

STUDIE



DER AUFTRAG: DEMOKRATIE



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.
Mehr dazu auf zukunft.ORF.at.



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, BR

DRUCK: ORF-Druckerei

1. Auflage, © ORF 2018
Reaktionen, Hinweise
und Kritik bitte an:
zukunft@ORF.at

INHALT

8

**DEMOKRATIEAUFTRAG DES
ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKS**

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

27

**GEGEN DIE POST-DEMOKRATIE: DIE ÖFFENTLICH-
RECHTLICHEN MEDIEN IM DIGITALEN ZEITALTER**

PROF.^{IN} DR.^{IN} CLAUDIA RITZI, UNIVERSITÄT TRIER

49

**PSM CONTRIBUTION TO DEMOCRACY: NEWS, EDITORIAL
STANDARDS AND INFORMED CITIZENSHIP**

DR. STEPHEN CUSHION, CARDIFF UNIVERSITY

64

DER ORF UND DIE DEMOKRATIE

DR. GÜNTHER OGRIS, SORA

73

**JUNGE MENSCHEN UND POLITISCHE BILDUNG:
CHANCEN UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR
ÖFFENTLICH-RECHTLICHE MEDIEN**

STEFAN RAPPENGLÜCK, HOCHSCHULE FÜR ANGEWANDTE WISSENSCHAFTEN MÜNCHEN

95

**DIGITALE DEMOKRATIE UND
ÖFFENTLICH-RECHTLICHE MEDIEN**

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

DEMOKRATIE IST KEINE SELBSTVERSTÄNDLICHKEIT

Diese elementare Erkenntnis wurde in den letzten Jahren durch globale medienökonomische und gesellschaftliche Disruptionen in Erinnerung gerufen. Die Frage, wie Medien darauf reagieren und welchen Beitrag sie zum Gelingen einer funktionierenden demokratischen Öffentlichkeit leisten, ist dabei von zentraler Bedeutung. Das gilt vor allem für öffentlich-rechtliche Medien, die mit ihren Funktionsaufträgen einen „Vertrag mit der Gesellschaft“ eingehen, der nicht einem kommerziellen Geschäftsmodell, sondern einem „Public Service“ entspricht. Dabei steht –auch im digitalen Zeitalter– nicht das Ziel im Vordergrund, Rendite für Shareholder/innen, sondern Public Value für Bürger/innen zu schaffen. Dieser unterscheidbare Sinn und Zweck öffentlich-rechtlicher Medien wird durch die Entwicklungsdynamik der digitalen Kommunikationstechnologien radikal herausgefordert: Worin besteht „digitaler Mehrwert“, der nicht nur die Aktien in die Höhe treibt, sondern auch den Nutzen für die Gesellschaft? Wie können sich (öffentlich-rechtliche) Medien den Rahmenbedingungen der digitalen Welt anpassen? Müssen sie standhalten oder dagegenhalten? Und nicht zuletzt: Was bedeutet „digitale Demokratie“?

Wer Antworten und handlungs- und lösungsorientierte Perspektiven dafür sucht, ist angehalten, die Entwicklung der globalen digitalen Kommunikation mit den Folgen der gesellschaftlichen Umbrüche zu verbinden und hinsichtlich ihrer komplementären Wirkung zu analysieren. Die Perspektive der aktuellen Public Value Studie ist daher interdisziplinär und hat sich um unterschiedliche Zugänge bemüht. Die vorliegenden Ergebnisse sind entsprechend vielfältig und berühren ebenso unterschiedliche wie gesellschaftlich relevante Fragen:

- **Bernd Holznagel** (Universität Münster) behandelt den Demokra-tieauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor dem Hintergrund der Herausforderungen durch die Internetkommunikation.
- **Claudia Ritzi** (Universität Trier) analysiert die Wirkung, aber auch die Chancen für öffentlich-rechtliche Medien im Zeitalter der Postdemokratie.
- **Stephen Cushion** (Cardiff University) befasst sich mit dem demokratischen Wert von Information und Nachrichten.
- **Günther Ogris**, Florian Oberhuber und Martina Zandonella (SORA) stellen ein neues sozialwissenschaftliches Modell, den „Demokratie-monitor“, vor und erörtern seine Optionen für den ORF.

- **Stefan Rappenglück** (Hochschule München) thematisiert die Frage der politischen Bildung im digitalen Zeitalter.
- **Christian Fuchs** (University of Westminster) entwickelt schließlich Grundlagen für eine digitale Demokratie und konkrete Vorschläge, wie sie in den Programmen öffentlich-rechtlicher Medien umgesetzt werden könnten.

Tatsache ist: Die Veränderungen in der globalen Medienökonomie und laufende gesellschaftliche Konfliktszenarien haben das Potential nachhaltige Krisen der Demokratie auszulösen. Daher kommt der Frage, wie sich öffentlich-rechtliche Medien in ihrer Rolle als „Vierte Gewalt“ im Kontext von Demokratie und Gesellschaft verorten eine zentrale Bedeutung zu. Können sie ihre infrastrukturelle Bedeutung für die Bevölkerung auch angesichts der kommerziellen Konkurrenz aufrechterhalten? Werden sie „im Auftrag der Gesellschaft“ auf ein Nischenprodukt beschränkt oder müssen sie – gerade angesichts der medialen Flut digitaler Information und Unterhaltung- ihr multimediales Angebot drastisch ausweiten? Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen und welches Mindset von Veränderung und Innovation sind erforderlich, um den künftigen Anforderungen zu entsprechen?

Die vorliegende Studie liefert keine abschließende Antworten, aber relevante Hinweise darauf, wie öffentlich-rechtliche Medien ihren demokratiepolitischen Auftrag in Zukunft wahrnehmen und ihre gesellschaftspolitische Relevanz unter den Bedingungen der digitalen Medienwelt entwickeln könnten. Dabei ist neben Reform und Transformation vor allem ein entwicklungsoffener und zukunftsorientierter Diskurs nachgefragt, der durch die Beiträge dieser Studie angeregt werden soll.

Wir bedanken uns beim „Media Intelligence Service“ der „European Broadcasting Corporation /EBU“ und beim Bayerischen Rundfunk für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und bei allen Studienautor/innen für ihre Mitwirkung. Die Beiträge dieser Studie und knapp 200 weitere Artikel österreichischer, deutscher und internationaler Wissenschaftler/innen und Medienexpert/innen zu öffentlich-rechtlicher Medienqualität finden Sie ebenso wie umfangreiche Zahlen, Daten und Fakten zur Medienproduktion des ORF auf zukunft.ORF.at sowie in der ORF-Schriftenreihe „TEXTE – öffentlich-rechtliche Qualität im Diskurs“.

KONRAD MITSCHKA KLAUS UNTERBERGER
ORF GENERALDIREKTION PUBLIC VALUE

DEMOKRATIEAUFTRAG DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKS

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

I. EINLEITUNG

Russische „Trollfabriken“ haben im amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf versucht, durch Desinformation und Propaganda in Werbebeiträgen gezielt Einfluss auf den amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf zu nehmen. Das Ausmaß hat alle überrascht. Allein auf Facebook und seiner Tochter Instagram sollen ca. 150. Mio. Nutzer und Nutzerinnen Adressaten dieser Äußerungen gewesen sein.¹ Seitdem dies bekannt wurde, wird intensiv darüber diskutiert, ob von der Internetkommunikation angesichts ihrer Anfälligkeit für Manipulationen eine Gefahr für die demokratische Willensbildung² und insbesondere die Integrität von Wahlkämpfen ausgeht. Die Zeitschrift „The Economist“ brachte die Debatte auf den Punkt und titelte das Novemberheft von 2017 mit der Frage „Do social media threaten democracy?“

Eine ähnliche Kontroverse hat auch anlässlich des letzten großen Umbruchs bei der technischen Verbreitung von Medieninhalten, namentlich bei der Überwindung der Frequenzknappheit durch Kabel und Satellit Mitte der 80er Jahre, die Gemüter bewegt. Sie führte dazu, dass eine zentrale Rechtfertigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols brüchig und heftig über die Einführung des gewinnorientierten Rundfunks gestritten wurde. Gegen letztere wurde vorgebracht, dass die kommerzielle Ausrichtung der Programme zu einer Banalisierung und Inszenierung der Politikvermittlung führen müsse. Wahlkämpfe würden als Schaukämpfe („Kandidatenduell“) inszeniert. Aufmerksamkeitshaschereien statt sachlicher Information hätten zur Folge, dass die Grundlage der Willensbildung für die (wahlberechtigten) Bürger in der Demokratie verzerrt werde.³ In Deutschland konnte der Rechtsfrieden in dieser Frage erst durch eine Reihe von Rundfunkurteilen durch das Bundesverfassungsgericht wiederhergestellt werden.⁴ Das Gericht erlaubte zwar die Einführung eines gewinnorientierten Rundfunks und damit eine duale Rundfunkordnung⁵, forderte jedoch – gleichsam als „Auffangnetz“ für die entstehenden Risiken – einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein.

Die Verbreitungsbedingungen für Kommunikationsinhalte haben sich durch das Internet nun erneut grundlegend verändert. Der Einzelne kann zeit- und ortsungebunden die von ihm gewünschten Inhalte be-

ziehen, vorausgesetzt eine breitbandige Internetkonnektivität ist verfügbar.⁶ Daneben kann der herkömmliche kabel- und satellitengestützte Mehrkanalrundfunk empfangen werden. Es ist eine multipolare Medienumgebung entstanden, die derzeit nicht über einen zeitgemäßen und kohärenten Ordnungsrahmen verfügt.⁷

Internetinhalte und Dienste sind aufgrund der Vorgaben der E-Commerce-Richtlinie aus dem Jahre 2000 in der EU zulassungsfrei. Die Mitgliedstaaten hatten daher nicht die Option, global verbreitete Angebote aus dem Netz durch eine Weiterentwicklung der dualen Rundfunkordnung einzuhegen. Andererseits unterliegen Kommunikations- und Medieninhalte im Hinblick auf die Sicherung der demokratischen Willensbildung bestimmten rechtlichen Anforderungen, die unabhängig von ihrer Verbreitungsart gelten. Dies gilt für die Sendungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einem besonderen Maße. Hierauf ist zunächst einzugehen, bevor der Frage nachgegangen wird, welche öffentlichen Aufgaben der öffentlich-rechtliche Rundfunk heute wahrnehmen muss. Nach der Darlegung des verfassungsrechtlichen Auftrags der Medien im Allgemeinen und des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Besonderen für die demokratische Willensbildung ist kurz zu skizzieren, wie dieser Auftrag in Rundfunkgesetzen konkretisiert wurde.

II. ÖFFENTLICH-RECHTLICHER RUNDFUNK ALS MEDIALE INFRASTRUKTUR FÜR DIE DEMOKRATIE

1. Öffentlichkeit als Funktionsvoraussetzung der Demokratie

a) Bedeutung und Herausbildung der öffentlichen Meinung

Die Demokratie ist eine anspruchsvolle und voraussetzungsreiche Form der Regierung. Der zentrale Legitimationsakt aller staatlichen Gewalt sind wiederkehrende Parlamentswahlen. Die Bürgerinnen und Bürger können aber nur dann eine verantwortliche Auswahl unter den zur Wahl stehenden Kandidatinnen und Kandidaten sowie den Parteien treffen, wenn sie sich über deren Ansichten und die von ihnen vertretenen Themen umfassend informieren und sie gegeneinander abwägen können.⁸ Aber auch wenn keine Wahlen oder Abstimmungen stattfinden, können Bürgerinnen und Bürger auf die Bildung der öffentlichen Meinung und damit auf den politischen Prozess Einfluss nehmen.⁹ Die öffentliche Meinung bildet sich durch eine ständige Auseinandersetzung zwischen den einander begegnenden sozialen Kräften und Interessen in der Gesellschaft.¹⁰ Jeder versucht, seine Ansichten im Meinungskampf durchzusetzen, um sie als öffentliche Meinung in politisches Handeln umsetzen zu können.¹¹ Diesem Diskursmodell von demokratischer Öffentlichkeit liegt

die Vorstellung zugrunde, dass sich durch ständige gegenseitige Kontrolle und Kritik die „beste Gewähr für eine (relativ) richtige politische Linie als Resultante und Ausgleich zwischen den im Staat wirksamen Kräften“ einstellt.¹² Die Rechtsordnung achtet darauf, dass die Auseinandersetzung mit den Mitteln des Arguments erfolgt. Wirtschaftlicher Druck, Drohungen und unwahre Informationen sind daher nicht mit freier Meinungsbildung vereinbar.¹³ Der Meinungskampf wird so zu einem „Lebenselement“ der Demokratie.¹⁴

b) Rolle der Medien

Informationssammlung und -verarbeitung werden heute maßgeblich durch die Medien geprägt. Der Einzelne braucht angesichts der Komplexität der Lebensverhältnisse Unterstützung, um die politisch relevanten Themen zu identifizieren, sich hierüber ausreichend zu informieren und sie in die Zusammenhänge einzuordnen. Diese Unterstützungsleistung wird traditionell von der Berufsgruppe der Journalisten bereitgestellt. Die Medien sind damit befähigt, als „ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament und Regierung“ zu wirken.

Sie sind deshalb dem aus den Medienfreiheiten entspringenden Pluralismus- bzw. Vielfaltsgebot verpflichtet (Art. 11 Abs. 2 GrCh). Diesem Gebot liegt das Interesse an Meinungsvielfalt zugrunde. Der Einzelne soll in seiner Rolle als Staatsbürger angemessen informiert sein und aus einer möglichst breiten Palette an Meinungen auswählen können. So ist es denn Aufgabe der Presse „umfassende Information zu ermöglichen, die Vielfalt der bestehenden Meinungen wiederzugeben und selbst Meinungen zu bilden und zu vertreten.“¹⁵ Der Rundfunk dient der „freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung“ und hat „frei, umfassend und wahrheitsgemäß“ zu informieren.¹⁶ Wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft kommt ihm bei der Meinungsbildung eine besondere Bedeutung zu.¹⁷

Zahlreiche europäische Verfassungsgerichte sehen diese Aufgabenbestimmung der Medien¹⁸ nicht nur als für die Demokratie geeignet oder förderlich, sondern darüber hinaus, wie es das deutsche Bundesverfassungsgericht ausdrückt, als „schlechthin konstituierend“ an.¹⁹ Einem Medienmodell, welches Rundfunk und Presse als Mittel einstuft, um die Ansichten der Regierung bzw. eines autoritären Führers in der Bevölkerung zu verbreiten und in deren Bewusstsein zu verankern, soll eine klare Absage erteilt werden. Zu gut konnten die Folgen eines solchen Modells in der Zeit des Nationalsozialismus und später in den unter sowjetischer Vorherrschaft befindlichen europäischen Staaten beobachtet werden.

c) Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Vielfaltsgebots

Das Pluralismus- bzw. Vielfaltsgebot setzt darauf, dass große Teile der Bevölkerung Interesse an den Auffassungen Andersdenkender oder der Entdeckung neuer Sichtweisen haben bzw. diese Vorgänge zumindest tolerieren können. Gerade in der Nachkriegszeit war dies ein anspruchsvolles Konzept, war doch die Bevölkerung gewohnt, nur mit bekannten, durch die Regierung mehr oder weniger vorgegebenen Sichtweisen konfrontiert zu werden. Um eine konstruktive Auseinandersetzung mit anderen Ansichten zu ermöglichen, besteht die Rechtsordnung auf der Akzeptanz grundlegender Kommunikationsregeln.

Eine hohe demokratiegewährleistende Relevanz weist in diesem Zusammenhang das Wahrhaftigkeitsgebot auf. Hierzu gehört, dass alle Nachrichten in den Medien vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Inhalt, Herkunft und Wahrheit geprüft werden müssen.²⁰ Von den Nachrichten sind Kommentare, aber auch Werbebotschaften deutlich zu trennen.²¹ Diese Vorgabe des Presse-, Rundfunk- und Onlinerechts setzt wiederum voraus, dass es in der Gesellschaft einen Konsens für die Unterscheidbarkeit von wahr und unwahr sowie von Tatsachen und Meinungen gibt.²² Ohne einen solchen Konsens ist es kaum möglich, im politischen Meinungskampf eine auf Argumenten basierende Auseinandersetzung konstruktiv zu führen.

Eng verbunden mit dem Wahrhaftigkeitsgebot ist der Grundsatz, dass der Prozess der Meinungs- und Willensbildung staatsfern erfolgt.²³ Dies bedeutet nicht, dass die staatlichen Entscheidungs- und Beratungsprozesse im Geheimen stattfinden sollen. Vielmehr ist heute von einem Prinzip der Öffentlichkeit und Transparenz in der Demokratie auszugehen.²⁴ Jedoch sind der Öffentlichkeitsarbeit und der Regierung enge Grenzen gesetzt. Der Rundfunk unterliegt hier besonders strikten Anforderungen.²⁵ Er darf weder dem Staat noch einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert werden.²⁶

d) Besondere Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Bei der Umsetzung des Pluralismusgebots kommt den einzelnen Medien durchaus eine unterschiedliche Rolle zu. Die Rolle des Public-Watch-Dogs wird in erster Linie der Presse zugewiesen.²⁷ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist demgegenüber verpflichtet, für die „Gesamtheit der Bevölkerung“ Programme anzubieten, die die Vielfalt der bestehenden Meinungen möglichst breit und vollständig abbilden und die Bürger in einem umfassenden Sinne informieren.²⁸ Der gewinnorientierte Rundfunk wäre mit einer solchen Verpflichtung überfordert. Aufgrund seiner Werbefinanzierung wird nur ein Mindeststandard an Vielfalt in der Be-

richterstattung eingefordert.²⁹ Daher ist der besondere, demokratiefördernde Auftrag der Rundfunkanstalten für die duale Rundfunkordnung entwickelt worden.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist als mediale Infrastruktur konzipiert, die für alle Bürgerinnen und Bürger einen kommunikativen Versorgungsauftrag wahrnimmt. Ähnlich wie die Wasserversorgung der Kommunen für sauberes und gesundes Trinkwasser sorgt, kommt ihm die Aufgabe zu, die Bevölkerung mit den Informationen zu versorgen, die diese brauchen um ihren staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten in der Demokratie nachzukommen. Das Bundesverfassungsgericht spricht daher auch anschaulich von einem Auftrag zur (Grund-)Versorgung der gesamten Bevölkerung mit einem inhaltlich umfassenden Programmangebot.³⁰

Auch einige Ökonomen gehen inzwischen davon aus, dass diese Aufgabe nicht dem Markt überlassen werden kann. Aus ihrer Sicht stellt der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den durch Besonderheiten und Unvollkommenheiten gekennzeichneten Medienmärkten die unabhängige Erbringung von gesellschaftlich erwünschten öffentlichen Gütern für die demokratische Meinungsbildung, kulturelle Information und den sozialen Zusammenhang her.³¹

Das Gericht hat kürzlich diesen Infrastrukturauftrag auf die multipolare Medienumgebung ausgeweitet.³² Es erkennt damit an, dass es in einer durch Disruption gekennzeichneten Welt des Internets ein wirkungsvolles Gegengewicht braucht, welches für eine dauerhafte verlässliche Berichterstattung sorgt und sich den Prinzipien der demokratischen Öffentlichkeit verpflichtet fühlt. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist heute auch deshalb unverzichtbar, um sich als Gemeinschaft medial gegen ausländische Einflüsse auf die demokratische Willensbildung zur Wehr setzen zu können. Die Erfahrungen im amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf mit russischen Trollfabriken, Microtargeting u.ä. deuten darauf hin, dass hier fundamentale Veränderungen im Gange sind.

Die Förderung von Vielfalt birgt immer die Gefahr der Ausdifferenzierung von Sichtweisen und der sie tragenden Gruppen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll dem entgegenwirken, indem er durch seine Programme ein Gemeinschaftserlebnis schafft, über das die Bevölkerung ins Gespräch kommt. Aus diesem Grunde wird ihm beispielsweise die Möglichkeit eröffnet, internationale Sportereignisse zu übertragen. Identitätsstiftend wirkt hier die Berichterstattung über die Erfolge der

Nationalmannschaften. Durch diesen Integrationsauftrag soll der gesellschaftliche Zusammenhalt gefördert werden. Zusammenhalt ist wichtig, damit es zu keinen übertriebenen Polarisierungen in der Gesellschaft kommt, die kommunikationsbasierte, konsensuale Problemlösungen in der demokratischen Gesellschaft erschweren.³³

Über die Auswahl, den Inhalt sowie die Gestaltung der Programme und Sendungen, die erforderlich sind, um den Vielfalts- und Integrationsauftrags zu erfüllen, entscheidet der jeweilige öffentlich-rechtliche Programmveranstalter in eigener Verantwortung.³⁴ Programmfreiheit bedeutet jedoch nicht, dass die Einhaltung ihrer Verpflichtungen nicht gesellschaftlich überwacht und kontrolliert wird. Da der öffentlich-rechtliche Rundfunk der Gesellschaft als Ganzes dient, werden hierfür Gremien beauftragt, die sich aus einem breiten Spektrum gesellschaftlicher Gruppen zusammensetzen.³⁵ Hierzu gehören z.B. die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die Glaubensgemeinschaften oder Gruppen aus der Zivilgesellschaft.

Finanziert wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch die gesamte Bürgerschaft. Jeder einzelne Haushalt trägt durch regelmäßige Zahlungen so zum gemeinsamen und freien öffentlich-rechtlichen Rundfunk bei. In der Folge haben alle den gleichen Zugang zu der aufgebauten medialen Infrastruktur (Gleichwertigkeitsprinzip). Dies bedeutet, dass wohlhabende Bürger und Bürgerinnen keinen privilegierten Zugang zu den Kommunikationsinhalten bekommen. Alle haben zudem die gleichen Möglichkeiten, Einfluss auf die demokratische Willensbildung zu nehmen. Auf diese Weise wird die Chancengerechtigkeit der Kommunikation abgesichert. Diese Art der gemeinschaftlichen Finanzierung ist eine wichtige Vorkehrung dafür, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Programmauftrag unabhängig von der Einflussnahme der Parteien, Regierung oder mächtiger Wirtschaftsgruppen wahrnehmen kann.³⁷

2. Gesellschafts- und demokratierelevante Verpflichtungen der Rundfunkgesetze

Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben werden durch die einschlägigen Rundfunkgesetze näher ausgestaltet. Sie sind für die praktische Arbeit von zentraler Bedeutung. Einige Regelungen zum ORF und zu den deutschen Rundfunkanstalten sollen deshalb hier hervorgehoben werden.

a) Programmgrundsätze

Der ORF soll durch umfassende Informationen zur freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung im Dienste des mündigen Bürgers und damit zum demokratischen Diskurs der Allgemeinheit beitragen (Art. 10 Abs. 4 ORF-G). Sein Programm sorgt dafür, dass die Öffentlichkeit umfassend über alle wichtigen politischen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und sportlichen Fragen informiert wird (§ 4 Abs. 1 ORF-G). In Deutschland sollen die Rundfunkanstalten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen geben. Eine solche Verpflichtung gibt es bei der Presse oder im gewinnorientierten Rundfunk nicht.

Die Programme des ORF und der deutschen Rundfunkanstalten müssen ausgewogen sein.³⁸ Das Gebot der Ausgewogenheit bedeutet nicht, dass jedermann in jeder Sendung ein Forum für beliebige Thesen und Provokationen eröffnet werden muss. Das Gebot bezieht sich nämlich auf das Gesamtprogramm, nicht aber auf eine konkrete Sendung. Überdies unterliegt der öffentlich-rechtliche Rundfunk einem besonders strengen Wahrhaftigkeitsgebot. Bei der Berichterstattung sind zusätzlich zu den für alle Medien geltenden Anforderungen die Grundsätze der Objektivität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit zu beachten. Das Achtungsgebot wird in den Gesetzen detailliert ausbuchstabiert. Zu den zu vermittelnden (Grund-)Werten gehören an erster Stelle die Achtung der Menschenwürde, das Persönlichkeitsrecht und die Privatsphäre, die Gleichstellung von Mann und Frau, der Minderheitenschutz sowie die Freiheit, sein Leben an den eigenen religiösen Überzeugungen auszurichten.³⁹ Rundfunkprogramme dürfen überdies nicht zu Hass auf Grund von Rasse, Geschlecht, Alter, Behinderung, Religion und Nationalität aufreizen (§ 10 Abs. 2 ORF-G, § 5 Abs. 1 und 2 WDR-G).

Vielfältige Dimensionen weist in den Rechtsgrundlagen der Integrationsauftrag auf. So hat sich das Gesamtangebot des ORF um Integration und Verständigung zu bemühen (§ 10 Abs. 3 ORF-G). Der ORF ist zudem der Förderung des Verständnisses für alle Fragen des demokratischen Zusammenlebens verpflichtet. Die deutschen Rundfunkanstalten sollen ebenfalls internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. (§ 11 Abs. 1 RStV). Der Westdeutsche Rundfunk soll deshalb in seinen Sendungen ausdrücklich auch den Belangen der im Sendegebiet lebenden Menschen mit Migrationshintergrund Rechnung tragen (§ 4 Abs. 3 WDR-G). Die gewinnorientierten Medien unterliegen keiner dieser verbindlichen und überprüfbaren Aufträge. Schon aus diesem Grunde ist

es abwegig, ihnen Rundfunkbeiträge zukommen zu lassen. Es wäre im Übrigen europarechtswidrig, weil solche Zuwendungen als staatliche Beihilfen einzustufen sind, denen entsprechende gemeinwohlbezogene Gegenleistungen gegenüberstehen müssten.

b) Eigene Programmgestaltung

Die Programmgestaltung richtet sich an dem „klassischen Auftrag“ aus, Information, Bildung, Unterhaltung, Kultur und Sport zu verbreiten (§ 4 Abs. 2 ORF-G, § 11 Abs. 1 S. 4 und 5 RStV). Die Anteile am Gesamtprogramm müssen dabei in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen und dem öffentlich-rechtlichen Auftrag entsprechen. Sendungen zur Information – wie aktuelle Nachrichtenformate – tragen zum demokratischen Diskurs der Allgemeinheit unmittelbar bei und gehören zum Kernbestand öffentlich-rechtlicher Programme. Bildungssendungen haben das Ziel der Wissensvermittlung. Sie sollen zum Beispiel die Bedeutung, Funktion und Aufgaben des Bundesstaates oder das Verständnis für wirtschaftliche Zusammenhänge vertiefen (§ 4 Nr. 16, 17 ORF-G). Besonderes Anliegen ist regelmäßig die Schul- und Erwachsenenbildung (§ 4 Nr. 13 ORF-G). Sendungen zur Unterhaltung dienen demgegenüber primär der Zerstreuung und Entspannung, können aber auch Gemeinschaftsgefühle befördern (sogenannter „Lagerfeuereffekt“) und damit eine weitere, integrative Funktion wahrnehmen. Dies gilt auch für beliebte Sportsendungen, die zum Teil erhebliche Ausgaben für die Ausstrahlungsrechte mit sich bringen. Im Bereich Kultur übernimmt der Rundfunk eine Vielzahl von Rollen. Er ist nicht nur Berichtersteller und eigenständiger Produzent, sondern auch Auftraggeber und Veranstalter eines Forums für Kreativität und Gegenwartskunst (§ 10 Abs. 8 ORF-G).

c) Unterstützungsleistungen für den freien Kommunikationsprozess

Der gemeinsame und freie öffentlich-rechtliche Rundfunk erbringt aber auch jenseits der eigenen Programme Unterstützungsleistungen, um zur Erfüllung demokratiebezogener Aufgaben von Staat und Gesellschaft beizutragen. Daher werden Drittsendungen verbreitet, die von anderen initiiert, inhaltlich bestimmt und deshalb auch verantwortet werden. Hierfür sind einige Beispiele aus dem europäischen Rechtskreis anzuführen. Im österreichischen Medienrecht lassen sich die folgenden Regelungen so nicht mehr finden.

In der Bundesrepublik haben z.B. die politischen Parteien vor Parlamentswahlen einen Anspruch auf die Verbreitung von Wahlwerbepots. Außerhalb von Wahlkampfzeiten stehen ihnen keine Sendezeiten zu, sondern es gilt ein generelles Verbot der politischen und weltanschaulichen Werbung.⁴⁰ Alle Parteien und Wählergruppen sind dabei gleich

zu behandeln. Der Intendant ist befugt, die Ausstrahlung der Sendung abzulehnen, wenn die Sendung nicht ausschließlich der Wahlwerbung dient. Die Einräumung von Sendezeiten zugunsten von Parteien und Wählergruppen hat in der Bundesrepublik inzwischen eine lange Tradition. Danach haben alle Parteien einen Anspruch, an der Aufteilung der verfügbaren Sendezeit teilzunehmen, soweit sie nicht vom Bundesverfassungsgericht verboten wurden. Für die Verteilung von Sendeplätzen gilt der Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit.⁴¹ Damit ist gemeint, dass die Sendezeit nach der Bedeutung der Parteien bemessen werden kann. Eine Partei mit guten Ergebnissen bei der letzten Wahl bekommt also mehr Spots als eine Partei, die weniger erfolgreich war.

Darüber hinaus sind der Regierung unverzüglich und unentgeltlich Sendezeiten für amtliche Verlautbarungen einzuräumen. Das Verlautbarungsrecht ist regelmäßig auf Notlagen wie z.B. auf den Katastrophenfall, Seuchengefahr oder den Verteidigungsfall beschränkt.⁴² Es geht also nicht darum, der Regierung außerhalb der Reihe politische Darstellungsmöglichkeiten einzuräumen. Schließlich sind die Drittsenderechte zugunsten der Religionsgemeinschaften zu erwähnen. In der Bundesrepublik sind den evangelischen Kirchen, der katholischen Kirche und den jüdischen Kultusgemeinden auf Wunsch angemessene Sendezeiten zur Übertragung gottesdienstlicher Handlungen und Feierlichkeiten sowie sonstiger religiöser Sendungen einzuräumen (§ 8 Abs. 3 WDR-G). In anderen Staaten gibt es zu besonderen Anlässen auch Senderechte zugunsten von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Gruppen der Zivilgesellschaft steht ein solches Senderecht derzeit nicht zu.

III. NEUE HERAUSFORDERUNGEN DURCH DIE INTERNETKOMMUNIKATION

1. Vielfaltsverengungen durch Entbündelung und Filterblasen

Lange hat man geglaubt, dass die Internetkommunikation die Vielfalt der auswählbaren Meinungen vermehre und damit den demokratischen Diskurs im Ergebnis bereichere und verbessere.⁴³ Denn das Internet ist nicht auf die herkömmlichen Gatekeeper wie Journalisten oder Verleger angewiesen, sondern ermöglicht eine direkte Kommunikation der Bürger untereinander zu geringen Kosten.⁴⁴ In jüngster Zeit wird jedoch über faktische Vielfaltsverengungen diskutiert, die durch Filtereffekte bei den sozialen Medien entstehen.

