlich festgelegte Rolle des Rundfunkrats so interpretiert werden, dass seine Aufgaben über den Horizont der jeweils aktuellen Geschäftsleitungen – und somit über die sogenannten Tagesgeschäfte – hinausreichen.

Diese Rollen- und Aufgabenverteilung entspricht übrigens den in der Wirtschaftswissenschaft von der sogenannten Neuen Institutionenökonomik beschriebenen Kooperations- und Konflikt-Szenarien, in denen Vorstände und Aufsichtsräte mit ihren unterschiedlichen Grundmotivationen gegenübergestellt werden. Die Geschäftsleitungen sind in dieser Sicht eher an ihrem eigenen aktuellen Erfolg (und z. B. Boni) interessiert, die Aufsichtsräte am Wertzuwachs des Gesamtunternehmens. Bei einem zur Erzeugung von *Public Value* verpflichteten Medienunternehmen müsste es also die Rolle der Aufsichtsgremien sein, die Gesamtstrategie und des Unternehmens unter diesem Aspekt nicht nur kritisch ins Auge zu fassen, sondern aktive Beiträge dazu zu leisten, die möglicherweise von den Geschäftsleitungen aufgrund ihrer anderen Interessenlage in dem Maße gar nicht zu leisten sind. Anders als einigen Vorständen von Aktiengesellschaften sind ihnen sicher keine persönlichen finanziellen Interessen zu unterstellen – jedoch beziehen sie Anerkennungen aus branchentypischen quantitativen Erfolgswerten wie den Quoten.

Das bedeutet jedenfalls, dass Unabhängigkeit essentiell ist – und das nicht nur in personeller Hinsicht – vom Sender und von der Politik –, sondern auch im Hinblick auf die Arbeitsweise, die Informationsquellen, die Form und Methodik der Meinungsbildung.

Dies sollte darüber hinaus, im Sinne des als immer wichtiger gewordenen Transparenzgebots, auch nach außen hin sichtbar werden.

Ein Beispiel. Die regelmäßige Überprüfung der Einhaltung der Programmrichtlinien erfolgt auf Grundlage von Berichten der Geschäftsleitung. Das ist auch auf der ARD-Ebene so, wo es alle zwei Jahre den ARD-Bericht und den Telemedienbericht gibt. Diese öffentlich zugänglichen Berichte zeichnen die Aufgabenerfüllung ausschließlich in den schönsten Farben und sind aufgrund ihrer Parteilichkeit in wissenschaftlichen Analysen nicht zitierfähig.

Es entspräche der gesetzlichen Rolle der Rundfunkräte, dass sie sich über die Einhaltung der von ihnen verabschiedeten Programmrichtlinien zumindest auch aus einer neutralen Quelle informieren ließen, also durch regelmäßige unabhängige Gutachten. Abweichungen zwischen den Darstellungen der Geschäftsleitung und diesen Gutachten können zu produktiven Spannungen führen, aus denen Entwicklungsanstöße entstehen, die aus der aktuellen Interessenlage der Geschäftsleitungen heraus eher nicht zu erwarten sind.

Die Sicherung der langfristigen Überlebensbedingungen des öffentlich-rechtlichen Systems erfordert den aktiven Einsatz der Rundfunkräte. Es geht dabei nicht um das Hineinreden in Programmentscheidungen, sondern um das Aufstellen neuer Leitlinien für das mediale Gesamtangebot des Unternehmens, die diesem auch in Zukunft eine Legitimation nicht nur im rechtlichen Sinn, sondern auch im Sinne einer empfundenen Relevanz und Akzeptanz durch die Mediennutzer sichern. Es geht um den Erhalt und die Erweiterung der Möglichkeiten, *Public Value* zu erzeugen, um den Verfassungsauftrag auch unter sich wandelnden Umgebungsbedingungen erfüllen zu können.

In der öffentlichen Diskussion tauchen immer wieder Fragestellungen auf, die aufgrund der angerissenen Interessenlagen nicht sonderlich aktiv von den Geschäftsleitungen bearbeitet werden und daher von den

Rundfunkräten aufgegriffen werden sollte. Dazu gehört die Frage der Werbefinanzierung – zumindest der Anteile, die das Vorabendprogramm des Fernsehens mit quotenorientierten Angeboten kontaminieren. Auch die Frage, wieviele und welche linearen Hörfunkwellen angesichts des Medienwandels und der gewandelten Nutzung wirklich notwendig sind, wird eher außerhalb des öffentlich-rechtlichen Systems gestellt. Der gesellschaftliche Nutzen von regionalen TV-Programmen mit äußerst hohen Wiederholungs- und Übernahmequoten (den Spitzenwert erreicht notorisch das Hessische Fernsehen mit über 90 Prozent) kann ebenso infrage gestellt werden – was spräche eigentlich gegen die Wiedereinführung mehrerer über den Tag verteilter regionaler Fenster in einem werbefreien vereinigten Programm? Schließlich wird immer wieder die Frage nach einer Absicherung der Rundfunkarchive gestellt, die im Staatsvertrag und den Ländergesetzen keine Erwähnung finden. Dabei geht es nicht nur um die Bereitstellung von digitalen Inhalten ohne Verweildauer (dies wird in vielen Äußerungen unter „Archiv“ verstanden), sondern ein Nutzungskonzept für die kompletten Archive, mit ungehinderten Zugängen für Forscher und urheberrechtskonformen Zugängen für das allgemeine Publikum. Auch eine kartellrechtskonforme Neuauflage von Germany's Gold gehört in diesen Zusammenhang.

