

TEXTE



ÖFFENTLICH-RECHTLICHE QUALITÄT IM DISKURS

4

WHO ARE THE PEOPLE?

W. LANCE BENNETT, UNIVERSITY OF WASHINGTON

24

**VON NEUEN FORMEN DER KOMMUNIKATION ZU NEUEN FORMEN DER
PARTIZIPATION - ODER UMGEKEHRT?**

MAG.ª MAREN BEAUFORT UND DR. JOSEF SEETHALER, ÖSTERREICHISCHE AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN

36

AUFGABE EINES BINDEMITTELS

UNIV.-PROF. DR. BERND HOLZNAGEL, UNIVERSITÄT MÜNSTER

43

**TOWARDS THE PUBLIC SERVICE INTERNET AS ALTERNATIVE TO THE
COMMERCIAL INTERNET**

UNIV.-PROF. DR. CHRISTIAN FUCHS, UNIVERSITY OF WESTMINSTER



DIE 5 QUALITÄTSDIMENSIONEN

INDIVIDUELLER WERT

VERTRAUEN
SERVICE
UNTERHALTUNG
WISSEN
VERANTWORTUNG

GESELLSCHAFTSWERT

VIELFALT
ORIENTIERUNG
INTEGRATION
BÜRGERNÄHE
KULTUR

ÖSTERREICHSWERT

IDENTITÄT
WERTSCHÖPFUNG
FÖDERALISMUS

INTERNATIONALER WERT

EUROPA-INTEGRATION
GLOBALE PERSPEKTIVE

UNTERNEHMENSWERT

INNOVATION
TRANSPARENZ
KOMPETENZ

Public Value, die gemeinwohlorientierte Qualität der öffentlich-rechtlichen Medienleistung des ORF, wird in insgesamt 18 Kategorien beschrieben, die zu fünf Qualitätsdimensionen zusammengefasst sind.

Auf zukunft.ORF.at und im „Public-Value-Bericht“ werden die Leistungen des ORF in diesen Kategorien dokumentiert.



HERAUSGEBER UND HERSTELLER:
Österreichischer Rundfunk, ORF
Würzburggasse 30
1136 Wien

DESIGN-KONZEPT:
Rosebud, Inc. / www.rosebud-inc.com

DESIGN:
ORF Marketing & Creation GmbH & Co KG
FÜR DEN INHALT VERANTWORTLICH:
ORF Generaldirektion Public Value

DRUCK: ORF-Druckerei

LEKTORAT: Konrad Mitschka

1. Auflage, © ORF 2017
Reaktionen, Hinweise
und Kritik bitte an:
zukunft@ORF.at

WER IST DAS VOLK?

Populismus und neue nationalistische Stimmungen machen lautstark auf sich aufmerksam: in den USA, in Polen, in Ungarn, aber auch in Deutschland und Österreich. Doch was steckt hinter den Parolen der selbsternannten „Volksvertreter“? Geht es tatsächlich „nur“ gegen Establishment und Elite, oder verbirgt sich hinter der populistischen Empörungskultur ein neuer, autoritärer und demokratiegefährdender Zeitgeist? Wie reagieren die Medien, insbesondere die öffentlich rechtlichen Medien darauf?

Mit den Zusammenhängen zwischen Populismus, Demokratie und Medien befassen sich renommierte Wissenschaftler/innen in der aktuellen Ausgabe der „TEXTE“:

W. Lance Bennett von der Universität Washington geht in seinem Beitrag „Who Are The People“ den (medialen) Ursachen für die Wahl Trumps nach. Josef Seethaler und Maren Beaufort von der Österreichischen Akademie der Wissenschaften spannen einen Bogen zwischen der Entwicklung unserer Gesellschaft und den „Social Media“. Bernd Holznagel (Universität Münster) analysiert, was sich aktuellen Herausforderungen folgend aus dem Integrationsauftrag ergibt, und Christian Fuchs von der University of Westminster thematisiert die Entwicklung öffentlich-rechtlicher Medien im digitalen Zeitalter.

Diese und über hundert weitere Beiträge internationaler Fachleute und Wissenschaftler/innen zu öffentlich-rechtlichen Medien finden Sie ebenso wie weitere Informationen zu Public Value und dem ORF zum Download auf zukunft.ORF.at.•

KONRAD MITSCHKA KLAUS UNTERBERGER
ORF PUBLIC VALUE

WHO ARE THE PEOPLE?

Communication, Power, and the Rise of Anti-democratic Politics

W. LANCE BENNETT
UNIVERSITY OF WASHINGTON

The weak state of democracy is revealed in the question itself, and the fate of democracy depends on the answer: “Who Are the People?”

How did a reality TV star and shady businessman with an ego that matched the size of his brand name, become president of the United States? Why did so many people overlook his racism, sexism, volatile personality and lack of political experience? What led so many to vote for someone who rejected climate science, promised to pull back from the global economy, weaken North Atlantic relations, and build a costly border wall to keep out dangerous refugees from Mexico and Central America?

Most of the American press and party elites either missed or misunderstood the anger aimed at them by so many white working and middle class Americans. Even though the Tea Party movement had disrupted the Republican Party and government for years, there was general disbelief that it could morph into something as bizarre as the Trump presidency. And so, most media experts and political insiders proclaimed that it would be impossible for anyone to be elected with Trump’s combination of inexperience, questionable business dealings, racism, sexism, late night Twitter tirades, or his inability to manage his emotions and stay on script.

In my view, Trump is not the problem with American politics today. He is a symptom of something far deeper that is disrupting the US and many other democracies today: the collapse of the political center that spans Social Democrats/Labor (and in many cases, Greens) on the center left, and Christian Democrats and Liberals on the center right, along with the Republicans and Democrats in the US. The loss of credibility by so many parties in the center has also led to a growing mistrust of the mainstream journalism that carries their messages to larger publics. At the same time, social media and online sites are spreading fear, anger and disinformation to publics uprooted from the once centering world of official facts and information gatekeepers. The fate of democracy itself is in question today. There are some notable exceptions, as with Angela Merkel’s Christian Democrats in Germany, but even Germany faces the rise of a radical right movement and disinformation entering the public sphere from various sources.

These problems did not just appear overnight. A few years ago I asked a colleague in Italy to explain Berlusconi. He pointed to a corrupted and dysfunctional political system that angered voters enough to throw a bomb into government. Now the Italians have Beppe Grillo and his 5 Star Party – a comedian who launched a movement by turning politics and government into national jokes. While the US and Italy may be extreme cases, if we look around the democracies, we find disruption and open attacks on basic democratic values in many countries. Hungary, Turkey and Poland have restricted civil liberties, intimidated judges and courts, and censored the press. Voters in the UK rose up against the leaders of the major parties and voted to leave the European Union. More generally, movements and parties on the radical right have risen throughout Europe driven by anger against the EU, immigrants, refugees, religious minorities, center parties, and the press.

In search of more hopeful developments, many observers have pointed to the 2017 election of Emmanuel Macron in France as a welcome sign of turning away from the racist and nationalist program of Marie Le Pen and the National Front. However, Macron won without a conventional political party, and his neoliberal economic program and pro EU agenda met with historic levels of voter abstention. Within a few months of winning landslide victories for president and parliament, his popularity slid from the mid 60s to the mid 30s.

While the US, Poland, Hungary, Turkey and Italy are among the most visible and bizarre cases of political turbulence, most democratic nations today are experiencing high levels of citizen discontent. Studies over many years show declining confidence in political institutions and the press. Inequality has grown in nearly every nation as neoliberalism in one form or another has captured the dominant political parties. As a result, most countries have abandoned post World War II balances of power between labor and business in favor of openly pro-business and global trade agendas. The failures of center parties to represent the interests of majorities have left many citizens living precarious lives and feeling abandoned by their own governments. The question is whether or not it is too late for center parties to find ways to connect with and represent the interests of broader publics before the growing collection of anti-democratic movements and parties around the world will permanently disrupt democracy.

The Crisis of Contemporary Democracy

The growing levels of citizen discontent reported in polls and academic studies turn out to be well grounded. A recent study by US political scientist Larry Bartels shows that governments in most democracies have become unresponsive to broad public demands, and only the upper income brackets receive meaningful political representation, no matter which parties are in government.¹ Perhaps it is not surprising that support for democracy itself is on the decline. Surveys in Europe and the US show that each generation born since the 1930s feels that it is less essential to live in a democracy. Less than half of young Europeans (born after 1980) believe that democracy is essential, with numbers as low as one third in the Netherlands. The numbers are even lower in the US, with just 30 percent of young citizens saying that democracy is essential, contrasted with the 75 percent of those born in the 1930s. Even more alarming, roughly 25 percent of young Americans feel that democracy is a “bad” or “very bad” way to run their country, contrasted with around 13 percent of European youth. This picture of what Foa and Mounk term “democratic deconsolidation” becomes even more worrisome when considering the number of wealthy citizens who favor authoritarian government. Their data show that among the upper 20 percent of income earners in the US, nearly 35 percent say it would be good to have a strong leader who doesn’t have to bother with parliament and elections, up from less than 20 percent in 1995.²

One can explain the generational trends as a result of young citizens growing up with governments that do not work well or represent their interests. Since their lived political experiences are associated with a system called democracy, they may conclude that it is not the best form of government. If this explanation is right, it might be a good idea for educators, journalists, and citizens to begin modifying their typically unqualified references to “democracy” with more critical analyses of how well it is working in their country, in what policy areas, and for which citizens. As a general reference for the condition of democracies in general these days, Colin Crouch suggests using the term “post-democracy.”³

It is a bit more challenging to explain the disdain for democracy among the activist segment in the upper classes that have benefitted greatly from the current neoliberal regime of deregulated markets and privatization of public goods and services. A simple explanation is that there is no moral limit to greed or the accumulation of wealth in contemporary capitalism. It is ironic that the neoliberals who claim a heritage from Adam Smith have adopted his celebration of markets and limits on government

intervention, while abandoning his moral philosophy outlining the responsibilities of those who accumulate wealth to contribute to society.

The historic struggles between capitalism and democracy suggest that only the development of collective power by the people – traditionally through movements and labor parties -- can enforce this moral bargain. Today those parties are largely emptied of ideas and search desperately for supporters, as both labor and its movements have been transformed in the global economies. However, as long as some form of democratic order exists, often in the thin form of elections between increasingly similar parties, business interests must continue to compete with various other interests in society. Of course, corporations and politically active upper classes have greater access and influence, and the money to publicize their ideas through many media channels. However, publics in most nations are not easily convinced by the now familiar mantras that what is good for business is good for all, or that business is overly constrained by government regulations, labor rights, or environmental concerns. Publics also hear from politicians promoting the right wing of business agendas that too much tax revenue goes to support people who should be taking more personal responsibility for their own welfare. While these beliefs appeal to conservative voters, they sound ever more cynical to majorities in times of stagnating wages, austerity, and growing inequality. Nonetheless, these ideas have become ideological precepts for many influential capitalists. Around the world there are hundreds of think tanks turning these simple beliefs into policy documents and talking points for politicians, journalists, and business lobbying associations.

One of the most common stories, particularly popular among conservatives in the US, is about how social welfare programs undermine personal freedom and responsibility. This idea is packaged for various audiences by influential think tanks such as the Cato Institute, The Manhattan Institute, the Heritage Foundation, and other idea factories receiving funding from wealthy individuals and corporations. The core idea involves the premise that society is divided between “makers” and “takers.” The story goes something like this:

The “makers” are the productive members of society (also known as the capitalists), but their tax payments go to undeserving “takers” in society. Those takers become dependent on government. This dependency on public welfare undermines individual freedom and creativity. Therefore, the takers should be made more responsible for their own welfare by reducing public funding for all manner of social programs, from educa-

tion and child welfare, to health care and retirement pensions. And, of course, labor unions and worker protections are also wrong, as they disrupt the true value of labor as best determined by free markets. Indeed, markets unregulated by government are the best mechanisms to define the value of nearly everything, and to establish just relations among people in society.

This belief system, and the stories that circulate in society to promote it, have produced a particularly virulent form of American neoliberalism, followed closely by the UK version, and found in local forms nearly everywhere. These ideas began with a school of Viennese economists in the 1920s led by F.A. Hayek, and gained traction after WWII with the publication of Hayek's popular book *The Road to Serfdom*. The credibility of market solutions for social and economic problems gained academic respectability through the Chicago School of Economists (with a little help from the Nobel Prizes). Soon, the Hayek circle (known as the Mont Pelerin Society) established a global network of think tanks, and promoted the academic paradigm of public choice theory that swept the social sciences from the 1970s through the 1990s.⁴

Implicit in these stories about government limiting business and undermining individual freedoms, is a darker story about how capitalism and society are enchained by democracy itself. The reason is simple: the collective action that defines democratic politics often produces business regulation and redistribution of wealth through social programs supported by tax transfers. Indeed, the more that business interests realize their goals of freeing themselves from government regulation and taxation, the more austerity rocks society, which produces more public anger, which increases the chance of democratic backlash against business power. The question from the perspective of many capitalists on the far right becomes, how to short-circuit this democratic process so that public anger becomes channelled in other, less democratic directions?

How to Sell Anti-Democratic Politics with Democratic Processes?

This cycle of business power and public backlash raises challenging questions of how those advancing a neoliberal agenda can engage politically with angry citizens and try to manage the outcomes. The radical left is clearly opposed to the neoliberal agenda – often fiercely so. While many on the left have been protesting the neoliberal regime for decades, the result has not produced a solidary movement with a clear agenda that has led to national party formation and national election success in

many cases beyond Spain and Greece. The reasons for this are outlined below. The radical right, on the other hand, presents a different set of challenges and opportunities. At first look, alignments between neoliberals and the radical right do not seem likely, as citizen discontent on the right has taken aim at globalists, the EU, cosmopolitan values, and upset societies by directing hate toward immigrants, minorities, center politicians and the press. In short, these movements threaten basic democratic values and social cohesion. However, most of these movements do not directly challenge the idea of freeing capitalism from popular control.

While most business interests and center politicians condemn the unpleasant qualities of the far right, some wealthy activists see the potential for a radical shift toward a more naked capitalist order that also appeals to the nationalism and desire for a stronger moral order on the far right. In the US, for example, Trump has actively organized a broad collection of unpleasant radical right movements by supporting their values, and at the same time, promoting an economic agenda of tax cuts and austerity. Much of Trump's troubled presidency has been focused on keeping his public coalition together, as when he failed to condemn neo-Nazi violence, and in his continuing harassment of mainstream news organizations as spreading fake news.