Filtereffekte treten in sozialen Medien zunächst dadurch auf, dass es sich bei ihnen nicht mehr um Bündelungsprodukte handelt.⁴⁵ Bündel-

lungsprodukte wie z.B. eine Tageszeitung konfrontieren die Leserschaft auch mit für sie unerwarteten, eine breite Themenpalette abdeckenden Informationen. Oft werden unpopuläre Themen behandelt, mit denen man sich von sich aus nicht näher beschäftigt hätte. Dies ist bei vergleichbaren Angeboten der sozialen Medien nicht der Fall. Der Einzelne kann hier unter verschiedenen Angeboten seinen Präferenzen entsprechend sehr genau auswählen und selbst Minderheitsinteressen – wie z.B. einem esoterischen Musikgeschmack – gezielt und ausschließlich nachgehen. Der Nutzer gerät damit tendenziell unter den Einfluss eines „Bestätigungsfehlers“ (engl. confirmation bias). Darunter versteht die Kognitionspsychologie die natürliche Neigung des Menschen, Informationen so auszuwählen und einzuordnen, dass dies die eigenen Erwartungen bestätigt, und eine nicht mit dem eigenen Weltbild übereinstimmende Information zu verwerfen.⁴⁶ Im Internet verstärken Algorithmen diesen Effekt, weil sie aufgrund der Personalisierung der Angebote den Nutzer gleichsam „von selbst“ nur mit Inhalten konfrontieren, die seinen bestehenden Meinungen, Einstellungen und Präferenzen entsprechen.⁴⁷ Diese Verengungseffekte sind heute von erheblicher Relevanz, da ein beachtlicher Teil der Nutzerschaft seine Informationen fast ausschließlich über Facebook bezieht.⁴⁸

Im Mittelpunkt der Diskussion stehen deshalb die sogenannten Filterblasen, die auf den Personalisierungslogiken von Algorithmen beruhen.⁴⁹ Eine Filterblase ist das persönliche Informationsuniversum, das ein Nutzer bzw. eine Nutzerin „online bewohnt“ und für ihn aufgebaut wurde.⁵⁰ Auf den ersten Blick erscheint eine algorithmische Filterung vielversprechend, da diese die Auswahl von Inhalten objektiviert. Nicht mehr Journalisten treffen die Entscheidungen über das Agenda-Setting, sondern vermeintlich neutrale Filter. Allerdings orientieren sich Algorithmen am Relevanzkriterium des in der Vergangenheit liegenden Informations- und Kommunikationsinteresses des jeweiligen Nutzers.⁵¹ In der Folge wird dieser tendenziell weniger mit Inhalten konfrontiert, die der eigenen Weltsicht zuwider laufen.⁵² Damit wird der Bestätigungsfehler weiter verstärkt. Darüber hinaus ist die algorithmenbasierte Entscheidungsfindung auf Themen hin optimiert, die eine möglichst hohe und schnelle Aufmerksamkeit bei der Nutzerschaft generieren. Hierdurch werden kurzfristige Reaktionen wie z.B. das Teilen der Nachricht oder die Abgabe eines Kommentars provoziert. Die Erfahrung zeigt, dass bestimmte Themenstellungen durch besonders aktive Gruppen im Netz gezielt gefördert und verbreitet werden können. Besonders problematisch ist es, wenn mit technischer Hilfe – durch den Einsatz von Botnetzen – eine in Wahrheit nicht existente Vielzahl von Kommunikationsteilnehmern und damit die besondere Relevanz eines Themas simuliert wird.

Es ist evident, dass eine solche Art der Information und Kommunikation mit einem Modell der demokratischen Öffentlichkeit, das auf einen rationalen, wohl überlegten Diskurs setzt, in einem Spannungsverhältnis steht.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wäre sicherlich überfordert, wenn man von ihm verlangen würde, diese Entwicklungen aufzuhalten. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, ggf. Vorgaben für den Einsatz von algorithmenbasierter Kommunikation zu schaffen.⁵³ Die Medien können sich aber darum bemühen, ein umfassendes und vielfältiges lineares und nicht lineares Angebot zu verbreiten, das den Nutzerinnen und Nutzern als Auswahloption bereitsteht. In seinen Bildungssendungen sollte er zudem über die Wirkungsweise algorithmenbasierter Kommunikation aufklären. Hierbei kann er mit Bildungseinrichtungen der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten. Bei seinen Online-Angeboten muss er darauf achten, dass eingesetzte Personalisierungssysteme Referenzkriterien verwenden, die einen rationalen Diskurs fördern. So hat z.B. der norwegische Rundfunk die Abgabe von Kommentaren im Netz von der Beantwortung einer Sachfrage abhängig gemacht. Auf diese Weise wurde ein Anreiz geschaffen, erst über ein Thema nachzudenken, bevor hierauf reagiert wird. Die Finanzierung durch die Nutzerschaft bietet hier Spielräume, die Initiativen der Zivilgesellschaft regelmäßig nicht haben. Insofern kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine Vorbildfunktion übernehmen.

2. Fragmentierung und Polarisierung der Öffentlichkeit

Die Fragmentierung der Zuschauerschaft in Teilgruppen ist seit längerem zu beobachten. Sie ist schon durch das Mehrkanalfernsehen befördert worden. Durch die Flut an Angeboten im Internet nimmt diese Tendenz weiter an Fahrt auf. Damit wird es immer weniger wahrscheinlich, dass bestimmte Werte von allen geteilt werden und Gemeinschaft erlebt werden kann. Dies kann den Integrationsauftrag der Medien ebenso beeinträchtigen wie die Durchsetzung des Achtungsgebotes. Die Wirkung von algorithmengesteuerten Kommunikationsangeboten mündet zudem oft in der Entstehung von Echokammern.⁵⁴ Hierunter werden Kommunikationsumgebungen verstanden, in denen Nutzerinnen und Nutzer ihre eigene Weltsicht immer wieder als Echo zurückerhalten.⁵⁵ Da eine Interaktion umso wahrscheinlicher ist, je ähnlicher sich zwei Menschen sind (Effekt der Homophilie), tendieren Gleichgesinnte dazu, untereinander die von ihnen präferierten Inhalte zu teilen.⁵⁶ In diesem Sinne wird der Algorithmus dann auch vermehrt auf solche Inhalte hinweisen. Der Ein-

zelle kann in der Echokammer dann schnell zu der Überzeugung kommen, dass seine Sicht der Dinge mit der der Bevölkerungsmehrheit übereinstimmt (Looking-Glass-Effekt).⁵⁷ In der Folge können Polarisierungen zwischen verschiedenen Gruppen in der Gesellschaft befördert werden. Damit können gegensätzliche Meinungslager entstehen, die sich immer mehr voneinander entfernen und zu einer Radikalisierung der Sichtweisen führen.

Die Existenz von Echokammern ist für die Vorwahlkampfzeit des amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes in 2016 gut dokumentiert.⁵⁸ Es hatten sich zwei Mediennetzwerke herausgebildet, die kaum Kommunikationsverbindungen aufwiesen. Auf der einen Seite befanden sich die klassischen Medien (New York Times, CNN), die die Kandidatin Clinton unterstützten. Auf der anderen stand ein Netzwerk um die Nachrichtenwebseite Breitbart, die den Kandidaten Trump präferierte. Breitbart nahm in diesem Netzwerk eine Führungsrolle ein und konnte Fox News zu einer Pro-Trump-Berichterstattung bewegen. Die Sicht der eigenen Anhängerschaft wurde zum Teil durch die Verbreitung von gezielten Desinformationen und wiederholten Unwahrheiten bestärkt. Man denke nur an die skurrile Debatte darüber, ob der ehemalige Präsident Obama amerikanischer Staatsbürger sei oder nicht. Ähnliche Untersuchungen im Vorfeld der deutschen Bundestagswahl 2017 kamen zu einem anderen Ergebnis.⁵⁹ Sie offenbarten, dass ein durch Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der nationalen Presse gebildetes Netzwerk parteiübergreifend den Diskurs dominierte. Es ließ sich zeigen, dass Anhänger der Parteien CDU, CSU, SPD, Grüne, Linke und der FDP miteinander kommunizierten. Es gab offenbar eine große Schnittmenge rezipierter Themen und einen regen Informationsaustausch. Am rechten Rand des politischen Spektrums hatte sich jedoch eine Echokammer rund um die Anhänger der AfD herausgebildet. Von diesem Netzwerk führten nur wenige Verbindungen zum Ballungszentrum in der Mitte.

Diese Erfahrungen verdeutlichen eine Aufgabenstellung, die der gemeinsame und freie Rundfunk heute bewusster denn je wahrnehmen sollte. Er muss sich verstärkt darum bemühen, den Kommunikationsraum in der gesellschaftlichen Mitte zu erhalten und dem Entstehen abgekapselter Mediennetzwerke entgegenzuwirken. Hierzu würde z.B. gehören, einen Diskurs zwischen verschiedensten Personen und Gruppen auch im Netz zu moderieren. Diese Forumsfunktion könnte dadurch gestärkt werden, dass Akteure der Zivilgesellschaft oder mit einem öffentlichen Auftrag ausgestattete Einrichtungen wie zum Beispiel Museen, Theater oder Hochschulen einbezogen werden.⁶⁰ Hierdurch würden eine Art zeitgemäßer „Drittsende-“ und Zugangsrechte geschaffen, wie sie bisher

schon aus dem herkömmlichen Rundfunkrecht bekannt sind. Eine solche Plattform wäre strikt dem nationalen und europäischen Recht verpflichtet. Dies ist bei den Angeboten der großen Internetunternehmen nicht ohne weiteres der Fall. Dort hapert es regelmäßig an der Rechtsdurchsetzung. Eine solche Aktualisierung des Integrationsauftrags setzt aber voraus, dass der Online-Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dementsprechend ausgeweitet wird. Heute ist er in erster Linie auf sendungsbegleitende Tätigkeiten ausgerichtet, was angesichts der jüngsten Entwicklungen im Internet nicht mehr zeitgemäß ist. Hierauf ist zurückzukommen.

3. Falschnachrichten und der Einsatz von Bots in Wahlkampfzeiten

Gerade in Wahlkampfzeiten ist es besonders wichtig, auf bewusste Lügen und gezielte Desinformationen im öffentlichen Diskurs hinzuweisen. Sie sind oft mit Hass- und Gewaltkommunikation verbunden, die in den letzten Jahren rasant zugenommen hat.⁶¹ Welches Ausmaß solche „Fake News“ haben können, zeigt nicht nur der letzte amerikanische Präsidentschaftswahlkampf. Auch im deutschen Bundestagswahlkampf sind durch den Server „Reconquista Germania“ umfangreich Falschinformationen verbreitet worden.⁶² Aktiv waren hier kleine Gruppen, die aggressiv vorgingen und für den weit überwiegenden Teil dieser Art von Kommunikation verantwortlich waren. Sie waren dem rechtsextremen Umfeld zuzuordnen und verfolgten das Ziel, bestimmte Narrative wie die Erzählung von abgehobenen Eliten oder der „Lügenpresse“ in den Köpfen zu verankern.⁶³ Ähnlich wie bei den Initiativen russischer Trolle in den USA sollte damit die demokratische Gesellschaft insgesamt destabilisiert werden. Deshalb wurden Bots eingesetzt, um die Durchschlagskraft dieser Parolen zu erhöhen.

Es versteht sich von selbst, dass eine als wehrhaft konzipierte Demokratie⁶⁴ solche Vorgänge nicht tolerieren kann. Die Durchsetzung der Vorschriften gegen Hass und Gewalttäter ist daher zu intensivieren. Auch das Recht des Wahlkampfes ist im Hinblick auf die neuen Herausforderungen des Internets einzustellen. Die alten Drittsendezeitvorgaben reichen hierfür nicht mehr aus. Soziale Netzwerke müssen zukünftig transparent machen, wann und wer bei ihnen in Vorwahlkampfzeiten Werbeanzeigen in Auftrag gibt. Ähnliche Überlegungen werden derzeit in Frankreich und den USA diskutiert.⁶⁵

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kann hier wertvolle Unterstützungsarbeit leisten, um die Integrität des Wahlkampfes und der Wahlen zu un-

terstützen. Aus diesem Grunde sind von ihm vielfältige Faktencheck-Projekte gestartet worden.⁶⁶ Ihr Ziel ist es, gezielte Falschmeldungen sowie Versuche der Desinformationen zu beobachten und zu widerlegen. In der Bundesrepublik sind die Ergebnisse dieser Projekte in der Öffentlichkeit stark beachtet worden. Der gemeinsame und freie Rundfunk gehört heute noch zu den wenigen Institutionen, die mit Finanzmitteln ausgestattet sind, um in diesem Bereich schnell und flexibel aktiv zu werden.

4. Wahrhaftigkeits- und Achtungsgebot

Der Wettbewerb um die Aufmerksamkeit und Anerkennung des Publikums hat in den letzten beiden Jahrzehnten rasant zugenommen. Viele interpretieren diese Entwicklung als Ausdruck einer „Gesellschaft der Singularitäten“, in der sich der Einzelne ständig darum bemüht, seine Besonderheit unter Beweis zu stellen.⁶⁷ Soziale Medien sind Meister darin, die Aufmerksamkeit der Nutzer in Beschlag zu nehmen. Mit den unterschiedlichsten Möglichkeiten der Kommentierung und vielfältigen Sharing-Angeboten sorgt das Smartphone dafür, dass sich die Nutzer permanent mit dem Gerät beschäftigen, um ja kein soziales Kontaktangebot zu verpassen. In so einer auf Aufmerksamkeit ausgerichteten Umgebung kann es nicht verwundern, dass auch die herkömmlichen Medien dazu übergegangen sind, mit „Clickbaiting“ die Einschaltquoten und Klickraten hochzutreiben. Die Skandalisierung von Ereignissen und eine sich ausweitende Verdachtsberichterstattung prägt zunehmend das mediale Umfeld.⁶⁸ Jahrzehntelang eingeübte Gebote journalistischer Ethik geraten unter Druck, wenn es um Einschaltquoten und Klickraten geht. Besonders augenfällig ist dies im Bereich der Berichterstattung über Suizide, bei der wissenschaftliche Erkenntnisse zur Provokation des sogenannten „Werther Effekts“ zunehmend und nicht selten wider besseren Wissens ignoriert werden.⁶⁹ Auch mit der gebotenen journalistischen Sorgfalt bei der Berichterstattung wird es dann nicht immer so genau genommen. Zudem werden vor allem im Internet auch redaktionelle Inhalte und Werbung immer weniger voneinander getrennt. Hierdurch entstehen auch bei den gewinnorientierten Medien unerwünschte Nachahmereffekte. Nutzerinnen und Nutzer gewöhnen sich so langsam daran, dass auch redaktionelle Beiträge, z.B. bei Produkt- oder Reiseempfehlungen, „gekauft“ werden oder nicht mehr der Wahrheit entsprechen.⁷⁰ Beide Entwicklungen bereiten den Boden dafür, dass ein Fundament der demokratischen Öffentlichkeit, nämlich die Trennung von Tatsachen und Meinungen, und in der Folge die Unterscheidbarkeit von wahr und unwahr, schrittweise erodieren. Teile der Öffentlichkeit sind nicht mehr bereit, unstrittigen wissenschaftlichen Erkenntnissen argumentativ zu

folgen (Stichwort: Klimawandel). Zeichen hierfür ist der Begriff der alternativen Fakten, der zum Unwort des Jahres 2017 erklärt wurde.

Der gemeinsame und freie öffentlich-rechtliche Rundfunk muss sich dieser Entwicklung mit aller Macht entgegenstemmen. Er ist nicht ohne Grund einem strikten Wahrhaftigkeits- und Anerkennungsgebot unterworfen, dessen Einhaltung im eigenen Hause durch eine Qualitätskontrolle überprüft wird. In Zeiten zunehmender Polarisierung muss er eine Insel der Neutralität, Sachlichkeit und Glaubwürdigkeit darstellen. Hierzu gehört heute auch, dass er für Transparenz bei der eigenen journalistischen Arbeit sorgen muss.⁷¹ Interessenkonflikte, z.B. in der Wirtschaftsberichterstattung, sind aufzuklären. Ursachen und der Verlauf einer Recherche sollten der Nutzerschaft stärker als bisher erläutert werden, um das Verständnis dafür wieder zu beleben, dass sachliche und korrekte Berichterstattung – anders als ein voreiliger Tweet – einen zeitlichen Vorlauf braucht. Hierzu gehört auch, dass über die Mechanismen der Verbreitung und Verstärkung von Desinformation und Propaganda aufgeklärt wird.⁷² Werden gezielt im Netz bestimmte Themen „gehypert“, sollten die verantwortlichen Redaktionen dem nachgehen und Sachaufklärung leisten. Journalisten müssen sich hier hüten, unter Verweis auf eine angeblich bestehende Chronistenpflicht bestimmte Nachrichten in den Fokus ihrer Berichterstattung zu stellen, bloß weil im Netz hierzu gerade eine hohe Aufmerksamkeit verzeichnet wird. Zu hoch ist u.a. das Risiko, dass diese durch gezielte Manipulationen interessierter Kreise befördert wurde.

5. Ausweitung des Online-Auftrags des freien und unabhängigen Rundfunks

Derzeit haben die Online-Angebote von ORF, ARD und ZDF in erster Linie die Funktion, lineare Sendungen zu begleiten und ggf. zu vertiefen. Ausnahmen sind erst nach dem Durchlaufen eines kosten- und zeitaufwändigen Verfahrens möglich. Eine solche starke Ausrichtung auf lineare Programme ist aber heute nicht mehr zeitgemäß und gefährdet die Umsetzung des zuvor beschriebenen demokratiebezogenen Auftrags des gemeinsamen und freien Rundfunks.⁷³ Zwar ist die Nutzungsdauer des Rundfunks nach wie vor hoch, jedoch schwimmt vor allem durch den Einsatz neuer Endgeräte (Smart TV, Google Chromecast, Smartphones) die Unterscheidung von linearen und nicht linearen Angeboten zunehmend. Dabei stehen die nicht linearen Angebote den linearen im Hinblick auf ihre Suggestivkraft, Breitenwirkung und Aktualität im Lichte der eingesetzten Personalisierungssysteme und viraler Effekte kaum

noch nach. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb frühzeitig klargestellt, dass der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch in Zeiten der Internetkommunikation alles andere als überholt ist.⁷⁴ Allerdings müssen jüngere Altersklassen dort abgeholt werden, wo sie ihre Medieninhalte beziehen – und dies ist nun einmal im Netz. Wenn die Jugend als Medienkonsument verloren geht, kann nicht mehr damit gerechnet werden, dass der gemeinsame und freie Rundfunk noch seinen besonderen Funktionsauftrag erfüllen kann. Dieser Gesichtspunkt war ausschlaggebend, in der Bundesrepublik ein gesondertes Jugendangebot im Netz („Funk“) zu initiieren. Da sich das Mediennutzungsverhalten jedoch Schritt für Schritt in der gesamten Bevölkerung umfassend verändert, ist die anstehende Reformaufgabe durch eine solche Maßnahme allein noch nicht erfüllt.

Grundsätzlich kann in einer freien Gesellschaft nicht sichergestellt werden, dass z.B. Nachrichten und Informationsangebote von ORF oder ZDF von den Bürgerinnen und Bürgern tatsächlich konsumiert werden. Grundlage einer zukunftsfähigen Informationsordnung ist es jedoch, dass zumindest die Möglichkeit besteht, auf ein Angebot zurückzugreifen, das Vielfalt der Meinungen im Netz präsentiert. Gerade in „Krisenzeiten“ und bei ausländischen Einflussnahmen auf die Willensbildung ist eine verlässliche und glaubwürdige Information des gemeinsamen und freien Rundfunks unerlässlich.

Daher sollten zukünftig die Online-Aktivitäten zu einem eigenständigen, vom linearen Programm unabhängigen Angebot ausgebaut werden.⁷⁵ Dies bedeutet, dass Inhalte vermehrt für den eigenen Online-Auftritt hergestellt und dort verbreitet werden müssen. Hierbei muss sichergestellt werden, dass sie auch über Suchmaschinen angemessen auffindbar sind.⁷⁶ Des Weiteren sollte eine intensivere Präsenz auf Drittplattformen wie YouTube oder Facebook ermöglicht werden. Durch diese Maßnahmen würde die Möglichkeit eröffnet, eine höhere Beteiligung der Nutzerschaft zu erreichen und für ein Mehr an Transparenz zu sorgen. Institutionen, die sich in erster Linie durch Gemeinwohlbelange legitimieren und daher einen hohen moralischen Standard für sich beanspruchen, müssen heutzutage in diesem Bereich viel stärker als früher aktiv werden, um nicht an Unterstützung in der Öffentlichkeit zu verlieren. Der Staat muss seine Pflicht, die demokratische Willensbildung zu gewährleisten, auch gegenüber den dominanten Internetunternehmen und sozialen Netzwerken durchsetzen.

IV. AUSBLICK

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kann einen gewichtigen Beitrag dazu leisten, den aufgezeigten Herausforderungen für die demokratische Öffentlichkeit entgegenzutreten. Im Rahmen seines Integrationsauftrags sollte er sich verstärkt darum bemühen, Polarisierungen abzubauen. Ziel muss es sein, auch im Netz einen Kommunikationsraum in der gesellschaftlichen Mitte zu erhalten. Hierbei sollte er mit anderen Kultur- und Wissenschaftsträgern, aber auch Gruppen der Zivilgesellschaft, zusammenarbeiten. Auch muss er stärker als bisher mit den Nutzerinnen und Nutzern in den Diskurs treten und sich für seine journalistischen Anliegen „werben“. Wichtiges Element ist weiterhin eine umfassende und sachliche Berichterstattung, die nicht der Versuchung erliegt, den Aufregungen des Mediengeschäfts nachzulaufen. Gestiegen ist der Bedarf, dem Publikum die Funktionsweise algorithmengestützter Kommunikation und die digitalen Medien insgesamt zu erklären. Insbesondere in Wahlkampfzeiten müssen (ausländische) Desinformationsstrategien und Propaganda aufgedeckt werden. Die Faktencheck-Initiativen haben schon bei den letzten Bundestagswahlen wichtige Aufklärungsarbeit geleistet.

Ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk diese Chancen angemessen wahrnehmen kann, ist derzeit noch nicht ausgemacht. Die Ausweitung des Online-Auftrags kommt nur schleppend voran. Widerstand üben hiergegen oft Zeitungsverleger, die zu wenig das Zusammenspiel der verschiedenen Medien zur Sicherung einer freien politischen Willensbildung im Blick haben und die Synergieeffekte verkennen, die öffentlich-rechtlich organisierter Qualitätsjournalismus auch für die Akzeptanz der Printmedien in der Bevölkerung haben kann. Den Geschwindigkeitswettbewerb gegen die Internet-Giganten „Twitter“ und „Snapchat“ werden journalistisch gestaltete Medien immer verlieren. Den Glaubwürdigkeitswettbewerb können sie noch gewinnen, allerdings nur gemeinsam.⁷⁷

Eine Beschränkung des Rundfunks auf rein videobasierte Beiträge im Netz widerspricht der Natur des Internets, welches gleichermaßen als Plattform für Video, Ton und Text fungiert.⁷⁸ Texte werden überdies vor allem zur Verbreitung aktueller Nachrichten auf mobilen Endgeräten eingesetzt. Dies betrifft den Kernbereich des öffentlich-rechtlichen Auftrags. Von diesem Markt kann der Rundfunk schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht verdrängt werden. Statt sich untereinander zu bekriegen, sollten Presse und Rundfunk gemeinsam eine Strategie entwickeln, wie der Übermacht der amerikanischen Internetunternehmen Paroli geboten werden kann.⁷⁹ Ein auf rationalen Diskurs ausgerichtetes Modell der

demokratischen Willensbildung musste schon immer gegenüber Anfeindungen verteidigt werden. Diese Erfahrung ist in den letzten Jahren aus dem Blickfeld geraten. Heute sind neue und energische Anstrengungen erforderlich, um die Fundamente der demokratischen Willensbildung zu verteidigen.

* Der Autor ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Direktor der öffentlich-rechtlichen Abteilung des Instituts für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht (ITM). Er dankt Dr. Marius Stracke und Maximilian Hemmert-Halswick für die Unterstützung bei der Materialrecherche und Schlussredaktion.

¹ Anklageschrift des US-Sonderermittlers Mueller, Case No. 1:18-cr-00032-DLF, S. 6; siehe auch Holznel, MMR 2018, 18 (18) m.w.N.

² Hierzu vgl. die einflussreiche Ausarbeitung von Sunstein, #republic. Devided democracy in the age of social media, 2017

³ Dörner, Politainment: Politik in der medialen Erlebnisgesellschaft, 2001; Meyer/Schicha, Medieninszenierung zwischen Informationsauftrag und Infotainment, in Schicha/Brosda (Hrsg.), Politikvermittlung in Unterhaltungsformaten, 2002, 53; Bruns/Marcinkowski, Politische Informationen im Fernsehen. Eine Längsschnittstudie zur Veränderung der Politikvermittlung in Nachrichten und politischen Informationssendungen, 1997.

⁴ Überblick z.B. bei Cornils in Binder/Versting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, Präambel, Rn. 16.

⁵ Vgl. BVerfGE 73, 118 (157); BVerfGE 74, 297 (324).

⁶ Holznel/Dörr/Picot, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, 2016, 16 ff.

⁷ Hierzu Kluth/Schulz, Konvergenz und regulatorische Folgen, Gutachten im Auftrag der Rundfunkkommission der Länder, 2014; Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, Bericht Juni 2016.

⁸ BVerfGE 20, 162 (174).

⁹ BVerfGE 8, 51 (68).

¹⁰ BVerfGE 5, 85 (135).

¹¹ Gerhards/Neidhardt, Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit, 1990, S. 11.

¹² BVerfGE 5, 85 (135).

¹³ BVerfGE 5, 85 (205); 7, 198 (212, 219); 20, 162 (174 ff.); 25, 256 (265).

¹⁴ BVerfGE 7, 198 (208).

¹⁵ BVerfGE 52, 283 (296); 113, 63 (76).

¹⁶ BVerfGE 83, 238 (296).

¹⁷ BVerfGE 90, 60 (87); 119, 181 (215).

¹⁸ Hierzu Holznel, Rundfunkrecht in Europa, 1996, 97 ff.

¹⁹ BVerfGE 7, 198 (208); 77, 65 (74).

²⁰ Vgl. § 10 Abs. 1 und § 54 Abs. 2 RStV.

²¹ § 10 Abs. 1 sowie § 7 Abs. 3 RStV.

²² Dieser Grundsatz ist durch die Rechtsordnung vielfältig geschützt. 1-2 Belege: Dementsprechend sind bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen nicht von der Meinungsfreiheit umfasst: vgl. BVerfGE 99, 197; BVerfGE 90, 247, und § 6 LPG NRW legt beispielsweise der Presse eine Wahrheitspflicht auf.

²³ BVerfGE 121, 30 (52 ff.).

²⁴ Holznel, VDSIRL 68 (2009), 381 (386); siehe auch Art. 10 Abs. 3 EUV sowie hierzu Nettesheim in Grabitz/Hilf/ders., Das Recht der Europäischen Union, 62. EL 2017, Art. 10 EUV, Rn. 82 ff.