Dies sind Beispielfragestellungen aus der öffentlichen Diskussion, zu denen profilierte Antworten wenn schon nicht von den Geschäftsleitungen, dann doch von den Rundfunkräten als Interessenvertretern der Allgemeinheit erwartet werden können.

IV. REGULIERUNG

Der WDR-Rundfunkrat befasst sich, wie in den veröffentlichten Berichten und Protokollen einsehbar ist, immer wieder auch mit Grundsatzfragen wie dem Rundfunkbegriff und den regulatorischen Herausforderungen auf den verschiedenen Ebenen: vom Europarecht über die Staatsverträge bis zu den Ländergesetzen. Beispielsweise ist im öffentlichen Kurzprotokoll zur Sitzung des WDR-Rundfunkrat am 22.08.2014 zu lesen, dass eine Empfehlung zur Weiterentwicklung des Rundfunkbe-

griffs gegeben wurde. Er solle funktionsbezogen, dynamisch und auf diese Weise zukunftsfähig sein.

Eine rechtlich ausführlich begründete Argumentation hat im Herbst 2014 das Gutachten von Winfried Kluth und Wolfgang Schulz vorgetragen, das im Zusammenhang mit dem noch in Diskussion befindlichen Medienstaatsvertrag entstanden ist. Kluth/Schulz führen einen neuen Grenzbegriff der Regulierung ein:

Journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien, die einen besonderen Wert für die öffentliche Kommunikation besitzen.

Dieser Begriff beschreibt zunächst eine spezielle Spielart von Telemedien – und ersetzt damit sozusagen vorherige Beschreibungen, die sich an einem linearen Rundfunkbegriff oder an massenmedialen Messungen ausgerichtet haben (wenn ein Videostream gleichzeitig mehr als 500 Menschen erreicht, handelt es sich um Rundfunk o. ä.).

Er reicht jedoch weit über das aktuelle Verständnis von Telemedien hinaus. In dem Maße, wie die Konvergenz voranschreitet und es weder hinsichtlich der Nutzung noch der Verbreitung vollständig einleuchtende technische Unterscheidungskriterien zwischen linearen und non-linearen Angeboten mehr gibt – diese Unterscheidung fällt schon im Alltag schwer, wenn ein Wohnzimmer betreten wird, in dem Bewegtbild auf dem Fernsehgerät läuft –, lässt sich Fernsehen letztlich und perspektivisch auch als Spielart der Telemedien begreifen. Public-Value-Angebote der öffentlich-rechtlichen Medien wären dann eben solche, die einen besonderen Mehrwert für die öffentliche Kommunikation aufweisen.

Das Gutachten enthält jedoch auch eine Reihe offengelegter Leerstellen und Arbeitsaufforderungen. Darunter ist die Aufforderung, die Kategorien der „journalistisch-redaktionellen“ Angebote näher zu definieren, um auf zuverlässige Weise regeln zu können, welche Angebote unter die Privilegierungen des bisherigen Rundfunkbegriffs fallen und welche nicht – und welche Verfahren zur Qualifizierung zur Aufnahme in den Kreis der so privilegierten Angebote denkbar sind. Die Aufforderung, über diese Kategorien und Verfahren nachzudenken, richtet sich an alle Interessierten und Beteiligten, also auch an die Rundfunkräte. Speziell geht es um drei Konkretisierungen.

1. Es ist notwendig, die nach ihrem Konzept rechtlich privilegierten journalistisch-redaktionellen Angebote von „einfacheren“ Angeboten abzugrenzen. Wie könnten die Abgrenzungskriterien beschrieben werden? Auch sie müssten ja zukunftsfest formuliert werden. Dies fällt beispielsweise beim Versuch, zwischen Journalismus und PR eine Grenzlinie zu ziehen, äußerst schwer, wenn dabei Social-Media-Angebote betrachtet werden.
2. Auch die Einführung einer Art Premium-Kategorie ist für die Autoren vorstellbar: „Zudem könnten journalistisch-redaktionelle Angebote definiert werden, die darüber hinaus Leistungen erbringen und entsprechend regulatorisch auch privilegiert werden.“⁴
3. Die Rolle der Intermediären, die letztlich unverzichtbare Dienstleistungen für das Auffinden von digitalen Angeboten erbringen – wie Sortieren und Strukturieren – ist offenkundig besonders heikel und bildet ein regulatorisches Spezialproblem, das bislang völlig ungeklärt ist.

Ein sehr wertvoller Aspekt des Gutachtens von Kluth und Schulz ist, dass es sowohl die verfassungsrechtlichen Grundlagen in Deutschland als auch das europäische Recht, z. B. die AVMD-Richtlinie in ihrer Argumentation berücksichtigt und einen Weg zur einfachgesetzlichen Regulierung aufzeigt, der beide Rahmungen berücksichtigt. Unter Berücksichtigung des dynamischen Medienwandels besteht die Zielperspektive des Gutachtens darin, ein öffentlich-rechtliches Mediensystem zu legitimieren, das sich vollständig als Anbieter journalistisch-redaktioneller Telemedien versteht, der auch Hörfunk- und Fernsehkanäle betreibt.

Genau dieser Perspektive dient auch mein Beitrag.

4 Kluth/Schulz, S. 83.