While Trump is in many ways a bizarre and unwelcome development, he is by no means the only business elite to forge connections with the radical right. This political strategy is perhaps most clearly on display today in the US, with billionaires such as the Koch brothers or Robert and Rebekah Mercer. These and other wealthy activists fund think tanks, support politicians, help to redraw the boundaries of voting districts to favour the politicians they support, and provide resources to political movements such as the Tea Party – all aimed at disrupting the Republican party leadership and government itself.⁵ Such strategies have also been enormously successful in placing large numbers of far right politicians in local, state and national positions. The political movement that provides the voter base is growing through right wing anger, but the politicians being elected are cutting taxes, imposing austerity, and undermining the capacity of government to regulate business.

Mobilizing public anger on the radical right is helped by the rise of media sites and social networks that often invent false stories to serve their interests, while condemning selected information coming through the mainstream press from center parties and governments. As described below, some wealthy anti-democratic activists provide financial support for communication media that spread fake news and disinformation mixed

with propaganda against “big government” and “insider politicians.” As discussed below, these alternative media operate differently in different countries, but they generally aim to stir up anger and mobilize movements on the radical right.

As noted above, only a minority of wealthy business elites subscribe to this philosophy. Many prefer to live in societies where there is more general prosperity and social harmony. Indeed, most business leaders vigorously condemn the rise of radical “populist” movements that disrupt the established order. For example, members of Trump’s business advisory council quit after Trump appeared sympathetic to neo-Nazi violence. However, neither the mainstream business community nor the political center have an answer to the democratic dilemma that they have created together: the continuing pressure for policies favourable to business that has moved the center parties closer together, reduced their engagement with voters, and generally eroded public support for the entire system. Even though the parties are at the center of the problem, they have few answers for their intellectual disarray and loss of voter support, with a few notable exceptions such as Merkel’s Christian Democrats in Germany.

Rather than addressing this fundamental contradiction in contemporary democracy, the conventional wisdom shared by most politicians, mainstream business leaders, the press, and academics, is that the problem sweeping the democratic world is “populism,” a term that implies a social contagion of anti-elite feeling. Although there is surely a good deal of anger aimed at mainstream politicians these days, the easy label of populism clouds our ability to see the unholy alliances between anti-democratic capitalists and many radical right movements. These alliances are often unstable and hard to manage, but they are important to understand.

Why Populism is a Misleading Label for The Strange Connection Between Radical Right Movements and Anti-Democratic Capitalism

Both media and academic discourses are filled with discussions of populism, often referring to both left and right wing varieties. While these discussions rightly point out the growing public anger at mainstream politicians and center parties, they often miss the fact that radical movements on both left and right actually have agendas and policy ideas that go far beyond anger at political and economic elites. The easy use of the

populist label also often implies that there is a balance of these formations on the left and the right. This missed the fact that the growth of sustained radical movements and parties has been much greater on the right. Calling the rise of the radical right “populism” fails to capture the deeper anti-democratic issues that define many nationalist movements, such as: racism; support for closing borders; attacks on religious, sexual, and ethnic minorities; and harassment of reporters and the press. Such issues do not as often define the radical left.

In some cases, wealthy elites have directly stirred up popular right wing movements, as with Berlusconi in Italy, and more recently, Trump who mixed fiery rhetoric of race and nationalism with promises to “drain the swamp” in Washington.

More often, the money stays in the background as support for movements, parties, candidates and communication strategies. Whether from the front stage or behind the scenes, these complex political alliances are not easy to manage. For example, Donald Trump was not part of the billionaire Koch brothers plan for the US presidency in 2016. They backed other candidates who better aligned with their agenda –Ted Cruz, Scott Walker, Jeb Bush or Marco Rubio. However, Vice President Mike Pence has long received financial support and political guidance from the Koch organization, making him a dream president should Trump’s political troubles remove him from office. Trump was backed by the Mercers, who poured millions of dollars into the Trump campaign, and millions more in “alt right” disinformation sites like Breitbart, where Trump advisor Steve Bannon created a propaganda machine for the Trump election. The spread of disinformation becomes helpful when trying to sell a collection of disruptive and disjointed ideas.

Even though hard to manage, the votes from the radical right are helpful to candidates whose economic ideas are otherwise hard to sell. For example, the disconnect between the radical right and 2012 Republican candidate Mitt Romney left him exposed as a naked capitalist. Romney’s moment of truth with voters came after what he thought was a private talk to a group of wealthy donors. He admitted that he would not get many votes from the “takers,” which he estimated at 47% of the public who paid no taxes and were dependent on government. He told the donors that it would be difficult to explain to those people why it is in their interest to quit their personal dependency on government. Someone in attendance made a phone video and posted it on Youtube. The video went viral, and damaged Romney’s support among middle voters who may have been “taking” public education or health care or retire-

ment, but did not consider themselves lazy, morally weak, or dependent on government. Many regard this as the moment when Romney lost the election.

Romney became a symbol of the established political centre, a rich Republican “insider” who refused to make alliances with the so-called “alt-right.” Other politicians on the right better understand that many voters who would reject elite economic agendas, can be mobilized by telling them that they are the true and forgotten citizens who are entitled to special national privileges, rights, and benefits. These “real” Americans (Dutch, French, Swedes, Germans, Danes, Hungarians, Austrians, Swiss, etc.) can rise again to form a more perfect society by excluding citizenship rights or government benefits for undesirable “others” such as minorities, refugees, immigrants, gays, or those on the political left who would use collective action (movements, parties, voting) to channel benefits to those groups. These questions of true national identity have rocked nearly every democracy. The weak condition of democracy is revealed in the question itself, and the fate of democracy depends on the answer: “Who Are the People?”

Who Are the People? What Is Democracy?

Different groups in society have different ideas about who “the people” really are. At stake is the issue of who should be entitled to control, and to benefit from government. At one end of the political spectrum are citizens who celebrate social diversity and the politics of inclusion – positions that define much of the radical left today. At the other extreme are the growing voices on the radical right that define the “true” people in terms of white ethnic nationalism. It turns out that these different definitions of the people also lead to different definitions of democracy itself, which helps explain why the right is winning more elections and forming more governments than the left.

One political division that separates “the people” into opposing groups is the question of which people are entitled to social welfare benefits. The answer is that only the “true citizens” deserve them. Many European parties on the far right support “welfare nationalism” such as the Sweden Democrats, Geert Wilders’ Party for Freedom in the Netherlands, the True Finns and the National Front in France, among others. However, when in power, party leaders may also support continuing privatization and deregulation of the overall economy. In many cases, the offer of social welfare policies is gradually withdrawn after the authoritarian

neoliberal project is consolidated, as happened with the rise of Viktor Orban in Hungary. This also appears to be the path of the Freedom Party in Austria (FPÖ), which had grown initially by picking up working class votes as the Social Democrats moved to the neoliberal centre.

These strange political hybrids create problems classifying parties along conventional left-right ideological dimensions. Should Sweden Democrats be classified as center or even left because they support the welfare state for true Swedes? Or are they radical right because of their neo-Nazi origins and openly racist positions on refugees and immigrants? The old definitions of left and right no longer work well. I suggest we use basic democratic values of inclusion and exclusion as an emerging test for left and right, mixed with other attitudes about the role of government in economy and society.

The rise of the radical right is not a simple matter of national populations shifting to the authoritarian right. Research that I have conducted with Alexandra Segerberg and Curd Knüpfer shows that there are roughly as many people on the radical left as on the right in most European democracies today. Furthermore, those on the left are even more upset with failures of their governments and economies than their counterparts on the right. And the left participates at significantly higher levels in all other forms of politics, from protests to broad civil society engagement – except for voting. The radical right wins disproportionately more election support than the left.⁶ As of this writing, radical right parties have entered parliament in 16 European nations, compared to just 8 for the left. And the right has formed or supported governments so far in 4 of those countries compared to just one on the left.⁷ And then, of course, there is the case of the US.

Part of the explanation for lack of effective party and election organization on the left goes directly to the question, Who Are the People? A much more complex democratic culture has emerged on the left due to the growth of racial, gender, and issue-based identity politics. This rainbow of political causes has often been brought together during the waves of massive protests against neoliberal globalization, austerity, and their constellations of social, economic, and environmental injustices. As a result of trying to manage such political differences, the left has increasingly adopted an ethos of diversity and inclusiveness. This celebration of differences has produced a shift toward more direct, participatory, deliberative democracy. This makes for a rich mix of activism and engagement on local scenes, and occasional bursts of impressive mass occupation protests, which are coordinated through dense networks of local

deliberation and social media coordination. While activists on the left may celebrate the deliberative turn in democracy, it becomes extremely hard to incorporate such complex values and practices into effective large-scale parties, as shown by even the most successful examples of movement parties such as Podemos in Spain or Syriza in Greece.

The radical right, by contrast, is not burdened by similar levels of diversity, or by the aversions to hierarchy and central leadership that have emerged on the left. To the contrary, strong leadership, hierarchy, and political authority in the service of ethnic nationalism make it relatively easy to form parties and win elections. There are of course factional splits over just how blatantly racist or socially inflammatory party messages should be, igniting various party splits and struggles in the US, Sweden, Germany, Austria, and elsewhere. In the end, however, right wing parties with strong leaders who embody the spirit of ethnic nationalism have proved much more effective in winning elections and getting into parliaments in many more democracies.

It is unlikely that these struggles over “Who Are the People?” and “What Is Democracy?” would have become the essential political questions of our time without two other developments. First, the center parties and the press organizations that carry their messages have generally failed to address these questions effectively in recent years. There are, of course some notable exceptions such as Angela Merkel’s CDU in Germany which has been successful with a mix of appropriating positions on welfare and the environment from the Social Democrats and Greens, and opened the borders to refugees. In many other countries, however, the traditional governing parties have not found such popular leadership. More generally, the continuous production of weak ideas from the political center is channeled through the mainstream press, leading to a general erosion of news audiences, particularly among young citizens.

Second, this erosion of core political institutions and the credibility of the press have enabled the rise of large-scale online information networks that carry anti-government propaganda, fake news, and nationalist racial identity discourses that were once marginalized. This disinformation comes from groups both inside and outside of nations. For example, Russian information war has become a core element of its geo-strategic policies of “nonlinear warfare.” These alternative information networks provide a counter-public sphere that did not exist in the time of more widely supported center parties that used the mass media to reach most people with more credible information. The counter spheres emerging in many societies today are openly hostile to the mainstream press,

politicians, and many groups in society. The question is how democracy can survive such competing images of national values and identity, and such opposing versions of basic facts.

The Failure of Center Parties (and the Press) to Define the People

The specter haunting democracy today is the collapse of center parties and the growing popular mistrust of the press organizations that cover them. Nearly everywhere, traditionally dominant parties have become “hollowed out,” in Peter Mair’s term. Many parties in the center and center left appear most interested in behaving like political cartels to maintain their access to state resources or position themselves as coalition partners. The development of new ideas and meaningful programs to engage voters seem impossible challenges. Even though many of these parties realize that the erosion of voter support endangers even their cartel positions, they are unable to reinvent themselves.

Reinventing parties born in a different era of society, economy, communication, and democracy it is not an easy task. The decline of labor movements and unions that once supported labor parties make it difficult to rebuild common voter identity and loyalty. However, many of those parties made choices that have contributed to their own decline. The rightward movement to the center by Greens and Social Democrats/Labor has consolidated the neoliberal project and further undermined voter loyalties in many countries, leaving those parties with little beyond empty advertising slogans to offer. The earlier neoliberal turn of center-left politicians such as Tony Blair, Gerhard Schroeder, and Bill Clinton signaled to voters that globalization, along with the need for greater individual responsibility for personal welfare, were irreversible. It was time to get over nostalgia for state managed economies and societies.

While those political calculations proved effective in the short run, they were ultimately disastrous. The center left participated in the destruction of its own traditional support blocs, and now face societies that reflect the neoliberal project they helped realize. Today, many once solidary societies are populated with scattered and individualized citizens who are hard to join around common messages or identities. There are many signs that the cartel parties of center-left are out of touch with their own political identities and with their voters. As of this writing, the Greens are in coalition with the CDU in Stuttgart Germany, and the national party debated a similar coalition ahead of the 2017 elections. In Austria, the Social Democrats debated the possibility of joining a government with

the Freedom Party before the 2017 elections. And in the US, the Democrats seem unable to grasp what happened to them in 2016 (beyond Russian hacking of their election campaign computers), or how they might possibly appeal to the voters that traveled across the spectrum to Trump. No wonder so many voters express dismay at the emptiness of party politics.

Today, most people live in what Ulrich Beck called the “risk society,” with the rise of its large “precariat” in search of social and economic support and political identities.⁸ Unlike the working classes at the dawn of modern democracy, the precariat presents far less risk of using democracy at the national level to control the state or change the power balance in society. The democratic tradeoff is the proliferation of thousands of local projects celebrating direct democracy, from the En Comú movements of Barcelona, to solidarity economy activists in Greece. Meanwhile, the overarching centers of national and international power appear too unresponsive to engage.

The fate of the political center also affects public support for the mainstream press that carries messages from party leaders and governments to publics. In better functioning societies and democracies the mix of official information carried by a trusted press helped define who The People are. Writing at a time just before the great neoliberal transformation of society and democracy, anthropologist Benedict Anderson noted that nations are artificial symbolic assemblies of different groups spread across geographical spaces. Those populations of strangers do not naturally form common identities of the sort that occur in close-knit tribal societies or in some local communities. The creation of coherent national identities under these conditions was a media and communication project in which history books, popular novels, and the daily news painted pictures of who lives in a nation, what are their differences, and how they deal with them through legitimate means.⁹

The daily reinforcement of common values, myths and identities in the modern democratic state came from politicians and other public figures who remind people every day who they are, what they stand for, and how their differences are being resolved. The press carries these messages to large audiences, and also sets the bounds on what fits within the realm of acceptable national discourse, while excluding what lies outside the bounds of institutionally sanctioned national values. Or so democracy once worked.

With the breakdown of parties that engage groups in society around common values and accepted differences, politicians and elections ended up spreading a far less engaging set of marketing images and empty promises. Instead of being meaningful rituals for reestablishing the idea of The People, elections became as empty of ideas as the parties running them. As political messages in the news became less credible, both trust in and consumption of the press also declined. Moreover, as center parties caught in the spiral of business pressure for more austerity continued to cut funding for state programs, both political and financial support for public broadcasting also weakened. Pressures from private media corporations that face their own economic troubles from online competition have hastened the downward spiral of public broadcasting. And when the radical right gains representation on public media governing boards, the integrity and political independence of those systems is eroded even further.