²⁵ Hierzu jüngst die Entscheidung des BVerfG zu einem Statement der Bundesbildungsministerin Wanka, Urteil des Zweiten

- Senats vom 27. Februar 2018 2 BvE 1/16 – Rn. 1-81.
- ²⁶ BVerfGE 121, 30 (52).
- ²⁷ EGMR, Ur. v. 10.12.2007, Nr. 69698/01, Rn. 110 – Stoll/Schweiz = NJW-RR 2008, 1141 (144).; Hartmann, Indikatoren für Medienfreiheit und Medienvielfalt in der Rechtsprechung des EGMR und BVerfG, in Holznapel/Polyak, Medienfreiheit unter Druck, 2016, 38 (45 ff.).
- ²⁸ BVerfGE 83, 238 (298).
- ²⁹ BVerfGE 83, 238 (297).
- ³⁰ BVerfGE 73, 118 (155) (sog. „Niedersachsen“-Urteil).
- ³¹ Holznapel/Dörr/Picot, a.a.O., 69 ff.
- ³² BVerfGE 119, 181 (214); hierzu auch die Anmerkung von Scheuer, MMR 2007, 770 (777 f.); daneben BVerfGE 121, 30 (51 f.) mit Anmerkung von Holznapel, MMR 2008, 591 (596).
- ³³ Katz, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1996, Vol. 546 Issue 1, S. 22 (23); Sunstein, a.a.O., S. 7.
- ³⁴ vgl. Eifert in Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, § 10 Rn. 29 ff. für den öffentlichen Rundfunk und Bumke/Schuler-Harms/Schulz in Binder/Vesting, Beck'scher Rundfunkkommentar, 4. Auflage 2018, § 20 Rn. 13.
- ³⁵ BVerfGE 83, 238 (331 ff.).
- ³⁶ BVerfGE 90, 60 (90 ff.); BVerfGE 119, 181 (219 ff.).
- ³⁷ § 1 Abs. 3 ORF-G; § 11 Abs. 2 RStV.
- ³⁸ §§ 1 Abs. 3, 10 Abs. 5 ORF-G; § 11 Abs. 2 RStV.
- ³⁹ §§ 10 Abs. 1-3 und 6 ORF-G; § 5 Abs. 2 und 4 WDR-G.
- ⁴⁰ § 7 Abs. 9 RStV.
- ⁴¹ BVerfGE 14, 121 (137 f.); 24, 300 (354 f.); 34, 160 (163 f.); 48, 271 (277 f.).
- ⁴² Siehe etwa § 8 Abs. 1 WDR-G.
- ⁴³ Holznapel, *Die Verwaltung* 2001, Beiheft 4, 81 (88 f.).
- ⁴⁴ Siehe etwa Neuberger, Versuch über das Internet, in Diemand/Hochmuth/Lindner/Weibel (Hrsg.), *Ich, Wir und Die Anderen. Neue Medien zwischen demokratischen und ökonomischen Potenzialen II* 2009, 188 (193).
- ⁴⁵ Lischka/Stöcker, *Digitale Öffentlichkeit – Wie algorithmische Prozesse den gesellschaftlichen Diskurs beeinflussen*, 2016, S. 18.
- ⁴⁶ Brennan, *Gegen Demokratie. Warum wir die Politik nicht den Unvernünftigen überlassen dürfen*, 2016, S. 85.
- ⁴⁷ Paal/Hennemann, ZRP 2017, 76 (76).
- ⁴⁸ Newman/Fletcher/Kalogeropoulos/Lewy/Nielsen, *Reuters Institute Digital News Report 2017*, S. 10; Goldhammer/Scholl, *Media Perspektiven*, 2017, 486 (490).
- ⁴⁹ Diese Metapher ist von Pariser eingeführt worden, siehe ders., *The Filter Bubble: What the internet is hiding from you*, 2011.
- ⁵⁰ So die Definition von Pariser, zitiert nach Lischka/Stöcker, a.a.O., 2016, S. 37.
- ⁵¹ Lischka/Stöcker, a.a.O., S. 26; Paal/Hennemann, ZRP 2017, 76 (76).
- ⁵² Drexler, ZUM 2017, 529 (531).
- ⁵³ Hierzu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, *Algorithmen im Medienbereich – Gesetzlicher Regelungsbedarf*, 2017, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/blob/529616/bbe3de30880170a7b710e5c8732b7c06/wd-10-048-17-pdf-data.pdf> [27.02.2018].
- ⁵⁴ Dieser Begriff wurde durch den US-amerikanischen Rechtswissenschaftler Cass R. Sunstein geprägt, vgl. z.B. Ders., a.a.O., S. 5; Stark/Magin/Jürgens, *Ganz meine Meinung? Informationsintermediäre und Meinungsbildung*, 2017, S. 32.
- ⁵⁵ Schmidt et al, *Zur Relevanz von Online-Intermediären für die Meinungsbildung*, 2017, S. 26 f.
- ⁵⁶ Zollo et al, *Debunking in a World of Tribes*, 2015, S. 11.
- ⁵⁷ Schweiger, *Der (des)informierte Bürger im Netz*, 2017, S. 134 ff.; Stark/Magin/Jürgens, a.a.O., S. 33.
- ⁵⁸ Benkler/Faris/Roberts/Zuckerman, *Study: Breitbart-led right-wing media ecosystem altered broader media agenda*, online abrufbar unter <https://www.cjr.org/analysis/breitbart-media-trump-harvard-study.php> [27.02.2018].
- ⁵⁹ Siehe Brühl/Brunner/Ebitsch, *Der Facebook-Faktor, wie das soziale Netzwerk die Wahl beeinflusst*, online abrufbar unter <http://gfx.sueddeutsche.de/apps/e502288/www/> [27.02.2018]; hierzu auch Holznapel, *Aufgabe eines Bindemittels*, in ORF, *Texte Heft 20 – Öffentlich-Rechtliche Qualität im Diskurs*, 2017, 36 (38).
- ⁶⁰ Siehe Holznapel/Dörr/Picot, a.a.O., 17, 45 f.
- ⁶¹ Etwa am Beispiel von Journalisten nachgewiesen von Preuß/Tetzlaff/Zick, *Publizieren wird zur Mutprobe, Studie zur Wahrnehmung von und Erfahrungen mit Angriffen unter Journalist_innen*, 2017, S. 8, online abrufbar unter <https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Studie-hatespeech.pdf> [27.02.2018]; siehe auch die forsa-Umfrage *Ethik im Netz / Hate Speech* im Auftrag der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (lfm), 2017, online abrufbar unter http://www.lfm-nrw.de/fileadmin/user_upload/lfm-nrw/Service/Veranstaltungen_und_Preise/Medienversammlung/2016/EthikimNetz_Hate_Speech-PP.pdf [27.02.2018].
- ⁶² Gensing, *Wie Trolle den Wahlkampfmanipulieren*, Tagesschau.de v. 20.02.2018, abrufbar unter: <https://faktenfinder.tagesschau.de/inland/manipulation-wahlkampf-101.html>.
- ⁶³ Eine Analyse über die (internationalen) Einflüsse durch Social-Media-Aktivitäten auf den Bundestagswahlkampf findet sich bei Applebaum/Pemerantsev/Smith/Colliver, *„Make Germany great again“*. Kremlin, Alt-Right and international influences in the 2017 German elections, 2017, online abrufbar unter <https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2017/12/Make-Germany-Great-Again-ENG-061217.pdf> [27.02.2018].
- ⁶⁴ Grundlegend BVerfGE 5, 85 (141).
- ⁶⁵ Lefilliatre, *La loi contre les fake news est prete*, Liberation v. 12.02.2018, aufrufbar unter: http://www.liberation.fr/france/2018/02/12/la-loi-contre-les-fake-news-est-prete_1629176; Entwurf eines „Honest Ads Act“ v. 19.10.2017, 115th Congress, 1st Session, S. 1989.
- ⁶⁶ Siehe hierzu Gensing, *Deutschland – ARD-Faktencheck im Bundestagswahlkampf 2017*, in Holznapel/Steuil (Hrsg.), *Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Zeiten des Populismus*, S. 133 ff.; Unterberger, *Vertrauensbemühungen ausweiten*, in Holznapel/

- Steul (Hrsg.), a.a.O., S. 106 (S. 108 f.); Katsirea, Debatte um die von Fake News ausgehenden Gefahren und Reaktionsmöglichkeiten, in Holznapel/Steul (Hrsg.), a.a.O., S. 114 (S. 124 f).
- ⁶⁷ Hierzu Reckwitz, Die Gesellschaft der Singularitäten, 4. Auflage 2017.
- ⁶⁸ BGH NJW-RR 2017, 31 (33 ff.); Schlüter, Verdachtsberichterstattung – Zwischen Unschuldsvermutung und Informationsinteresse, München 2011, S. 91-124; Molle, Die Verdachtsberichterstattung, ZUM 2010, 331 ff.
- ⁶⁹ Belegt ist ein Anstieg der Suizidrate um fast zehn Prozent in den Monaten, die auf den Selbstmord des beliebten Schauspielers im August 2014 folgten. Die von Williams gewählte Methode der Strangulation wurde sogar mehr als 30 Prozent häufiger benutzt. So die Studie der Columbia University in New York „Increase in suicides the months after the death of Robin Williams in the US“, (<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0191405>) php [27.02.2018].
- ⁷⁰ Wiebe/Kreutz, Native Advertising – Alter Wein in neuen Schläuchen? (Teil 1), WRP 2015, S. 1055, Rn. 6 ff.
- ⁷¹ Hierzu jüngst umfangreich Pörksen, Die große Gereiztheit: Wege aus der kollektiven Erregung, 2018.
- ⁷² Applebaum/Pemerantsev/Smith/Colliver, a.a.O., S. 21.
- ⁷³ Holznapel/Dörr/Picot, a.a.O., 94 ff.; daneben Holznapel, Neue Herausforderung für die demokratische Öffentlichkeit und die Perspektiven für das Medienrecht, in Berka/Holoubek/Leitl-Staudinger (Hrsg.), Meinungs- und Medienfreiheit in der digitalen Ära: Eine Neuvermessung der Kommunikationsfreiheit / Zwölftes Rundfunkforum, 2017, 15 (35 f.).
- ⁷⁴ BVerfGE 119, 181 (214).
- ⁷⁵ Siehe zu diesen Vorschlägen Holznapel/Dörr/Picot, a.a.O., 96 f.
- ⁷⁶ Hierzu Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, Bericht Juni 2016, 7.
- ⁷⁷ So auch Raue, epd medien 2018 Nr. 8, 3.
- ⁷⁸ Siehe statt vieler Neuberger/Lobigs, Die Bedeutung des Internets im Rahmen der Vielfaltssicherung, Gutachten im Auftrag der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), 2010, 27 ff. sowie Kluth/Schulz, Konvergenz und regulatorische
- ⁷⁹ Holznapel/Böer, Ad Legendum 2018, 5 (10 f.).

GEGEN DIE POST-DEMOKRATIE: DIE ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN MEDIEN IM DIGITALEN ZEITALTER

PROF.^{IN} DR.^{IN} CLAUDIA RITZI, UNIVERSITÄT TRIER

Betrachtet man die Informations- und Handlungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, so waren die Ausgangsbedingungen für demokratisches Handeln in westlichen Demokratien wohl nie besser: Politische Freiheitsrechte werden umfassend geachtet, es gibt mehr Möglichkeiten zur direktdemokratischen Mitbestimmung als Mitte des 20. Jahrhunderts und das Angebot an politischen Informationen ist im so genannten „digitalen Zeitalter“ größer denn je. Dennoch ist in der wissenschaftlichen Literatur seit einigen Jahren die Rede von einer langsamen Transformation etablierter Demokratien zu „Postdemokratien“. Unterstützt durch das Hegemonialwerden neoliberaler Denkweisen trete an die Stelle der Selbstregierung des Volkes ein politisches System, das weit mehr durch die Interessen von Unternehmen, Verbänden und gesellschaftlichen Eliten gesteuert werde als durch die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger.

Die massenmedial vermittelten politischen Diskurse verkommen gemäß der postdemokratischen Kritik – ebenso wie Wahlkämpfe – zunehmend zum „Spektakel: Sie dienen der Unterhaltung ihrer „Konsumenten“, aber bestimmen nur noch scheinbar die Geschehnisse des politischen Gemeinwesens. Ihr vergleichsweise geringer Entertainment-Faktor führe dazu, dass fachliche Auseinandersetzungen über komplexe politische Problemlagen kaum mehr massenmediale Aufmerksamkeit gewinnen könnten, während Personalisierung und Skandalisierung an Bedeutung im politischen Prozess gewinnen. Im Schatten von Inszenierungen der Demokratie würden – so argumentieren Autoren wie Colin Crouch (2008), Jacques Rancière (2002) und Sheldon Wolin (2001, 2008) – die eigentlichen politischen Entscheidungen fast unbemerkt von der Öffentlichkeit gefällt, obwohl etliche Medien umfangreich berichten (z.B. Zeitungen, Nachrichtensendungen, Magazine, politische Dokumentationen, „Brennpunkte“). Postdemokratische Theoretikerinnen und Theoretiker rekonstruieren politische Entscheidungen vornehmlich als Produkt der Interaktion von gewählten Repräsentanten, parteipolitischen Strategen und Lobbyisten. Eine solche Situation widerspricht nicht nur dem Ideal der demokratischen Selbstregierung der Bürgerinnen und Bürger, sie führt gemäß der Analyse der Theoretikerinnen und Theoretiker der Postdemokratie auch zu stetig wachsender Ungleichheit in der Bevölkerung und zu einer Ökonomisierung aller Lebensbereiche.

So umstritten die postdemokratische Krisendiagnose im Detail sein mag (vgl. Richter 2006), so bedenklich sind die Symptome der Postdemokratisierung in der Zusammenschau. Denn ohne Zweifel hat sich der poli-

tische Prozess in den letzten drei Jahrzehnten maßgeblich gewandelt: Trans- und supranationale Institutionen wie die Europäische Union haben an Bedeutung gewonnen, Parteien an Rückhalt in der Bürgerschaft verloren (vgl. Mair 2013; Tormey 2015). Der Einfluss großer (Medien-) Konzerne ist nicht zuletzt in Folge der digitalen Technologien gewachsen und vor allem regionale Tageszeitungen drohen ihre Stellung als wichtige Quelle politischer Information in wachsenden Teilen der Bevölkerung zu verlieren. Öffentlich-rechtliche Medien¹ können angesichts solcher Entwicklungstendenzen ein Fels in der Brandung sein: Sie haben das Potenzial, die Demokratie vor der Postdemokratisierung zu schützen, indem sie eine politische Berichterstattung von hoher Quantität und herausragender Qualität garantieren.

Doch erfüllen die öffentlich-rechtlichen Medien in Deutschland diese Funktion eines Bollwerks gegen die zunehmende Postdemokratisierung? Oder sind Defizite in ihrem Handeln zu identifizieren, die in den letzten Jahren dazu beigetragen haben, dass auch hierzulande postdemokratische Entwicklungen zu beobachten waren? Diesen Fragen geht der vorliegende Artikel nach. Zudem werden Weichenstellungen für eine erfolgreiche Verwirklichung des demokratischen Auftrages durch die öffentlich-rechtlichen Medien im digitalen Zeitalter diskutiert. Denn die neuen Technologien eröffnen nicht nur andere Übertragungs- und Empfangswege, sondern sie ändern die Möglichkeiten und Muster des Medienkonsums – und damit auch die Konkurrenzverhältnisse auf dem Medienmarkt – fundamental. Dies stellt die öffentlich-rechtlichen Sender einerseits vor die Herausforderung, auch weiterhin eine angemessene Reichweite für ihre politischen Inhalte zu erzielen. Andererseits gilt es Formen der Kooperation mit Tageszeitungen und Newsportalen zu finden, die einen fairen Wettbewerb zwischen Akteuren unterschiedlicher Organisations- und Finanzierungsmodelle erlauben.

Die Argumentation des Beitrags erfolgt in fünf Schritten: Zunächst wird erörtert, was die Postdemokratie kennzeichnet und welche Bedeutung der politischen Öffentlichkeit im Prozess der (Verhinderung von) Postdemokratisierung zukommt. Und es werden Kennzeichen und Bedingungen von politischer Berichterstattung dargelegt, die einen hohen „public value“ aufweist (Abschnitt 1). Der zweite Teil der Überlegungen widmet sich den Potenzialen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Schutzinstanz vor einer Postdemokratisierung (Abschnitt 2). Im dritten Abschnitt wird der Blick auf die aktuellen demokratischen Leistungen des öffentlich-rechtlichen Programmangebots geworfen. Hier wird auch konkret gefragt, wie die demokratische Leistungsfähigkeit der Angebote und

¹ Die folgenden Aussagen spiegeln die Überzeugungen der Verfasserin, nicht von ARD oder ORF wider. Alle Ausführungen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk beziehen sich – sofern sie länderspezifisch sind – auf Deutschland.

ihre Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürger erhöht werden kann. Im vierten Abschnitt wird darauf aufbauend erörtert, welche Herausforderung aus der Verbreitung digitaler Technologien, maßgeblich des World Wide Webs (www), resultieren und wie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angemessen darauf reagieren können. In einem Fazit (Abschnitt 5) werden zentrale Aspekte der Überlegungen zusammengefasst.

1. Postdemokratie, die politische Öffentlichkeit und die Medienunternehmen

In den Ausführungen des britischen Soziologen Colin Crouch ist die Postdemokratisierung politischer Systeme besonders prägnant beschrieben. Postdemokratische Verfallsprozesse werden hier maßgeblich durch vier Merkmale charakterisiert, die nach Ansicht der postdemokratischen Theoretikerinnen und Theoretiker in zunehmendem Maße in westlichen Demokratien beobachtet werden können:

- (1) Erstens verliert die grundlegenden demokratischen Institutionen und Prozesse an Bedeutung für die politische Entscheidungsfindung. Sie bleiben auf der formal-institutionellen Ebene zwar erhalten, so dass der Blick von außen, ohne Kenntnis der internen Funktionsweisen, sie für intakt hält. Faktisch dienen parlamentarische Debatten, Ausschusssitzungen, Pressemitteilungen usw. in etablierten, westlichen Demokratien jedoch zunehmend weniger der politischen Deliberation und Entscheidungsvorbereitung. Die eigentlichen Entscheidungen würden stattdessen in elitären Kreisen vereinbart und in intransparenten Verfahren lanciert.
- (2) Die Parteipolitik wird in der Postdemokratie zunehmend von Inhalten befreit. An die Stelle klarer parteipolitischer Programmatik treten personalisierte Wahlkampfstrategien, die als relevanter für den Wahlerfolg als inhaltliche Versprechen erachtet werden. Politische Parteien degenerieren also zu „Apparaten zum Stimmenfang“ (Crouch 2008: 7), als Mittler zwischen politischer Elite, dem intermediären System und der Bevölkerung werden sie zunehmend irrelevant. Die Aufgabe der Informationsgewinnung über Bedürfnisse und Präferenzen übernehmen in der Postdemokratie Meinungsforschungsinstitute. Die „politische Klasse“ trete gegenüber ihren Wählerinnen und Wähler zunehmend wie eine „Firma“ gegenüber ihren Kunden auf.
- (3) Die Inhalte der Politik entstehen in der Postdemokratie als Folge des Zusammenwirkens politischer und ökonomischer Eliten. Die Vertreter wirtschaftlicher Interessen, vor allem jener von transnational agierenden Konzernen und Finanzinstituten, säßen heute nicht mehr in der Lobby, also vor den Kabinettsälen der Regierungen, sondern seien unmittelbar an der Entscheidungsfindung beteiligt. Im Schatten der politischen Inszenierung werde „die reale Politik hinter verschlossenen Türen gemacht“ (ebd. 10).

(4) Politische Entscheidungen sind folglich nicht mehr unmittelbar an den Input der Bürgerinnen und Bürger rückgekoppelt und dienen dem Gemeinwohl höchstens auf eine indirekte Weise: als Resultate einer im besten Fall prosperierenden Wirtschaft. Die Bürgerinnen und Bürger werden in der Postdemokratie also zwar nicht *de jure*, aber *de facto* entmachtet. Trotz der demokratischen Institutionen kann nicht mehr von einer wirklichen Selbstregierung die Rede sein.

Auch in den Konzeptionen des amerikanischen Politikwissenschaftlers Sheldon Wolin und des französischen Philosophen Jacques Rancière beschreibt Postdemokratie eine Scheindemokratie im institutionellen Gehäuse einer vollwertigen Demokratie. Ihre Arbeiten sind von Theorien radikaler Demokratie geprägt: Sowohl Wolin als auch Rancière schätzen die Bedeutung institutioneller Aspekte der Demokratie als weit unbedeutender ein als Colin Crouch. „Wahre“ Demokratie ist für sie ein Merkmal gesellschaftlicher Interaktion, deren Qualität nur bedingt von institutionellen Arrangements (wie beispielsweise dem Wahlsystem) abhängt (vgl. Ritzi 2014). Ebenso wie Crouch sind alle Theoretikerinnen und Theoretiker der Postdemokratie jedoch der Auffassung, dass sich ab den 1970er Jahren eine neoliberale Hegemonie in westlichen Demokratien etabliert hat, welche eine Vermachtung des politischen und individuell-privaten Lebens durch ökonomische Interessen bewirkt und somit der Postdemokratisierung den Weg geebnet hat (vgl. Crouch 2011; Rancière 2002; Wolin 2008; Brown 2006; Mouffe 2011).

Der Neoliberalismus ist eine ökonomische Theorie, die wirtschaftlichen Interessen Vorrang vor Sozialstaatlichkeit und einem egalitär orientierten Gemeinwohlverständnis einräumt. Sie wurde ab den 1970er Jahren politisch einflussreich, zunächst vor allem im angelsächsischen Sprachraum und später auch in anderen westlichen Demokratien. Den freien, politisch möglichst wenig regulierten, Markt sehen neoliberale Theoretiker wie Friedrich August von Hayek (2005) oder Milton Friedman (2004) als das beste Mittel, um die Befriedigung individueller und gesellschaftlicher Bedürfnisse zu erreichen. Sie plädieren deshalb für politische Deregulierung, Privatisierung und die Stärkung individueller Verantwortung in westlichen Gesellschaften.

Postdemokratische Theoretikerinnen und Theoretiker kritisieren nicht zuletzt den universalen Anspruch des Neoliberalismus. Es gehöre „zur neoliberalen Strategie, das ökonomische Denken auf alle Teile der Gesellschaft auszudehnen, so dass nirgendwo mehr andere Werte gelten können“ (Crouch 2011: 153f.). Eine solche Intrusion ökonomischer Logik in alle Lebensbereiche, alle Teile der Gesellschaft und alle Politikfelder ist aus demokratiethoretischer Sicht nicht unproblematisch (vgl. Merkel 2014): denn die hohe Wertschätzung der lenkenden Kraft des Marktes und die weitgehende Ablehnung politischer Steuerung und Umverteilung im Neoli-

beralismus stehen im Widerspruch zu demokratischen Grundwerten, allen voran zur Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger. Zudem wird kritisiert, dass der individualismuszentrierte Ansatz des neoliberalen Denkens die Bedeutung gesellschaftlicher Integration und Gemeinschaft unterschätzt und Werte wie Solidarität unterminiert. Relevant seien nur noch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit jedes Einzelnen und des Kollektivs. Doch eine formale Demokratie, die nur noch ökonomischen Kalkülen und ökonomischer Logik folgt, ist für viele Demokratietheoretikerinnen und -theoretiker deshalb nur ein Schatten ihrer Selbst. Sie ist eine Postdemokratie.

Die Massenmedien in der Postdemokratie

Den Massenmedien kommt im Kontext der Demokratie eine besondere Bedeutung zu. „Political information is to democratic politics, what money is to economics: it is the currency of citizenship“ (Delli Carpini/Keeter 1996: 8) – und politische Informationen werden in der modernen Gesellschaft maßgeblich massenmedial vermittelt. Doch Massenmedien können nicht nur demokratische Strukturen ermöglichen, sondern auch zur Etablierung und Stabilisierung postdemokratische Systeme beitragen. Und nach Ansicht der postdemokratischen Autoren tun sie das seit einigen Jahren verstärkt.

So beklagt Crouch einen Verfall öffentlicher Kommunikation und bezeichnet ihn als „Symptom des besorgniserregenden Gesundheitszustands“ der Demokratie (Crouch 2008: 63f.). Medienunternehmen zählt er zu den „Schlüsselinstitutionen der postdemokratischen Welt“ (ebd.: 45). Die Konzentration und Kommerzialisierung des Medienmarktes und der Bedeutungsverlust öffentlich-rechtlicher Medienangebote (in jenen Ländern, wo es öffentlich-rechtliche Medien gibt), haben nach Ansicht von Crouch zu einer übermäßigen Wettbewerbsorientierung der journalistischen Angebote geführt. Nachrichtenangebote in Rundfunk und Tageszeitungen müssten mittlerweile jeden Tag um die Aufmerksamkeit ihrer Rezipienten und um die Mittel der Werbetreibenden kämpfen – was „automatisch“ (ebd.: 64) zu Vereinfachung und Sensationalismus führe. Einzelne Angebote und Programme, die auf gesellschaftliche Eliten zugeschnitten sind, enthielten zwar auch komplexe politische Argumentationen und differenzierte Darstellungen. Bei Nachrichten v. a. von kommerziellen Anbietern, „die für ein Massenpublikum produziert werden, handelt es sich [jedoch, C.R.] um eine sehr spezielle Ware, angesichts ihres vergänglichen Charakters sind sie in der Regel nicht besonders seriös und komplex“ (Crouch 2008: 64ff.). Noch dazu sei die Marktposition, die man (jenseits des Internets) benötige, um hohe Quoten oder Auflagen zu erzielen, nur unter Einsatz von großen Kapitalmengen zu erlangen, so dass Konzentrationsprozesse im klassischen Medienmarkt nur schwer aufzuhalten seien.

Die wachsende Macht von Digitalkonzernen diskutiert Crouch in seinem wegweisenden Essay zur Postdemokratie noch nicht. In seinem jüngsten Buch „Die bezifferte Welt“ (Crouch 2015) beklagt er jedoch die „Neigung des Neoliberalismus“ (ebd.: 13) zur Manipulation von Information und die Diskreditierung von Fachwissen. Als profitorientierte Großkonzerne zählen Facebook, Google und andere Internetgiganten zweifelsohne zur Gruppe der neoliberalen Akteure, welche der Dominanz des Geldes die Entwicklung der demokratischen Gesellschaft unterordnen.

Politiker, die dem Druck des Wahlerfolgs ausgesetzt sind, müssten sich dem neuen massenmedialen Kommunikationsstil anpassen, da sie ansonsten kaum Aufmerksamkeit für ihre Thesen und somit auch keine Wahlen gewinnen könnten. Sowohl die zentralen Akteure der politischen Berichterstattung als auch die gemäß den Zielvorgaben ihrer Arbeitgeber handelnden Journalisten haben somit ein Interesse daran, die Botschaften so pointiert und personalisiert wie möglich zu gestalten – auch wenn dies auf Kosten der sachlichen Argumentation und Differenziertheit geht. Kurz zusammengefasst: „Das kommerzielle Modell triumphiert [...] über andere Formen der politischen Kommunikation. Der Konsument hat über den Staatsbürger gesiegt“ (ebd. 67).

Auch Sheldon Wolin setzt sich mit Veränderungen des Medienmarktes, vor allem in den USA, auseinander. In seinem Buch „Democracy Incorporated“ beschreibt er gewandelte Arbeitsweisen und Arbeitsbedingungen in den Medienunternehmen sogar als mitverantwortlich für die demokratische Transformation. Die zunehmend vom Markt „inkorporierte“ Demokratie folge – mit nur wenigen Jahren Abstand – dem Beispiel der Massenmedien, welche Entwicklung von primär gemeinwohl- zu hin zu primär profitorientierten Organisationen, zuerst durchlaufen hätten. Wo früher eigentümergeführte Regional- und Lokalzeitungen hohe Auflagen erzielen konnten, agierte nun fast flächendeckend eine kleine Zahl von Großkonzernen, die ihren Sitz meist in den Metropolen der Ost- und Westküste sowie dem Silicon Valley haben.

Die Konsequenz dieser Entwicklung ist nicht nur eine schrumpfende Vielfalt massenmedialer Angebote im Print- und Rundfunkmarkt. Auch inhaltliche Veränderungen der Berichterstattung sind laut Wolin charakteristisch für den gewandelten Medienmarkt: „Growing inequalities of power – reflected, for example in the influence of lobbyists or the concentration of media ownership – render increasingly difficult the mustering of power for a politics that seeks to ameliorate inequalities“ (Wolin 2008: 196). Neben den Konzentrationsprozessen beklagen die postdemokratischen Theoretikerinnen und Theoretiker also auch einen Qualitätsverlust der massenmedial verbreiteten Inhalte. Die Vielzahl der via Internet vermittelten Informationsangebote bringt somit auch keine Immunisierung gegen die Postdemokratie mit sich. Vielmehr gilt im 21.

Jahrhundert mehr denn je: Nicht die Masse der Informationsangebote bestimmt über die Qualität einer demokratischen Öffentlichkeit, sondern entscheidend sind die transportierten Inhalte.

Funktionen und Merkmale demokratischer Öffentlichkeit

Nur eine inhaltlich vielfältige Berichterstattung kann also die Basis dafür legen, dass die politische Öffentlichkeit jene Funktionen erfüllt, von denen die Demokratie abhängt. Denn unabhängig davon, welche normativen Ansprüche im Einzelnen an sie gestellt werden, die Ermöglichung und Herstellung von Legitimität stellt die zentrale Aufgabe der Öffentlichkeit in allen zeitgenössischen Demokratietheorien dar. „Legitimität als eine demokratietheoretische Fundamentalkategorie politischer Kommunikation knüpft den Geltungsanspruch politischer Herrschaft an eine kommunikative Begründungsleistung“, schreibt hierzu Ulrich Sarcinelli (2011: 89f.). Wo Macht, wie in der Demokratie, begründungs- und zustimmungspflichtig ist, ist sie darauf angewiesen, dass es eine öffentliche Sphäre gibt, in der sich jene Akteure Gehör verschaffen können, die Macht innehaben oder erlangen möchten. Und vor allem gilt auch umgekehrt, dass sie Herrschaft des Volkes nur dann gewährleistet ist, wenn die Bürgerinnen und Bürger Zugang zu einem Kommunikationsnetzwerk haben, über das sie ihre Probleme, Interessen, Präferenzen und Kritik artikulieren können.

Friedhelm Neidhardt (1994) hat vor diesem Hintergrund auf drei Funktionsbestimmungen von Öffentlichkeit hingewiesen: Die Sammlung von Themen, Informationen und Meinungen; die Verarbeitung derselben und die Weitergabe der Ergebnisse dieses Verarbeitungsprozesses. Auf der ersten Stufe sei die Offenheit entscheidend: „Öffentlichkeit soll offen sein für alle gesellschaftlichen Gruppen wobei für alle Themen und Meinungen von kollektiver Bedeutung“ (ebd., Herv. im Original). In dem Maße, indem dies gewährleistet sei, könne Öffentlichkeit eine Transparenzfunktion erfüllen. Auf der zweiten Prozessstufe erfülle Öffentlichkeit eine „Validierungsfunktion“, da hier entschieden werde, welche Ansprüche vom politischen System als relevant oder gerechtfertigt betrachtet werden. Auf der dritten Ebene wird der Öffentlichkeit von Neidhardt eine „Orientierungsfunktion“ zugeschrieben, da sie es den Bürgerinnen und Bürgern ermögliche, die Autorität der Politikerinnen und Politiker zu stärken oder zu hinterfragen. Andere Autoren ergänzen dieses Liste noch um die „Kontrollfunktion“ und die „Informationsfunktion“ (Peters 2007: 62ff.). Kurt Imhof fügt dem noch die „Integrationsfunktion“ hinzu, da nur in der politischen Öffentlichkeit „das, was wir nicht anders als immer auch in politischem Sinne ‚Gesellschaft‘ nennen können“, beobachtet und gestaltet werden könne (Imhof 2008: 72). Zudem ergänzt er die „politisch-rechtliche“ Funktion, da in der Öffentlichkeit die Geltungsbe-

reiche von Recht und Ordnung definiert würden (ebd.).

Um diese vielfältigen und anspruchsvollen Funktionen zu erfüllen, muss eine demokratische Öffentlichkeit von hoher Qualität folgende Merkmale aufweisen (vgl. Ritzi 2014):

(1) Sie muss eingebettet sein in einen rechtlichen Kontext, der eine freie Meinungs- und Willensbildung garantiert. Effektive Presse- und Informationsfreiheiten sind dafür konstitutiv.

(2) Die Öffentlichkeit muss in doppeltem Sinne von Vielfalt geprägt sein: Neben der Vielfalt von Angeboten an Titeln, Rundfunkkanälen, Websites etc. muss auch eine inhaltliche Vielfalt gewährleistet sein. Das bedeutet, dass eine große Offenheit für alle Themen von gesellschaftlicher und politischer Relevanz besteht und dass diese auch von verschiedenen Standpunkten aus beleuchtet werden. Eine einseitige Berichterstattung kann – unabhängig von ihrem Umfang – nie von hoher demokratischer Qualität sein.

(3) Das demokratische Ideal der Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger muss sich auch in der politischen Öffentlichkeit widerspiegeln. Nicht in dem Sinne, dass jede/r von uns die Warhol'schen „15 minutes of fame“ genießen kann oder gleichermaßen im Licht der Öffentlichkeit leben soll. Eine hochkarätige Berichterstattung lässt aber verschiedene Bevölkerungsgruppen zu Wort kommen, so dass alle relevanten Perspektiven auf ein Thema sichtbar werden. Die Professionalisierung der Politik sollte nicht dazu führen, dass nur noch medienerfahrene Profis in der politischen Öffentlichkeit zu Wort kommen und passgenaue „sound bites“ abliefern. Für die Sammlung von Themen, Informationen und Meinungen ist und bleibt die Sichtweise verschiedener Mitglieder des „demos“ relevant.

(4) Eine gute öffentliche Debatte stellt außerdem Verbindungen zwischen verschiedenen Positionen her, so dass eine diskursive Verarbeitung von Differenzen, Widersprüchen und Konflikten möglich wird (sogenannte „Diskursivität“). Auf diese Weise legt sie die Basis für Konsens oder Kompromisse und verdeutlicht, dass auch jene Meinungen, die nicht von der Mehrheit der Bevölkerung vertreten werden, im politischen Prozess gehört und respektiert werden. Der Diskursivität entgegen steht beispielsweise die Annahme von politischer „Alternativlosigkeit“ (so genannte TINA-Rhetorik), da diese Handlungsräume schließt und Aushandlungsprozesse für unnötig erklärt.

Die Postdemokratisierung politischer Öffentlichkeit

Während der Prozess der Postdemokratisierung keine Auswirkungen auf die erste Dimension hat – die formalen Regeln bleiben ja intakt –, ist zu erwarten, dass er negative Veränderungen auf den anderen drei Dimensionen mit sich bringt. Ökonomische Argumente und Ziele erhalten

beispielsweise mehr Gewicht im öffentlichen Diskurs, was die thematische und argumentative Offenheit schmälert. Qualitätsjournalismus wird angesichts des Profitdrucks trotz der wachsenden Zahl an Nachrichtenplattformen seltener, während interessengeleitete „fake news“ sich häufiger verbreiten. Die Diskursivität der Berichterstattung nimmt ab, zugunsten von stärker personalisierten und sensationsorientierten Darstellungen. Gemäß den Erwartungen der postdemokratischen Theoretikerinnen und Theoretiker wird auch der Kreis der öffentlich sichtbaren Akteure kleiner: professionelle Politiker und ökonomische Eliten kommen häufig zu Wort, die Sicht von „einfachen“ Leuten gilt als weniger relevant (vgl. Ritzi 2014: 214ff.).

Betroffen von diesen Entwicklungen sind primär Medienangebote, die in kommerzialisierten Räumen erstellt werden. Doch auch öffentlich-rechtliche Medien sind nicht grundsätzlich geschützt vor postdemokratischen Wandlungsprozessen, konkurrieren sie doch mit einer wachsenden Zahl von Informationsanbieter um die knappe Ressource „Aufmerksamkeit“. Hinzu kommt, dass marktfremde Organisationsformen in Neoliberalismus grundsätzlich kritisch betrachtet werden und besonderen Begründungs- und Leistungsanforderungen gegenüber Politik und Bevölkerung unterliegen. Gleichzeitig tragen öffentlich-rechtliche Medien eine besondere Verantwortung für die Abwehr von Postdemokratisierungsprozessen. Wenn sie in Angebot und Nutzung einen relevanten Teil der politischen Öffentlichkeit konstituieren und dabei eine Berichterstattung von hoher demokratischer Qualität vorlegen, können sie ein Bollwerk gegen die schleichende Aushöhlung demokratischer Strukturen und Prozesse darstellen. Ob und inwiefern ihnen dies derzeit gelingt, wird im Folgenden diskutiert.

2. Öffentlich-rechtliche Medien im postdemokratischen Zeitalter

„The world that we have to deal with politically is out of reach, out of sight and imagined“, schrieb der amerikanische Publizist und Politologe Walter Lippman in seinem 1922 veröffentlichten Buch „Public Opinion“ (Lippmann 1997: 18). Ohne die Massenmedien, die die individuell unfassbare Vielfalt potentiell politischer Informationen sammeln, filtern, bündeln, sie an eine breite Öffentlichkeit vermitteln und so zum Entstehen einer politischen Öffentlichkeit beitragen, war das Zusammenleben politischer Gesellschaften – zumal, wenn sie demokratisch regiert werden sollten – schon am Beginn des 20. Jahrhunderts undenkbar. In einer Zeit, zu der Radios noch seltene Luxusgüter waren, das Fernsehen gerade erst erfunden wurde und die Entwicklung des Internets noch in weiter Ferne lag, identifizierte Lippman die politische Öffentlichkeit als eine Grundbedingung des Politischen. Dies gelte in besonderer Weise, jedoch nicht ausschließlich für Demokratien, in denen die prinzipielle Gleichheit und po-

litische Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger das Angewiesen sein auf eine geteilte und nach bestimmten Regeln und Mechanismen strukturierte Öffentlichkeit noch weiter verstärkt als in anderen Regimeformen.

Am Beginn des 20. Jahrhunderts herrschte außerdem die Annahme starker Medienwirkungen vor, was eine stetige Manipulationsgefahr der Bürgerinnen und Bürger durch die massenmediale Berichterstattung implizierte. Der Erfolg von Hitlers Propaganda, die sich einer gleichgeschalteten Presse- und Rundfunklandschaft bediente, galt als der beste Beweis für die Indokrinationsfähigkeit der Massenmedien. Ein staatsfernes, öffentlich-rechtlich organisiertes Rundfunkangebot sollte angesichts der geringen Zahl verfügbarer Frequenzen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges eine freiheitliche und demokratische Grundversorgung der Bevölkerung mit politischen Informationen sicherstellen. Die Vielfalt der Presseberichterstattung bedürfte nach Ansicht der Alliierten keiner über die Garantie eines stabilen und liberalen Rechtsraumes hinausgehenden staatlichen Intervention – der marktwirtschaftliche Wettbewerb verschiedener Titel wurde als ausreichende Basis für Pluralität angesehen.

Wichtig für die Etablierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks war also ein technisches Argument – verbunden mit der hohen Bedeutung, die einer anspruchsvollen und zuverlässigen politischen Berichterstattung für die Stabilität von Demokratie zugemessen wurde. Die These der Bedeutung einer funktionierenden politischen Öffentlichkeit hat ohne Zweifel nach wie vor Gültigkeit, das technische Argument hingegen kann im digitalen Zeitalter nicht mehr als Begründung für ein öffentlich-rechtliches Mediensystem gelten. Welche Argumente rechtfertigen also die vom Bundesverfassungsgericht ausgesprochene „Bestands- und Entwicklungsgarantie“ (BVerfGE 83,238 WDR) der in ARD und ZDF organisierten Sendeanstalten im Zeitalter der Postdemokratie?

Die zentralen Argumente sind die Grundversorgung und die hohe Qualität der politischen Berichterstattung, welche in vergleichbaren Maße nicht erreicht werden könnte, wenn es keine öffentlich-rechtlichen Medienangebote gäbe. Dabei gilt: Je größer die über andere Organisationsformen erlangte Angebotsvielfalt ist, desto bedeutsamer ist es für die öffentlich-rechtlichen Medien, die Bedeutung ihres Bestehens über die Qualität ihrer Inhalte zu begründen.

Öffentlich-rechtliche Medien: Potentiale im Kampf gegen die Postdemokratisierung

So ist es gerade unter den Bedingungen der Postdemokratie von besonderem Wert für die Demokratie, politische Berichterstattung jenseits von starkem ökonomischem Erfolgsdruck senden zu können. Dass gut recherchierte politische Informationen oft mit hohen Herstellungskosten verbunden sind, kann, darf und muss ARD und ZDF nicht daran hindern,

sie zu senden. So sollten die Gebühren den öffentlich-rechtlichen Sendern einen Handlungsspielraum ermöglichen, der inhaltliche Vielfalt mit Blick auf die präsentierten Themen, Meinungen und Akteure erlaubt und der den Einfluss der Werbetreibenden minimiert. Die Gebührenausrüstung erlaubt es außerdem, mit Hilfe verschiedener Programmangebote auch unterschiedliche Bevölkerungsgruppen (regional, nach Alter etc.) anzusprechen. Das Ziel muss es sein, möglichst viele Bürgerinnen und Bürger möglichst regelmäßig mit Inhalten von hohem „public value“ zu erreichen – auch wenn einzelne Programmbestandteile nur Minderheiten ansprechen mögen.

Anders als marktwirtschaftlich finanzierte Medien müssen sich die Öffentlich-Rechtlichen dabei nicht dem Druck einflussreicher Geldgeber beugen und müssen auch nicht profitorientiert arbeiten. Das ist – vor dem Hintergrund der demokratischen Zielsetzung – ein handfester Vorteil. Ihr wichtigster Auftrag ist es nicht, möglichst profitabel zu arbeiten. Ihr wichtigster Auftrag ist es, ein möglichst gutes Gesamtprogramm zu senden und so zur Emanzipation und Aufklärung des Publikums beizutragen.

Die finanzielle Unabhängigkeit erlaubt es den öffentlich-rechtlichen, selbst zur „prime-time“ Formate zu senden, die keine maximalen Quoten versprechen. So ist die bloße Existenz einer breiten Auswahl anspruchsvoller Angebote, die einen Beitrag zur politischen Meinungs- und Willensbildung leisten können, unabhängig von der konkreten Nutzung bereits ein Gewinn für die Demokratie. Denn politische Freiheit basiert auch auf dem Wissen, dass es breite Informationsmöglichkeiten gibt. Cass Sunstein (2009: 122) schreibt hierzu: „If people are deprived of access to competing views on public issues, and if as a result they lack a taste for those views, they lack freedom, whatever the nature of their preferences and choices.“ Wenn wir uns als freie Bürgerinnen und Bürger dazu entscheiden, überwiegend Unterhaltungsangebote im Fernsehen zu konsumieren – dann sollte diese Entscheidung nicht darauf beruhen, dass es kein Mehr an politischen Sendungen gibt.

Aufgrund des geringen Quoten-Drucks können politische Themen in den öffentlich-rechtlichen Angeboten planerisch „konkurrenzfähig“ zu Unterhaltungsangeboten werden – und die Programme können auch in weit größerem Umfang von Inhalten geprägt sein, die von politischer und/oder gesellschaftlicher Relevanz sind als die Angebote anderer Medien. Auch vom Druck, sensationsorientiert und personalisiert zu berichten, sind die öffentlich-rechtlichen Medien ein Stück weit befreit. Ihre Berichterstattung verspricht daher nicht nur vielfältigere, sondern auch diskursivere politische Inhalte – die somit eine hohe demokratische Qualität aufweisen.

Angesichts der „digitalen Revolution“ gewinnt außerdem die Zuverlässigkeit der Informationen an Bedeutung. Öffentlich-rechtliche Sendean-

stalten haben hier nicht nur einen Bonus in den Augen ihres Publikums, das sie seit langem als verlässliche journalistische Instanz kennengelernt hat. Ihr Finanzierungsmodell erlaubt es ihnen auch, diese Zuverlässigkeit im digitalen Zeitalter, das von einem schnellen und kompetitiven Nachrichtenmarkt gekennzeichnet ist, zu bewahren. Ihre Journalistinnen und Journalisten können unabhängig von dem Einfluss von Geldgebern, unabhängig von kurzfristigen thematischen und argumentativen Trends und in angemessenem Tempo ihre Recherchen durchführen und Berichte vorbereiten. Sie können jenseits des Tagesgeschäfts auch Zeit darauf verwenden, sich in bestimmten Themenbereichen zu bilden, so dass sie fachliche und journalistische Expertise in sich vereinen.

Die Gebühren können dazu dienen, ein dichtes Netz an Korrespondentinnen und Korrespondenten im In- und Ausland zu finanzieren. Auf diese Weise können öffentlich-rechtliche Nachrichten häufiger als die Informationsangebote anderer Medien auf unmittelbare Erfahrungen und Beobachtungen vor Ort rekurrieren. Das erhöht die inhaltliche Zuverlässigkeit. Außerdem können Korrespondentinnen und Korrespondenten frühzeitig einschätzen, welche Themen an Relevanz und Aktualität gewinnen werden. Vor allem die Auslandsberichterstattung muss sich somit nicht ausschließlich an anderen Leitmedien orientieren.

Die Integration der Gesellschaft, die sich immer häufiger in digitalen „echo chambers“ zu verlieren droht, wird zudem ein immer stärkeres Argument für die Öffentlich-Rechtlichen. Ein von allen empfangbares Angebot an zuverlässigen und hochqualitativen politischen Informationen wird in der digitalen Gesellschaft ein zunehmend wichtiges Mittel der gesellschaftlichen Integration. So stellen vor allem ARD und ZDF im Kontext der fragmentierten Medienwelt ein Angebot zur Verfügung, das ohne großen Aufwand und ohne individuell vermeidbare Kosten von (fast) allen Bürgerinnen und Bürgern empfangen und genutzt werden kann – schon dadurch leisten sie etwas Einzigartiges.

Im Folgenden soll nun geklärt werden, wie diese Stärke in der aktuellen Praxis genutzt wird und wo aus Sicht der Demokratietheorie Möglichkeiten zur Verbesserung bestehen.

3. Die demokratische Performanz der öffentlich-rechtlichen Sender am Beginn des 21. Jahrhunderts

Mit einem jährlichen Budget von rund 9 Milliarden Euro verfügt der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland über einen großen Handlungsspielraum. Neun Landesrundfunkanstalten sowie das ZDF produzieren jeweils unterschiedliche Fernseh- und Radio-Angebote, um die Bürgerinnen und Bürger mit Informationen von lokaler, regionaler und nationaler Bedeutung zu versorgen und verschiedene Nutzungsinter-

sen zu bedienen. So addierte sich allein das Hörfunkangebot der ARD im Jahr 2016 auf über 500.000 Stunden – wovon rund ein Drittel Angebote auf die Bereiche „Information und Service“ sowie „Kultur/Bildung“ entfielen (ARD-Hörfunkstatistik 2016).

Obwohl die Zahl der TV-Kanäle in Deutschland wächst, konnten ARD, ZDF und die Dritten nach Messungen der GfK im Jahr 2017 ihre Spitzenposition im Fernsehmarkt mit weiter zweistelligen Marktanteilen verteidigen. Im Hörfunk kommen die ARD-Programme laut Media Analyse 2018 Audio I auf eine Tagesreichweite von 37,16 Millionen Hörerinnen und Hörer. Das entspricht einem Anteil von 53,0 Prozent der deutschsprachigen Bevölkerung ab 14 Jahren. Auch der Marktanteil von knapp 56 Prozent untermauert die hohe Akzeptanz des ARD-Hörfunks.

Unter jungen Rezipientinnen und Rezipienten droht primär den TV-Sendern jedoch ein Bedeutungsverlust: ARD, ZDF, vor allem aber die Dritten erreichen nur geringe Marktanteile unter den jüngeren Publikumssegmenten – wobei in dieser Zielgruppe die Reichweite des linearen Fernsehens ohnehin sinkt. Neben einem attraktiven Digitalangebot (vgl. Abschnitt 4) ist es deshalb wichtig, dass die öffentlich-rechtlichen Sender die gezielte Ansprache der jüngeren Bürgerinnen und Bürger stärker forcieren als bislang. Trotz hoher Marktanteile wären – um nur ein Beispiel zu nennen – Volksmusiksendungen zur Primetime deshalb zu hinterfragen. Insbesondere die Dritten Programme können dauerhaft nur dann gegenüber den Gebührenzahlerinnen und -zahlern legitimiert werden, wenn ihnen die Ansprache auch der jüngeren Bevölkerungsgruppen gelingt. Einzelne Beispiele zeigen – unter anderem die „News WG“ des Bayerischen Rundfunks – bereits, dass dies möglich ist. Ein Ausbau solcher Angebote muss allerdings forciert werden.

Vor allem mit Blick auf das öffentlich-rechtliche TV-Angebot wird von Kommunikations-, Medien- und Politikwissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern, aber auch von Politikerinnen und Politikern, immer wieder ein Ausbau des Anteils der politischen Inhalte am Gesamtprogramm gefordert – auch wenn der Anteil der Informationssendungen bereits heute deutlich höher ist als in den privaten TV-Programmen (vgl. Krüger 2018). Im Licht des Diskurses über den postdemokratischen Wandel westlicher politischer Systeme ist dieser Forderung beizupflichten. Als Teil des Medienmarktes, der qua seiner institutionellen Ausgestaltung weitgehend gegen Ökonomisierungstendenzen gefeit ist, können und müssen sich die öffentlich-rechtlichen Sender beispielsweise dem Trend zum seichten Entertainment weiterhin widersetzen. Aufgrund ihrer einzigartigen Stellung tragen sie heute – trotz der gewachsenen Vielfalt der privaten Angebote im digitalen Zeitalter – eine größere Verantwortung für die Konstitution einer funktionierenden politischen Öffentlichkeit denn je. Liberalen Theoretikern wie Cass Sunstein (2009) folgend, ist aus demokratietheoretischer

Sicht eben nicht die aktuelle Nachfrage der Rezipientinnen und Rezipienten das entscheidende Maß für die Qualität der Angebote – die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger hängt davon ab, dass sie ein breites und inhaltlich fundiertes Angebot an politischen Themen, Perspektiven und Argumenten in der politischen Öffentlichkeit verfolgen können. Schon das Angebot allein ist ein demokratischer Gewinn.

Gerade auf den guten Sendeplätzen tummeln sich derzeit aber auch Angebote, die selbst im weitesten Sinne nicht zu politischer Information gezählt werden können: Vorabendserien, Sportberichterstattung und Spielshows genießen im Abendprogramm scheinbar oft Vorrang vor politischen Informationssendungen (mit Ausnahme der Nachrichtensendungen). Der Medienjournalist Stefan Niggemeier (2009) hat die Kritik an dem inhaltlichen Aufbau der öffentlich-rechtlichen Programme einmal auf den Punkt gebracht: Es sei „frappierend, wie wenig ihr [ARD und ZDF; C. R.] Programm ein unverkennbar öffentlich-rechtliches Programm ist“ (ebd.: 3). Trotzdem es hier also Verbesserungsmöglichkeiten zu Gunsten der Demokratiestärkung gibt, belegt die Statistik auch eindeutig, dass die Öffentlich-Rechtlichen eine klar unterscheidbare Angebotsstruktur zu den privaten Sender aufweisen (vgl. Krüger/Zapf-Schramm 2007; Krüger 2018).

Weitgehend gut gelingt ARD, ZDF und den anderen beitragsfinanzierten Sendern der Umgang mit Entwicklungen wie Personalisierung und Boulevardisierung der politischen Berichterstattung. Sie müssen sich nicht gänzlich gegen solche Trends stellen – aber in besonderem Maße darauf achten, dass diese die politische Berichterstattung nicht maßgeblich prägen.

Zu beklagen wäre aus Sicht des Postdemokratie-Diskurses auch eine starke Fokussierung der Berichterstattung auf Eliten-Akteure und ihre politischen Argumente. Für das Jahr 2000 zeigte Krüger (2002) auf, dass mehr als die Hälfte aller Auftritte von Politikern in der Politikberichterstattung von ARD, ZDF, RTL, Sat1 und ProSieben in der Zeit zwischen 18 und 24 Uhr auf nur zwanzig Politikerinnen und Politiker entfiel. Und diese waren, wie auch andere Studien zeigten – meist Vertreter der Exekutive, während die Parlamente und ihre Mitglieder aus dem Fokus der massenmedialen Berichterstattung gerückt sind (vgl. Negrine 1998; Imhof/Kamber 2001). Eine aktuelle Replikation dieser Studie liegt leider nicht vor – ihre Ergebnisse würden hoffentlich günstiger ausfallen. Dennoch wird in der Literatur zum Beispiel auch mit Blick auf die Wiederholungsquoten von Talkshowgästen immer wieder mehr Vielfalt angemahnt. So konstatiert beispielsweise Gäbler (2011: 42): „Politische Talkshows, die sich als nationale Bühne verstehen, sind [...] fast immer bestrebt, die verantwortlichen Politiker konfrontativ einzuvernehmen. [...] Wer über den Atomausstieg redet, braucht dazu eigentlich Bundesumweltminister Norbert Röttgen (CDU). Wer über den Mindestlohn streiten will, tut dies am wertvollsten,

wenn Ursula von der Leyen an Bord ist. Schon die zweite Garde der Politik, oft kenntnisreiche Sachpolitiker, denen in der Realpolitik, bei der Arbeit in Ausschüssen und an Gesetzesentwürfen sehr viel Gewicht zukommt, gilt in Talkshow-Redaktionen als schlechtere Lösung.“

Weit gravierender ist jedoch die u.a. von Frank-Walter Steinmeier, damals noch Außenminister, aufgestellte These: „Der Konformitätsdruck in den Köpfen der Journalisten scheint mir ziemlich hoch“ (Steinmeier 2014). In Folge der Berichterstattung über die europäische Flüchtlingskrise wurde deutlich, dass ein großer Teil der Bevölkerung diese Auffassung teilt (vgl. Haller 2017). Wenn den Massenmedien von vielen nicht mehr zugetraut wird, dass sie die Bürgerinnen und Bürger im postdemokratischen Zeitalter wahrheitsgetreu informieren – wäre das gerade für gebührenfinanzierte Sender ein katastrophales Urteil.

Hinzu kommt, dass Forschungen zur Berichterstattung der Massenmedien über die Flüchtlingskrise die Einschätzungen der Bürgerschaft bestätigen. So konnte beispielsweise Michael Haller anhand einer Analyse von Printtiteln nicht nur eine Elitendominanz in der Berichterstattung (v.a. von Vertretern der Bundesregierung) nachweisen, sondern auch eine mangelhafte Abbildung existierender Konfliktlinien: „Den Konflikten auf der konkreten Vollzugsebene der Bundesländer maßen die Leitmedien während des Untersuchungszeitraums in ihren Berichten keine Relevanz zu. Thematisiert wurden Probleme auf der Vollzugsebene fast nur dann, wenn es um Gewaltakte rechtsradikaler Gruppen ging.“ (vgl. Haller 2017: 137ff.). Der journalistische Qualitätsgrundsatz, aus neutraler Sicht sachlich zu berichten sei in rund der Hälfte der analysierten Berichterstattungen nicht durchgehalten worden. Zudem hätten die Korrespondenten nicht selten in einer Diktion berichtet, die persönliche Nähe, auch Vertrautheit zur politischen Elite suggeriert (ebd.). Alle diese Merkmale entsprechen den Charakteristika postdemokratischer Medienberichterstattung, die nicht gegenüber allen in der Gesellschaft vertretenen Interessen gleichermaßen offen ist, sondern primär die Positionen von Eliten abbildet.

Angesichts dieser Kritik an der inhaltlichen Leistungsfähigkeit der Massenmedien und der Befürchtung, die Leitmedien seien durch die Interessen der Mächtigen korrumpiert, verwundert es nicht, dass die Akzeptanz der Deutschen für die beitragsfinanzierten Informationsangebote aktuell gering zu sein scheint. So gaben in einer (nicht-repräsentativen) Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Civey im März 2018 rund 39 Prozent der Befragten an, dass ARD und ZDF abgeschafft werden sollten.² Und viele Bürgerinnen und Bürger halten die monatliche Haushaltsabgabe von 17,50 Euro für zu hoch. Solche schlaglichtartigen Daten sind nicht

² Zu finden unter <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/umfrage-zum-oeffentlich-rechtlichen-rundfunk-mehrheit-fuer-ard-und-zdf-a-1196326.html>, zuletzt abgerufen am 10.7.2018.

geeignet, um substanzielle Debatten über die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Sender anzuleiten. Sie zeigen aber auf, wie wichtig die Anerkennung und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger für die Akzeptanz der beitragsfinanzierten Angebote ist.

Wenn das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Qualität des öffentlichen Diskurses und die Akzeptanz der Gebührenfinanzierung dauerhaft sinken, schwächt dies die Stellung der öffentlich-rechtlichen Sender in der Gesellschaft, die Demokratie und obendrein stellt eine solche Situation ein Einfallstor für Populismus dar, da die Kritik an den Massenmedien zu den Kernargumenten von Parteien wie der AfD gehört. Wie können die öffentlich-rechtlichen Medien einer solchen Entwicklung also entgegenwirken? Fünf Aspekte erscheinen hierbei zentral und ihre Berücksichtigung kann einer Postdemokratisierung der politischen Öffentlichkeit wirksam Einhalt gebieten:

(1) Guter Journalismus wird von guten Journalistinnen und Journalisten gemacht. „Irgendetwas mit Medien“ wollen viele junge Menschen machen – doch wichtig für die Medienunternehmen als Arbeitgeber ist, dass sie die besten Köpfe gewinnen können. Die öffentlich-rechtlichen Sender haben aufgrund ihrer Reputation und ihrer Tarifverträge bzw. Honorare bislang im Wettbewerb mit anderen Arbeitgebern in der Medienbranche noch vergleichsweise gute Chancen, attraktive Kandidatinnen und Kandidaten zu gewinnen. Doch im Vergleich zu anderen Branchen hat der Journalismus an Reputation und Prestige verloren. Durch gute Arbeitsbedingungen und eine angemessene Bezahlung auch von Nachwuchskräften können ARD, ZDF und DLR (Deutschlandradio) eine zentrale Weichenstellung leisten, um auch in Zukunft Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu haben, die kompetent sind, um die komplexen Zusammenhänge zeitgenössischer Politik zu durchdringen und zu vermitteln. In der Auseinandersetzung mit Politikerinnen und Politikern sowie Pressestellen, die hoch professionell arbeiten, bedarf Klugheit und Bildung, um zu erkennen, wo die Relevanz, die Stärken und die Schwächen verschiedenster Ideen und Positionen liegen.

(2) Gute Journalistinnen und Journalisten haben eine gute Ausbildung gemacht. Neben der intellektuellen Kompetenz ist es zentral, dass die Journalistinnen und Journalisten ihr Handwerkszeug beherrschen. Und dieses Handwerk ist komplex: es umfasst die Recherche, die Aufnahme von Bild und Ton, die Formulierung von Skripten und zunehmend auch die Beherrschung der technischen Produktion und Sendung. Das Volontariat ist der Königsweg, um den Beruf des Journalismus zu erlernen – und hier sollten die öffentlich-rechtlichen Anstalten als Garanten für Qualitätsjournalismus in Deutschland auch künftig nicht sparsam sein.

(3) Gute Journalistinnen und Journalisten haben einen freien Geist – und eine feste Anstellung. Den Argumenten etablierter Politikerinnen und Po-

litiker sowie Parteien zu folgen, heißt mit dem Strom zu schwimmen. Das ist verhältnismäßig einfach. Journalistinnen und Journalisten sollen aber die Möglichkeit haben, auch andere Richtungen einzuschlagen. Damit das nicht unzumutbar anstrengend und gefährlich für die individuelle Vita wird, bedürfen sie des festen Rückhalts ihrer Redaktionen und dieser besteht unter anderem darin, dass sie angestellt sind. Eine wachsende Zahl an „festen Freien“, wie sie sich in den öffentlich-rechtlichen Anstalten etabliert hat, ist keine gute Ausgangsbasis für Journalismus, der ergebnisoffen recherchiert und querdenken kann. Es sollte deshalb mehr Geld für die Überführung dieser Jobs in Festanstellungen bereitgestellt werden.

(4) Gute Journalistinnen und Journalisten haben Zeit. Um zu verhindern, dass professionelle und ökonomisch starke Lobbys und Pressestellen im postdemokratischen Zeitalter an Einfluss auf die Berichterstattung gewinnen, während das Gehör für die Perspektiven der Bürgerinnen und Bürger verloren geht, bedarf es Kapazitäten für umfassende Recherche. Denn öffentlich-rechtlicher Journalismus soll der politischen Gemeinschaft dienen, nicht den ökonomischen und politischen Eliten. Die Journalistinnen und Journalisten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks müssen deshalb die Möglichkeit haben, viel Zeit vor Ort und an der Basis zu verbringen. Wenn Stellen bei gleichbleibender Recherchequalität gekürzt werden, muss das bedeuten, dass auch Sendeminuten gekürzt werden. Oder im Umkehrschluss: Der Ausbau der Aktivitäten von ARD und ZDF, der sich in den letzten Jahren verzeichnen ließ, hätte von einem proportionalen Stellenausbau begleitet sein müssen. Wenn das entsprechende Gebührenwachstum ausbleibt, erscheint der quantitative Ausbau einer hoch-qualitativen Berichterstattung kaum möglich. Und gerade unter den Bedingungen der Postdemokratisierung ist die Qualität der Berichterstattung öffentlich-rechtlicher Sendeanstalten zentral für die politische Öffentlichkeit. Der Bayerische Rundfunk reagiert auf diese geänderten Bedingungen beispielsweise mit einem trimedialen Veränderungsprozess, mit dem er sich zu einem medienübergreifenden Anbieter für Audio- und Videoinhalte wandelt.

(5) Bürger in die Gremien! Um dem Eindruck entgegen zu wirken, dass es – trotz der staatsfernen Institutionalisierungsform – Klüngeleien zwischen öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten und etablierten Politikerinnen und Politikern gibt, sollten die Bürgerinnen und Bürger einen besseren Einblick und Mitspracherechte in möglichst alle relevanten Gremien bekommen, die wegweisende Rundfunk-Entscheidungen treffen und die Einhaltung der Berichterstattungsstandards überprüfen (vgl. auch ähnlich lautende Vorschläge von Gerlach 2018). Dass vor allem ARD und ZDF keinen postdemokratischen „Staatsfunk“ senden, kann den Bürgerinnen und Bürgern vor allem durch die eigene Zeugenschaft glaubhaft gemacht werden. Und auch die Akzeptanz von Beitragssteigerungen, die zumindest

mittelfristig nicht ohne Einschnitte in die Leistungsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalten vermeidbar sein dürften, kann durch eine direkte Mitwirkung der Gebührenzahler steigen. Mit Publikumsgesprächen in der Region und anderen Diskussionsangeboten, hat beispielsweise der Bayerische Rundfunk bereits eine Vielzahl von institutionalisierten Kommunikationsforen zum Austausch mit den Rezipienten geschaffen. Ein Ausbau entsprechender Aktivitäten ist wünschenswert.

4. Digitalität als Herausforderung

In einem 1962 erschienenen, gleichnamigen Werk bezeichnete Marshall McLuhan die moderne Welt als „Gutenberg-Galaxis“, da sie vom Buch als Leitmedium grundlegend geprägt war. Die Verbreitung des Internets und anderer digitaler Technologien scheint in den letzten zwanzig Jahren das Ende dieser Zeitrechnung eingeläutet zu haben. In Folge der Digitalisierung haben sich das Informationsverhalten und die Mediennutzung der Bürgerschaft fundamental gewandelt – und dieser Wandel stellt auch die öffentlich-rechtlichen Sender vor völlig neue Herausforderungen.

Zentral sind vor allem die Möglichkeit, Informationen in fast unbegrenzter Menge auf digitalen Plattformen bereitzustellen und der [schleichende] Bedeutungsverlust des linearen TV- und Radiokonsums. So droht der politischen Öffentlichkeit nicht nur die von der postdemokratischen Theorie umfassend beschriebene Ökonomisierung, sondern auch eine zunehmende Individualisierung und Fragmentierung. Unzählige „Channels“ und Videos auf Plattformen wie Youtube erlauben eine spezifische Ansprache kleiner Zielgruppen. Was für Werbetreibende attraktiv ist, für die politische Integration der Bürgerschaft aber eine wachsende Herausforderung darstellt. Weder inhaltlich noch unter den Nutzern von „BibisBeautyPalace“ und „freekickerz“ – zwei der 2017 meistbesuchten und meistabonnierten Youtube-Kanäle in Deutschland – dürfte es beispielsweise wohl kaum Überschneidungen geben. Aufgrund der jeweiligen inhaltlichen Spezialisierung sind die Kanäle auch weitgehend frei von Fragen der „res publica“, also der politischen Angelegenheiten einer Gesellschaft. Dennoch verwenden immer größere Teile der Gesellschaft wachsende Anteile ihrer Freizeit darauf, ihren individuellen Interessen auf solchen Plattformen nachzugehen.