The combination of audience erosion due to less credible information from official sources, along with the diminished journalism capacity of many mainstream news organizations, further weakens the production of common credible messages and images about what The People may have in common. At the same time, the Internet and social media offer low cost means of distributing any manner of alternative images and false information that appeals emotionally to large audiences searching for replacement political identities.

Disinformation and the Rise of Competing Public Spheres

Across the global north we have witnessed the development of large online communication networks that promote alternative political realities. Those alternative versions of society and its problems often challenge the content of the mainstream news in ways that support reactionary nationalist identities, radical movements and parties. These communication networks generally operate with few gatekeepers, offering fertile ground for outrageous stories with little or no basis in fact. One memorable case from the US claimed that the hacked email account of Hillary Clinton's campaign manager John Podesta revealed that he was running a child sex ring from a pizza restaurant in Washington, DC. As the story went viral, many versions tied Clinton herself to a vast underground child sex network. Some stories imitated news formats by citing F.B.I sources. The only grain of truth in entire episode was that Podesta's email account had been hacked, most likely by a Russian cyber espionage group named Fancy Bear by security experts. (Fancy Bear was also

involved in hacking computers in the German Bundestag). The Clinton story and many others like it engaged more people on Facebook than did the comparable group of top “real” news stories about the 2016 election.

Most countries have had their share of such stories. One common theme involves rapes and other crimes allegedly committed by refugees and immigrants. Some of these stories have triggered social protests and even international tensions, as in the case of a Russian-German teenager named Lisa who disappeared for a day in Berlin. Russian TV reported the girl had been raped by Arab men, most likely refugees. Even though Berlin police officials denied the story after they determined that she was with friends, the false report continued to circulate. The story produced a diplomatic incident between Germany and Russia, and reverberated through Germany with protests by Russian-German and radical right groups. Other nations, such as Sweden have experienced similar false news reports traced to sources outside the country, traveling through national and international media networks, and continuing long after official efforts to correct the facts.

The communication networks that carry these stories are different in each nation, reflecting a mix of political factors including: funding sources for the radical right, movement and party communication capacities, and the technology levels and Internet habits of publics. Radical right media networks in some countries are coordinated by parties, as in the case of the Austrian Freedom Party, which has set up a large network of websites and social media feeds from leaders. Other networks are based largely on social media such as Facebook and online discussion forums managed by local movements, as in Germany and Finland. In more developed cases such as the US, there is a densely connected mix of old media formats such as talk radio, social media networks, and websites that imitate journalism formats and publicize a dizzying mix of real and fake news. Some of these sites such as Breitbart, InfoWars, or The Daily Caller have audiences in the millions, and are linked with thousands of smaller sites feeding disinformation in and out of their networks. Some sites receive financial backing from radical right wing billionaires (Breitbart is linked to the Mercers, and The Daily Caller to the Koch brothers).

These disinformation systems threaten democratic public spheres based on common principles of reason, evidence, and the resolution of differences through shared political processes. In many societies, the traditional press sphere cannot keep the disinformation out. Sometimes hyper-spin becomes propaganda based on lies, and those lies flow back into mainstream news reports that attempt to correct the falsehoods. Thanks

to the US mainstream (now called “legacy”) press, and to all the tabloids that lurk in the shadows between different social realities, virtually everyone in America knew that a lot of other Americans believed that Barack Obama was not born in the US. Therefore, he was not a real American entitled to be President of the United States. Most people didn’t believe this, but growing numbers did as the “birther movement” was publicized widely in the alt right media sphere starting in 2008 with Obama’s first run for president and continuing through his time in office. Before this strange distortion chamber that has been established between alt right and mainstream media, the birthers would have been ignored as a fringe cult. Instead, the growing media coverage provided by the legacy press normalized the movement and made it more acceptable to support as part of a growing “true American identity” movement. That movement continued to grow with Trump’s promise to Make America Great Again.

There are many paths through which false information passes into the mainstream media. Often it is simply because politicians or movement leaders are given news space because they have become prominent politically, as spokespersons for growing movements, as party leaders, or even as national presidents. As the political fringe becomes more mainstream, journalism and media organizations that cover their leaders are put in put in the awkward position of passing truth judgments (or remaining silent) on what those news sources say. Since the election of Trump, leading US newspapers have begun to run surrealistic headlines proclaiming statements from President Trump to be lies. Yet those same media outlets invited Trump to expound on the lie of Obama’s birth when he was a reality TV star and self proclaimed presidential candidate before the 2012 election. In those interviews and talk shows, Trump publicized the birther movement beyond anything Madison Avenue might have done. And there were no scrolls running under the programs saying: “he’s lying.”

Trump’s lies and the media corrections only seemed to increase the support from the core of his large and remarkably loyal movement. When other leaders and media commentators urged him to return to the center and observe common rules such as trying to tell the truth, Trump protested the unfairness of the attacks to his personal audience of 25 million twitter followers, both people and bots. Those tweets were amplified by dozens of TV, radio and Internet talk shows and online networks that spread his word to many times more people. This media system echoed his frequent warnings to stop paying attention to CNN, the New York Times, and other “fake news” organizations. When a communion order breaks down, there is no fixing it through facts, evidence, logic or pleas for civility.

When large audiences become receptive to seemingly unbelievable information, the disinformation does not stop at national borders. Foreign governments often join in spreading disinformation to further disrupt the institutions and communication processes in other nations with which they have strategic conflicts. For example, a combination of western financial sanctions and NATO expansion has prompted Russia to employ an army of human hackers and trolls, supported by automated info bots, to spread disinformation in attempts to destabilize democratic order in Europe and the US. Many nations are under attack from Russia and other countries today. In addition, many democratic nations engage in domestic spying on the communication of their own citizens and those of other countries. This increases the potential for hacks and leaks of the sort that divided North Atlantic relations following the Snowden-NSA scandal. In a paper with Steven Livingston, we call all of this The Disinformation Order.¹⁰

Leaders who continue to support some version of liberal democracy are actively engaged in efforts to address these threats. For example, Germany has passed a law (Netzwerkdurchsetzungsgesetz or NetzDG) requiring social media companies to police hate speech and fake news. Facebook and other companies objected that the law raised a number of difficult free speech and legal issues, and that publics would view it as corporate censorship and collusion between business and government.

International policing regimes are also beginning to emerge. For example, Finland has opened the first international center for countering “hybrid threats” in cooperation with NATO and eight other nations, a development that was officially “welcomed” by the EU. Media and policy circles are filled with a new vocabulary of terms: hybrid threats, cyber warfare, computational propaganda, malware, hackers, bots, and trolls. Borrowing from the vocabulary of “non-linear warfare” (developed by Putin advisor Vladislav Surkov, an EU report defined hybrid threats to include: financial manipulation, currency destabilization, money laundering, and disinformation campaigns “using social media to control the political narrative or to radicalize, recruit, and direct proxy actors ...”¹¹

While some forms of disinformation can be minimized by better cyber security, many remedies will fail because they miss the root of the problem: the weakening of core political and press institutions on which credible information, shared national identities, and democracy depend.

Conclusion

One moral of this story is that outright oligarchy is hard to sell – even in post-democracy – but the mobilization of anger against refugees, minorities, mainstream politicians and the press often turns out to be helpful to larger projects of destabilizing democracy. Radical right movements and parties drive a wedge into the middle of society by raising questions about who are The People who should be represented and protected by government. This ends up advancing the goals of anti-democratic neoliberal factions by destroying the collective bonds of shared national citizenship.

I am aware that this scenario invites comparisons to an earlier era when democracy was in crisis in the 1920s and 1930s in Europe. However, I think that many conditions are different enough today that drawing too sharp a comparison may distract from the current situation. The problems on the left today are different, particularly in Europe. Divisions on the left in earlier times often involved ideological fights over ending capitalism itself, complicated with the confounding signals from the Soviet Union that further split European Communists and Social Democrats, particularly in Germany during Hitler's rise to power.

Today's radical left is very different, with the exception of a few old left parties that have traces to a communist ideological past. Much of the left is scattered across numerous identity movements, and social, economic, and environmental justice causes. Unity is achieved through a thin meta-ideology of diversity and inclusiveness. The growing popularity of democracy as a deliberative process makes sense in terms of how to handle such diversity procedurally, but it offers little hope of achieving the unity or scale needed to build united movements or parties to counter neoliberalism. There are some movement-building efforts underway such as Varoufakis's DiEM25 project, but they seem to be faltering under the weight of ideology, personality, and lack of clear ideas that might travel widely.

What must be done at this point seems clear: develop broad ideas around which diverse movements can build more coherent politics. This project would be aided greatly if center left parties begin to question and back away from their own neoliberal turns toward the center. There have been promising signs of this with Jeremy Corbyn in the UK and Bernie Sanders in the US, but both have met resistance from the neoliberals at the core of their parties.

If center left parties can strike a different bargain with their business backers, leadership may emerge to point out the many signs that the neoliberal project is exhausted: societies are falling apart, public services are failing, and promised economic growth has been subverted by growing inequality. Moreover, the growth that has happened in recent years has been produced by alarming levels of public and private debt, resulting in the potential for more financial crisis. Future growth prospects are further overshadowed by dangerous resource depletion and pollution that threaten the life support systems of the planet.

If center left parties can develop ideas to lead societies into a slow or “post growth” era with a focus on the environment, they will discover that many citizens are receptive. Indeed, most activists on the left today are aware of the problems of economic growth that are increasingly out of touch with both economic and environmental realities. A number of economic studies have broken through the fog of neoliberalism and shown that the relatively short period of dramatic economic growth in the decades following World War II was an aberration that never happened before and is not likely to occur again. Thomas Piketty’s book even became an international best seller.¹²

A great deal of thinking has already been done about how to implement a steady state, circular, or sustainable economy. If movements and parties on the left can join around such simple ideas, the mainstream media might help publicize ideas about a more realistic economy that offers hope for future generations.¹³ The spread of simple and attractive ideas about a more promising future would help restore citizen confidence in public institutions, and offer alternatives to the division and disinformation of radical right politics.

One model to support these idea networks involves developing technology platforms to facilitate communication across movement groups and parties. A group of colleagues and I have proposed an initial manifesto for a project called Solutions for Environment, Economy and Democracy (SEED).¹⁴ It is just a beginning. At some point, parties and foundations interested in restoring democracy will need to support such idea networks. If democratic institutions particularly parties, press, and elections are to become credible and engaging again, they must rest on credible ideas that restore public faith. Political parties and the media that carry their ideas must rethink the public interest while democracy still can represent the people. •

-
- 1 Larry Bartels, "Political inequality in affluent democracies." Social Science Research Council. Democracy Papers, July 17, 2017. <http://items.ssrc.org/political-inequality-in-affluent-democracies/>.
 - 2 Roberto Stefan Foa and Yascha Mounk, "The Democratic Disconnect," *Journal of Democracy*. July 2016 27(3), pp. 5-17.
 - 3 Colin Crouch, *Post-Democracy*. Cambridge, UK: Polity, 2004.
 - 4 Nancy MacLean, *Democracy in Chains: The Deep history of the Radical Right's Stealth Plan for America* New York: Penguin, 2017.
 - 5 Jane Mayer, *Dark Money: The Hidden Story of the Billionaires Behind the Rise of the Radical Right*. New York: Doubleday, 2016
 - 6 In evaluating election results, we adopted the Chapel Hill Expert Survey classifications of radical left and right parties, defined as those beyond the center left (Social Democrats, Labor, Greens) or the center right (Christian Democrats, Liberals, Moderates). <http://chesdata.eu/>
 - 7 W. Lance Bennett, Alexandra Segerberg, and Curd B. Knüpfer, "The Democratic Interface: Technology, Political Organization, and Diverging Patterns of Electoral Representation." *Information, Communication & Society*, 2017. <http://dx.doi.org/10.1080/1369118X.2017.1348533>.
 - 8 Ulrich Beck, *Risk Society: Toward a New Modernity*, Sage 1992. Guy Standing, "The Precariat –The New Dangerous Class." *The Policy Network*, 2011. http://www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=4004&title=+The+Precariat+%E2%80%93+The+new+dangerous+class
 - 9 Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. New York, Verso, 1983.
 - 10 W. Lance Bennett and Steven Livingston, "The Disinformation Order: Disruptive Communication and the Decline of Democratic Institutions." Forthcoming, *European Journal of Communication*.
 - 11 European Commission. "Joint Framework on Countering Hybrid Threats." April 6, 2016. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018>
 - 12 Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, 2014.
 - 13 Tim Jackson, *Prosperity Without Growth: Foundations for the Economy of Tomorrow*, 2e. Routledge 2017. A free download of the first edition is available at: <http://www.sd-commission.org.uk/publications.php?id=914>
 - 14 <https://seed.uw.edu/>.

VON NEUEN FORMEN DER KOMMUNIKATION ZU NEUEN FORMEN DER PARTIZIPATION – ODER UMGEKEHRT?

MAG.^A MAREN BEAUFORT UND DR. JOSEF SEETHALER
ÖSTERREICHISCHE AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN

„Ich hasse Politik. Ich hasse Politiker.“ Das in einer Festrede sehr emotional formulierte Statement des österreichischen Bühnen- und Filmstars Klaus Maria Brandauer machte im Vorjahr die Runde durch die Medien. Und nicht nur in der Hamburger „Welt“ (vom 15. Februar 2017) sah man mittlerweile die Politikverdrossenheit „dramatische Formen“ annehmen. Besonders Jugendliche, so liest und hört man es auch in österreichischen Medien immer wieder, wären „politikverdrossen“. Manche Expert/innen sehen die westlichen Gesellschaften bereits in der „Postdemokratie“ angekommen, in der Wahlen nur noch als Spektakel zur Aufrechterhaltung von Macht dienen, von denen sich die Bevölkerung zusehends abwendet (Crouch 2008).

Demgegenüber werden Online-Petitionen als Beispiel für eine andere, dem gegenwärtigen Medienwandel entsprechende Seite politischer Partizipation gehandelt. Weit über eine Million Menschen sind bspw. bei der deutschen Nichtregierungsorganisation CAMPACT registriert und beteiligen sich zu Hunderttausenden an Online-Petitionen der nach dem Vorbild von MoveOn gegründeten Bewegung. Ist das ein Indiz dafür, dass die Menschen die Gestaltung des öffentlichen Lebens in die eigenen Hände nehmen wollen und repräsentativen Formen misstrauen? Oder sind die nicht öffentlich und mit geringem Aufwand zu unterzeichnenden Petitionen ebenso wie „Likes“ und „Followers“ bloßer Ausdruck einer nur kurzfristig aufflammenden und daher folgenlos bleibenden Erregungskultur, wie professionelle Kommentatoren immer wieder behaupten, und bestätigen die auch in der Kommunikationswissenschaft immer wieder behauptete Fehlentwicklung der Online-Medien in Richtung einer hier besonders abwegigen „Einweg-Kommunikation“ (fög 2013)?