Charakteristisch für das so genannte „digitale Zeitalter“ ist außerdem der Bedeutungsgewinn großer Internetkonzerne wie Google, Facebook und Amazon (vgl. Morozov 2011; Russ-Mohl 2017). Diese leisten oft technische Pionierarbeit, sind aber als private Akteure nicht dem Gemeinwohl verpflichtet und darüber hinaus begünstigen die Mechanismen des digitalen öffentlichen Raums die Entstehung von Monopolen. Diesem

Einflussgewinn eine explizit an gesellschaftlichen Zielen orientierte Alternative gegenüberzustellen ist eine Stärke der öffentlich-rechtlichen Anstalten, deren Bedeutung angesichts der Debatten über „fake news“ und Meinungsmanipulation via „big data“ immer offensichtlicher wird. Damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen im Staatsvertrag beschriebenen Auftrag, „zur Information, Bildung, Beratung, Kultur und Unterhaltung“ auch unter den Bedingungen neuer Medien und neuer Wettbewerbsakteure erfüllen und „einen Beitrag zur Sicherung der Meinungsvielfalt und somit zur öffentlichen Meinungsbildung“ leisten kann, muss er auch auf den digitalen Plattformen des Internets sichtbar sein. Die Beschränkung auf Radioempfänger und TV-Bildschirme könnte binnen weniger Jahre dazu führen, dass ARD, ZDF und die anderen öffentlich-rechtlichen Sender zu Dinosauriern der Medienlandschaft werden – und das zu verhindern ist im unbedingten Interesse der Demokratie. Gleichzeitig rückt der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seiner Präsenz im Internet in den unmittelbaren Wettbewerb mit anderen Akteuren, die ebenfalls wichtige Beiträge zu einem pluralen Informations- und Meinungsbildungsprozess leisten – und die keinen Rundfunkbeitrag erheben können. Vor allem das Geschäftsmodell der Tageszeitungen gerät durch die häufig kostenfrei abrufbaren Informationen im Internet unter Druck. Während viele regionale und lokale Zeitungen in finanzielle Probleme geraten, gewinnen – wie die Theorie der Postdemokratie aufzeigt – große Medienkonzerne an Einfluss, was eine Gefahr für die Freiheit und Pluralität der öffentlichen Meinungsbildung darstellt. Will man vor diesem Hintergrund kein Zeitungssterben (analog wie digital) provozieren, müssen die Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Anstalten also derart gestaltet sein, dass sie andere Informationsangebote nicht übervorteilen. Eine Beschränkung der Begleittexte auf den Webangeboten der Sender reicht hierfür nicht aus. Vielmehr gilt es, ganz neue Formen der Kooperation zwischen Verlagen und öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten zu finden. Dieser Entwicklungsprozess – der angesichts des rasanten technischen Wandels nicht umfassend, sondern stets nur „auf Sicht“ geplant werden kann – kann zu einer völligen Neuorientierung der öffentlich-rechtlichen Angebote führen. Dafür sollten alle Beteiligten in den Rundfunkräten, in der Politik und in den Sendeanstalten offen sein. Denn entscheidend für die demokratische Leistungsfähigkeit eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind die transportierten Inhalte – nicht ihre Trägermedien. Und wenn sich die Rezeptionsgewohnheiten der Bürgerinnen und Bürger so drastisch wandeln wie es im Moment vor allem bei den jüngeren Zielgruppen der Fall ist, kann dies nicht spurlos an ARD, ZDF und den anderen TV- und Radiosendern vorbeigehen. Damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein Fels in der Brandung sein kann, der die Demokratie vor Verfallstendenzen schützt, muss er fest in der

Gesellschaft verankert sein. Die Beitragsfinanzierung erlaubt es den Verantwortlichen dabei, sich dem Trend der ökonomisch motivierten Zielgruppenorientierung zu widersetzen. Öffentlich-rechtlich finanzierte Medienangebote sollen integrieren, nicht diversifizieren. Der Vorschlag des Intendanten des Bayerischen Rundfunks, Ulrich Wilhelm, eine Plattform aller Qualitätsanbieter zu erstellen, ist deshalb eine gute Idee. Hier könnten Angebote, welche die Kriterien journalistischer Qualität erfüllen, gebündelt werden. Vorstellbar ist auch, dass die öffentlich-rechtlichen Sender ihre Angebote – ähnlich wie eine Nachrichtenagentur – anderen, seriösen Medienanbietern zur Verfügung stellen. Dies könnte die Qualität der publizistischen Angebote im Internet stärken, eine große Reichweite der öffentlich-rechtlichen journalistischen Produkte sicherstellen und gleichzeitig die vorhandene Zahl der Qualitätsanbieter erhalten. Zusätzlich wäre es angesichts der Konvergenz der Medienangebote im „digitalen Zeitalter“ auch denkbar, besonders gute Beiträge zur politischen Öffentlichkeit ex post (also nach ihrer Herstellung und Publikation) zu prämiieren, unabhängig davon, welche Medienunternehmen sie publiziert haben. Dies schafft Anreize für hoch-qualitativen Journalismus und – sofern die Bewertungskriterien entsprechend formuliert werden – auch dafür, solche Inhalte so zu platzieren, dass sie von möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern gesehen und rezipiert werden können. Die Digitalisierung bietet vielfältige neue Möglichkeiten für Journalistinnen und Journalisten, um mit den Bürgerinnen und Bürgern in Kontakt zu treten. Sie erlaubt eine bessere Verzahnung von Text- und Bildmaterialien und eine Verlinkung thematischer Zusammenhänge. Der Umfang der jeweils verfügbar gemachten Informationen ist weit weniger limitiert als im klassischen Print-, Hörfunk- oder TV-Journalismus, so dass die Rezipienten häufig selbst entscheiden können, wie tiefgehend sie in eine bestimmte Thematik einsteigen möchten. Außerdem eröffnet die Digitalisierung auch Spielräume, um neue Formen des Austausches zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Journalistinnen und Journalisten und politischen Repräsentantinnen und Repräsentanten zu schaffen. Das statische Konzept der Sender und Empfänger, das charakteristisch war für die klassischen Massenmedien, wird somit um Interaktionsmöglichkeiten erweitert. All diese Optionen bergen großes Potenzial für die Demokratie – und für die Entwicklung neuer, anspruchsvoller Formen des Journalismus. Die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten sollten vor diesem Hintergrund deutlich innovationsfreudiger sein als bisher und die Chance nutzen, zu Vorreitern dieser Entwicklung zu werden. Das dient der Demokratie – und kann dazu beitragen, die Leistungen und die Bedeutung öffentlich-rechtlicher Medien langfristig zu sichern.

5. Fazit

Die etablierten Demokratien sind am Beginn des 21. Jahrhunderts mit mehreren gravierenden Herausforderungen konfrontiert: Die Globalisierung und Prozesse der Transnationalisierung verändern die Handlungsfähigkeit einzelner Staaten. Immer mehr Bürgerinnen und Bürger ziehen sich aus dem politischen Prozess zurück, weil sie glauben, keinen Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung mehr nehmen zu können. Auch Theoretikerinnen und Theoretiker der Postdemokratie konstatieren eine wachsende Abschottung politischer und ökonomischer Eliten vom Rest der Bevölkerung, der demokratische Prozess werde dabei zu einer Scharade. Die Folge dieser Entwicklung sei die Durchsetzung neoliberaler Politik, die unter anderem zu einer wachsenden ökonomischen Ungleichheit beitrage. Gleichzeitig verändert die Digitalisierung die Mediennutzung und die Öffentlichkeit grundlegend: Mediale Kommunikation wird individualisierter und vielfältiger. Wer möchte, zieht sich in digitale „Echokammern“ zurück und kommuniziert dort fast nur noch mit Menschen, die die gleichen Interessen und/oder Einstellungen haben. Neue Medienkonzerne dominieren die digitale Welt, verfolgen aber unternehmerische statt gemeinwohlorientierter Zielsetzungen. Falsche Nachrichten, so genannte „fake news“, können sich im Internet leichter verbreiten als in den klassischen Massenmedien und die Manipulation individueller Meinungsbildungsprozesse kann mit Hilfe von Big-Data-Anwendungen erleichtert werden.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen hat der vorliegende Beitrag die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Gegenwart untersucht. Zentrale Ergebnisse dieser Analyse können in zwei Thesen zusammengefasst werden: Erstens wurde festgestellt, dass die öffentlich-rechtlichen Sender unter den Bedingungen drohender Postdemokratisierung und Digitalisierung an Bedeutung gewinnen. Die wachsende Vielfalt von Informationsangeboten im Internet führt nicht dazu, dass gebührenfinanzierte journalistische Angebote obsolet werden. Im Gegenteil: Sie leisten einen zunehmend wichtigen Beitrag zur gesellschaftlichen Integration, sichern die Qualität und Quantität politischer Diskurse und geben den Rezipientinnen und Rezipienten eine verlässliche Orientierung über politische Zusammenhänge.

Zweitens ist aber zu konstatieren, dass die öffentlich-rechtlichen Medienangebote sich wandeln müssen, um angemessen auf die genannten Herausforderungen reagieren zu können. Die Fokussierung auf Inhalte von gesellschaftlicher und/oder politischer Relevanz muss gesteigert werden, um den postdemokratischen Neigungen zur Entpolitisierung und Unterhaltungsorientierung entgegenzuwirken. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk muss stärker als dies aktuell der Fall ist die Nähe zu den

Bürgerinnen und Bürgern suchen und muss sich schützen, um nicht von professionalisierten Pressestellen und politischen Eliten korrumpiert zu werden. Guter Journalismus ist reflektiert und unabhängig!

Und schließlich bedarf es mehr Innovation auf Seiten der öffentlich-rechtlichen Sender, damit sie sich umfangreich und sachangemessen als bedeutungsvolle Akteure in der digitalisierten Medienwelt etablieren können. Die Digitalisierung bietet viele Chancen für die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten und der Bedarf an gutem Journalismus wächst in repräsentativen Demokratien. Doch es braucht Veränderungsbereitschaft, Mut und Experimentierfreude, um diese Möglichkeiten zu testen und zu nutzen. •

LITERATURVERZEICHNIS

- ARD (2016): ARD Hörfunkstatistik. Online abrufbar unter: http://www.ard.de/download/329320/ARD_Hoerfunkstatistik.pdf, letzter Zugriff am 18.5.2018.
- Brown, Wendy (2006): American Nightmare. Neoliberalism, neoconservatism, and de-democratization. In: *Political Theory* 43 (6), S. 690-714.
- Crouch, Colin (2008): Postdemokratie. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Crouch, Colin (2011): Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Crouch, Colin (2015): Die bezifferte Welt: wie die Logik der Finanzmärkte das Wissen bedroht. 2. Aufl. Berlin: Suhrkamp.
- Delli Carpini, Michael X.; Keeter, Scott (1996): What Americans know about politics and why it matters. New Haven: Yale University Press.
- Friedman, Milton; Martin, Paul C. (2011): Kapitalismus und Freiheit. 8. Aufl., ungekürzte Taschenbuchausg. München: Piper.
- Gäbler, Bernd (2011): „... und unseren täglichen Talk gib uns heute!“ Inszenierungsstrategien, redaktionelle Dramaturgien und Rolle der TV-Polit-Talkshows. Frankfurt a. M.: Otto-Brenner-Stiftung.
- Gerlach, Frauke (2018): Welchen Rundfunk will die Gesellschaft? In: *Süddeutsche Zeitung Online*, 1. Mai 2018. Online abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/medien/oeffentlich-rechtlicher-rundfunk-welchen-rundfunk-will-die-gesellschaft-1.3961577#redirectedFromLandingpage>, letzter Zugriff am 18.5.2018.
- Haller, Michael (2017): Die „Flüchtlingskrise“ in den Medien. Tagesaktueller Journalismus zwischen Meinung und Information. OBS-Arbeitsheft 93. Frankfurt: Otto-Brenner-Stiftung.
- Hayek, Friedrich A. von (2005): Die Verfassung der Freiheit. Unter Mitarbeit von Alfred Bosch und Reinhold Veit. 4., erneut durchges. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Imhof, Kurt (2008): Theorie der Öffentlichkeit als Theorie der Moderne. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Imhof, Kurt/ Kamber, Esther (2001): Politik und Gesellschaft im Strukturwandel der Öffentlichkeit. Zur Veränderung der Konstitutionslogiken der öffentlichen Kommunikation im Licht der Integrations- und Ordnungsdebatten. In: Allmendinger, Jutta. Gute Gesellschaft? Plenumsband A zum 30. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie. Wiesbaden: Leske+Budrich, 425-453.
- Krüger, Udo Michael (2002): Politikvermittlung im Fernsehen. In: *media Perspektiven* 33/2, 77-87.
- Krüger, Udo Michael (2018): Profile deutscher Fernsehprogramme – Tendenzen der Angebotsentwicklung zur Gesamt- und Hauptsendezeit. In: *media Perspektiven* 4/2018, 176-198.
- Lippmann, Walter (1997): Public opinion. 1. paperback. ed. New York: Free Press Paperbacks.
- Mair, Peter (2013): Ruling the void. The hollowing of Western democracy. London: Verso.
- Merkel, Wolfgang (2014): Is capitalism compatible with democracy? In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 8 (2), S. 109-128. DOI: 10.1007/s12286-014-0199-4.
- Morozov, Evgeny (2011): The net delusion: the dark side of internet freedom. 1. ed. New York, NY: Public Affairs.
- Mouffe, Chantal (2011): „Postdemokratie“ und die zunehmende Entpolitisierung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (H. 1/2), S. 3-5.
- Negrine, Ralph M. (1998): Parliament and the media. A study of Britain, Germany and France. London: Pinter.
- Neidhardt, Friedhelm (1994): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. In: *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*. Sonderheft der *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, S. 7-41.
- Niggemeyer, Stefan (2009): Selbstbewusst anders sein. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 9-10/2009, 3-6.
- Peters, Bernhard (2007): Der Sinn von Öffentlichkeit. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Rancière, Jacques (1996): Demokratie und Postdemokratie. In: Alain Badiou und Jacques Rancière (Hg.): *Politik der Wahrheit*. Wien: Turia + Kant, S. 119-156.
- Rancière, Jacques (2002): Das Unvernehmen. Politik und Philosophie. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Richter, Emanuel (2006): Das Analysemuster der ‚Postdemokratie‘. Konzeptionelle Probleme und strategische Funktionen. In: *Forschungsjournal NSB* 19 (4), S. 23-37.
- Ritzi, Claudia (2014): Die Postdemokratisierung politischer Öffentlichkeit. Kritik zeitgenössischer Demokratie – theoretische Grundlagen und analytische Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS.
- Russ-Mohl, Stephan (2017): Die informierte Gesellschaft und ihre Feinde. Warum die Digitalisierung unsere Demokratie gefährdet. 1st ed. Köln: Herbert von Halem Verlag.
- Sarcinelli, Ulrich (2011): Politische Kommunikation in Deutschland Medien und Politikvermittlung im demokratischen System. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Steinmeier, Frank-Walter (2014): Rede anlässlich der Verleihung der Lead Awards in Hamburg, 14. November 2014. Online abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/141115-rede-bm-anlaesslich-verleihung-lead-awards/266898>, letzter Zugriff am 18.5.2018.
- Sunstein, Cass R. (2009): Republic.com 2.0. Princeton: Princeton University Press.
- Tormey, Simon (2015): Vom Ende der repräsentativen Politik. 1. Aufl. Hamburg: Hamburger Edition.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014): Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung. Online abrufbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D5, letzter Zugriff am 18.5.2018.
- Wolin, Sheldon (2001): *Tocqueville Between Two Worlds*. Princeton: Princeton University Press.
- Wolin, Sheldon (2008): *Democracy Incorporated. Managed Democracy and the Specter of Inverted Totalitarianism*. Princeton: Princeton University Press.
- Zapf-Schramm, Thomas/Krüger, Udo Michael (2006): Programmanalyse von ARD/ Das Erste, ZDF, RTL, SAT.1 und ProSieben. Sparten, Sendungsformen und Inhalte im deutschen Fernsehangebot 2006. In: *media Perspektiven* 4/2007, 166-186.

PSM CONTRIBUTION TO DEMOCRACY: NEWS, EDITORIAL STANDARDS AND INFORMED CITIZENSHIP

DR. STEPHEN CUSHION, CARDIFF UNIVERSITY

Valuing journalism in a disposable news culture

In an increasingly market-driven news environment, public service media (PSM) face growing pressure to justify the value of their journalism. After all, with online and social media, news has become more widely available and disposable, and can often be accessed instantly, at zero expense. Relying solely on advertisements for their funding, some newspapers are simply distributed for free in shopping centres and train stations. Like fast food, news has become a cheap and convenient commodity, accessible 24/7 online and even on the move.

But while news might be more freely available than ever before, the editorial standards of different outlets do not necessarily meet or satisfy people's expectations of what news should be in a properly functioning democracy. From exposing 'fake news' during elections, investigating data breaches at Facebook or reporting corruption, democracies rely on well-resourced newsrooms to inform citizens about what is happening in the world. If journalism as a commodity is being devalued and replaced by a fragmented supply of news and information, it may create an environment where news is cheap to consume but offers little democratic nourishment for advancing an informed or engaged citizenry.

At the same time, an ever-expanding range of media ostensibly serves citizens a menu of news that they can choose from. In a more deregulated media environment, the state no longer exercises the same degree of editorial oversight, allowing broadcasters greater freedom to innovate and set their own news agendas. And since market competition should in theory drive up standards, a more crowded and competitive media marketplace might help produce better quality journalism. So, for example, beyond broadcasting there are commercial print and online niche outlets such as The Guardian, ProPublica, The New York Times or Spiegel Online, which have market goals but fulfil the public service value of informing audiences about politics and public affairs. From that perspective, democracy could be enhanced by a shift from public-service to market-driven media systems.

Focus of the report: PSM vs commercial broadcast news

Against the backdrop of a fast-changing and increasingly commercialised media landscape, PSM face a number of questions about their continued role and relevance. This report will examine the evidence about news produced by PSM and consider the implications for democracy in two ways.

First, it will draw on the latest academic scholarship to examine the evidence about whether PSM produce news that is distinctive from their market-driven rivals. Second, it will consider how informative PSM coverage is compared to their commercial competitors. It will assess the latest research to establish whether public or commercial media systems offer the most effective way of raising public knowledge about politics and public affairs.

The focus throughout is largely on broadcast media, since much of the research in academic literature analyses television news programming, in particular newscasts, which can be compared between PSM and more market-driven organizations, as well as cross-nationally (Cushion, 2012). While there are many types of broadcast programme that contribute to a well-informed citizenry, television newscasts continue to be a popular source of information in advanced Western democracies (Cushion, 2015; Cushion and Thomas, 2018). There are also a number of niche commercial print and online news outlets, as previously acknowledged, which have worked with PSM to expose corruption and which play a vital watchdog role. Comparatively speaking, however, many of these organizations do not have the size or reach of national PSM. In this sense, PSM are not the sole source of important news, but they remain one of the most significant because of the continued influence broadcasters have in most advanced Western democracies (Cushion and Thomas, 2018).

The findings will be discussed in light of the contribution PSM make in informing the citizenry and enhancing democratic debate.

Overall, the following questions will be answered:

- How can the quality of news between different media systems be assessed? Do PSM newsrooms produce news of higher editorial standards compared with commercial television news?
- Which media system most effectively raises people's understanding and knowledge of politics and public affairs? Do PSM help produce a more informed citizenry than commercial outlets?

Understanding distinctiveness and comparing news output

The term ‘distinctiveness’ is used in this report to refer to whether PSM produce news of a higher editorial standard than commercial broadcast media. After all, one of many long-standing principles of public service media is to deliver what the market neglects, since PSM should in theory operate free from commercial pressures and influence. In remaining distinctive, this should not mean PSM cannot strive to be popular or only cover those areas that market-driven organizations fail to address. However, many PSM organizations have the difficult task of ensuring they remain widely supported by the public – who invest financially in the service – while also fulfilling public service obligations in areas such as news programming that may not attract as many viewers as entertainment-based shows.

So how can distinctive news be interpreted? There is a range of widely shared editorial values and standards that many journalists would subscribe to, such as reporting truthfully or accurately, being independent or impartial, and serving the public interest. But measuring how far these standards are met is both conceptually and empirically challenging. So, for example, what interests the public may not represent news in the public interest. As many legal disputes have shown, public-interest journalism is a subject of fierce debate.

In order to empirically compare how distinctive PSM is from commercial media, it is necessary to make value judgements about output that can be measured across media with some degree of precision. Since most news organizations strive to advance people’s understanding of the world, one measure of distinctive news is tracking the agenda of issues routinely pursued. Above all, news aims to empower citizens in a democracy, encouraging them to make informed choices and judgements about social, economic and political issues. From informing voters about their policy options during an election campaign to explaining civic unrest or famine conditions in war-torn countries, the informational fuel supplied by news media is essential to the genesis of an informed citizenry.

Put simply, understanding the democratic value of news – such as tracking the informative agenda of daily news programmes – can help assess the quality of journalism produced by different media systems. As will now be explored, the intrinsic value of news can be measured and compared in a variety of ways. Needless to say, empirical studies of news cannot easily capture and quantify the democratic value of journalism, but the following studies will help paint a quantitative picture of PSM and commercial television news.

Is PSM distinctive from commercial television news?

In *The Democratic Value of News: Why Public Service Media Matter* (Cushion, 2012), I examined over 250 studies that considered whether the editorial standard of PSM news was distinctive from commercial output. Most of the research was about European countries or the US because most English-language academic publications emanate from these parts of the world. Overall, the most conclusive comparative findings related to analysing news agendas in routine periods of time and during election campaigns. In both cases, the weight of evidence showed public service media was far more informative, which was measured by news being more likely to empower citizens in democracy, such as telling people about the policy choices of different political parties, rather than reporting celebrity gossip or crime stories.

Overall, this book established that there tended to be a higher proportion of ,hard‘ news in PSM, which addressed issues such as politics and international affairs, rather than ,soft‘ news, including crime or entertainment news. During election campaigns, PSM were also more likely to report policy issues than market-driven media, which often placed greater emphasis on game or strategy stories.

While studies analysing journalism over time have found news agendas generally shifting from ,hard‘ to ,soft‘ reporting, this was more pronounced on market-driven media. In effect, this meant PSM, most of the time, were more likely to supply a harder news agenda, reporting more domestic issues or international affairs, which offer policy or analytical information. Curran et al.’s (2012) study of nine countries broadly found this pattern of coverage across a range of different countries. In other words, a broadly distinctive pattern is that public service bodies tend to supply a higher volume of hard news than market-driven media. While not all PSM produced more hard news than commercial media, overall most did and when they did not in all but two cases hard news accounted for more than 60% of the agenda. Meanwhile, Reinemann et al.’s (2016) analysis of 160 outlets across 16 countries found harder news emanated from public service media than from commercial television networks, broadsheet newspapers and websites.

Is PSM distinctive from commercial television news during election campaigns?

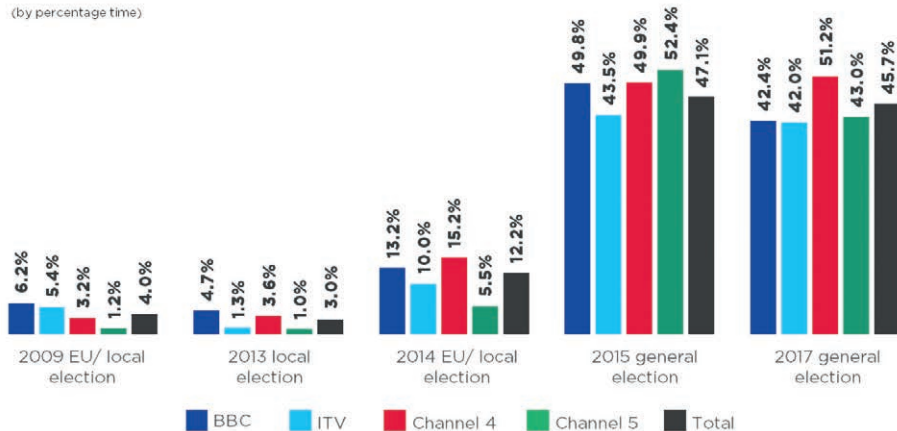
Second, during election campaigns – a key point in any democracy – PSM focus more on issues and policy implications than market-driven

media. That might involve, for example, scrutinizing the manifesto promises of parties or independently examining how credible they are. Commercial media, by contrast, tended to report more game or strategy-type stories, which centre on who's up or down in the polls as well as the campaigns and personalities of the electoral contest. PSM also covered low-key campaigns, such as local or European elections, which were often ignored by market-driven media. Political scientists have labelled these 'second-order' elections, since they are not necessarily viewed as being as significant as general or presidential elections. But given local and European bodies exercise considerable power, from decisions about the environment and consumer rights to social care and collecting rubbish, reporting their election campaigns and scrutinizing the issues citizens are voting on is vital to the health of a democracy.

As Chart 1 shows, while all UK television news bulletins widely reported the 2015 and 2017 general election campaigns, it was the BBC – a public service broadcaster – that consistently dedicated time to covering both the local and EU election campaigns. So, for example, whereas Channel 5's 5pm bulletin spent just 1.2% and 1.0% of its total news agenda covering the 2009 and 2013 local and/or EU election campaigns, on the BBC News at Six it accounted for 6.2% and 4.7% respectively. Broadly speaking, most official campaigns lasted approximately six weeks, which is the period of time analysed, including weekends.

Proportion of time spent reporting different types of election campaigns in UK television news bulletins

(by percentage time)



Source: adapted from Cushion (2018).

In the UK there are also commercial public service broadcasters, which each operate with different regulatory obligations. Channel 5 – the broadcaster subject to the lightest regulations in news programming – produced the fewest stories about the local and EU election campaigns.

Although the quality of news can differ between public service media, the very presence of a well-resourced and regulated PSM within a country can also help elevate the standards of journalism more widely (Cushion et al., 2012). Or, put more succinctly, well-resourced PSM help promote a race to the top in news standards within a mixed media system. So, for example, a market-driven news channel, Sky News, has resisted any pressure to conform to the more US-style of Fox News not just because of the UK's strict regulatory guidelines but arguably thanks to the professional commitment and culture of journalists who want to report accurately and impartially (Cushion and Lewis, 2009). While Fox's partisan approach to news reporting has proven highly successful and influential in the US, and has been emulated by other US news channels such as MSNBC, the UK's public service culture and regulatory framework have meant its sister channel, Sky News, has not become 'Foxified'.

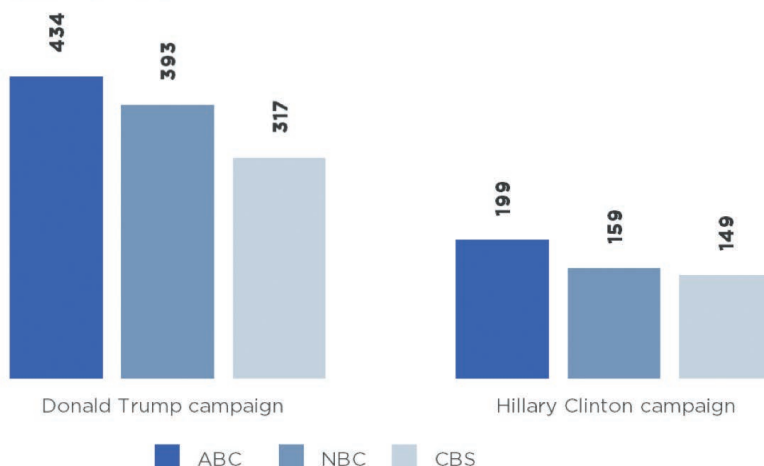
In the US, by contrast, PSM are not well funded or widely watched. The US is dominated by a market media-system and subject to limited regulation that would encourage fair and balanced journalism. Unlike most other democracies, for example, broadcasters do not have to follow rules about impartiality, which is why many news channels, such as Fox News and MSNBC, have clear partisan agendas. Compared to the UK's commercial broadcasters, which have some public service obligations, wholly market-driven news media do not have to meet specific editorial standards or obligations. So, for example, the US's main network news bulletins – ABC, CBS and NBC – all schedule their news at the same time (6:30 pm), whereas in the UK's hybrid media system a regulator – Ofcom – oversees scheduling to ensure audiences have a plurality of news sources to watch at different times of the day.

The balance and agenda of the US's market-driven media compared to the UK's commercial public service media can be shown in coverage of the 2016 and 2017 US and UK presidential and general election campaigns. In the three main US network evening bulletins, there was barely any news about the presidential candidates' policy positions supplied throughout 2016. As one study found, between January 1, 2016, and October 21, 2016, just 8% of the news agenda on ABC and NBC in this period of time was spent reporting stories that focused on candidates' policy positions rather than other aspects such as personal issues or conflicts, alt-

though that was slightly higher – 16% – on CBS (adapted from Boehlert, 2016). There was also a clear imbalance in the time allotted to presidential candidates to articulate their views during the campaign. Tyndall's (2016) study of network television news, for example, revealed coverage of Donald Trump's campaign was double that of Clinton's – 1,144 minutes compared to 506 minutes – throughout the entire of year of 2016 (see Chart 2).

Comparative coverage of election campaigns on US network news during 2016

(minutes of coverage)



Source: adapted from Tyndall (2016).

By contrast, as Chart 3 demonstrates, the UK's commercial public service media and market-driven news channel reported far more policy coverage, while Chart 4 shows coverage was, broadly speaking, more balanced between the main political parties.

Source: adapted from Cushion et al. (2016) and Cushion (2018).

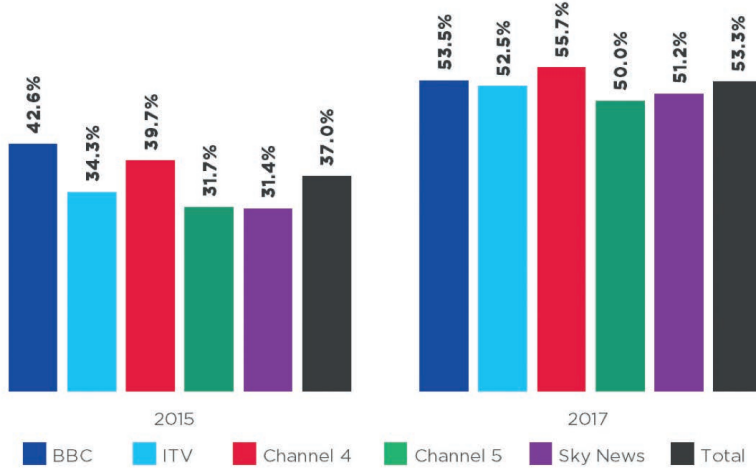
Source: adapted from Cushion (2018).