Gerade wenn es um die Rolle und Funktion sozialer Online-Netzwerke in der Demokratie geht, scheiden sich die Geister entlang dieser beiden Positionen. Wir vermuten, dass beide Interpretationen zu kurz greifen und sehen den Grund dafür in den häufig zu wenig reflektierten theoretischen Prämissen des Zusammenwirkens von Mediennutzung und politischer Beteiligung.

Veränderung statt Status Quo

Viele sozialwissenschaftliche Theorien erklären vor allem den Status quo; nur wenige können Veränderung schlüssig beschreiben und noch weniger sind imstande, gesellschaftliche und individuelle Ebene zusammenzudenken. Hier lohnt ein Blick in die sog. strukturationstheoretischen Überlegungen von Anthony Giddens (1984) und einigen anderen wie Harrison C. White (1992) und zurückgehend bis zu Georg Simmels (1908) Arbeiten am Beginn des 20. Jahrhunderts. Giddens versucht den Zusammenhang von Strukturen, Strukturveränderungen und sozialen Interaktionen zu reflektieren und dadurch den (vermeintlichen) Makro-Mikro-Antagonismus zu überwinden. Soziale Strukturen sind demnach beides: Mittel und Ergebnis von sozialen Interaktionen. „Comprising (procedural and moral) rules and (material and authority) resources that agents use to conduct interactions and that both constrain and enable them, social structure, in an ever-flowing circle, is produced and reproduced in social interactions.“ (Melischek & Seethaler 2011, 831).

Wenn sich also soziale Interaktionen innerhalb von sozialen Strukturen und von diesen bestimmt vollziehen und sich gerade dadurch soziale Strukturen in einer Vielzahl von sozialen Interaktionen aktualisieren und verändern, dann heißt das ganz praktisch: es macht nicht viel Sinn, über das „Henne-Ei“-Problem nachzudenken und nach „Schuldigen“ für eine negativ konnotierte Entwicklung zu suchen. Vielmehr kommt es darauf an, die jeweils strukturell inhärenten als auch durch ihre Anwendung strukturverändernd wirkenden Regeln und Ressourcen in ihrem Zusammenspiel zu sehen – also einerseits die Regeln der Sanktionierung des Verhaltens und Sinnkonstruktion, d.h. die Art und Weise, wie wir miteinander als Gesellschaft umgehen und welchen ethischen Normen und Wertvorstellungen wir dabei folgen, und andererseits die eingesetzten allokativen und autoritativen Fähigkeiten und Kapazitäten, über die materiellen Aspekte des sozialen Lebens zu verfügen und die immateriellen Aspekte in der Koordination vieler Menschen (bis hin zur gerechten Verteilung ihrer Lebenschancen) über Raum und Zeit hinweg zu organisieren.

Umgelegt auf die Analyse des Verhältnisses von Mediennutzung und Bereitschaft zu politischer Beteiligung ist also, vereinfacht gesagt, nicht nur zu fragen, wie eine veränderte Mediennutzung und ein verändertes (öffentliches) Kommunikationsverhalten politische Partizipation beeinflusst, sondern auch, wie die mit sozialstrukturellen Veränderungen einhergehenden Veränderungen im politischen Partizipationsverhalten eine veränderte Mediennutzung bedingen (ähnlich: Loader et al. 2014).

Die erstgenannte Fragerichtung lenkt den Blick eher auf die eingesetzten Ressourcen, die auch die Medien miteinschließen, die (mehr oder weniger anonyme) Interaktionen über raum-zeitliche Distanzen hinweg und Kontrolle über Güter und Personen ermöglichen. Die gegenteilige Fragerichtung fokussiert stärker auf die wirksamen Regeln, Normen und Werte. Gerade durch die letztgenannte Perspektive fiele aber, so der deutsche Kommunikationshistoriker Kurt Koszyk (1989) unter Bezugnahme auf frühere, nicht ganz so radikale Medienumbrüche, neues Licht auf jene Faktoren, die massenmediale Wirkungszusammenhänge grundlegend beeinflussen, wenn nicht sogar erst in ihren Dimensionen hervorrufen.

Von neuen Formen der Kommunikation zu neuen Formen der Partizipation ...

Wenn es um die Erforschung der Auswirkungen neuer Medien geht, konzentriert sich die Forschung also aus der dominierenden Perspektive der kommunikativen Bedingtheit der sozialen Situation vor allem auf den Ressourceneinsatz und seine Folgen, während die Bedingtheit des Medienwandels jenseits seiner technischen Determiniertheit kaum mehr in den Blick genommen wird – was vielleicht auch damit zusammenhängt, dass die Regeln des sozialen Handelns, von einfachen Verfahrensregeln alltäglichen Lebens bis hin zu Normen und Werten kollektiven Zusammenlebens stärker kulturell bedingt sind, diese kulturellen Kontextfaktoren aber bisher kaum Eingang in Untersuchungen des Medienwandels gefunden haben, jedenfalls kaum in der westlichen Forschung (vgl. Anduiza et al. 2012; Seethaler 2018). So beziehen sich die im Folgenden schlagwortartig zusammengefassten Kenntnisse über den Zusammenhang zwischen der Nutzung sozialer Online-Netzwerke und politisch-gesellschaftlicher Beteiligung auf die in den westlichen liberalen Demokratien beobachtbaren Veränderungen. Sie besagen, dass

- soziale Online-Netzwerke nicht nur die Möglichkeit bieten flexibel (d.i. zeit- und orts-ungebunden) und mit radikal reduzierten Kommunikationskosten Inhalte in vertrauten Beziehungsgeflechten zu diskutieren,
- sondern auch autonom eigene Anliegen auf individuell charakteristische Art und Weise in eben diesem vertrauten Umfeld zu äußern und weiter zu verbreiten (Bennett, 2012).

- Im Vergleich zu Offline-Netzwerken – die sich zweifellos immer schon durch „weak ties“ auszeichneten, deren Stärke in losen organisatorischen Bindungen und leicht zu personalisierenden Handlungsrahmen liegt und die es Individuen erlauben, ihre eigenen Identitäten einzubringen statt sich an kollektive Deutungsrahmen anzupassen (vgl. Granovetter 1973) – sind die Kommunikationsprozesse in sozialen Online-Netzwerken alleine schon aufgrund ihrer potentiell überragenden Größe, Vielschichtigkeit und Dynamik weitreichender und anschlussfähiger (vgl. Castells 2000).
- Weiters vermischen sich beim Onlinedialog via sozialer Medien typischerweise öffentlich-formelle und privat-informelle Sphäre (Highfield 2016), wodurch unter den gegebenen flexiblen Zugangsbedingungen durch dafür geeignete, aber nicht notwendigerweise von vornherein auf politische Mobilisierung ausgelegte Inhalte die Bereitschaft zu politischer Beteiligung zunehmen kann (Beaufort & Seethaler 2014; Weinstein 2014): Dies allein schon durch Überwindung des für tradiertes kollektives Handeln typischen Trittbrettfahrerkalküls (Bimber et al. 2005; 2012).
- „Sharing“ tritt somit als individualisierte, intrinsisch motivierte, flexible Form der öffentlichen Meinungsäußerung an Stelle der kollektiven, auf politische Akteure konzentrierten Formen durch Wahlen oder Parteizugehörigkeit. In vertrauenswürdigen medienvermittelten Interaktionen entstehende Verbindungen, sog. „public connections“ (Couldry & Markham 2006), können zur Ausbildung von – themen-, nicht ideologiebasiert – gemeinsamen Zielvorstellungen beitragen und die Bereitschaft erhöhen, sich für diese zu engagieren: „Taking public action or contributing to a common good becomes an act of personal expression.“ (Bennett & Segerberg 2012, 752)
- Soziale Medien nehmen dabei jene zentrale organisatorische Funktion ein, die im traditionellen gesellschaftlichen Handlungskontext den traditionellen gesellschaftlichen Organisationen zukam, jedoch ohne deren hohen Aufwand an Ressourcenmobilisierung betreiben zu müssen, um Individuen zu gesellschaftlichen Engagement bewegen zu können (Bennett & Segeberg 2012) – womit sich der Kreis, der vom geringeren Ressourcenaufwand des Einzelnen ausgegangen war, auf struktureller Ebene schließt.

Diese hier nur kurz skizzierte Logik eines „konnektiven Handelns“, wie Bennett und Segerberg (2013) ihr Modell benennen, unterscheidet sich grundlegend von den tradierten Strukturen und institutionalisierten

Formen der Dynamik früheren „kollektiven Handelns“ (Olson 1965) und bedeutet eine Abkehr vom etablierten Politikbetrieb mit seinen gruppenbasierten Identitäten und Interessen und seinen delegierten Verantwortlichkeiten hin zu individualisierten, medial vernetzten zeit- und ortsunabhängigen Formen gesellschaftlicher Beteiligung (wie sie sich auf quasi niedrigstem Level in Online-Petitionen manifestieren kann). In diesem Modell werden die sozialen Online-Netzwerke nicht nur als Mittel zur Herstellung medienvermittelter Interaktionen gesehen, sondern im Sinne autoritativer Ressourcen als zentrale Organisationseinheiten, welche die erwünschte Konnektivität zu sichern versprechen, wesentlich basierend auf dem Vertrauen in die von Ihnen bereitgestellte Organisationsstruktur. Darin kann ein – über die Fähigkeiten bestehender „Massen“-Medien hinausreichendes – Potenzial vermutet werden, eine aktive Beteiligung am politischen Leben zu unterstützen, wenn nicht sogar zu wecken. In diesem Fall würde sich nicht nur die Funktion der traditionellen Massenmedien verändern, die als politische Informationsquellen sukzessive abgelöst werden würden, sondern es würde das Vertrauen in die Organisationsleistung sozialer Online-Netzwerke an die Stelle des bisher als Triebkraft sozialen Handelns wirkenden Vertrauens in die konventionellen politischen Institutionen und Organisationen treten.

Allein darin verbirgt sich einiger gesellschaftlicher Sprengstoff.

Vertrauen in die führenden staatlichen Institutionen wie das Parlament, die Regierung, den Obersten Gerichtshof oder Militär und Polizei gehört zu den Eckpfeilern eines demokratischen Systems, das durch Gewaltenteilung und staatliches Gewaltmonopol gekennzeichnet ist (Putnam 2000; Zittel & Fuchs 2007). Dies gilt in einer repräsentativen Demokratie auch für die mit einer besonders verantwortungsvollen Funktion ausgestatteten Parteien. Sie bzw. (mehr oder minder direkt) ihre Vertreter werden in der Wahl mit der Erfüllung legislativer und exekutiver Aufgaben und sogar mit der Kontrolle der Aufgabenerfüllung beauftragt. Die Medien waren in dieses auf Vertrauen aufbauende System insofern eingebunden, als sie eine Organisationsform darstell(t)en, die professionellen Journalismus ermöglichte. Ihm obliegt es, die für den Bestand des Systems als Ganzes notwendige Leistung zu erbringen, Gesellschaft und Politik (und natürlich alle andere Teilsysteme) in gleicher Weise auf Ereignisse hin zu beobachten, die wechselseitig von Relevanz sind (und daher in marktwirtschaftlichen Strukturen auch dem ökonomischen Interesse der Medieneigentümer entsprechen, berichtet zu werden). Öffentliche Beobachtung und Kontrolle ist in einer Demokratie ein wesentlicher Bestandteil der Legitimation des Staates und seiner Institutionen.

Welche Folgen hat es aber, wenn diese Beobachtung und Kontrolle nicht mehr so sehr durch ebenfalls kontrollierbare und bis zu einem gewissen Grad (durch Presserat und ähnliche Formen) auch selbst kontrollierende Entitäten geschieht, sondern durch eine Vielzahl von Einzelpersonen, die im Vernetzen und Teilen ihrer Anliegen auf Social Network Services vertraut, die in nationalen Kontexten – und Öffentlichkeit vollzieht sich immer noch größtenteils auf nationaler Ebene! – kaum kontrollierbar und rechtlich schwer greifbar sind. Welche Folgen hat es, wenn die Zunahme an Vertrauen in letztlich anonyme Vermittlungsorganisationen mit einem Verlust an Vertrauen in die bekannten Vermittlungsorganisationen vor Ort einhergeht? Und welche Folgen hat schließlich ein verändertes Verhältnis zu politisch-gesellschaftlicher Beteiligung für die derzeit in fast allen westlichen Verfassungen verankerte Form der repräsentativen Demokratie?

... und von neuen Formen der Partizipation zu neuen Formen der Kommunikation

Damit ist bereits die oben genannte zweite Perspektive auf das Verhältnis von Mediennutzung und politischer Partizipation angesprochen, die stärker die in sozialen Strukturen verdichteten und durch soziales Handeln permanent aktualisierten – und veränderten – Regeln und Wertvorstellungen in den Blick nimmt. Es ist nur zwei Generationen her, dass sich die Konsolidierung der durch freie Wahlen und Rechtsstaat legitimierten liberal-repräsentativen Demokratie und der damit verbundenen Öffnung der Gesellschaft vollzog (Rosanvallon 2016). Doch die Wandlungsprozesse, die sich seither im gesellschaftlichen Verständnis von Demokratie vollzogen haben, können durchaus als dramatisch bezeichnet werden und blieben wohl nicht ohne Auswirkung auf die Rolle der Öffentlichkeit. Eine Reihe von politischen und sozioökonomischen Entwicklungen (Stichworte: Wohlfahrt, soziale Marktwirtschaft, Chancengleichheit, Gleichberechtigung, Urbanisierung) verbesserten die materiellen wie immateriellen Lebensgrundlagen und nahmen dem täglichen Kampf um die bloße Existenz seine Dominanz. Damit begünstigten sie einen Wertewandel, der individuelle Freiheiten gegenüber kollektiven Verpflichtungen, Diversität gegenüber Gruppenkonformität und zivilgesellschaftliche Selbstbestimmung gegenüber staatlicher Autorität favorisiert. Dadurch rückten im Verständnis von Demokratie repräsentative Elemente gegenüber Formen, die auf eine unmittelbare Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an den Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen zielen, in den Hintergrund (Inglehart & Welzel, 2005).

Im repräsentativen Modell delegieren die Menschen, verkürzt dargestellt, ihre Stimme an die von ihnen gewählten Akteur/innen, die kollektiv verbindliche Mehrheitsentscheide über die einzuschlagende Politik treffen. Dafür bedarf es „informed citizens“, die korrekt über relevante Sachverhalte informiert und dadurch in der Lage sind, ihren staatsbürgerlichen Verpflichtungen nachzukommen und in der Wahlzelle rationale Entscheidungen zu treffen. Auf diese Weise entwickeln sie Vertrauen in das demokratische System und stützen dessen Performanz (Zaller 2003). Die Funktion von Öffentlichkeit besteht hier vorrangig in der Herstellung von Transparenz für Themen und (unterschiedliche) Positionen; Medien agieren in der Vermittlung zwischen gesellschaftlichen Institutionen und den Bürgerinnen und Bürgern. Das war die Zeit, als sich weite Bevölkerungskreise Tag für Tag vor den wenig programmliche Alternativen bietenden Bildschirmen versammelten und das Fernsehen als Mainstream-Medium eine wichtige gesellschaftliche Funktion erfüllte: die lange Zeit durch mehr oder minder tiefe weltanschauliche Gräben getrennte Bevölkerung unter dem Dach bestimmter Themen zusammenzuführen. Dieser Funktion, die Themen, über die „man“ sprechen sollte, möglichst vielen Menschen zu vermitteln und zwar so zu vermitteln, dass sie auch in der Lage sind, in der Wahlzelle Entscheidungen zu treffen, war das oberste Ziel guten Journalismus.

Doch der Werte- und Normenwandel, der sich seit den 1970er Jahren vorerst zögerlich zu vollziehen begann, stärkte individuelle Vorstellungen von einem „guten Leben“ und die Skepsis gegenüber ungefragt geteilten kollektiven Verhaltensregeln und Werten. Die sich formierenden avantgardistischen zivilgesellschaftlichen Bewegungen gaben freilich weder den zentralen Stellenwert des Wahlaktes noch die liberale Trennung von öffentlich vs. privat auf, akzentuierten aber in ihrem deliberativ-diskursiven Verständnis von Demokratie politische Beteiligungsrechte und öffentlicher Beratschlagung. Folgt man Jürgen Habermas, so dient die durch kommunikatives Handeln hergestellte Öffentlichkeit dem Erkennen gesamtgesellschaftlicher Probleme und der Herstellung von Konsens über ihren Stellenwert, der Einspeisung dieser Themen in gesellschaftliche Entscheidungsprozesse und der Kontrolle der letztlich für eine Entscheidung und ihre Implementation Verantwortlichen. Medien agieren hier als Dialogforen und stellen für den „interpreting citizen“ (Porto 2007) Kontextwissen über die möglichen Ursachen, Bewertungen und Konsequenzen bzw. Lösungen eines Problems bereit. Da jedoch die diskursive Öffentlichkeit – entgegen der Idealvorstellung – aufgrund der hohen Anforderungen an Inhalt und Art des Diskurses von einer eher schmalen, gebildeten und politisch engagierten Schicht getragen wird, blieb sie letztlich ein Elitenprojekt und vermochte kaum den sich zuneh-

mend auftuenden Widerspruch zwischen verfassungsmäßiger politischer Realität und den Vorstellungen der Menschen von ihrem (individuellen wie gemeinschaftlichen) Leben zu überbrücken.

Dieser Wertewandel erfasste immer weitere Kreise der Bevölkerung und stellte mit den tradierten materialistischen Werte zunehmend auch die eingeübten politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse und die sie tragenden Institutionen in Frage (Inglehart 1990; Inglehart & Welzel 2005; Polak 2011; Müller 2012; Rosenberger & Stadlmair 2014). Das Delegieren von Verantwortung an gewählte Repräsentant/innen begann für immer mehr Menschen als alleiniger demokratischer Beteiligungsakt an sinnstiftendem Gehalt zu verlieren, und im Gegenzug gewannen „unkonventionelle“ (Barnes & Kaase 1979) Formen politischer Partizipation wie Petitionen unterzeichnen, Protestaktionen, Menschenketten oder der Boykott von Firmen an Boden (Zukin et al. 2006; Bertelsmann-Stiftung & Staatsministerium Baden-Württemberg 2014). Die klassische Definition von politischer Partizipation als „activity that has the intent or effect of influencing government action – either directly by affecting the making or implementation of public policy or indirectly by influencing the selection of people who make those policies“ (Verba et al. 1995, 38) verliert jedenfalls zusehends an Bedeutung (was häufig und irrtümlich mit „politikverdrossen“ gleichgesetzt wird). Dies schon deshalb, weil das Ziel politischer Beteiligung nicht mehr allein darin besteht, das Funktionieren der (in einem wechselseitigen Prozess von Vertrauensverlust betroffenen) demokratischen Organisationen zu stützen, sondern selbst Verantwortung für die Gestaltung gemeinsamen Lebensraumes zu übernehmen und damit das demokratische System an sich zu gewährleisten. In diesem partizipatorischen Verständnis von Demokratie meint Partizipation – oder hier besser: zivilgesellschaftliches Engagement – jede „voluntary activity focused on problem solving and helping others, [...] undertaken alone or in concert with others to effect change“ (Zukin et al. 2006, 7).

Im Unterschied zu deliberativen Vorstellungen, die in der Anerkennung der institutionellen Ordnung dem repräsentativen Demokratiemodell näher sind, aber neue Wege der Aushandlung der kollektiv als wichtig erachteten Interessen fordern, gehen repräsentative und partizipatorische Verständnisse davon aus, dass Menschen Interessen haben, deren Gültigkeit nicht weiter zu diskutieren ist. Sie unterscheiden sich aber in der Art und Weise, wie diese in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einzubringen wären: über delegierte Vertretungen oder durch direktes Engagement. Um es zu ermöglichen und zu fördern, gilt es, die Zugangsbarrieren zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben

zu senken. Und um dies möglichst breitenwirksam und bildungsunabhängig zu realisieren, gilt es hier – im Gegensatz zu den anderen Modellen – öffentliche und private Lebenswelten zu verknüpfen. Nur so könnten Menschen motiviert und befähigt werden, sich gesellschaftlich und politisch jenseits von weltanschaulich geprägten Gruppenidentitäten und -interessen einzubringen (Fisher 2012). Die Rede ist von „empowered citizens“.

Wenn die zu vernetzenden individuellen Anliegen und persönlichen Vorstellungen von einem „guten Leben“ zu einem integrativen und legitimen Bestandteil von Öffentlichkeit werden, dann braucht es Kommunikationsmittel, um diese Vernetzung und dieses (Mit-)Teilen zu ermöglichen – eine Funktion, die die traditionellen Massenmedien bei einem noch so erweiterten Stellenwert von Feedback-Möglichkeiten nicht bieten können. Aus der Perspektive der Veränderungen in Verhaltensregeln und Wertvorstellungen ist also zu fragen, inwiefern neue Formen der Partizipation neue Formen der Kommunikation erfordern und so zum Erfolg der sozialen Online-Netzwerke beigetragen haben, der möglicherweise ohne die – hier nur sehr cursorisch geschilderte – gesellschaftliche Entwicklung zumindest nicht in diesem Ausmaß möglich gewesen wäre.

Erneut ist die Frage nach den dysfunktionalen Folgen zu stellen. Wenn soziale Online-Netzwerke die Fähigkeit haben, auf Bedürfnisse eine Antwort zu geben, die mit den sich verändernden Vorstellungen von kollektivem Zusammenleben einhergehen, und wenn sie dadurch ein Mobilisierungspotenzial entwickeln, das weit über bisherige mediale Möglichkeiten hinausreicht, ihre Inhalte aber – wie der erste Argumentationsstrang gezeigt hat – nicht hinreichend demokratischer (Selbst-) Kontrolle und rechtlich wirksamer Regelungen unterliegen, dann ist der Spielraum für eine automatisierte oder nicht automatisierte, aber die Plattform stets instrumentalisierende Steuerung des Kommunikationsgeschehens sehr hoch. Der Missbrauch im Dienste von gegen demokratische Errungenschaften und Strukturen gerichteten Gruppen ist nicht nur nicht auszuschließen, sondern wird unter den derzeit geltenden Strukturen gefördert. Das wird dadurch verschärft, dass der Wertewandel neue „cleavages“, neue gesellschaftliche Gräben geschaffen hat, die durch weitere, einer neoliberalen Wirtschaftsentwicklung geschuldeten Gräben verstärkt oder überlagert werden und die Empfänglichkeit für einfach klingende, undemokratische Botschaften erhöhen. (Dies wäre jetzt ein eigener Beitrag...) Doch auch jenseits dieses worst case-Szenarios ist zu fragen, ob die in vertrauenswürdigen Interaktionen hergestellten „public connections“ zur Inklusion von Menschen in eine diverse

Gesellschaft beitragen oder einen Zerfall der Gesellschaft in Partikularinteressen begünstigt. Inklusion in eine diverse Gesellschaft setzt die Bereitschaft voraus, Diversität ernst zu nehmen, heißt, andere Anliegen und Positionen wahrzunehmen und in Beziehung zu den eigenen, möglicherweise zuwiderlaufenden Anliegen und Positionen zu setzen.

Eine neue Rolle für öffentlich-rechtliche Medien?

Genau hier setzt eine wichtige Funktion eines qualitätvollen Journalismus und insbesondere öffentlich-rechtlicher Medien ein. Die neuen Formen der Partizipation bedürfen ja nicht nur der medialen Vernetzung persönlich als wichtig empfundener Anliegen und Themen, sondern sie benötigen weiterhin Information sowohl über jenes öffentliche Geschehen, das sich dem persönlichen Erleben und der persönlichen Einsichtnahme entzieht, als auch über die in einer pluralen Gesellschaft vorhandenen Anliegen und Positionen, auf deren tatsächliche Breite man in sozialen Online-Netzwerken auch nicht en passant stoßen kann und die erst die Einordnung der eigenen Anliegen und Positionen ermöglichen. Im Wesentlichen leisten dies öffentlich-rechtliche Medien seit langem, wenn auch in einem „politics-in-broadcasting system“ (Kelly 1983), wie es in Österreich gegeben ist, die dem Programmauftrag geschuldete Orientierung an den tradierten politischen Akteuren und parlamentarischen Kräfteverhältnissen hoch und jene an der Zivilgesellschaft vergleichsweise niedrig ist (Seethaler 2015). Doch das ist es nicht allein.

Auf komplexe Weise mit- und ineinander verwobene neue Formen der Kommunikation und Partizipation, die mit veränderten Wertvorstellungen von einem „guten Leben“ und veränderten medialen Ressourcen einhergehen, erfordern nicht nur verbindliche und durchsetzbare Regeln und (zumindest) demokratiekompatible Leitideen für die neuen Player, die Social Network Services, sondern auch ein Überdenken der Leitgedanken der schon lange „mitspielenden“ Akteure und der für sie geltenden Regeln. Die große Herausforderung, mit der wir alle konfrontiert sind, besteht im Kern darin, partizipative Kommunikationsprozesse, die in großer Zahl, mit unterschiedlichen Beteiligten und zu unterschiedlichen Themen vor sich gehen, so zu bündeln, dass sie in einer diversen Gesellschaft mit einer entsprechenden Pluralität von Lebenshaltungen zur Grundlage einer neuen Gemeinsamkeit werden können. Partizipative Kommunikationsprozesse erfordern also nicht nur ein „Empowerment“ der Bürger/innen, sondern auch ein gewisses Maß an Strukturierung, die nur von Institutionen geleistet werden kann. Institutionen müssen daher wieder „zu Räumen werden können, in denen Werte erfahren, reflektiert,

gebildet und handlungsrelevant werden können“ (Polak 2011, 324). Das setzt Kommunikationskompetenz und Vertrauen voraus. Im Unterschied zu politischen Organisationen, die in repräsentativ-demokratischen Strukturen diese Funktion innehatten, besitzt der öffentlich-rechtliche Rundfunk (noch) beides – auch, was besonders wichtig ist, bei jungen Menschen (Beaufort 2017). Zur Erfüllung dieser Funktion braucht es neue Leitideen, die aus dem allzu sehr auf „Vermittlung“ angelegten Programmauftrag die Rolle eines (pro)aktiven gesellschaftlichen Akteurs machen, dem aufgrund seiner von jedweden Partikularinteressen unabhängigen Position keine Beschränkungen in der Nutzung aller notwendigen Kommunikationsplattformen auferlegt sein dürfen. Denn anders werden sich die notwendigen partizipativen und crossmedialen Formate nicht realisieren lassen, die eine partnerschaftliche Kommunikation auf Augenhöhe erlauben und aus der früheren „Einbahnstraßen“-Kommunikation nicht nur einen Dialog machen, sondern letztlich eine three way communication“, in der Bürger/innen sowohl mit Journalist/innen als auch untereinander kommunizieren und so an den angestrebten Reflexionsräumen bauen. •