The future of news and PSM limitations

Most of the comparative research about public and market-driven media systems is based on broadcast news coverage. However, there is a

Proportion of airtime about policy issues on television news bulletins during the 2015 and 2017 UK general election campaigns

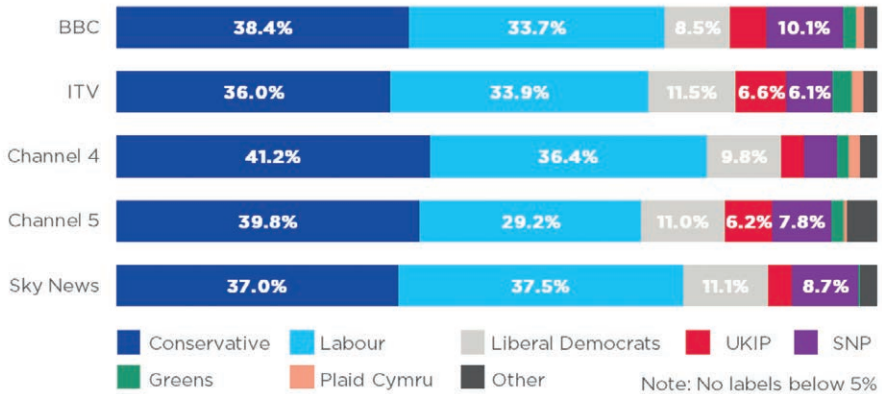
(by percentage time)



growing body of evidence about online news that reinforces the conclusion that PSM supplies distinctive news from market-driven media. As

Proportion of airtime for political parties on UK television news during the 2017 UK general election

(by percentage time)



Humprecht and Esser's (2016: 16) comprehensive study of news content in 48 websites in six countries – France, Italy, Germany, Switzerland, the

UK and US – concluded: „Strong commercialization seems to restrict the exploitation of online journalism’s digital potential to a certain degree. Moreover, media systems with high expenditures in public service broadcasting (e.g. Great Britain, Germany) have more sophisticated online news providers than systems with marginalized public media”. Their assessment was based on considering each outlet’s transparency in linking to external sources, documents or websites; the degree of background information, such as graphics, news boxes, graphs, maps or animations; and whether there was any follow-up communication in forums or chats (Humprecht and Esser, 2016: 506).

In broader terms, the study argued that since many public service media have invested in online news, they demonstrated its democratic value by producing news that serves citizens with high-quality journalism. While there is fierce competition between PSM and commercial broadcasters in online news and new interactive technologies, studies examining content show the former is producing news distinctive from market-driven media.

At the same time, PSM should not be immune to criticism. The impartiality of PSM has often be called into question in political reporting, where the state may exercise too much control, compromising the ability for broadcasters to act independently or remain impartial. This is a form of elite control, where even well-intentioned PSM attempt to deliver a public good but remain wedded to institutional relationships and forms of indirect political pressure and scrutiny that can influence news choices and judgements (Freedman, 2018). This may be a symptom of their relationship with the government of the day, and how their current and future funding are organized. There are potentially ways PSM can be restructured to help create more independent newsgathering and journalism, where the state is more detached from funding decisions and a more democratic system of governance is established (see, for example, Media Coalition Reform, 2018).

Nevertheless, the evidence presented overall in this report so far shows that public service media tend to supply more serious and balanced coverage of politics and public affairs than market-driven media systems. In countries with a hybrid media system, where public-private obligations overlap, the very presence of public service obligations can help raise the editorial standards of journalism. Or, to put it another way, PSM help mitigate the costs of free market failure. But while PSM may be more informative than their commercial competitors, which media system most effectively raises people’s knowledge about politics and public affairs?

Towards an informed citizenry: Does PSM more effectively raise public knowledge than commercial media?

The media can make a significant contribution to democracy by creating more informed citizens, enhancing voters' knowledge and understanding of issues. However, this is contingent on the quality of information supplied by different media, which can not only inform citizens but misinform them about politics and public affairs.

Since most countries have an increasingly fragmented and hybrid media, where people interact and access news across multiple platforms, it is difficult to isolate the influence of one media system over another. Interpreting causality – establishing a direct relationship between media and audiences – is methodologically complex. After all, knowledgeable or interested news viewers may turn to more informative news outlets, meaning the cause is not media coverage but wider and pre-existing influences. In other words, there are many factors at play when interpreting public knowledge, from levels of education and social welfare to cultural norms, such as interest in or engagement with politics within different countries.

However, after taking into account many external factors that make and shape people's knowledge and understanding of issues, a growing body of research has identified that PSM helps create more informed citizens than market-driven media.

So, for example, Soroka et al.'s (2013) survey of six countries – Canada, Italy, Japan, Norway, the UK and South Korea – found public service television news viewing generally enhanced people's knowledge about public affairs. However, this varied according to how broadcasters were financed, audience share and the relative independence of each organization. In other words, public service media were less likely to raise people's knowledge about public affairs if they were reliant on commercial income, were not widely watched or listened to, or if the state had an influence on the editorial content of news. The study also discovered that in the country where state interference in public broadcasting was most evident, watching public service television did not effectively enhance people's knowledge.

Curran et al.'s (2009) content analysis of television news and survey of four countries – the US, UK, Norway and Finland – revealed the latter two countries were most knowledgeable about public affairs. The knowledge gap was most striking between uninterested political news viewers

in the US compared to European countries, which is due – they argued – to citizens having regular access to reliable sources of news supplied most prominently by PSM. They concluded empathically: „media provision of public information does matter, and continued deregulation of the broadcast media is likely, on balance, to lead to lower levels of civic knowledge”. Similarly, Iyengar et al.’s (2009) comparative survey of US and Swiss audiences discovered „dark areas of ignorance” among Americans, which they explained by the limited supply of international news produced by US market-driven media.

The role of PSM in an increasingly partisan news environment

Moreover, the rise of partisan news channels in the US has meant people are increasingly turning to outlets that reinforce their own ideological beliefs, a behaviour known as partisan selective exposure. Bos et al.’s (2016: 10-11) survey of people in the Netherlands found the presence of public service media mitigated partisanship because they played „a unifying, and nation-binding role... a strong public news provision...is an important condition to avoid the US situation where the public sphere appears to have become different public spheres”. Put another way, the presence of public service media appears to challenge the growth of filter bubbles or echo chambers, which are concepts used to describe people insulating themselves from news they do not agree with. The wider consequences of PSM thus help ensure more citizens receive impartial news, covering a wide range of topics rather than being exposed to information that ideologically aligns with people’s own beliefs.

Over recent years, academics have begun to more closely interpret studies about the content of news in light of people’s responses to survey-based questioning. So, for example, a study of how European integration was framed in Dutch media found some news topics, such as coverage of conflict, increased the likelihood of people voting and knowledge about the issue. In their view, „it is not sufficient to rely on exposure measures and to merely speculate about media content” (de Vreese and Boomgaarden, 2006: 333). Instead, they argued, it is necessary to more carefully consider the nature of coverage across different programmes together with interpreting audiences’ engagement with and knowledge about different issues.

A four-wave survey in Swedish public and commercial news programming examined people’s knowledge in three contexts: the 2014 General Election, the EU Parliamentary Election and in a non-election period the same year. In each case, exposure to PSM raised people’s understanding

of key issues, contributing to Sweden's democratic health as more people may have cast a more informed vote at the ballot box. When considering the degree to which different programmes' impact on people's understanding of politics, the study established certain public service formats enhanced knowledge to a greater degree. As the author concluded: „knowledge effects are stronger for one public service TV news show than for the other. This indicates that it is not ownership per se that is decisive. The format and the content also matter” (Strömbäck, 2017: 13; emphasis added).

Goidel et al. (2017) drew on survey data in the US, Germany, Sweden and the Netherlands to explore the relationship between television viewing and support for democratic ideals. They concluded that because citizens were being better informed by public service news, it „translates into a greater appreciation for democratic governance as reflected in the importance individuals attach to living in a democracy, the value they place on a democratic political system, and the rejection of authoritarian alternatives” (Goidel et al., 2017: 850-1). By contrast, in more market-driven media systems, such as in the US, „television news is not associated with democratic attitudes but is associated with support for authoritarian alternatives (a strong political leader or military rule)” (Goidel et al., 2017: 851). While they acknowledged both the political system and economic context in different countries help shape people's perceptions of democratic ideals, the democratic attitudes measured in the survey were cross-nationally consistent across television news but not when exposed to other types of media.

Over recent years, people have been relying more on news beyond of television – from social media to online websites and blogs. Many public service broadcasters have invested heavily in online news or social media (Sehl et al., 2016), producing high-quality content (Humprecht and Esser, 2016). There is limited research about how effective different media systems are in informing people across new platforms and content providers, such as Facebook and Twitter.

In a media environment with increasingly more choice of news sources, PSM play a critical role in what is known as incidental learning. Simply put, this means people learning from the news almost by accident because they are more likely to encounter information supplied by PSM, giving them opportunities to acquire knowledge they may not have been exposed to in a heavily market-driven systems. In the US, for example, there is plenty of news available but it is often ghettoised or politicised. In many countries with better resourced PSM, by contrast, people

are more likely to be exposed to news with high editorial standards on broadcast, online or social media platforms.

Conclusion: the need for PSM in an increasingly commercialised media landscape

At a time when concerns are mounting about fake news and disinformation, ensuring news is delivered with high editorial standards is essential to sustaining a well-functioning democracy. News after all can empower citizens by providing them with the informational fuel to understand and learn about politics and public affairs in their democracies. But while the range of news sources has increased over recent decades across broadcast, online and social media platforms, the quality of news can markedly differ across media systems cross-nationally.

Comparing output across public service and market-driven media, the weight of evidence shows it is the former that is more likely to report news that has democratic value. In an increasingly commercialised media environment, this demonstrates PSM provide a valuable and distinctive news service by supplying news that better enhances people's understanding of politics and public affairs, leading to more knowledgeable citizens. In other words, if the health of a democracy is measured by how well its citizens are informed, PSM play a crucial role in telling people what is happening in the world.

However, media systems are not uniformly the same across countries; regulatory environments can create private media that deliver public service programming. Empirical studies drawn on throughout this report have also established that media with some public service obligations tend to produce news of higher editorial standards than entirely market-driven media. Indeed, even the very presence of a well-resourced public service media within a country can impact on the wider editorial standards of journalism, such as informing people accurately and impartially about events.

In exploring the relationship between media systems and public knowledge, surveys have consistently shown that PSM, above all, most effectively raise people's knowledge and understanding of politics and public affairs. This was most apparent among widely consumed and well-funded public service media, which had the most freedom to operate independently without editorial interference. More generally, it was found that PSM play an important role in preserving democratic ideals and remaining impartial or objective in an increasingly partisan media environment.

As more people are exposed to dubious or politicised information on sites such as Twitter and Facebook, PSM offer reliable and credible news that not only serves the needs of individuals but benefits entire democracies, since people can act more rationally as citizens when they have access to accurate news and information.

As the commercial media landscape expands in many countries, the temptation for already cash-strapped governments could be to cut funding for PSM and let the market fill the gap. However, the evidence overwhelmingly shows that PSM not only produce distinctive news with high editorial values, they are also best equipped to inform people about the world. In other words, public policy-making about media systems has profound effects on the health of any democracy. As Soroka and colleagues (2013: 738) succulently put it, „governments‘ decisions about funding for public broadcasters seem in many cases to be very much like decisions about just how well informed their citizens will be”.

The evidence amassed throughout this report points to some clear conclusions about the role of PSM. Above all, they make a profound contribution to many democracies by raising editorial standards and citizen’s knowledge about what is happening in the world. This body of research needs to be more effectively communicated to relevant stakeholders to persuade legislators about the continued value of funding and safeguarding PSM.

In an era of media proliferation, the evidence not only shows PSM produce news that is distinctive from market-driven broadcasters, but also news that has a higher democratic value. In so doing, PSM make a significant contribution to the health of many democracies, acting as an important information source about politics and public affairs for many people, and empowering citizens to engage and participate in society more generally. Just as media audiences are fragmenting across a range of market-driven platforms, PSM continue to offer a distinctive democratic service, not just for some audiences but for all citizens in a democracy. •

REFERENCES

- Boehlert, E.** (2016) 'The media isn't for Hillary Clinton: her emails have been covered more than all policy proposals', Salon, 3 November, Salon Media Group. <https://www.salon.com/2016/11/03/the-media-isnt-for-hillary-clinton-her-emails-have-been-covered-more-than-all-policy-proposals/>
- Bos, L., Kruikemeier, S. and de Vreese, C.** (2016) 'Nation Binding: How Public Service Broadcasting Mitigates Political Selective Exposure', *PLoS ONE* 11(5): 1–11. <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0155112>
- Curran, J., Iyengar, S., Lund, A. B. and Salovaara-Moring, I.** (2009) 'Media Reporting, Public Knowledge and Democracy: A Comparative Study', *European Journal of Communication* 24 (1): 5–26.
- Curran, J. et al.** (2012) 'Media system, public knowledge and political engagement: an 11-nation study', unpublished material.
- Cushion, S.** (2012) 'The Democratic Value of News: Why Public Service Media Matter. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cushion, S.** (2015) *News and Politics: The Rise of Live and Interpretive News*. London: Routledge.
- Cushion, S.** (2018) 'Questioning the (conventional) wisdom of political reporting: Rethinking vox pops and interpretive journalism in five UK election campaigns (2009-2017)', forthcoming.
- Cushion, S. and Lewis, J.** (2009) 'Towards a 'Joxification' of 24-hour news channels in Britain? An analysis of market-driven and publicly funded news coverage', *Journalism: Theory, Practice and Criticism* 10(2): 131–153.
- Cushion, S., Lewis, J. and Ramsay, G. N.** (2012) 'The impact of interventionist regulation in reshaping news agendas: A comparative analysis of public and commercially funded television journalism', *Journalism* 13(7): 831–849.
- Cushion, S. and Thomas, R.** (2018) *Reporting Elections: Rethinking the Logic of Campaign Coverage*. London: Polity.
- Cushion, S., Thomas, R., Kilby, A., Morani, M. and Sambrook, R.** (2016) 'Interpreting the media logic behind editorial decisions: Television News Coverage of the 2015 U.K. General Election Campaign', *International Journal of Press/Politics* 21(4): 472–489.
- de Vreese, C. and Boomgaarden, H.** (2006) 'News, Political knowledge and participation: the differential effects of news media exposure on political knowledge and participation', *Acta Politica* 41(4): 317–341.
- Freedman, D.** (2018) 'Public Service' and the Journalism Crisis: Is the BBC the Answer?', *Television and New Media*, OnlineFirst. <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1527476418760985>
- Goedel, K., Gaddie, K. and Ehl, M.** (2017) 'Watching the News and Support for Democracy: Why Media Systems Matter', *Social Science Quarterly* 98 (3): 836–855.
- Humprecht, E. and Esser, F.** (2016) 'Mapping digital journalism: Comparing 48 news websites from six countries', *Journalism: Theory, Practice and Criticism*, OnlineFirst.
- Iyengar, S., Hahn, K. S., Bonfadelli, H. and Marr, M.** (2009) 'Dark areas of ignorance' Revisited: Comparing International Affairs Knowledge in Switzerland and the United States', *Communication Research* 36(3): 341–358. Media Coalition Reform (2018) Draft Proposals for the Future of the BBC. http://www.mediareform.org.uk/wp-content/uploads/2018/03/MRC_flyer_20180312_WEB-1.pdf
- Reinemann, C., Stanyer, J. and Scherr, S.** (2016) 'Hard and Soft News'. In de Vreese, C., Esser, F. and Hopmann, D. (eds.) *Comparing Political Journalism*. London: Routledge.
- Strömbäck, J.** (2017) 'Does Public Service TV and the Intensity of the Political Information Environment Matter?', *Journalism Studies* 18(11): 1415–1432.
- Sehl, A., Cornia, A. and Nielsen, R. K.** (2016) *Public Service News and Digital Media*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford.
- Soroka, S., Andrew, B., Aalberg, T., Iyengar, S., Curran, J., Coen, S., Hayashi, K., Jones, P., Mazzoleni, G., Rhee, J. W., Rowe, D. and Tiffen, R.** (2013) 'Auntie Knows Best? Public Broadcasters and Current Affairs Knowledge', *British Journal of Political Science* 43(4): 719–739.
- Tyndall, A.** (2016) *Year in Review*, Tyndall Report. <http://tyndallreport.com/yearinreview2016/>

DER ORF UND DIE DEMOKRATIE

DR. GÜNTHER OGRIS; MAG. FLORIAN OBERHUBER; MAG.^A MARTINA ZANDONELLA, SORA

Österreich gilt im Demokratie-Index des Economist¹ als „full democracy“. Dies beschreibt Staaten, in denen es nicht nur freie und faire Wahlen gibt, sondern auch garantierte politische Bürgerrechte und unabhängige Gerichte. Das Regierungssystem hat eine Vielfalt von funktionierenden „checks and balances“. Die Medienlandschaft ist unabhängig und bietet eine Vielfalt an Informationen und Meinungen.

Eine Besonderheit des österreichischen politischen Systems fällt im internationalen Vergleich auf: Die starke Rolle der politischen Parteien. Die Parteien hatten eine zentrale Rolle sowohl bei der Gründung der Ersten als auch bei der Gründung der Zweiten Republik. Die Interessen der politischen Parteien hatten einen sehr starken Einfluss auf die Formulierung der Bundesverfassung. Und auch wenn die Parteienmitgliedschaft seit mehr als zwanzig Jahren rückläufig ist, ist der Anteil der Mitglieder im internationalen Vergleich immer noch überdurchschnittlich hoch.

Aber auch die Wahlbeteiligung ist in Österreich im internationalen Vergleich stark ausgeprägt. Freilich fand parallel zum Schwinden von Parteibindung bzw. „Lagermentalität“ ein langsamer Rückgang der Wahlbeteiligung statt, der besonders in den 1990er Jahren viel diskutiert wurde. Dennoch blieb die Beteiligung bei Nationalratswahlen – mit Ausnahme des Jahres 2013 – über drei Viertel der Wahlberechtigten. Und zuletzt ist diese von 74,9% (2013) bei der Nationalratswahl 2017 wieder auf 80,0% angestiegen, bei den Gemeinderatswahlen in Wien von 60,8% im Jahr 2005 auf 74,75% im Jahr 2015.

In Österreich haben einzelne „political entrepreneurs“ wenig Einfluss. Zwar hat es Frank Stronach mit seiner Liste ins Parlament geschafft, und der Einfluss von Hans Peter Haselsteiner hat bei der Gründung des Liberalen Forums und der NEOS eine Rolle gespielt. Aber diese beiden Persönlichkeiten sind für die nationale und regionale Politik Österreichs Ausnahmeerscheinungen. Wirtschaftsinteressen sind in erster Linie über die Sozialpartner organisiert, d.h. Organisationen, die eher Brancheninteressen als Einzelinteressen verfolgen und die selbst durch gesetzliche Regulierung und interne Wahlsysteme in ein System von Interessensausgleichen eingebunden sind.

Österreich hat neben starken Parteien und starken Sozialpartnern auch einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die Analyse des Media

Intelligence Services der EBU zeigt im internationalen Vergleich, dass in Österreich der öffentlich rechtliche ORF vor allem beim Radio aber auch beim Fernsehen überdurchschnittlich hohe Reichweiten hat.

Das Vertrauen in die demokratischen Institutionen und die Medien wird im Eurobarometer regelmäßig erhoben. Für September/Oktober 2016 zeigen diese Daten in Österreich ein hohes Vertrauen in die Medien ähnlich wie in Deutschland, Schweden, den Niederlanden und Dänemark:²

- 72% der Befragten sagen, dass die österreichischen Medien vertrauenswürdige Informationen liefern.
- Besonderes Vertrauen genießt das Medium Radio dicht gefolgt vom Fernsehen.
- Soziale Medien werden hingegen von einer knappen Mehrheit als nicht vertrauenswürdig eingestuft.

Diese Befunde bestätigt auch eine ORF Publikumsratsstudie vom Dezember 2016. Demnach ist das Vertrauen in Radio und Fernsehen in allen Altersgruppen am höchsten. Auch hinsichtlich der Zufriedenheit mit einzelnen öffentlich-rechtlichen und privaten Medienangeboten schneiden ORF Radio und ORF Fernsehen am besten ab. Informationen in Sozialen Medien werden hingegen überwiegend skeptisch betrachtet, wobei professionellen Medienangeboten wie Online-Zeitungen, Blogs und Nachrichtenportalen noch am ehesten vertraut wird.³

Die Befunde zur repräsentativen Demokratie, der Wahlbeteiligung, den demokratischen politischen Institutionen und dem Vertrauen in die Medien stimmen für Österreich also durchaus zuversichtlich. Dennoch ist das Land im Demokratie-Index des Economist nicht unter den ersten fünf der vollen Demokratien („full democracy“) gelistet. Und das liegt vor allem daran, dass die politische Kultur vergleichsweise schlechte Bewertungen erhielt: Die Nutzung der vorhandenen Mitwirkungsrechte und die Stärke der Zivilgesellschaft werden als eher mittelmäßig eingestuft.

Warnsignale der politischen Kultur

SORA beobachtet regelmäßig Institutionenvertrauen, Einstellungen zur Demokratie, Partizipationsverhalten, Zukunftserwartungen, Xenophobie und auch politisch-autoritäre Einstellungen in Österreich. Die Ergebnisse aus diesen langjährigen Forschungsarbeiten zeichnen ein vielschichtiges Bild der Zusammenhänge zwischen politischen Meinungen, ihren psychologischen Hintergründen und Veränderungen in Gesellschaft und Arbeitswelt.

Für 72% ist die Demokratie – trotz der Probleme, die sie mit sich bringen mag – die beste Regierungsform (Oktober 2017).⁴ Obwohl die Demokratie damit eine überwältigende Mehrheit hinter sich hat, hat sie in den vergangenen zehn Jahren etwas an Zustimmung verloren (2007 lag der Wert noch bei 86%). Die Zustimmung für autoritäre Regierungsformen stieg hingegen an.

Eine in Teilen der Bevölkerung erschütterte Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie hängt auch mit dem – u.a. im Gefolge der Finanzkrise 2008 – angestiegenen Gefühl von Unsicherheit zusammen: Die Frage „alles ist heute so in Unordnung geraten, dass niemand mehr weiß, wo man eigentlich steht“ erhielt in einer Befragung im Jahr 2007 32% Zustimmung, 2017 schon 41%. Dieses Gefühl von Ohnmacht äußern Menschen mit geringerer formaler Bildung und ältere Menschen besonders häufig.⁵

Das Konzept des (gewählten) „starken Mannes“ an der Spitze Österreichs ist in einer Befragung im Februar/März 2017 für 43% der Befragten attraktiv. 23% stimmen darüber hinaus der Aussage zu, man „sollte einen starken Führer haben, der sich nicht um ein Parlament und Wahlen kümmern muss.“

In der genaueren Analyse zeigen sich bei rund 10% der Menschen durchgängig autoritäre bzw. antidemokratische Einstellungsmuster. Der Großteil jener Menschen, die sich einen „starken Mann“ an der Spitze Österreichs vorstellen können, sind jedoch Menschen mit hoher Unsicherheit und Menschen, die mit dem aktuellen Funktionieren der Demokratie in Österreich nicht zufrieden sind. Unter diesen Gruppen befinden sich besonders viele PflichtschulabsolventInnen, ArbeiterInnen und Menschen mit mittleren Einkommen.⁶

Welche Einschätzungen der Befragten haben hohe Korrelationen, treten also gemeinsam mit der Befürwortung autoritärer Konzepte und Maßnahmen auf? Hier ist das Gefühl von Unsicherheit am relevantesten, hinter dem kritische persönliche Lebensereignisse wie Arbeitsplatzverlust stehen bzw. pessimistische Einschätzungen zur eigenen Zukunft und zur Zukunft der Gesellschaft:

- Einschätzung, dass immer mehr Menschen keine Arbeit finden
- Einschätzung, dass die Wohnumgebung herunterkommt
- Negative Zukunftserwartungen in Bezug auf Lebensqualität, Einkommen, Pension, Sozialsystem etc.
- Pessimistische Zukunftserwartungen für die Kinder / nächste Generation

All dies geht einher mit der Sorge vor sozialem Abstieg und dem Gefühl, keinen gerechten Anteil am gesellschaftlichen Wohlstand zu erhalten.

Sozialpsychologische Forschung verweist darauf, dass zunehmende autoritäre Einstellungen und ein steigendes Bedürfnis nach Eindeutigkeit Reaktionen auf Unsicherheit sein können. Dabei treten diese Muster relativ unabhängig vom bereits bestehenden Ausmaß an autoritären Einstellungen auf – und sie hängen europaweit stark mit der Präferenz zu rechtspopulistischen und rechtsextremen Parteien zusammen.

Hinter diesen Gefühlen von Unsicherheit stehen aber auch ganz manifeste gesellschaftliche und ökonomische Realitäten: Wie Martina Zandonella⁷ in einer Analyse der Daten des European Social Survey 2014 zeigen konnte, fallen etwa bereits 14% der ÖsterreicherInnen im erwerbsfähigen Alter unter jenen Begriff, den der französische Soziologe Robert Castel als „Zone der Entkoppelung“ beschrieben hat. Gemeint ist damit eine Personengruppe, die neben dem Herausfallen aus dem Arbeitsleben auch durch zunehmende soziale Isolation charakterisiert ist. Mehr als die Hälfte der Betroffenen ist zum Zeitpunkt der ESS-Erhebung arbeitslos oder arbeitssuchend, zwei Drittel sind armutsgefährdet und wer ein Arbeitseinkommen hat, kommt damit kaum über die Runden.

Angesichts dieser schwierigen persönlichen Lage ist es wenig verwunderlich, dass Menschen in der „Zone der Entkopplung“ den staatlichen und politischen Institutionen weniger vertrauen, sich seltener von PolitikerInnen wahrgenommen und repräsentiert fühlen und ihre Mitsprachemöglichkeiten im politischen Prozess bezweifeln.⁸

Kränkungen, vor allem durch zunehmende Ungerechtigkeit in der Gesellschaft aber auch durch mangelnde Wertschätzung und Respekt, so zeigt die Forschung, haben eine starke negative Wirkung auf die politische Kultur. Jene BürgerInnen, die Demokratie unterstützen und stärken wollen, sind daher heute auch mit der Frage konfrontiert, wie soziale Gerechtigkeit, Wertschätzung und Respekt in der Gesellschaft gestärkt werden können.

Die Rolle der Medien für die Demokratie

Im ORF Gesetz kommt das Wort demokratisch in mehreren Zusammenhängen vor: Im Kernauftrag §2 (1) steht „die Förderung des Verständnisses für alle Fragen des demokratischen Zusammenlebens“. Die „Erfüllung von sozialen, demokratischen und kulturellen Bedürfnissen“ ist

Teil des Prüfauftrags der Regulierungsbehörde (§6 b) bei der Anerkennung neuer ORF Angebote. Und Programm und Inhalte des ORF (§ 10) sollen „zur freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung im Dienste des mündigen Bürgers und damit zum demokratischen Diskurs der Allgemeinheit beitragen“. In § 1 wird der ORF der österreichischen Verfassungsordnung verpflichtet – und damit der Meinungsfreiheit in einer repräsentativen Demokratie.

Mit Diskurs, Zusammenleben, Verständnis und demokratischen Bedürfnissen spricht das ORF Gesetz zentrale Elemente demokratischer Kultur an. So werden in der Fachliteratur die Funktionen und Leistungen von Massenmedien in der Information und damit der Ermöglichung von Kritik und Kontrolle gesehen (Kontrollfunktion), in der Willensbildung (Artikulations- und Aggregationsfunktion) bis hin zur Ermöglichung demokratischer Diskurse (Partizipation), der politischen Sozialisation und politischen Bildung und mittelbar auch der Herstellung bzw. Reproduktion politischer Identität.

Aus dem Public Value Konzept abgeleitete Leistungskriterien wie Zuverlässigkeit von Information, die Bereitstellung von Hintergrundinformationen, die Vielfalt der Meinungen, die Herstellung regionaler Teilöffentlichkeiten (Föderalismus) oder die allgemeine Zugänglichkeit von Öffentlichkeit leisten daher einen wesentlichen Beitrag zur demokratischen und pluralistischen Politik. Sie stellen einen gesellschaftlichen Mehrwert dar, der außerhalb der Marktlogik liegt und daher von rein marktorientierten Medienunternehmen nicht per se erwartet werden kann.

Eine Analyse des Media Intelligence Services der EBU⁹ beleuchtet die Zusammenhänge zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunk-Reichweiten und der Qualität der Demokratie in einer korrelationsstatischen Analyse. Zwar sind hier keine Aussagen über Ursachen und Wirkungen möglich, doch die Zusammenhänge selbst sind erstaunlich hoch:

- Je höher die Reichweiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, desto höher sind die Wahlbeteiligungen ($r = 0.529$)¹⁰
- Je höher die Reichweiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, desto niedriger ist das Verlangen nach rechtsextremen Politiken ($r = -0.67$)
- Je höher die Reichweiten des öffentlich-rechtlichen Radios, desto stärker ist das Vertrauen in Radiosender ($r = 0.64$)
- Je höher die Reichweiten des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, desto stärker ist das Vertrauen in das Fernsehen ($r = 0.45$)

Das „Vertrauen in die Medien“ kann in diesem Zusammenhang als wichtiger Gradmesser und Indikator für die Qualität der politischen Kultur stehen. Mit dem Vertrauen in die Medien hat sich zum Beispiel der Schweizer Soziologe Kurt Imhof beschäftigt, der sich mit seiner Schrift „Medienereignisse als Indikatoren sozialen Wandels“ habilitierte. Er argumentiert, dass je stärker die Vertrauenswürdigkeit der Medien in der Bevölkerung verankert ist, desto besser können sie ihre Funktionen wie die Wissensvermittlung oder die Schaffung politischer Öffentlichkeit wahrnehmen: „Der Medienkonsument muss sich darauf verlassen können, dass er vielfältig, objektiv und ausgewogen über Relevantes informiert wird, damit er sich auch als Bürger an der Gesellschaft beteiligen kann.“¹¹

Negative Folgen einer Erosion des Qualitätsjournalismus auf Öffentlichkeiten und Demokratie beschreibt Imhof pointiert am Beispiel Italiens: „[In] Italien, in dem die Qualitätspresse ohnehin schwach ist, hat die Politik das Format des Reality-TV angenommen. Der politische Populismus wird durch den Medienpopulismus beflügelt, populistische Akteure erzielen über ihre medienwirksamen Aktionsformen wesentlich bessere Resonanz als die traditionellen Volksparteien.“¹²

Die Demokratie stärken

Zwar hat die Demokratie als Regierungsform also weiterhin einen starken Rückhalt in der österreichischen Bevölkerung, doch haben autoritäre Einstellungen in den vergangenen zehn Jahren deutlich zugenommen. Dahinter stehen gesellschaftliche Unsicherheitserfahrungen und -gefühle sowie ein Vertrauensverlust in die Institutionen. Was können wir in dieser Situation für die Stärkung der Demokratie tun?

- Bildung spielt zweifellos eine wichtige Rolle für die Demokratie. Die Schule kann politische Kompetenzen stärken, also die Kompetenzen sich zu informieren, zu diskutieren und mitzuwirken. Diese Funktion spielt in unterschiedliche Unterrichtsfächer hinein und sollte in den Bildungsreformen als Ziel gestärkt werden.
- Die politischen und politiknahen Institutionen müssen ihre Beziehungen zu den BürgerInnen laufend und immer wieder überprüfen: Wo ist es möglich und sinnvoll, Mitwirkung zu ermöglichen oder zu stärken, wo gilt es, dass eigene Image zu verbessern, wo kann Vertrauen (zurück) gewonnen werden?