Zitierte Literatur

- Anduiza, Eva., Jensen, Michael J., & Jorba, Laia (Eds.)** (2012). *Digital media and political engagement worldwide: A comparative study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barnes, Samuel H., & Kaase, Max** (1979). *Political action: Mass participation in five Western democracies*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Beaufort, Maren** (2017). *Bildung als demokratischer Auftrag*. In: *STUDIE - Der Auftrag: Bildung im digitalen Zeitalter*. Wien: ORF.
- Beaufort, Maren, & Seethaler, Josef** (2014). *Wandel der Mediennutzung – Wandel im politischen Verhalten? In: Medien Journal, 38 (1), 15-41.*
- Bennett, W. Lance** (2012). *The personalization of politics: Political identity, social media, and changing patterns of participation*. In: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 644 (November), 20-39.*
- Bennett, W. Lance, & Segerberg, Alexandra** (2012). *The logic of connective action*. *Information, Communication & Society, 15(5), 739-768.*
- Bennett, W. Lance, & Segerberg, Alexandra** (2013). *The logic of connective action: Digital media and the Personalization of contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bertelsmann Stiftung & Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.)**: *Partizipation im Wandel*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bimber, Bruce, Flanagin, Andrew, & Stohl, Cynthia** (2005). *Reconceptualizing collective action in the contemporary media environment*. In: *Communication Theory, 15(4), 365-388.*
- Bimber, Bruce, Flanagin, Andrew, & Stohl, Cynthia** (2012). *Collective action in organizations: Interaction and engagement in an era of technological change*. Cambridge: University Press.
- Castells, Manuel** (2000). *Toward a sociology of the network society*. *Contemporary sociology, 29, 693-699.*
- Couldry, Nick, & Markham, Tim** (2006). *Public connection through media consumption: Between oversocialization and de-socialization? In: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 608 (November), 251-269.*
- Crouch, Colin** (2008). *Postdemokratie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Fisher, Frank** (2012). *Participatory governance: From theory to practice*. In: *D. Levi-Faur (Ed.), The Oxford handbook of governance, 457-471*. Oxford: Oxford University Press.
- föG – Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft, Hg.** (2013). *Qualität der Medien: Jahrbuch 2013*. Zürich: Schwabe.
- Giddens, Anthony** (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Berkeley: University of California Press.
- Granovetter, Mark S.** (1973). *The strength of weak ties*. In: *American Journal of Sociology, 78, 1360-1380.*
- Highfield, Tim** (2016). *Social media and everyday politics*. Cambridge: Polity.
- Inglehart, Ronald** (1990). *Cultural shift in advanced industrial societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald, & Welzel, Christian** (2005). *Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kelly, Mary** (1983). *Influences on broadcasting policies for election coverage*. In: *Jay G. Blumler (Ed.), Communicating to voters: Television in the first European Parliamentary Elections, 65-82*. Beverly Hills: Sage.
- Koszyk, Kurt** (1989). *Kommunikationsgeschichte als Sozialgeschichte*. In: *Max Kaase & Winfried Schulz (Hrsg.), Massenkommunikation, 46-56*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Loader, Brian D., Vromen, Ariadne, Xenos, Michael A. (Eds.)** (2014). *The networked young citizen: Social media, political participation and civic engagement*. New York, NY: Routledge.
- Melischek, Gabriele, & Seethaler, Josef** (2011). *Structural theory*. In: *George A. Barnett (Ed.), Encyclopedia of social networks*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Müller, Hans-Peter** (2012). *Wertewandel*. In: *Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Deutsche Verhältnisse: Eine Sozialkunde*. Bonn. <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138454/werte-milieus-und-lebensstile-wertewandel>
- Olson, Mancur** (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Polak, Regina (Hrsg.)** (2011). *Zukunft. Werte*. Europa: Die europäische Wertestudie 1990-2010: Österreich im Vergleich. Wien: Böhlau.
- Porto, Mauro P.** (2007). *Frame diversity and citizen competence: Towards a critical approach to news quality*. In: *Critical Studies in Media Communication, 24, 303-321.*
- Putnam, Robert D.** (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.
- Rosanvallon, Pierre** (2016). *Die gute Regierung*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Rosenberger, Sieglinde, & Stadlmair, Jeremias** (2014). *Partizipation in Österreich*. In: *Bertelsmann Stiftung & Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Partizipation im Wandel, 455-488*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Seethaler, Josef** (2015). *Qualität des tagesaktuellen Informationsangebots in den österreichischen Medien*. Wien: RTR.
- Seethaler, Josef** (2018, in Druck). *Media systems theory*. In: *Patricia Moy (Ed.), Oxford Bibliographies in Communication*. New York: Oxford University Press.
- Verba, Sidney, Scholzman, Kay Lehman, & Brady, Henry E.** (1995). *Voice and equality: Civic volunteerism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Weinstein, Emily C.** (2014). *The personal is political on social media: Online civic expression patterns and pathways among civically engaged youth*. In: *International Journal of Communication, 8, 210-233.*
- White, Harrison C.** (1992). *Identity and control: A structural theory of action*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Zaller, John** (2003). *A new standard of news quality: Burglar alarms for the monitorial citizen*. In: *Political Communication, 20(1), 109-130.*
- Zittel, Thomas, & Fuchs, Dieter (Eds.)** (2007). *Participatory democracy and political participation: Can participatory engineering bring citizens back in?* London, New York: Routledge.
- Zukin, Cliff, Keeter, Scott, Andolina, Molly, Jenkins, Krista, & Delli Carpini Michael X.** (2006). *A new engagement? Political participation, civic life, and the changing American citizen*. New York: Oxford University Press.

AUFGABE EINES BINDEMITTELS

UNIV.-PROF. DR. BERND HOLZNAGEL
UNIVERSITÄT MÜNSTER

Die jüngsten Wahlkämpfe in den USA, in Frankreich, in den Niederlanden und in Österreich zeigen, dass populistische Strömungen die Kommunikationsmöglichkeiten in den Medien konsequent nutzen und hierdurch in der Lage sind, einen erheblichen Einfluss auf die Meinungsbildung zu gewinnen. In aller Munde sind derzeit die täglichen, zumeist provozierenden Tweets des amerikanischen Präsidenten, dem es hierdurch gelingt, die Themen der aktuellen Berichterstattung im weiten Maße zu setzen. Aufmerksamkeit verursacht aber auch die radikale Kritik, die Populisten an den herkömmlichen Medien und insbesondere am öffentlich-rechtlichen Rundfunk üben. Es stellt sich die Frage, wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf diese Entwicklungen reagieren soll. Um sie zu beantworten, muss zunächst auf die Veränderung der Medienlandschaft infolge des Aufkommens populistischer Strömungen näher eingegangen werden.

Erfahrungen aus dem amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf

Gut analysiert ist die Lage inzwischen für den Präsidentschaftswahlkampf in den USA: Yochai Benkler und andere vom Berkman Klein Center for Internet and Society der Harvard Law School haben in einer aufsehenerregenden Studie ermittelt, dass sich in den USA ein an den Zielen des Populismus orientiertes Medienökosystem herausgebildet hat. Um die Sichtweise des Trump-Lagers zu verbreiten, wurden demnach vorrangig soziale Medien eingesetzt. Im Mittelpunkt stand die Webseite „Breitbart“, die in diesem Ökosystem die (ideologische) Führung übernommen hat. „Breitbart“ veranlasste schließlich auch den Sender Fox dazu, den Präsidentschaftskandidaten Trump in seinem Wahlkampf zu unterstützen.

Dem populistischen Medienökosystem unter der Führung von „Breitbart“ ist es ausweislich der Studie nicht nur gelungen, die Themen des konservativen Lagers zu setzen, sondern es hatte auch starken Einfluss auf die Öffentlichkeit insgesamt und hier insbesondere auf die Berichterstattung über Hillary Clinton. „Breitbart“ und anderen ist es nicht darum gegangen, eine vielfältige und neutrale Berichterstattung im Wahlkampf vorzunehmen. Rechtliche Vorgaben, die die Akteure hierzu hätten veranlassen können, wie die frühere „Fairness Doctrine“, gibt es schon lange nicht mehr. Vielmehr ging es um die konsequente Unterstützung des eigenen Präsidentschaftskandidaten. Vor gezielter Desinforma-

tion wurde hier nicht zurückgeschreckt, man denke nur an die skurrile Debatte darüber, ob der ehemalige Präsident Obama Amerikaner sei oder nicht. Den herkömmlichen Medien wurde vorgeworfen, dass sie von Eliten stammende Unwahrheiten und nicht die Ansicht des Volkes („We are the people!“) verbreiteten.

Hillary Clinton wurde demgegenüber von den alteingesessenen Qualitätsmedien unterstützt. Im Zentrum dieses Medienökosystems stehen die Presseerzeugnisse „New York Times“ und die „Washington Post“ sowie der Fernsehsender CNN. Soziale Medien spielten im liberalen Lager keine annähernd so bedeutsame Rolle, wie dies im Pro-Trump-Medienökosystem der Fall war. Die Benkler-Studie spricht hier anschaulich von einer stark asymmetrischen Nutzung des Internets für die Verbreitung der eigenen politischen Botschaften. Dies ist verwunderlich, sollte man doch eigentlich erwarten, dass eine neue Kommunikationstechnik wie das Internet von beiden Lagern gleichermaßen genutzt wird. Auch gibt es im liberalen Lager kein führendes Medienorgan. Die Berichterstattung ist an den Grundsätzen der journalistischen Sorgfalt orientiert.

Bemerkenswert ist, dass es zwischen diesen beiden Medienökosystemen kaum eine Vernetzung gibt. Dies zeigt sich daran, dass die Nutzerinnen und Nutzer eines Ökosystems nur überaus selten Beiträge der von ihnen auf Facebook oder Twitter bevorzugten Inhalte mit der Nutzerschaft des anderen Ökosystems teilen. Die Medienwelt ist hier, ähnlich wie das politische System, sehr stark polarisiert. Noch mal zusammengefasst: Wir konnten in den USA eine starke asymmetrische Polarisierung der Medienlandschaft beobachten. Asymmetrisch deshalb, weil das Pro-Trump-Lager primär eine Onlinestrategie mit „Breitbart“ als Zentrum verfolgte. Hillary Clinton stützte sich hingegen auf ein untereinander nicht verbundenes Unterstützernetzwerk, das sich maßgeblich aus dem Kreis der herkömmlichen liberalen Qualitätsmedien zusammensetzte.

Politische Milieus im Netz in deutschen Vorwahlkampfzeiten

Die Bundestagswahl von 2013 fand noch in einer gut überschaubaren Medienwelt statt. Die Bürgerinnen und Bürger informierten sich über die zur Wahl stehenden Programme und Kandidaten vorrangig aus dem Fernsehen. Insbesondere den öffentlich-rechtlichen Informations- und Nachrichtenangeboten wurde durchgängig eine hohe Glaubwürdigkeit zugesprochen. Dahinter lagen die Zeitungen, das Radio und die Zeitschriften. Das Internet spielte noch keine große Rolle.

Heute ist ausgemacht, dass insbesondere den sozialen Medien wie Facebook oder Twitter eine weitaus größere Bedeutung zukommen wird. Breite Aufmerksamkeit haben auch die Einsatzmöglichkeiten von Bots und die Möglichkeiten der Zustellung an den politischen Vorlieben orientierter Informationen im Internet gefunden. Es wird nicht erwartet, dass es zur Herausbildung zweier sich gegenüberstehender, in etwa gleich großer Medienökosysteme kommt, wie dies in den USA beobachtet werden konnte.

Die „Süddeutsche Zeitung“ hat kürzlich den methodischen Ansatz der Benkler-Studie aufgegriffen und eine Million öffentliche Likes von Nutzern analysiert, die auf den Facebook-Seiten der politischen Parteien agieren. Ähnliche Studien sind zuvor für die Niederlande von Daniela van Geenen, Tobias Schaefer und anderen sowie von Cornelius Puschmann, Julian Ausserhofer und anderen Forschern des Alexander Humboldt Instituts für Internet und Gesellschaft für die europaweite Vernetzung populistischer Strömungen publiziert worden.

In der Bundesrepublik lassen sich innerhalb der großen politischen Milieus keine abgeschotteten Medienökosysteme feststellen. Vorherrschend ist ein Ballungsraum in der politischen Mitte, der maßgeblich durch die Seiten der großen Medien („Tagesschau“, „Spiegel Online“, „Süddeutsche Zeitung“, „heute“ und ähnliche) gebildet wird. Weiteres wichtiges „Bindemittel“ ist offenbar der Fußball. Dabei erfreut sich Borussia Dortmund, wie nicht anders zu erwarten, im Netz einer besonderen Beliebtheit.

Auffällig ist, dass eine starke Vernetzung zwischen den Angeboten in der Mitte stattfindet. Dies zeigt, dass sich hier die Nutzerschaft aus einer Vielzahl unterschiedlicher Quellen informiert. Erste Ausfransungserscheinungen und Polarisierungstendenzen gibt es durch das Aufkommen des populistischen Lagers, welches sich um die AfD und ihre Spitzenkandidaten gruppiert. Jedoch befindet sich dieses Medienökosystem in der Randlage. Zu den Medienangeboten, die im populistischen Umfeld auf besonderen Zuspruch stoßen, gehören die „Junge Freiheit“, RT (ehemals Russia Today) Deutschland, „Epoch Times“ oder auch die Webseite „Bürger sagen Nein“. Diese Medienangebote versuchen größtenteils, Skandalisierungsprozesse zu initiieren und Feindbilder in den Köpfen ihrer Anhänger zu verankern. Ähnlich wie in den USA werden die herkömmlichen Medienangebote von ihnen heftig kritisiert und als Projekt der Eliten denunziert. Gute Medien sind nur solche Medien, die ihre politischen Ansichten teilen.

Integrationsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aktualisieren

Einen auf Gemeinwohlziele verpflichteten Rundfunk, wie wir ihn in Europa kennen, gibt es in den USA bekanntlich nicht. Vermutlich ist dies auch ein Grund dafür, dass es in den USA zu einer solchen massiven Polarisierung im Mediensystem gekommen ist. Die in der Bundesrepublik zu beobachtenden Vernetzungen zwischen den Lagern, sieht man einmal von den Auskoppelungsprozessen am rechten Rand ab, werden in einem hohen Maße von den Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ermöglicht und getragen. Die Aufgabe, die Gesellschaft zusammenzuhalten und ihre Mitte zu stabilisieren, gehört traditionell zum Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Für das Deutschlandradio ist daneben der Auftrag, die Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland zu fördern, prägend. Der Sender soll der gesamtgesellschaftlichen Integration in Frieden und Freiheit dienen und auf ein diskriminierungsfreies Miteinander hinwirken (vgl. § 6 Abs. 3 Deutschlandradio-Staatsvertrag). Wenn ein Sender beanspruchen kann, die Integration von Ost und West voranzutreiben, dann ist dies das Deutschlandradio. Dies war eine schwierige Aufgabe, galt es doch, Menschen, die aus einem autoritär kommunistischen System stammten, mit westlichen politischen Sichtweisen und Lebensweisen vertraut zu machen. Der Integrationsauftrag im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist jedoch in jüngster Zeit etwas in Vergessenheit geraten. Viele hielten eine praktische Umsetzung nicht mehr für möglich, weil sich im digitalen Fernsehen die Medienangebote rasant vermehrten und sich in der Folge die Zuschauerschaft zunehmend fragmentierte. Es wurde immer schwieriger, mit dem Programm relevante Teile der Gesellschaft vor dem Fernsehgerät zu versammeln. Eine Ausnahme bildeten die Übertragungen zur Fußballweltmeisterschaft oder lange Zeit die Sendung „Wetten, dass..?“.