- Die Medien befinden sich in Teilen der Bevölkerung gemeinsam mit dem politischen System in einer Vertrauenskrise. Zugleich hat die Art und Weise, wie Medien über Politik, Diskurs und Kompromisse sowie das Zusammenspiel der Institutionen berichten einen wesentlichen Einfluss auf die politische Kultur. Es gilt zu überprüfen und neue Wege zu finden, wie Medien sowohl ihre Kontrollfunktion wahrnehmen als auch die Grundlagen des Vertrauens in ihre Arbeit – die nur auf demokratischer Grundlage funktioniert – erneuern können.

Ein Demokratie Monitor für Österreich

Eine Basis für die genannten und viele weitere Maßnahmenfelder zur Stärkung der Demokratie liegt aber auch in der genauen Kenntnis der Faktenlage, der Beobachtung von Warnsignalen der politischen Kultur und dem besseren Verständnis für die Hintergründe und Zusammenhänge zwischen sozialen Lebensrealitäten, Medien, Institutionen und politischen Einstellungen.

SORA hat daher in diesem Jahr 2018, dem Jubiläumsjahr der Gründung der Ersten Republik, ein Projekt zur Etablierung eines Demokratie Monitorings für Österreich ins Leben gerufen. Denn eben dies, ein regelmäßiges und systematisches Beobachten, geschieht bis dato noch nicht. Die Entdeckung entsprechender Frühwarnzeichen ist damit vor allem vom Zufall abhängig, passiert verspätet oder gar nicht. Wirksame Strategien sind so schwer planbar und gesetzte Maßnahmen hinken den Entwicklungen häufig hinterher.

Der Demokratie Monitor ist ein breit von öffentlichen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Initiativen getragenes Projekt mit dem Ziel, die Demokratie in Österreich zu stärken, indem öffentliche Diskussionen angestoßen, Bewusstsein gebildet und praktische Maßnahmen angeregt werden. Der Demokratie Monitor wird jährlich erhoben und veröffentlicht. Er ist streng wissenschaftlich basiert und bietet eine verlässliche und regelmäßige Orientierung. Er beobachtet die Demokratieentwicklung im Land und macht auf Probleme aufmerksam – und schlägt Lösungen vor. Durch eine starke Öffentlichkeitsarbeit stützt er den demokratischen Rückhalt im Land.

Methodisch basiert der Demokratie Monitor auf dem Konzept eines „Composite Indicator“ – ähnlich etwa dem Arbeitsklima Index oder den Indikatoren im Bereich der Lissabon-Berichterstattung der Europäischen Kommission. Im Rahmen der sozialwissenschaftlichen Einstellungs- und

Umfrageforschung wird ein standardisiertes Messinstrument entwickelt. Die Einzelindikatoren werden entlang von Subdimensionen zusammengefasst und zeigen so die Demokratieentwicklung in unterschiedlichen Dimensionen auf. Diese umfassen:

- Demokratieverständnis und Demokratiebewusstsein
- Vertrauen in demokratische Institutionen und AkteurInnen
- demokratische / demokratiefeindliche Werte und Einstellungsmuster
- Vertrauen in die Fähigkeit zu und die Wirksamkeit von Partizipation
- politische und zivilgesellschaftliche Partizipation
- objektive und subjektive Position in der Gesellschaft
- (Un-)Gerechtigkeitsempfinden
- Zukunftserwartungen

Die Zukunft der Demokratie wird aktuell so intensiv wie seit Jahrzehnten nicht mehr diskutiert und erscheint als unsicher. “The world is changing faster than ever, and it is unclear whether modern democracy will be able to keep up with the changes”, so der Politologe Steven Beller.¹³ Rund 900.000 Ergebnisse wirft eine Google Suche nach der Wortkombination “future of democracy“ aus. Qualitätsmedien weltweit befassen sich mit dem Thema und in Deutschland startet die Bertelsmann Stiftung ein eigenes Programm „Zukunft der Demokratie“ sowie ebenfalls ein systematisches Demokratiemonitoring.¹⁴

Der erste Demokratie Monitor Österreich wird im Herbst 2018 veröffentlicht werden. Rund um diese sozialwissenschaftliche Grundlagenarbeit wird in Kooperationen mit Medienunternehmen, Bildungseinrichtungen und der Zivilgesellschaft die Debatte über Demokratie vorangetrieben und das Bewusstsein für die demokratische politische Kultur gestärkt. Denn gemeinsam geteilte demokratische Grundhaltungen sind eine zentrale Ressource für funktionierendes gesellschaftliches Zusammenleben. Darüber hinaus gewährleisten sie die Legitimität, Stabilität und Funktionsfähigkeit einer Demokratie. Um Demokratie zu leben, bedarf es letztlich überzeugter DemokratInnen – also BürgerInnen, die demokratische Überzeugungen kultivieren und dementsprechend demokratisch handeln.¹⁵

Empirische Grundlage für Strategien

Da der ORF die Stärkung der Demokratie in seinem öffentlich rechtlichen Auftrag hat, hat der Demokratie Monitor für der ORF strategische Relevanz. Eine sorgfältige empirische Prüfung des Demokratiebewusstseins und der Zusammenhänge mit dem Medienverhalten kann eine empirische Grundlage bieten, um über die Erreichung dieser Ziele sachlich zu informieren und zu diskutieren. Strategien zur Stärkung des Vertrauens in den öffentlich rechtlichen Rundfunk, zur Eindämmung von Fake News, zur Versachlichung und Stärkung des demokratischen Diskurses und zum Eindämmen autoritärer Tendenzen können so wissenschaftlich fundiert untermauert werden. ●

¹ https://en.wikipedia.org/wiki/Democracy_Index vom 3.4.2018

² Europäische Kommission (2016): Special Eurobarometer 452. Media pluralism and democracy.

³ ORF / SORA (2016): Publikumsratsstudie 2016. Anforderungen und Erwartungen des Publikums an die innenpolitische Berichterstattung im ORF.

⁴ ORF/SORA/ISA Wahltagsbefragung zur Nationalratswahl 2017, s. http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2017_NRW_Grafiken-Wahltagsbefragung.pdf.

⁵ Quelle: „NS Geschichtsbewusstsein und autoritäre Einstellungen“, Projekt gefördert vom Zukunftsfonds der Republik Österreich. Repräsentative tel. Befragung, n=1.000.

⁶ Ebenda.

⁷ Zandonella, Martina (2017): Auswirkungen prekärer Lebens- und Arbeitsbedingungen auf die politische Kultur in Österreich. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 42/2, S. 253-286.

⁸ Diesen Befund bestätigen repräsentative Studien, wonach in Österreich die Chancen auf politische Partizipation in hohem Ausmaß von der sozialen Herkunft abhängen (vgl. Zandonella/Hacker 2016); ähnliche Befunde für Westeuropa vgl. Gilens / Page 2014.

⁹ EBU Media Intelligence Service, PSM Correlations April 2016.

¹⁰ Pearson Correlation.

¹¹ Imhof, Kurt (2010): Zum Systemrisiko der Demokratie. In: *Texte. Öffentlich-rechtliche Qualität im Diskurs* Nr. 3, S. 4–10, hier S. 8.

¹² Ebenda, S. 7.

¹³ Beller, Steven (2013): Is there a Future for Democracy? Tr@nsit Online, <http://www.iwm.at/transit/transit-online/is-there-a-future-for-democracy/>.

¹⁴ S. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/demokratiemonitor/>.

¹⁵ Vgl. Ogris, Günther (2005): Welchen Wert hat die Demokratie heute?, in: Ziegelhofer-Prettenthaler, Anita / Polaschek, Martin F. (Hg.): *Widerstand als Bürgerpflicht*, Graz: Leykam, S. 66-72.

LITERATURVERWEISE

Zandonella, Martina / Hacker Evelyn (2016): Schadet Ungleichheit der Demokratie? Die Auswirkungen von lokaler Einkommensungleichheit auf das Nichtwählen in Österreich am Beispiel der Nationalratswahl 2013, In: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 42(2), 303-323.

Gilens, Martin / Page, Benjamin (2014): Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. In: *Perspectives on Politics* 12(3), 564-581.

JUNGE MENSCHEN UND POLITISCHE BILDUNG: CHANCEN UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR ÖFFENTLICH-RECHTLICHE MEDIEN

STEFAN RAPPENGLÜCK, HOCHSCHULE FÜR ANGEWANDTE WISSENSCHAFTEN MÜNCHEN

1. Einführung

Eine freiheitlich-demokratische Gesellschaft ist keine Selbstverständlichkeit, ihre grundlegenden Werte und politischen Strukturen müssen immer wieder aufs Neue verinnerlicht und mit Leben gefüllt werden – auch und gerade unter jungen Menschen.

Unsere Demokratie steht heute vor weitreichenden Herausforderungen: Die Welt ist weniger überschaubar geworden. Angesichts der ökonomischen Globalisierung und ihren Folgen, zunehmender Spannungen in der Weltpolitik und aufbrechenden politisch-ökonomischen Gegensätzen in der EU wenden sich Menschen zunehmend populistischen Parolen und vereinfachenden Lösungsangeboten zu. Demokratie lebt von politischer Partizipation ihrer Bürgerinnen und Bürger: Mitsprache, Mitwirkung und Mitentscheidung. Es braucht politisch gebildete Bürgerinnen und Bürger, die bereit und fähig sind, sich mit komplexen Problemen differenziert auseinanderzusetzen. Die Wahrnehmung dieser politischen Bürgerrolle erfordert jedoch zunehmend spezifischere Kompetenzen u.a. hinsichtlich des Aufspürens politisch relevanter Informationen in der täglichen Informationsflut und in den sogenannten „Echokammern“. Indem politische Bildung das politische Interesse und das politische Wissen der (angehenden) Bürgerinnen und Bürger erhöht, ihre politische Urteils- und Handlungsfähigkeit fördert und ihre Bereitschaft und Fähigkeit zur politischen und gesellschaftlichen Beteiligung stärkt, stützt sie eine demokratische politische Kultur und die Zukunftsfähigkeit unseres politischen Systems.

Medien werden für die Politikvermittlung immer bedeutsamer. Diese werden von mehr Bürgern für die politische Informations- und Orientierungssuche genutzt als Veranstaltungen der politischen Bildung. Für die die meisten Bürger sind Medien der einzige Kontakt zum politischen Leben und stellen für viele die „eigentliche politische Bildung“ dar. Auch Fernsehfilme und Dokudrama können politisch bildend sein.

In der Demokratie kommt den Medien eine Schlüsselposition zu, da sie Politik darstellen, kommentieren, Meinungen bilden, Öffentlichkeit schaffen und Bürgerinnen und Bürgern Möglichkeiten der Einmischung bieten. Diese Chancen zur Einmischung und Teilhabe sind durch die Digitalisierung der Medien noch einmal verstärkt worden. Sie macht es Interessierten einfacher, sich öffentlich zu äußern und sich zu positionieren.

Zugleich muss das Fernsehen demokratischer Bildung verpflichtet sein und darf nicht zu Fehlvorstellungen über das politische System führen. Das Informationsverhalten junger Menschen und auch das Verständnis gegenüber Politik haben sich im letzten Jahrzehnt unter jungen Menschen spürbar verändert.

Was bedeuten die Entwicklungen für den Bildungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Medien? Welche Demokratiekompetenzen und Bildungsangebote sind gefragt und kommen an? Wie können öffentlich-rechtliche Medien junge Menschen mit Angeboten zur politischen Bildung erreichen?

Diese Fragen sollen im nachfolgenden Beitrag aufgegriffen werden. In einem ersten Schritt werden Zielsetzungen und Bedingungen politischer Bildung für junge Menschen skizziert. Es folgt jeweils ein Kapitel über die Wechselwirkungen von Medien und politischer Bildung sowie des Medienverhalten junger Menschen. Daraufhin werden sowohl exemplarisch „Best Practice“-Beispiele aus der politischen Bildung als auch der öffentlich-rechtlichen Medien für junge Menschen präsentiert. Das Fazit leitet Handlungsempfehlungen ab.

2. Politische Bildung für junge Menschen: Ansatz und Bedingungen

Unstrittig ist, dass es einen wachsenden Bedarf an politischer Bildung im Jugend- und jungen Erwachsenenalter gibt, die sich u.a. durch folgende Stichworte ergeben:

- Populismus
- Skepsis gegenüber der Demokratie und der EU
- digitale Entwicklungen und deren Auswirkungen auf Gesellschaft, Bildung und Demokratie
- Herausforderungen der Migrationsgesellschaft
- Demographischer Wandel und Generationengerechtigkeit.

Angesichts der Informationsvielfalt, der beschleunigten politischen Entscheidungsprozesse und ihrer Komplexität sowie der wachsenden internationalen und globalen Verflechtungen ist es immer schwieriger, diese Prozesse zu durchschauen und sich zu positionieren.

Vordringlichste Aufgabe der politischen Bildung für junge Menschen ist es daher, sich mit diesen Fragen zu beschäftigen, Orientierungen zu ermöglichen, Prozesse transparent zu machen, eigene Positionen zu entwickeln, gemeinsame Anliegen zu reflektieren und Handlungsmöglichkeiten zu entwickeln.

Politische Bildung findet in Deutschland für junge Menschen nicht nur in der Schule, sondern auch in einem breiten und plural aufgestellten Feld außerschulischer Jugendbildung statt. Sie wird an verschiedenen

Bildungs- und Lernorten (z.B. Jugendbildungsstätten, Vereine, Jugendzentren) und mit einer Vielzahl von Methoden durchgeführt (vgl. Rap-pengluck 2015, 217-219).

Jugend und Politik

Junge Menschen werden in der alternden Gesellschaft immer weniger und bilden eine gesellschaftliche Minderheit. Der Anteil von 15- bis unter 25-jährigen an der Gesamtbevölkerung in Deutschland beträgt insgesamt 11 % (vgl. 15. Kinder- und Jugendbericht 2017, 136-137). Zugleich wächst der Anteil junger Menschen im Alter von 10 bis 25 Jahren mit Migrati-onshintergrund auf mittlerweile 27% (vgl. 15. Kinder- und Jugendbericht 2017, 140). Durch die Fluchtsituation seit 2015 sind über 300 000 junge Flüchtlinge nach Deutschland gekommen (vgl.15. Kinder- und Jugendbe-richt 2017,144-145).

Aktuelle Befunde der Jugendforschung zeigen ein ambivalentes Poli-tikverständnis junger Menschen: „die Politik hat einen sehr schweren Stand unter den jungen Menschen. Nur ein 1 Prozent vertraut ihr völlig, 27 Prozent tun dies immerhin mehr oder weniger“ (BR 2016b, 14), d.h. aber auch, dass fast Zweidrittel der jungen Generation kein Vertrauen in die Politik haben. So trennen Jugendliche zwischen „Politik“ und „Politischem“. Politik wird im engeren Verständnis mit dem politischen System und ihren Repräsentanten, den Politikerinnen und Politikern, verknüpft. Hier zeigt sich eine zunehmende Distanz zur Politik im Sinne einer sog. „Politikverdrossenheit“. Sinnvoller wäre es von einer Politi-kerverdrossenheit zu sprechen; denn junge Menschen zeigen zugleich ein hohes Interesse an gesellschafts- und zukunfts politischen Fragen. Sie zeigen eine hohe Bereitschaft zum Engagement, wenn sie das Gefühl haben, selbst was bewirken zu können und ernst genommen zu werden (vgl. BR 2016b, 16).

Sie hegen ein großes Misstrauen gegenüber politisch Verantwortlichen bzw. haben nicht das Gefühl, dass ihre Interessen wirklich zählen. So unterstützen 75 % der Jugendlichen von 18 bis 19 Jahre voll und ganz bzw. weitgehend die Aussage, dass sich die „Politiker (...) nicht viel dar-um, was Menschen wie ich denken“ (BR, 2016a, 62) kümmern.

Vertrauen in das politische System bzw. zu politischen Vertreterinnen und Vertretern hängt deutlich vom jeweiligen Bildungsstatus der jungen Menschen ab. Je höher der Bildungsstatus, desto höher ist das Vertrauen in die Politik (vgl. BR 2016b, 14).

Nur eine Minderheit junger Menschen ist jedoch parteipolitisch aktiv. Für viele junge Menschen wird es zunehmend schwierig die Komplexität po-litischer Vorgänge nachzuvollziehen. Praktiziertes Engagement bezieht sich vor allem auf den Nahraum und ist zumeist von Eltern, Lehrkräften und vor allem von den Gleichaltrigen („peers“) angeregt.

Daher hat sich in den letzten Jahren die Debatte in der Jugendpolitik über die Einbeziehung und Beteiligung Jugendlicher auf unterschiedlichen Ebenen in Entscheidungsprozesse intensiviert. Sie wird als Folge einer Krise der traditionellen Verfahren und Beteiligungsformen der repräsentativen Demokratie bewertet.

Politische Jugendbildung bedeutet, Jugendlichen und jungen Erwachsenen Gelegenheiten zu eröffnen, in denen sie als Ko-Produzenten der Zukunft betrachtet und verbindlich einbezogen werden. Junge Menschen sind Adressaten und Gestalter von Politik zugleich.

Politische Jugendbildung muss Räume und Gelegenheiten für junge Menschen eröffnen, in denen sie sich erproben, positionieren, entscheiden und in denen sie eine demokratische Haltung und Handlungsfähigkeit erlangen können. Sie ist handlungs- und erfahrungsorientiert. Auf diese Weise kann bürgerschaftliches Engagement und politische Handlungsfähigkeit nachhaltig gefördert werden.

Zugleich ist das Wissen um politische Themen unter jungen Menschen rudimentär – sicherlich leider auch dem relativ geringen Stellenwert politischer Bildung an Schulen geschuldet. So belegt eine Anfang des Jahres veröffentlichte Studie für die Sekundarstufe I den geringen Stellenwert der Politischen Bildung in den Stundentafeln der allgemeinbildenden Schulen. Demnach stehen für das Schulfach der Politischen Bildung durchschnittlich nur gut zwei Prozent der gesamten Lernzeit zur Verfügung (vgl. Gökbudak/Hedtke 2018).

Kompetenzvermittlung in der politischen Bildung

Demokratiekompetenz

Aus der Perspektive der Politikwissenschaft- und der Politikdidaktik beinhaltet die sog. „Demokratiekompetenz“ drei Dimensionen:

Kognitive Kompetenz umfasst die Notwendigkeit eines Wissens und Lernfähigkeit über die institutionelle Ordnung des politischen Systems, über funktionale Zusammenhänge innerhalb dieses Systems und weltpolitische sowie weltwirtschaftliche Abhängigkeiten.

Prozedurale Kompetenzen sind Fertigkeiten und Kenntnisse, die die Bürgerinnen und Bürger benötigt, um politische Einflussmöglichkeiten und Partizipationschancen auch tatsächlich wahrnehmen zu können

Habituelle Kompetenzen sind Einstellungen und Haltungen der Bürgerinnen und Bürger, die zum Erhalt des Staates notwendig sind (z.B. Rechtsgehorsam, Fairness, Toleranz, Partizipation, sozialer Gerechtigkeitssinn, Solidarität).

Der politischen Bildung hat die Aufgabe, zu deren Erwerb und Festigung beizutragen, allerdings muss sie dabei den unterschiedlichen Grad an

Fähigkeiten und Wissen unter den Bürgerinnen und Bürgern berücksichtigen. Die Politikdidaktik und die politische Bildung hat daher eine Differenzierung nach „Desinteressierten“, „reflektierten Zuschauern“, „interventionsfähigen Bürger“ und „Aktivbürgern“ vorgenommen. Minimalziel für die politische Bildung sollte der „reflektierte Zuschauer“, das anspruchsvollere Ziel der „interventionsfähigen Bürger“ und das Maximalziel der „Aktivbürger“ sein. Eine beständige Herausforderung stellt die Gruppe der „Desinteressierten“ dar. Diese Gruppe sollte nicht nur verringert werden, sondern tendenziell Bestandteil der „reflektierten Zuschauer“ werden.

Europakompetenz

Der „nationale“ Politikprozess wird zunehmend durch europäische Debatten und Entscheidungen geprägt. Viele Fragestellungen – wie z.B. Datenschutz, Energie- und Klimaschutzpolitik, Umweltschutz, Verbraucherschutz, – lassen sich nur noch europäisch regeln. Europapolitik betrifft jeden und das in zunehmendem Maße. Auch die Lebenslagen junger Menschen – ob negativ oder positiv – werden immer stärker von Entwicklungen der EU bestimmt. Dieser Trend und die damit zusammenhängenden Herausforderungen werden immer stärker als Thema der Bildungsforschung, der politischen Bildung, aber vor allem der Jugendpolitik diskutiert.

Seit einem Jahrzehnt werden durch die Europäische Kommission eine Vielzahl europabezogener bildungspolitischer Programme in der schulischen und außerschulischen Jugend- und Bildungsarbeit initiiert, um junge Menschen die EU näher zu bringen und den Stellenwert von Jugendlichen in der Europäischen Politik zu stärken; „denn sie sind es die in Europa von morgen leben werden und es (angeblich) gestalten sollen“ (Europäische Kommission 2002,9).

Zu den zu vermittelnden europaorientierten Kompetenzen und Einstellungen zählen u.a. die Einsicht in die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns in Europa zur Lösung gemeinsamer Herausforderungen, die Bereitschaft für die erforderliche Mobilität im zusammenwachsenden Europa, das Bewusstsein für die Bedeutung des eigenen Engagements für ein demokratisches Europa, die Förderung einer europäischen Identität und der späteren Bürgerrolle in der EU (vgl. Kultusministerkonferenz 2008, 5-7).

Die Förderung einer interkulturellen Europakompetenz ist die logische Ergänzung des Leitbildes des demokratiekompetenten Bürgers in der EU. Hierfür sollte ein kritisches Wissen ermöglicht werden, das einerseits den Sinn und die Logik europäischer Institutionen, Ordnungsmodellen, Denkweisen und des Europäischen Integrationsprozesses erschließt und

andererseits generelles Orientierungswissen über die EU und Möglichkeiten der Teilhabe beinhaltet.

Ein weiteres bedeutsames Ziel von Europakompetenz ist die Verarbeitung der europäischen Komplexität, die sich in einer größeren kulturellen, religiösen und ethnischen Pluralität widerspiegelt. Die wachsende Vielfalt stößt jedoch auch zunehmend auf Ablehnung bzw. Unsicherheitsgefühlen. Die migrationspolitischen Entwicklungen der letzten Jahre- u.a. die Einwanderung von Menschen aus muslimischen Ländern und zum Teil nichteuropäischen Ländern in den letzten Jahren haben zu einer Verunsicherung von Teilen der Bevölkerung in der EU und zu einer Infragestellung des Gesellschaftsmodells der EU geführt.

Europakompetenz sollte zum Bewusstsein bei Jugendlichen beitragen, einen europäischen Bildungsraum mit gemeinsamen politischen, sozialen und kulturellen Werten anzugehören, der insgesamt mit einem subjektiv empfundenen europäischen Mehrwert verbunden ist.

Zur Entwicklung einer Europakompetenz bedarf es einer europabezogenen Bildung, die interaktiv ist, handlungsorientiertes Lernen ermöglicht und Erfahrungsräume schafft, in denen die Bedeutung der europäischen Politik für ihre Lebenswelt erfahrbar wird.

Jugendpartizipation

Jugendliche sollen in der politischen Bildung lernen und begreifen, was Politik bedeutet und in welcher Weise sie in ihrer Alltagswelt durch Politik betroffen sind. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Politikentfremdung werden daher in der Politik, der Wissenschaft und der Praxis politischer Bildung Modelle der verstärkten Partizipationsförderung und Handlungsorientierung eingefordert (vgl. Rappenglück 2011, 18-21).

3. Medien und politische Bildung

Moderne Demokratien sind ohne eine durch die Massenmedien erzeugte Öffentlichkeit nicht mehr denkbar. Die Mediengesellschaft hat nicht nur die Gewohnheiten und Interessen der Bürger, sondern auch die Politik verändert. Dabei sind Medien nicht nur zum zentralen Ort der Politikvermittlung, sondern selbst Bestandteil des politischen Prozesses geworden. Innerhalb der medialen Politikdarstellung, -vermittlung und -rezeption hat sich das Fernsehen aufgrund seiner nahezu flächendeckenden Verbreitung und überdurchschnittlichen Nutzungsdauer zu einem Leitmedium entwickelt (Schröder 2015, 238).

Die zunehmende Bedeutung der Medien im Alltag hat auch für das Politikverständnis und die politische Bildung – nicht nur junger Menschen- verschiedene Konsequenzen:

- Massenmedien setzen aus ökonomischen Gründen (hohe Einschaltquoten) mehr auf Unterhaltung als auf politische Themen,

- bei jungen Menschen als auch bei Erwachsenen ist das Politik-Bild heute viel eher ein Resultat massenmedial inszenierter Politikvermittlung als ein Ergebnis rationaler politischer Bildung und differenzierter Analyse,
 - neue Kommunikationsformen – wie z.B. Twitter- ermöglichen eine unmittelbare Nachrichtenübermittlung und können eine direkte Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern erzeugen. Zugleich können sich jedoch Falschmeldungen und Gerüchte ohne Prüfung schnell verbreiten,
 - die Vielzahl der Medien fördert eher den passiven, flüchtigen und oberflächlichen Medienkonsum,
 - hoher Medienkonsum kann soziale Kommunikationsbeziehungen mit Bezugsgruppen und gesellschaftlich-politische Beteiligung tendenziell einschränken,
- und
- obwohl das Informationsangebot und die tägliche Mediennutzung wachsen, hat der Grad an politischer Informiertheit der Bevölkerung nicht unbedingt zugenommen (vgl. Manzel 2017, 211).

Im Widerspruch zur Bedeutung der Medien steht die Akzeptanz der Medien, besonders unter jungen Menschen. So vertraut lediglich ein minimaler Anteil von 3 Prozent den Medien völlig und nur 28 Prozent bedingt. Der überwiegende Teil von Jugendlichen steht den Medien skeptisch bzw. ablehnend gegenüber, da man u.a. deren Unabhängigkeit bzw. bewusste Fehlinformation anprangert. Das Vertrauen in die Medien ist bildungsabhängig: je höher der Bildungsstatus, desto höher das Vertrauen (BR 2016b, 16-17).

Funktionen politischer Bildung

Durch die wachsende Bedeutung der Medien ergeben sich aufeinander bezogene und aufbauende Kernfunktionen für die politische Bildung:

(1) Komplementärfunktion: Politische Bildung kann und sollte strukturierend in den politischen Wahrnehmungsprozess eingreifen, indem sie über die Medien hinaus über Politik informiert. Sie muss aufgrund der sich öffnenden Schere zwischen politischem Informationszuwachs und Erfahrungsverlust unmittelbare Begegnungen mit der Politik organisieren und damit personale Erfahrungen und Bezüge für die Bürger schaffen.

(2) Medien als Inhalte politischer Bildung:

Zum bewussten und kompetenten Umgang Jugendlicher mit Medien müssen diese die Medienvielfalt- und Wirklichkeit analysieren können.

Junge Menschen müssen Kenntnisse und Verständnis erwerben u.a. in:

- Mediengestaltung- und Herstellung,
- gesellschaftliche und politische Funktionen der Medien,
- Stellung und Bedeutung der Medien in der Öffentlichkeit,
- Möglichkeiten und Techniken der Manipulation mit und durch Medien.

(3) Aktive Mediennutzung/-arbeit: Junge Menschen werden praktisch in die Medienarbeit eingeführt und produzieren selber gedruckte, audiovisuelle oder digitale Medien. Damit setzen sie sich nicht nur mit medienspezifischen Techniken auseinander, sondern haben die Chance zur Selbstartikulation und zur individuellen und kollektiven Interessenvertretung.

(4) Vermittlung von Medienkompetenz:

Medienkompetenz ist ein klassisches Ziel politischer Bildung in der Mediendemokratie (vgl. Oberle 2017, 187) und gilt als Voraussetzung für die politische Teilhabe in der digitalen Gesellschaft und damit als Dimension der Demokratiekompetenz (vgl. Oberle 2017, 21).

Für die Einordnung und kritische Bewertung von netzbasierten Informationen ist – vielleicht mehr denn je – ein politisches Grund- und Orientierungswissen notwendig. Im digitalen Raum von heute zählen hierzu Kenntnisse über die Existenz und Funktionsweisen von Algorithmen, ein Bewusstsein des Problems von Filterblasen und Echokammern, Sensibilität für die Verbreitung von Fake News, Wissen um die Existenz und Funktionsweise von Social bots wie auch die Gefahr ihrer politischen Instrumentalisierung. Denn der „Umgang mit Daten, die Bewertung von Informationen und der distanzierte Blick auf die Medieninhalte sind auch heutigen Jugendlichen nicht in die Wiege gelegt worden“ (Schröder 2015, 243).

Zur politikbezogenen Medienkompetenz zählt u.a. die Fähigkeit zur kritischen Analyse des Verhältnisses von Politik und Medien in der Mediendemokratie. Erforderlich sind „Kenntnisse über die die demokratie-förderlichen Funktionen von Medien als „vierte Gewalt“, ein Bewusstsein für die Gefahren einer Überlagerung der Logik der Politik durch die Logik des Mediensystems und ein kritischer Einblick in die Mechanismen des Politainment. Politikbezogene Medienkompetenz umfasst schließlich die Fähigkeit, Medien zur gezielten politischen Partizipation zu nutzen, um die eigenen politischen Interessen und Vorstellungen einzubringen“ (Oberle 2017, 22).

In Zeiten von Cybermobbing, Echokammern, Fake News und der Gefährdung von personenbezogenen Daten ist Medienkompetenz dringender

denn je. Insofern hat der BR durch die Errichtung der Koordinierungsstelle für Medienkompetenz und Lehrerfortbildung mit seinen Elementen Medienpädagogische Fort- und Weiterbildung zur praktischen und theoretischen Medienarbeit, Vermittlung von Kulturtechniken, Bereitstellung von hochwertigen Bildungsmedien und der regelmäßigen Durchführung von Medienkompetenztagen einen sehr wichtigen und nachhaltigen Beitrag zur Förderung der Medienkompetenz unter jungen Menschen beigetragen (vgl. www.br.de/unternehmen/inhalt/medienkompetenzprojekte/index.html).

Politische Bildung als Funktion und Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Medien

Die öffentlich-rechtlichen Hörfunk- und Fernsehprogramme haben eine Bildungsfunktion, die die politische Bildung einschließt.

Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks leitet sich aus Art. 5 Abs. 1 des Grundgesetzes ab, der die Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit regelt, und ist in Rundfunkgesetzen, dem Rundfunkstaatsvertrag und den Landesmediengesetzen weiter ausgestaltet.

Der Rundfunk soll demgemäß durch die Auswahl von Programmen und Themen die freie Meinungsbildung und kulturelle Vielfalt gewährleisten.

In einer demokratischen Gesellschaft haben Massenmedien die Aufgaben der Meinungsbildung, Kontrolle, Unterhaltung, Information und Bildung potenziell aller Gesellschaftsmitglieder (vgl. Manzel 2017, 211).