Die jüngsten Entwicklungen lehren uns, dass Gruppen- bis hin zu Lagerbildungen unter den Bedingungen des Internets heute anders als früher verlaufen. Die Anstalten müssen die neuen technischen Möglichkeiten des Teilens von Inhalten, der Vernetzung und der individuellen Ansprache zur Erfüllung ihres Integrationsauftrags nutzen. Im Lichte der neuen Herausforderungen müssen sie sich auch im Netz verstärkt darum bemühen, einen Kommunikationsraum in der Mitte der Gesellschaft zu erhalten und auszubauen. Sie haben die Aufgabe eines Bindemittels und müssen zum Beispiel den Diskurs zwischen den relevanten Teilöffentlichkeiten und potenziell zur Lagerbildung neigenden Gruppen moderieren, um so der Entstehung von abgekapselten Medienökosystemen entgegenzuwirken.

Möglichkeiten und Grenzen im bestehenden Handlungsrahmen

Die Frage ist, wie die Integrationsleistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks optimiert werden können. Zum Teil wird gefordert, den Vertretern populistischer Strömungen erweiterten Zugang in den Programmen, Redaktionen und Gremien zu geben. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass man durch die Aufnahme der von ihnen vertretenen Themen ihre Wirkung begrenzt und gegebenenfalls in sich aufsaugt. Andere plädieren dafür, Populisten und ihren Themen aktiv entgegenzutreten oder ihnen zumindest keine Plattform zu bieten. Im europäischen Ausland wie zum Beispiel der Schweiz und Österreich konnten bereits Erfahrungen mit diesen Strategieansätzen gesammelt werden. Als Jurist möchte ich mich darauf beschränken, die rechtlichen Handlungsspielräume auszuloten. Dabei wird sich zeigen, dass die Spielräume für die aufgezeigten beiden Vorgehensweisen in rechtlicher Hinsicht begrenzt sind. Dies gilt sowohl im Hinblick auf einen erweiterten Zugang populistischer Sichtweisen zum Programm und die Repräsentanz ihrer Vertreter in den Gremien als auch für das aktive Entgegentreten.

Das Medienmodell, für das der öffentlich-rechtliche Rundfunk steht, findet seinen besten Ausdruck in seinen gesetzlich fixierten Programmgrundsätzen. Die Sendungen des Deutschlandradios und der anderen Anstalten sollen eine freie und öffentliche Meinungsbildung fördern sowie umfassend, wahrheitsgetreu und sachlich Bericht erstatten. Eine besondere Bedeutung kommt dem Kriterium der Ausgewogenheit zu. In einigen Ländern ist es strittig, ob sich diese Anforderung auf jede einzelne Sendung oder auf das gesamte Programm bezieht. Würde das Gebot auf eine einzelne Sendung anwendbar sein, müsste zu einem kontroversen Thema jede hierzu geäußerte relevante Ansicht dargestellt werden. Man könnte sich mit wirren Thesen und Provokationen nahezu beliebig Zugang zu den Sendungen erschaffen. Das Gebot der Ausgewogenheit wird daher in der Bundesrepublik traditionell auf das Gesamtprogramm bezogen.

Programmgrundsätze sind naturgemäß auslegungsbedürftig. Nur in wenigen Bereichen gibt es konkrete Vorgaben für die Programmgestaltung. Ein erstes Beispiel, wo die Regelungen sehr präzise sind und wenige Auslegungsspielräume eröffnen, ist die Aufteilung von Wahlwerbesspots. Hier gilt der Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit. Soweit Parteien nicht vom Bundesverfassungsgericht verboten sind, nehmen sie an der Aufteilung der verfügbaren Wahlwerbesspots teil. Das Gebot, den Parteien gleiche Wettbewerbschancen einzuräumen, bedeutet jedoch nicht, dass sie im gleichen Umfang zu Wort kommen müssen. Die zugeteilte Sendezeit darf vielmehr nach der Bedeutung der Partei bemessen wer-

den. So sind zum Beispiel die Ergebnisse bei den letzten Parlamentswahlen zu berücksichtigen. In der Praxis bedeutet dies, dass in einem gewissen Umfang auch populistischen Parteien Wahlwerbespots im Rundfunk zugeteilt werden müssen. Damit ist ihnen in einem gewissen Umfang der Zugang auch zu öffentlich-rechtlichen Sendezeiten gewährt.

In jüngster Zeit ist heftig über die Darstellung von Ausländerkriminalität in den Medien gestritten worden. Die Berichterstattung über die Ereignisse in der Kölner Silvesternacht wurde dahingehend kritisiert, dass sie die Rolle marokkanischer junger Männer nicht hinreichend herausgearbeitet hätte. Der Pressekodex, der als Maßstab für die journalistische Sorgfalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk herangezogen wird, verfährt hier traditionell restriktiv. Bisher durfte in der Berichterstattung über Straftaten die Zugehörigkeit der Verdächtigen oder Täter zu religiösen, ethnischen oder anderen Minderheiten nur dann erwähnt werden, wenn für das Verständnis des berichteten Vorgangs ein begründbarer Sachbezug besteht. Besonders war zu beachten, ob die Erwähnung Vorurteile gegenüber Minderheiten schüren könnte.

Dieser Grundsatz ist im März dieses Jahres auf den Druck einiger Pressehäuser hin aufgeweicht worden. Heute reicht es aus, dass für eine solche Berichterstattung ein begründetes öffentliches Interesse besteht. Damit entsteht die Gefahr, dass die Belange der Minderheiten mit einem geringeren Gewicht in die erforderliche Abwägung eingestellt werden. Inwiefern diese Änderungen praktische Auswirkungen zeigen, lässt sich derzeit nur schwer abschätzen. Einen Dambruch wird es sicherlich nicht geben. Denn auch nach den geltenden Richtlinien sind die Redaktionen zu einer Prüfung der konkreten Umstände des Einzelfalles verpflichtet.

Die Auslegung der Programmgrundsätze findet überdies nicht in einem Wertevakuum statt. Ihre Konkretisierung muss immer im Lichte der Würde des Menschen erfolgen. Diese ist in den Sendungen zu achten und zu schätzen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten können sich auch im Hinblick auf den Minderheitenschutz nicht neutral verhalten. Das Deutschlandradio soll zum Beispiel (aktiv) dazu beitragen, die Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit, vor Glauben und Meinung anderer zu stärken. Die sittlichen und religiösen (!) Überzeugungen der Bevölkerung sind zu achten (§ 6 Abs. 3 Deutschlandradio-Staatsvertrag). All dies setzt Grenzen für eine Aufnahme populistischer Sichtweisen zum Thema Flüchtlinge und für den Umgang mit dem Islam im Programm. Für die Gestaltung des Programms sind der Intendant und der Hörfunk- bzw. Rundfunkrat verantwortlich. Die Auswahl der handelnden Personen ist daher von großer Bedeutung. Das Bundes-

verfassungsgericht hat die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom Staat in seinem ZDF-Urteil aus dem Jahre 2014 deutlich gestärkt. Die Staatsbank darf nur noch maximal ein Drittel der Gremienmitglieder ausmachen. Die Auswahl der Gesellschaftsbank wurde dynamisiert. Dies soll der Erstarrung bei der Auswahl der für den Rundfunkrat ausgewählten gesellschaftlichen Gruppen begegnen. Daher können sich heute bei einigen Rundfunkanstalten Bürgerinnen und Bürger um einen Sitz in den Räten bewerben. Diese von Karlsruhe aufgestellten Organisationsanforderungen setzen der Repräsentanz von Populisten in den Gremien in quantitativer Hinsicht deutliche Grenzen. Im Ergebnis wird man hier feststellen können, dass ein auf Vielfalt und breite gesellschaftliche Repräsentanz in den Gremien abgestelltes Medienmodell mit populistischen Vorstellungen von Medien insgesamt im Widerspruch steht. Dort geht es eher um die Vermittlung der Vorstellungen des gesamten „Volkes“, wie sie von der politischen Führung definiert werden. Dies dürfte auch der Grund dafür sein, warum gerade der von den Alliierten in der Nachkriegszeit geschaffene öffentlich-rechtliche Rundfunk so vehement vonseiten der Populisten angegriffen wird.

In den letzten Jahrzehnten war es selbstverständlich, dass der Journalismus mit großer journalistischer Sorgfalt die Vielfalt der Meinungen in unserer Gesellschaft wiedergeben und kommentiert hat. Im Zuge der Digitalisierung und politischen Polarisierung wird deutlich, dass dieses Medienmodell sich national und international unter großem Druck befindet. Die nordischen Länder haben sich jüngst entschieden, dieses Modell mit großem, auch finanziellem Einsatz wie zum Beispiel Subventionsprogrammen für die lokale Presse zu verteidigen.

Ein weiteres Kernelement ist die Befähigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, auch im Internet effektiv für seine Werte und Zielsetzungen einzustehen. Er muss die neuen technischen Möglichkeiten der Nutzeransprache nutzen können, um seinen Integrationsauftrag erfüllen und Polarisierungstendenzen im Netz entgegen wirken zu können. Die Bundesrepublik ist, wie die Reformüberlegungen zum Telemedienauftrag der Anstalten zeigen, gerade dabei, die Weichen für die zukünftige Entwicklung in diesem Bereich zu stellen. Es wird viel Engagement nötig sein, um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk fit für das digitale Zeitalter zu machen. •

Dieser Beitrag erschien in "epd medien 33/17". Die Redaktion dankt für die Genehmigung, ihn nachdrucken zu dürfen.

TOWARDS THE PUBLIC SERVICE INTERNET AS ALTERNATIVE TO THE COMMERCIAL INTERNET

UNIV.-PROF. DR. CHRISTIAN FUCHS
UNIVERSITY OF WESTMINSTER

The search engine Google went online in 1998. Together with Facebook it became the symbol of social media and a new generation of Internet platforms that are organised dynamically and enable online information search, online communication and online communities. “Don’t Be Evil” has been Google’s corporate philosophy. But in practice, realising this aim proved difficult. Google and Facebook have been criticised for avoiding to pay taxes in Europe, for advancing commercial surveillance, creating monopolies in online search and social networking, supporting and enabling state surveillance of citizens, violating users’ privacy, the lack of unambiguous, specific and explicit informed user consent to the processing of personal data, the complexity of terms of use and privacy policies, etc.

With annual profits of US\$ 19.5 billion, Google was in 2016 the world’s 24th largest transnational corporation (TNC)¹. Facebook was with profits of US\$ 9.5 billion in the same year the 119th largest TNC². The share of online advertising in global advertising revenues increased from 20.7 percent in 2011 to 33.1 percent in 2015 (Ofcom 2016). In 2016, Google controlled 55.2% of the world’s online advertising revenue, Facebook 12.3%³. The Internet is dominated by digital monopoly capital. Google and Facebook have become the world’s largest advertising agencies and big data corporations that make huge profits and avoid paying taxes.

Transnational corporations’ avoidance of paying taxes poses problems for the continued provision of public services. The introduction of an online advertising tax is one of the feasible political responses to this crisis. How could the likes of Google and Facebook be properly taxed? In Austria, there is an advertising tax. It amounts to 5% of an advertisement’s price. It, however, excludes online advertisements. Given that online advertisement’s share in total advertising continues to grow, such exclusion undermines the credibility of an advertising tax. Some observers argue that the advertising tax does not result in sufficient state income, is a “bagatelle tax”, and discriminates against those who provide advertisements outside of the Internet. The logical conclusion should, however, not be that one abolishes the advertisement tax, but rather that it

is extended to the realm of online advertisement. How much income is achieved by a tax depends on what is taxed to which degree.

Taxing Online Advertisements

But how can online ads of the likes of Google and Facebook be properly taxed? Wouldn't they simply continue escape taxation by offshoring their financial operations to tax havens? Dallas Smythe's theory of the audience commodity helps us in this respect (cp. Fuchs 2017): He argued that the commodity that advertisers sell is their audience's attention. He therefore speaks of the audience commodity that is produced by audience labour. On Facebook and Google, there is a big data commodity that users' digital labour creates (Fuchs 2017). In return for receiving money from ad clients, Google and Facebook allow targeting of their users with personalised ads. Online advertising is based on real-time surveillance of personal data, presumption (productive consumption), targeting, personalisation, predictive algorithms, and algorithmic auctions. The use of big data, however, also provides precise data about what share of Google's and Facebook's advertising clicks take place in a particular country per year. Requiring online ad platforms by law to publish this data would enable jurisdictions in nation states to tax the likes of Google and Facebook according to the share of value-generating ad clicks in particular countries. Introducing such an online ad tax can be undertaken in single countries, but should best be extended to an entire range of countries, such as all EU member states. Also fines for not paying online ad taxes as well as adequately resourced financial authorities are needed in order to tax the likes of Google and Facebook.

The Californian Ideology's Limits on Public Service Media

The online services provided by European public service media (PSM) have thus far by and large remained guided by the broadcast paradigm. This is not PSM's fault. They have legally been kept from providing public service Internet platforms that could challenge the power of Californian online corporations such as Google and Facebook. The specific legal provisions have been guided by the Californian ideology of wanting to create the European equivalents of Facebook, YouTube, Google and Twitter on the private, for-profit digital market. The EU's Lisbon Strategy formulated the goal that by 2010 the EU would become the "most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable

of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion". 2010 has long passed. There is no European Google, no European Facebook, and no European Twitter. It is time to realise that the European media landscape is different from US capitalism and that public service media is one of its strengths. It is time that European governments give up the Californian ideology and enable European PSM to provide public service Internet platforms. In Austria, paragraph 4(f) of the Austrian Broadcasting Law prohibits the Austrian Broadcasting Corporation (ORF) to create 28 types of online services, including user-generated content platforms. If public service alternatives to Google and Facebook's power shall be created, then such legal provisions have to go. Such provisions, including the market test of public service tests, have served to extend digital monopoly capital's control of the Internet. It is time for alternatives. The long and strong tradition of European public service media is an excellent foundation for helping to realise an alternative Internet.

Given that corporation taxes tend to be much higher than 5 percent in most countries of the world and that transnational digital corporations tend to pay no taxes at all, an online ad tax could certainly be set at a higher level than 5 percent and reach up to a level of 20 or 25 percent of ad prices. At the same time, it is ineffective to lower the ad tax for other types of advertisements. Just like many countries have special taxes on alcohol and cigarettes because both harm citizens, taxing advertisements is feasible because they try to manipulate human needs. Going this route means that implementing online ad taxation would result in additional state revenue that could be spent for expanding public service media's operations. Taxing online advertising could fund public service Internet platforms.

Public Service YouTube

There is a lot of potential for innovating the Internet. Public service media could make a difference that makes a difference to the Internet. The Internet is dominated by the logic of speed, big data, superficiality, celebrity, entertainment, and tabloidization. The tabloid logic of the Internet has contributed to the rise of phenomena such as Donald Trump, fake news and Breitbart. Public service media's public service remit could make a difference. The online public service remit could set out to advance political communication, political education and political engagement. How could this be achieved?

Think of a public service YouTube, in which a network of European public service broadcasters (ORFTube, BBCTube, ARDTube, ZDFTube, etc.) makes all of their self-produced archived radio and television content available on an audio-visual platform that based on Creative Commons licences allows Internet users to remix and reuse the material and to publish such remixes that integrate the users' own content on the same platform. The public service remit would thereby be extended to user participation. There could be special weekly programmes on public service television and radio that broadcast the best user-generated remixes of public service content. YouTube is a de-facto monopoly in online video. A network of European public service media has a real chance of challenging Google and providing an alternative that is more engaging, demanding and creative.

Club 2.0

Dominant media are high-speed spectacles focused on superficiality and lack of time. They erode the public sphere and political debate. They leave no time and space for exploring the complexity of society and arguments and for political controversy. We require the combination of the de-commodification and the deceleration of the media. We require slow media.

Slow media and slow political communication is not new. Club 2 in Austria and After Dark in Britain were prototypical examples of slow media. The journalists Kuno Knöbl and Franz Kreuzer conceptualised the format of Club 2 for the Austrian Broadcasting Corporation (ORF). It was a debate programme that usually was broadcast on Tuesday and Thursday evening. The first episode was broadcast on October 5, 1976, on ORF's second channel. The final episode was broadcast on February 28, 1995. The programme was aired around 1,400 times. Club 2 returned between 2007 and 2012, but used a different concept that did not adhere to the original ground rules. In the United Kingdom, the media production company Open Media created based on Club 2 a similar format called After Dark. After Dark was broadcast once a week between 1987 and 1991 and thereafter until 1997 occasionally on Channel 4. In 2003, After Dark made a short comeback on BBC.

The concept of Club 2/After Dark seems rather unusual for us today because we are so used to short formats, high speed and lack of time in the media and our everyday lives. Open-ended, uncensored, controversial, engaging live debate differs from accelerated media in terms of space

and time: Club 2 and After Dark provide a public space for guests to meet and discuss, where they have unlimited time available for public communication about topics that are important for society. Space and time are two important dimensions of the public sphere's political economy. But a social space with ample time does not guarantee an engaging, dialectical discussion that transcends one-dimensionality and gives focus to arguments and the exploration of commonalities and differences. The public sphere's space and time need to be organised and managed in a smart way so that the right kind of people are present, the atmosphere is suitable, the moderator asks the right kind of questions and makes sure that the guests all listen and speak, the debate can go on in an uninterrupted manner, etc. Unlimited time, dialectical controversial and engaging space, and smart organisation are three important characteristics of a public sphere. They are preconditions for slow media, non-commercial media, de-colonised media, and public interest media.

Is a new version of Club 2 possible today? How could Club 2.0 look like? Speaking of a second version can on the one hand mean that the Club 2 concept could be revived in order to help strengthening the public sphere. On the other hand, one has to take into account that society does not stand still, develops dynamically and has created new realities such as the Internet that has become a key part of public communication. Club 2.0 therefore also means a somewhat updated concept of Club 2 that sticks to its ground rules, but also extends the concept. If Club 2.0 can turn from a possibility to a reality is not simply a technical question, it is a question of political economy. It is a political question because it requires the decision to break with the logic of commercial, entertainment-oriented TV that is dominated by reality TV and comparable formats. Club 2.0 requires a political choice in favour of public service media and public interest media. Club 2.0 is also an economic question because realising it requires breaking with the principles that shape the media today, such as high speed, superficiality, brevity, the algorithmization and automation of human communication, post-truth, the spectacle, etc. Club 2.0 is a question of resources and changing the media system's power relations.

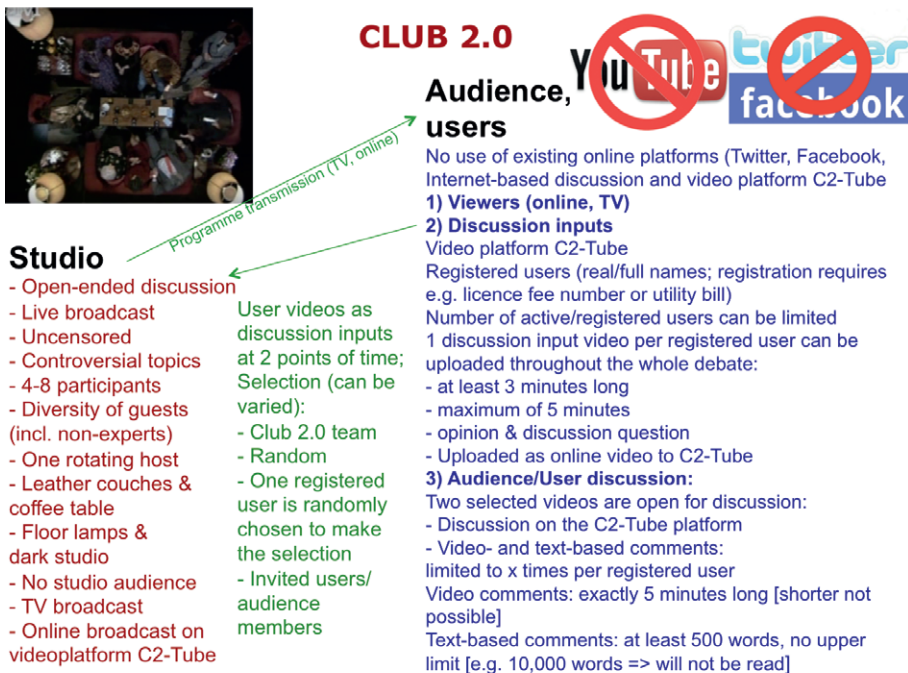


Figure 1: Concept of Club 2.0

Figure 1 visualises a possible concept of Club 2.0. This model is a basic idea that certainly can be varied in many ways and so is just one of many possible versions. Their key aspects are the following ones:

- **Cross-medium:** Club 2.0 is a cross-medium that brings together live television and the Internet.
- **Online video:** Club 2.0 live broadcasts are available online via a video platform.
- **Autonomous social media, no traditional social media:** Existing commercial social media platforms (YouTube, Twitter, Facebook, etc.) are not suited because they are not based on the principles of slow media and public interest. Broadcasting Club 2.0 over YouTube would for example result in frequent advertising breaks that would disrupt and disable discussion.
- **Autonomous video platform C2Tube:** Club 2.0 requires its own video platform that we can provisionally call C2Tube. C2Tube poses the possibility for viewers to watch the debate online and via a diversity of technical devices.
- **Interactivity:** C2-Tube also allows interactive features that can be used to a certain degree.

- **User-generated discussion inputs:** There is the possibility for discussion inputs generated by users. Such a feature requires that users are non-anonymous and register on the platform. Anonymity encourages Godwin's law that says that "as an anonymous online discussion grows longer, the probability of a comparison involving Hitler approaches 1". Setting an upper limit of registrations or activating only a certain number of users during a specific debate allows limiting the number of registered and active users. The selection of active users can for example be made randomly. Or all users can be allowed to participate. User-generated discussion inputs should best have video-format. The number of user-generated discussion inputs that can be generated should best be limited (ideally to just one per active user). User-generated discussion inputs can be uploaded to the C2-platform.
- **Interfacing the studio debate with user-generated videos:** At certain points of time during the live broadcast, a user-generated video input is chosen and broadcast and informs the studio debate. Users in such videos formulate their own views and can also provide a question for discussion. Ideally during a two to three hour-long debate, about two user-generated videos could be broadcast. Inevitably a selection mechanism is needed for deciding which user-generated videos are broadcast. There are several principles such as random selection, selection by the Club 2.0 production team, random choice of a registered user who is enabled to choose the video, special guests who make the selection, etc.
- **User discussion:** Club 2.0 also enables discussion between users. Discussion could take place simultaneously to the live broadcast and/or after it. The two selected user-generated C2-videos can be opened up for discussion on the C2-platform. Ideally, video- and text-based comments should be possible. There should be a minimum length for text-based comments and maybe a maximum length for video comments. In order to stick with the principle of slow media and to avoid the Twitter-effect of accelerated standstill, the number of video- and text-comments a single user can post per debate should be limited.
- **Forgetting data:** Videos are fairly large and storage-intensive. Therefore the question is what should happen to all those videos that were uploaded, but not broadcast and not opened for discussion. Given that they have no practical use, they could be deleted. This means that the users must be aware of the fact that uploading a video means loss of data. Contemporary social media store all data and meta-data forever. Forgetting data can therefore be used as a counter-principle. The online

debates that feature text- and video-comments could either be preserved or deleted after a certain period of time.

- **Privacy-friendliness:** Contemporary social media use data and user surveillance for economic and political purposes, i.e. for making monetary profits by selling targeted advertisements and for implementing a political surveillance society that promises more security, but undermines privacy and installs a regime of categorical suspicion. Club 2.0's way of dealing with data should be privacy friendly, only store the minimum amount of data necessary for operating the platform, not sell user data, and in general use good practices of data protection and privacy protection. This principle is also called privacy-by-design, which means that privacy is designed into the platform and the format. This does however not mean that users, who debate publicly, are anonymous. Privacy rather relates to the way user data is stored and handled.
- **Social production:** Contemporary social media are highly individualistic. The production of user-generated Club 2.0-input videos could in contrast take on the form of social production that transcends individualism and creates truly social media content by integrating Club 2.0 into educational institutions, in which individuals together learn by co-creating video-content as input for discussions. For doing so, the topic of a specific Club 2.0-evening needs to be known in advance, which can be achieved by publishing a description. Groups of individuals can get together and prepare videos that they can n on the evening of the broadcast upload to C2Tube once the uploading possibility is enabled.

Conclusion

The Internet is today dominated by for-profit logic, tabloidization, and the Californian ideology. Alternatives are urgently needed. In Europe, there is a long public service tradition that could be extended to the Internet. Formats such as a public service YouTube, Club 2.0 could contribute to strengthening the public sphere. Public sphere communication is part of society's critical capacities. An alternative, public service Internet is possible and urgently needed. •

¹ Data source: Forbes 2000, 2017 list, <https://www.forbes.com/global2000>, accessed on May 29, 2017.

² Ibid.

³ <https://www.emarketer.com/Article/Google-Still-Dominates-World-Search-Ad-Market/1014258>

Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Wissenschaft in Österreich

Dr. Josef Seethaler und O. Univ.-Prof. Dr. Helmut Denk
Texte 8

Der öffentlichkeitspolitische Wert von Unterhaltung

Univ.-Prof. Dr. Thomas A. Bauer, Texte 1

Die öffentlich-rechtlichen Medien als Quelle vertrauenswürdiger Informationen

Univ.-Prof. Dr. Dieter Segert, Texte 1

Medien-Unterhaltung als Service Public

Univ.-Prof. em. Dr. Louis Bosshart, Texte 12

TTIP und audiovisuelle Inhalte

Dr.in Verena Metzke-Mangold, Texte 15

Unterhaltung als öffentlich-rechtlicher Auftrag

Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Gabriele Siegert, Texte 12

Unterhaltung und öffentlich-rechtliche Medien im digitalen Medienzeitalter

Univ.-Prof. Dr. Holger Schramm, Texte 12

Das Naserümpfen der Eliten

Mag.^a Dr.ⁱⁿ Karin Pühringer, Texte 11

Das Tangibilitätstheorem der Öffentlichkeit

Dr. Christoph J. Virgl, Texte 6

Der gesellschaftliche Wert öffentlich-rechtlicher Medien

Ingrid Deltenre, Texte 1

Die komplexe Welt erklären

Dir. Uwe Kammann, Texte 4

Kultur im Fernsehen

Univ.-Prof. Dr. Hannes Haas, Texte 10

Nur was wirkt, hat Wert

Dir. Prof. Dr. Helmut Scherer, Texte 5

Österreichwert oder mehr Wert

Dr. Georg Spitaler, Texte 11

Welche Diversität für welchen Public Value?

Mag.^a Dr.ⁱⁿ Petra Herczeg, Texte 7

„Wovon man spricht, das hat man nicht.“

Dir. Dr. Wolfgang Schulz, Texte 3

Zum Systemrisiko der Demokratie

Univ.-Prof. Dr. Kurt Imhof, Texte 3

Zwischen Auftrag und Kommerzialisierung

Univ.-Prof. Dr. Minas Dimitriou, Texte 11

Identität und Medien

Univ.-Prof. Dr. Karl Vocelka, Texte 3

Public Value

DDr.ⁱⁿ Julia Wippersberg, Texte 2

Public Value als Wertschöpfungsbegriff?

Univ.-Prof. Mag. DDR. Matthias Karmasin, Texte 6

Zeitgeschichtsforschung und Fernsehen: Neue Interaktive Kooperationsoptionen

Univ.-Prof. Mag. DDR. Oliver Rathkolb, Texte 8

A search for quality – Journalism from the vantage point of the user*

Irene Costera Meijer, Texte 13

Channelling diversity

Gunilla Hultén, Texte 13

Crisis or dismantlement?

Isabel Fernández-Alonso und Marc Espin, Texte 13

Den öffentlichen Rundfunk entfesseln

Dr. Vinzenz Wyss, Texte 13

Eurovision and the „new“ Europe

Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Karen Fricker, Texte 14

Greek public media in Turmoil

Marc Gruber, Texte 9

Quo Vadis Public Broadcasting?

Boris Bergant, Texte 17

Snatch the public service!

Sadra Bašić Hrvatinić, Texte 13

The ESC and International Organisations

Dr. Dean Vuletic, Texte 14

The four horsemen of the post-broadcast era

Marko Ala-Fossi, Texte 13

The unity of plurality

Univ.-Prof. Dr. Werner Jauk, Texte 14

Time to break the habit

Scott Griffen, Texte 17

Transnational television

Dr.ⁱⁿ Kati Förster, Texte 14

We are all Greeks

Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Katharine Sarikakis, Texte 9

Auf dem Weg zum Publikum

Dr. Florian Oberhuber, Texte 8

Die Leitmedien der Medienmacher

Dr.ⁱⁿ Daniela Kraus, Texte 4

Die Zukunft des Fernsehens

Dr. Alexander Wrabetz, Texte 8

Integrativ und Individuell – Unterschiedliche Ansprüche verschiedener Publikumsgruppen

Dr.ⁱⁿ Nicole Gonser, Texte 6

Public Value

Univ.-Prof.ⁱⁿ Mag.^a Dr.ⁱⁿ Larissa Krainer, Texte 5