Besonders den öffentlich-rechtlichen Medien werden Leistungen für die allgemeine Gesellschaft zugewiesen:

- Herstellung von Öffentlichkeit,
- Information der Bevölkerung über politische Fragen,
- Politische Orientierung ermöglichen,
- Kritik und Kontrolle über Politik, politische Akteure und Prozesse,
- Ermöglichung der politischen Meinungs- und Willensbildung in der Bevölkerung,
- Beitrag zur politischen Bildung durch Erhöhung des Wissenstandes der Bevölkerung und Befähigung der Bürger, ihre demokratischen Rechte (und Pflichten) auszuüben.

Bildung als Programmauftrag

Die öffentlich-rechtlichen Medien spielen wichtige Funktion für die (Weiter-)Bildung. Sie erreichen viele Menschen, die klassische, außerschulische Bildungsveranstaltungen nicht in Anspruch nehmen und motivie-

ren diese möglicherweise, sich für ein bestimmtes Thema intensiver zu interessieren. Die öffentlich-rechtlichen Medien produzieren darüber hinaus selbst Sendungen mit Bildungsintention.

4. Informationsverhalten von Kindern und Jugendlichen in digital- vernetzten Welten

Das Fernsehen ist nach wie vor das in der Gesamtbevölkerung meistgenutzte tagesaktuelle Medium. Die öffentlich-rechtlichen Medien werden vor allem von Älteren besonders häufig und regelmäßig benützt (BR 2016, 11. bzw.13). Die Informationskompetenz der öffentlich-rechtlichen Sender wird von den Befragten aller Altersgruppen geschätzt. 80 % der Befragten geben an, dass das Programmangebot zur politischen Meinungsbildung beiträgt und die Berichterstattung ausgewogen sei (vgl. Rühle 2016, 287-296).

Diese Aussage wird durch die Studie „Informationen fürs Leben“- von TNS emnid im Auftrag des BR bestätigt (vgl. BR 2016a, 11 bzw. 26).

Für 83 % der Befragten ist die Meinungsbildung sehr wichtig/wichtig“. Bei jungen Menschen im Alter zwischen 18 und 29 Jahren beträgt der Anteil 84 % (vgl. BR 2016a, 7).

75 % der Befragten bewerten das öffentlich-rechtliche Fernsehen als glaubwürdig, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk stufen 68 % der Befragten als „glaubwürdig“ ein. Die Zahlen von jungen Menschen im Alter von 18-29 Jahren sind fast identisch. Die Glaubwürdigkeit des öffentlich-rechtlichen Radios wird besonders in Bayern, aber auch von Menschen mit Migrationshintergrund betont. Bei jungen Menschen stoßen die Angebote des öffentlich-rechtlichen Radios auf geringere Resonanz (vgl. BR.2016, 26-27).

Unter den Nachrichtensendungen ist die „Tagesschau“ die am meisten gesehene Sendung im deutschen Fernsehen. Hingegen ist die Reichweite populärer Politikmagazine vergleichsweise niedrig und in der Tendenz sinkend. Die populärste Talkshow ist die Sendung „Anne Will“. Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung dieser Talkshow liegt in der begleitenden Internetkommunikation durch die Zuschauer oder die späteren Kommentierungen nach Ende der Sendung (vgl. Ergebnisse der ARD/ZDF-Langzeitstudie 2017).

Im letzten Jahrzehnt haben sich die Mediennutzung und das Informationsverhalten von Kindern und jungen Menschen radikal verändert. 20 % der Kinder besitzen einen eigenen Computer oder Laptop, 36 % verfügen über einen eigenen Fernseher, der damit das Leitmedium von Kindern darstellt (vgl. Tillmann 2017, 116).

Die tägliche Fernsehnutzung liegt bei 146 Minuten. Das Fernsehen spielt

bei Jugendlichen immer noch eine große Rolle, 88% der Jugendlichen zwischen 12 bis 19-Jährigen nutzen laut der Studie „Jugendinformation (JIM)“ 2013 das Fernsehen und seine Inhalte mehrmals in der Woche. Allerdings benannte die Hälfte der Befragten Pro Sieben als ihren Lieblingssender. Casting shows und Doku soaps hängen öffentlich-rechtliche Formate ab.

Häufig beschränkt sich der tägliche Bezug von Nachrichten gerade junger Menschen auf Apps und zusammengefassten News. Anders als ihre Vorgängergeneration schauen junge Menschen nicht gewohnheitsgemäß Fernsehen und richten die Abendgestaltung nicht nach den Nachrichten aus. Eine Ausnahme bilden die Sonntagabende, wenn der „Tatort“ in der ARD läuft.

Bedeutsamer sind die sozialen Netzwerke und der Medienkonsum der Freunde.

Es gibt jedoch auch Gegenbeispiele. So erzielt das Format „Heute show“ vor allem bei der Zielgruppe der 14 bis 49-jährige überdurchschnittlich hohe Marktanteile, bedingt u.a. durch eine hohe Anzahl von Mediathek-Abrufen.

Immer bedeutsamer für Kinder und Jugendliche ist jedoch das Internet. 90 % der Bevölkerung in Deutschland ab 14 Jahren nutzen das Internet, 72% sind tägliche Internetnutzer.

Für junge Menschen und Menschen mit Migrationshintergrund sind Internet und Apps die wichtigsten Informationsquellen (vgl. BR 2016, 13). Im Durchschnitt wird am Tag 2,5 Stunden Internet genutzt, bei jungen Menschen zwischen 14 bis 29 Jahren sind es sogar mehr als 4,5 Stunden pro Tag. Innerhalb dieses Zeitraumes nutzen junge Menschen vor allem das Internet für mediale Internetnutzung. Fernsehinhalte werden von 22 % der Bevölkerung mindestens einmal in der Woche online gesehen (vgl. ARD/ZDF-Onlinestudie 2017).

An erster Stelle der Mediennutzung bei Jugendlichen zwischen 12 und 19 Jahren steht nach einer Befragung des Medienpädagogischen Forschungsverbundes Südwest die Recherche über Suchmaschinen gefolgt von der Nutzung von Youtube.

Fast zwei Drittel der Jugendlichen nutzen Youtube täglich oder mehrmals pro Woche um sich zu informieren. Dagegen nutzen nur ca. 21,5 % der befragten jungen Menschen klassische Online-Nachrichtenportale. Die Nutzung der unterschiedlichen Informationsangebote ist alters- und herkunftsabhängig.

Das Smartphone hat den größten Einfluss auf Veränderung der Medienpraktiken Jugendlicher. Inzwischen besitzt fast jeder junge Mensch (12 bis 19 Jahre) ein eigenes Mobiltelefon. Damit sind sie am meisten online, vor allem in Youtube.

Für Jugendliche ist es heute typisch, dass sie Medien vielschichtig nutzen (sog. konvergente Mediennutzungsmuster).

Informationen zur politischen Meinungsbildung entnehmen sie verschiedenen Quellen: Medien, Online-Portale und Social Media.

Fernsehinhalte werden beispielsweise nicht nur mehr über das Fernsehen abgerufen, sondern regelmäßig auch über YouTube, Mediatheken und Netflix.

Für den Grad und Intensität der Mediennutzung ist die Portabilität der Geräte sehr entscheidend. Denn viele Nutzer sind beständig im Netz mit dem Ziel, „sich in kürzeren Zyklen auf den stets aktuellen Stand zu bringen und aktuelle Informationen einzuholen“ (Tillmann 2017, 117).

Erfreulicherweise stehen bei den gesuchten Themen im Netz aktuelle Zeitgeschehen und Fragen der Bundes- und Lokalpolitik relativ weit oben beim Ranking der Jugendlichen.

Obwohl das Internet das wichtigste Medium Jugendlicher darstellt, suchen nach einer Studie des Hans-Bredow-Institutes Jugendliche „Informationen zur politischen Meinungsbildung, zum Weltgeschehen sowie zu Deutschland dennoch weiterhin am häufigsten im Fernsehen und regionale Informationen am häufigsten in der Zeitung. (...) Unter den fernsehbezogenen Nennungen entfallen im Hinblick auf das Angebotsgenre und bezogen auf die gesamte Altersspanne die weitaus meisten Nennungen auf Nachrichten (70%) es folgen mit großen Abstand politische Talkshows (7 %) und politische Magazine (4 %), was insgesamt eher auf eine faktenorientierte als meinungsbezogene Informationssuche von Jugendlichen schließen lässt“ (Tillmann 2017, 118-119).

Dies kommt auch in der Studie „Politisches Wissen“ von Infratest dimap im Auftrag des Bayerischen Rundfunks 2011 zum Ausdruck. Auf die Frage nach der Häufigkeit von genutzten Fernsehsendungen antworteten 82 % der befragten Personen in Bayern ab 18 Jahren mit „sehr oft/oft“: „Nachrichten über Deutschland und die Welt“ (BR 2011, 19). Ein Drittel der Befragten sieht Sendungen über Themen zur Geschichte sehr oft bzw. oft an, knapp dahinter folgen „Politische Talkshows, Gesprächsrunden“ mit 29% und politische Magazinsendungen mit 27% (BR 2011, 20).

Bemerkenswert ist jedoch, dass zwar Jugendliche besonders das Internet nutzen, aber ihnen die geringste Glaubwürdigkeit beimessen (vgl. Schröder 2015, 238). Die häufige Nutzung eines Informationsangeboten bedeutet also nicht zwangsläufig eine höhere Glaubwürdigkeit. An diesem Befund sollten öffentlich-rechtlichen Medien ansetzen, denn die Mehrheit von Jugendlichen ist daran interessiert, durch Fernsehen informiert zu werden.

Es lohnt sich daher Informationsangebote zu erstellen. Jedoch müssen diese informativer und verständlicher gestaltet sein, wie erneut die Antworten auf eine weitere Frage im Rahmen der Studie „Politisches Wis-

sen“ ergaben. 73 % der Befragten stimmen sehr stark bzw. stark der Aussage zu, dass im Fernsehen mehr Hintergründe und Zusammenhänge von Politik dargestellt werden müssten und 61 % votierten sehr stark bzw. stark dafür, dass im Fernsehen bei Beiträgen zur Politik häufig mehr erklärt werden müsste, „damit das man verstehen kann“ (vgl. BR 2011, 21). Diese Position wird vor allem von „Regional orientierte“ unterstützt (vgl. BR 2011, 27).

5. Best Practice aus dem Bereich der politischen Bildung für junge Menschen

Nachfolgend werden einige Best-Practice-Beispiele aus dem Bereich der politischen Jugendbildung dargestellt, um abzuklären, inwieweit Elemente in die Bildungsarbeit von öffentlich-rechtlichen Medien übernommen werden könnten.

Politiksimulationen

Als besondere Möglichkeit zur Vermittlung von Kenntnissen zu Institutionen und Politikfeldern in der politischen Bildung hat sich die Methode der Politiksimulation etabliert. Teilnehmende übernehmen die Rollen von politischen Akteuren und spielen politische Prozesse durch. Der handlungs- und erfahrungsorientierte Ansatz – das direkte Erleben von politischen Entscheidungsprozessen und Institutionalisierungsvorgängen – soll zu einem besseren Verständnis der Prozesse innerhalb politischer Systeme und bei Aushandlungsprozessen führen. Die Teilnehmenden lernen Entscheidungsabläufe und Politikfelder kennen, die für die beteiligten Personen greifbarer und ein wenig durchschaubarer werden. Dadurch kann ein Bezug zwischen ihrer Alltagswelt und politischen Institutionen hergestellt werden.

Die besondere Stärke der Methode basiert in einem Kompetenzerwerb auf mehreren Ebenen:

- Analyse- und Wissenskompetenz,
- Politische Handlungs- und Urteilskompetenz,
- Methoden- und Sozialkompetenz.

Politiksimulationen ermöglichen es, die beteiligten Akteure, ihre Interessen und Strategien sowie übergeordnete politische und rechtliche Rahmenbedingungen insbesondere für junge Menschen transparenter zu machen. Zugleich kann bei ihnen politisches Interesse geweckt beziehungsweise vertieft werden und die Urteilsfähigkeit im Hinblick auf politische Entwicklungen wird verbessert. Durch Politiksimulationen können die unterschiedlichsten Zielgruppen erreicht werden. Aufgrund des spielerischen Charakters der Methode und der Integration digitaler Angebote fühlen sich besonders viele junge Menschen davon angesprochen.

Große Resonanz erfahren die beiden Politiksimulationen „Jugend und Politik“ des Deutschen Bundestags (www.bundestag.de/planspiel) und „Der Landtag sind wir“ des Bayerischen Landtags (www.bayern.landtag.de/info-service/angebote-fuer-schulen). In beiden Politiksimulationen entscheiden junge Menschen über fiktive Gesetzesvorlage auf der Grundlage von übernommenen Rollenprofilen (fiktiver) Abgeordneter. Feste Bestandteile beider Politiksimulationen sind Mediengruppen, die teilweise auch Clips drehen.

Auch werden Politiksimulationen bundesweit von verschiedenen Trägern der politischen Jugendbildung an Schulen durchgeführt, ebenfalls unter Beteiligung von Mediengruppen.

Teilweise werden die Politiksimulationen durch Gespräche mit politischen Repräsentanten (Abgeordnete des Landtages, des Bundestages und des Europäischen Parlamentes) abgerundet.

In Rahmen der Europawoche werden Politiksimulationen zu europäischen Themen in Sitzungsräumen der Rathäuser von Baden-Württemberg durchgeführt. Die Planspiele werden von jungen Menschen für junge Menschen angeleitet und moderiert. Zielgruppen sind Schülerinnen und Schüler, Studenten und Auszubildende, Erstwähler. Die Planspielformate werden entweder für einen halben oder einen ganzen Tag angeboten.

Die Teilnehmenden werden zu Beginn von der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister begrüßt, anschließend findet die Simulation statt. Abgerundet wird das Planspiel durch eine Abschlussdiskussion mit Mitgliedern des Stadtrates oder Mitgliedern des Europäischen Parlamentes. Das Angebot wurde medial aufbereitet

(vgl. <https://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Europa+im+Rathaus.html>).

Erstmalig wurde kürzlich eine Politiksimulation für das Fernsehen didaktisch aufbereitet, das Planspiel „KIKATOPIA- Gemeinsam in die Zukunft“ im KIKA vom 23.11.2017 (vgl.

<https://www.kika.de/erwachsene/begleitmaterial/themenschwerpunkte/gemeinsam-leben/planspiel100.html>).

Zunehmend werden Politiksimulationen online im Netz u.a. mit Chats und digitalen Plattformen durchgeführt.

Peer-Group-Education-Ansatz

In den letzten Jahren hat sich dieser Ansatz immer stärker in der politischen Jugendbildung etabliert. Junge Menschen werden ihrerseits als Akteure von (politischer) Jugendbildung aktiv und werden zu Multiplikatorinnen und Multiplikatoren für ihre „Gleichaltrigen“. Sie fungieren als

Vortragende in Schulen oder außerschulischen Lernorten, moderieren Politiksimulationen oder Jugendpartizipationsprojekte. Kerngedanke ist die Überlegung, dass Jugendliche sich durch Jugendliche besser ansprechen lassen und eher das Lebensgefühl oder die Interessen von jungen Menschen ansprechen.

Zahlreiche Institutionen der politischen Jugendbildung verfügen mittlerweile über einen Stamm von ausgebildeten Teams.

Jugendparlamente und Jugendforen

Ein bewährtes Format aus der politischen Bildung für junge Menschen zur Förderung von Jugendpartizipation stellen Jugendparlamente und Jugendforen dar. In diesem Format bringen Jugendliche in unterschiedlichen Varianten ihre konkreten eigenen politischen Forderungen ein und diskutieren diese mit Vertreterinnen und Vertretern aus politischen Gremien in unterschiedlicher Zusammensetzung (z.B. kommunal, aber auch europaweit). Diese Jugendforen oder Jugendparlamente werden meistens in sog. „authentischen Lernorten“ durchgeführt, wie z.B. Parlamente in den Bundesländern oder im Deutschen Bundestag. Zielgruppe sind junge Menschen, die entweder von Institutionen benannt werden oder sich für diese Projekte bewerben können. Partiiell findet eine mediale Begleitung durch Fernsehen und Radio bzw. Printmedien statt.

Strukturierter Dialog mit der Jugend

Eine spezielle Weiterentwicklung dieses Format- speziell in Hinblick auf die Europäische Perspektive von jungen Menschen- stellt der sogenannte „Strukturierte Dialog mit der Jugend“ der EU dar. Er bietet als Beteiligungsinstrument der verbindlichen EU-Jugendstrategie eine Plattform für den Austausch zwischen Jugend und Politikerinnen bzw. Politikern in der gesamten EU. Die EU begegnet mit diesem Politikansatz der Frage, wie Jugendliche stärker und verbindlicher in die EU-Politik einbezogen und insbesondere bei den sie betreffenden Angelegenheiten angehört werden können. Dabei kommt Partizipation eine zentrale Doppelfunktion sowohl als Aufgabe wie auch als Thema der Jugendpolitik zu. Prioritär ist es, ihrer Zielgruppe Wege zur politischen Beteiligung zu eröffnen. Kerngedanke ist es, über Online-Konsultationen und projektorientierte Kommunikation den Austausch zwischen Jugendlichen und Entscheidungsträgerinnen sowie -trägern zu den Themen der EU-Jugendstrategie (Aspekte der Persönlichkeitsbildung, der Wertevermittlung, der Demokratiepädagogik, der Partizipation sowie der Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements) zu fördern. Auf diesem Weg sollen die Meinungen und Anliegen von Jugendlichen ermittelt werden und in gebündelter Form in die Gestaltung der europäischen Jugendpolitik einfließen.

Digitale politische Bildung, Medienprojekte und Netzpolitik

Digitale Bildung und Lernprozesse nehmen im Bereich der politischen Bildung einen immer größeren Stellenwert ein. Die Zielgruppe der Jugendliche wird heutzutage nachweisbar primär über Online-Tools angesprochen und erreicht. Die Landeszentralen für politische Bildung einzelner Bundesländer, die Bundeszentrale für politische Bildung und Jugendbildungseinrichtungen sind auf diesem Feld sehr aktiv.

Erstmalig im Jahr 2018 haben die Bundeszentrale für politische Bildung und Landeszentralen für politische Bildung gemeinsam mit Partnern aus Bildung, Medien, Politik und Zivilgesellschaft im Juni 2018 in Deutschland Veranstaltungen rund um Netzpolitik, digitale Bürgerrechte und Internetkultur durchgeführt, um das Thema Netzpolitik stärker in den Fokus der Öffentlichkeit zu rücken (vgl. www.netzpolitische-bildung.de).

Von der Vielzahl von Medienprojekten für junge Menschen seien exemplarisch hier genannt:

Bundesweiter Medienwettbewerb

SchoolsON ist ein bundesweiter Medienwettbewerb für Jugendliche zwischen 12 und 20 Jahren zur Förderung der Medienkompetenz und zur Beteiligung von jungen Menschen an der Entwicklung des Fernsehens von morgen. Als Schulklasse oder auf eigene Faust soll ein eigener TV-Beitrag entworfen, geplant und umgesetzt werden. Im Fernsehen werden dann die Clips mit den besten Ideen ausgestrahlt.

Der Wettbewerb ist eine Initiative der ProSiebenSat.1 Media SE mit Unterstützung der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung.

Es können Beiträge für die TV-Formate „Galileo“ oder „taff“ und in der Sonderkategorie „Dein Wahl Spezial 2017“ außerdem für die Sendung Newstime eingereicht werden. Dabei stehen für die Jury die Idee und die konzeptionelle Umsetzung im Vordergrund. Neben wertvoller Erfahrung gibt es natürlich auch Preise zu gewinnen (vgl. www.schools-on.de).

Projekte zur Verbesserung der Wahlbereitschaft von jungen Menschen

U18 – DIE WAHL FÜR KINDER UND JUGENDLICHE!

Dieser Ansatz setzt sich dafür ein, dass Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren (zumindest symbolisch) flankierend zur realen Bundestagswahl wählen gehen und ihre Interessen politisch laut und sichtbar ausdrücken. Die Initiative wird u.a. vom Deutschen Bundesjugendring, Landesjugendringen und Jugendverbänden umgesetzt und durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie der Bundeszentrale für politische Bildung finanziell gefördert. Die Kampagne wird in eine Vor- und Nachbereitung durch Aktivitäten zur politischen Bildung abgerundet.

Die Aktivitäten sollen junge Menschen die Möglichkeit geben, durch kreative Aktionen Interesse an der Politik zu entwickeln und Kenntnisse über die Wahlen zu erlangen. Im Nachgang zu den U18- Wahlen kann am politischen Interesse, das durch das Projekt geweckt wurde, mit weiterführenden Angeboten angeknüpft werden, um dauerhaftes politisches und gesellschaftliches Engagement zu stärken.

Juniorwahl

Die Juniorwahl ist das größte Schulprojekt zur politischen Bildung in Deutschland, Umgesetzt wird es vom gemeinnützigen und überparteilichen Kumulus e.V. (vgl. www.kumulus.de).

Die Schülerinnen und Schüler setzen sich zunächst im Unterricht intensiv mit den Themen Demokratie und Wahlen auseinander und organisieren dann im Vorfeld von Wahlen „die Juniorwahl“ an ihrer Schule. Das Wahlergebnis wird am Wahlsonntag um 18.00 Uhr veröffentlicht.

Zielsetzung ist eine möglichst frühe Heranführung junger Menschen an Politik und Wahlen, um eine spätere reale Beteiligung an Politik und Wahlen zu fördern.

Seit 1999 führt der Verein das Projekt bundesweit zu Landtags-, Bundestags- und Europawahlen durch, an dem sich bislang 2.8 Millionen Jugendliche beteiligt haben. Zur Bundestagswahl 2017 waren es beispielsweise 960.000 Jugendliche an bundesweit 3.400 Schulen (vgl. www.juniorwahl.de).

„Was uns bewegt“

Der Landesjugendring Baden-Württemberg führt unter dem Motto „Was uns bewegt“ verschiedene Jugendforen und Programme zur politischen Jugendbildung durch.

Kinder und Jugendliche aus ganz Baden-Württemberg diskutieren mit Abgeordneten des Landtags über eine ganze Vielzahl von Themen, die jungen Menschen wichtig sind. Ziel dieser Konferenzen sind die Auseinandersetzung junger Menschen mit Themen ihrer Lebenswelt und der Dialog mit der Politik. Die Ergebnisse der Jugendkonferenzen werden im Jugendlandtag zusammengeführt und mit den Fraktionen des Landtages weiter bearbeitet. Aus jeder Jugendkonferenz werden Delegierte gewählt, die am Jugendlandtag teilnehmen und die Themen „ihrer“ Jugendkonferenz einbringen (vgl. www.lrbw.de/partizipation.html).

6. Öffentlich-rechtliche Medien: Möglichkeiten der politischen Bildung für junge Menschen

In einigen Bereichen ist das Angebot der öffentlich-rechtlichen Medien für die Zielgruppe von Kindern und Jugendlichen bereits „gut unterwegs“. So ist die

Politische Bildung selbstverständlicher Teil des Bildungsangebotes für Kinder: Logo ZDF, neuneinhalb ARD, KIKA (vgl. Kinderseite des BR (<https://www.br.de/kinder/index.html>)).

Gerade im Bereich der Medienkompetenz sind in den letzten Jahren sehr zielführende Angebote eingeführt worden.

So erklärt das vom Bayerischen Rundfunk federführend konzipierte und produzierte Onlineangebot „so geht MEDIEN“ von ARD, ZDF und Deutschlandradio für die junge Zielgruppe mit Videos, Audios, Quiz, interaktiven Karten und Texten, wie Medien funktionieren und warum es den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gibt. Die Themen sind für den Unterricht konzipiert und bieten komplette Stundenabläufe mit vielen Ideen, bei denen die Schülerinnen und Schüler selbst aktiv werden müssen und zum Beispiel selbst mit Kamera und Mikro kleine Beiträge produzieren. „so geht MEDIEN“ setzt bewusst auf das Internet, um Medienkompetenz zu vermitteln. Alle Videos von „so geht MEDIEN“ finden sich auch in einer eigenen Playlist auf Youtube. Das Angebot wurde für den Grimme Online Award 2018 nominiert (vgl. www.br.de/sogehmedien/index.html).

Ein weiteres, sehr sinnhaftes und nachhaltiges Angebot sind die Medienkompetenzprojekte des Bayerischen Rundfunks (vgl. www.br.de/unternehmen/inhalt/medienkompetenzprojekte/index.html) u.a. mit dem Medienkompetenztag 2016: „Integration durch Bildung“ oder dem Bildungsprojekt „Here’s my story“- digitale Geschichten. Hier gehen BR-Coaches in Mittelschulklassen und auch in Flüchtlingsklassen von Berufsschulen und lassen die Jugendlichen mittels „digital storytelling“ über ihre Erlebnisse berichten. Die digitalen Geschichten werden anschließend beim BR online veröffentlicht (vgl. www.br.de/unternehmen/inhalt/medienkompetentag.2016-integration-durch-bildung-128.html).

Die öffentlich-rechtlichen Medien haben sich auch immer stärker auf die Nutzung von Internet und Youtube durch Jugendliche eingerichtet. So hat der BR mittlerweile mit der Jugendwelle „Puls“ ein eigenes Programm für junge Menschen in Bayern auf verschiedenen digitalen Verbreitungswegen (DABplus, Internet, Internetplattformen) entwickelt. Neben dem Radio-Livestream werden vielen Beiträge und Videos zum Abruf angeboten. Das Angebot sucht über soziale Netzwerke (Facebook, Twitter, Youtube und Instagram) den direkten Kontakt mit seinen Nutzern). Ein besonderes, preisgekröntes Format (Deutscher Radiopreis) stellt „Die Frage“ dar. Jeden Monat wird ein neues Thema von einer Reporterin/einen Reporter intensiv bearbeitet und recherchiert. Junge Menschen sind aufgefordert, diese Recherche mit eigenen Fragen zu begleiten (z.B. durch Facebook) oder auf weitere Aspekte aufmerksam zu machen (vgl. www.br.de/puls/index.html).

ARD und ZDF haben mit dem Content-Netzwerk „Funk“ (vgl. www.funk.net) Online-Formate für 14-29-Jährige Inhalte produziert, die für soziale Netzwerke konzipiert sind (Facebook, Youtube, Snapchat) aber auch mit eigener App und Webseite. Die Formate müssen keinen Sendungsbezug zu Fernsehen und Hörfunk haben. Auch werden erstmalig in der funk App und auf der Webseite internationale Serien gezeigt.

Das Angebot will jungen Menschen die Möglichkeit zur Information und Orientierung aber auch Unterhaltung bieten. Die Nutzerinnen werden bei der Entwicklung von Formaten einbezogen und können durch ihr Feedback die weitere Entwicklung beeinflussen.

7. Fazit

Öffentlich-rechtliche Medien erreichen junge Menschen. Trotz Ausdifferenzierung der Massenmedien, des geänderten Medienverhaltens vor allem junger Menschen und dem vielfältigen Internetangebot haben „klassische“ Fernsehformate an Bedeutung nicht verloren. Auch wurden und werden neue Wege beschritten, junge Menschen in sozialen Netzwerken gezielt zu erreichen.

Wie auch bei der politischen Bildung werden Inhalte nicht von allen Adressaten identisch aufgenommen. Vielmehr spielen politisches Interesse, politische Vorkenntnisse etc. eine wichtige Rolle. Daher ist es wichtig, für unterschiedliche Adressatengruppen qualitativ unterschiedliche Bildungsangebote zu konzipieren.

Dennoch stehen öffentlich-rechtliche Medien zunehmend unter dem Druck eines allgemeinen Unbehagens gegenüber Politik und der Wirtschaft. Daher gibt es auch eine zunehmende Skepsis vor allem junger Menschen gegenüber der Unabhängigkeit der Berichterstattung. Dies gilt auch für Menschen mit Migrationshintergrund und Menschen aus Ostdeutschland (vgl. BR 2016a, 43). Hier bedarf es einer wesentlich stärkeren Thematisierung der Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien.

Im Sinne einer zeitgemäßen politischen Bildung für junge Menschen sollten öffentlich-rechtliche Medien auch „aufsuchende Formate“ anbieten (z.B. Treffen zwischen Programmachern und junger Menschen in Jugendinitiativen, Verbänden und Nichtregierungsorganisationen) und umsetzen, um Jugendliche aus unterschiedlichen Milieus zu erreichen.

Die öffentlich-rechtlichen Medien sollten sich als gesellschaftliches Navigationsinstrument verstehen und ihre Bemühungen stärken, allgemein gegen Politikverdrossenheit entgegenzuwirken und Interesse an Politik zu wecken, so dass Kindern und Jugendliche die Gelegenheit erhalten, sich aktiv zu beteiligen, denn

„Medien sind ein Mittel um politische Handlungsfähigkeit – sei sie nun kommunikativ oder partizipativ- auszuüben. Wird z.B. ein Schwerpunkt auf Interaktion gelegt, stehen (...) Online-Foren und politische Planspiele im Vordergrund“ (Manzel 2017, 212-213).

Wie die aufgezeigten Best-practice-Beispiele gezeigt haben, sind junge Menschen gegenüber Formen politischer Bildung aufgeschlossen, wenn diese handlungsorientiert sind, vor allem die Lebenslagen und Interessen von ihnen selbst thematisieren, sie zu Wort kommen und junge Menschen und sie selbst als Akteur politischer Bildung tätig werden können. Wesentlich stärker als bisher sollte das Format „Politiksimulationen“ Eingang in Angebote der öffentlich-rechtlichen Medien finden. So könnten öffentlich-rechtliche Medien selbst Politiksimulationen durchführen oder Politiksimulationen medial begleiten, wie z.B. mit zeitgleicher Berichterstattung, Live-Schaltungen und Online-Angeboten.

Dies gilt auch für die oben genannten Beispiele der Formate des strukturierten Dialogs. Hier wäre eine breitere Zusammenarbeit zwischen öffentlich-rechtlichen Medien und der politischen Jugendbildung sehr zu begrüßen.

Jugendliche können und sollen als Expertinnen und Experten eingebunden werden, wenn es um ihre Lebenslagen geht. Öffentlich-rechtliche Medien sollten Erfahrungsmöglichkeiten für junge Menschen schaffen und Jugendliche als Experten einbinden, z.B. im Schulradio.

Sie sollten stärker als bisher in Formaten zu Wort kommen (z.B. jugendpolitische Arenen) und bei der Gestaltung von Sendungen aber auch des Programmes (z.B. durch Jugendprogrammbeiräte) beteiligt werden. In der Studie „Informationen fürs Leben“ bemängelt 60 % der jungen Menschen zwischen 18 und 29 Jahren in Bayern, dass sie zu wenig Gehör finden. Ebenfalls kritisierten sie die Vereinfachung der Sachverhalte und der damit einhergehenden Gefahr der Vorurteilsbildung (vgl. BR 2016a, 19).

Eine Möglichkeit der direkten Ansprache und Beteiligung von jungen Menschen unter Beteiligung der öffentlich-rechtlichen Medien wäre ihre stärkere Berücksichtigung im Konzept der sog. „Town Hall Meetings“ (Bürgerversammlung bzw. Treffen mit Stadtspitze) oder den Konzept der Bürgerkonferenzen, bei denen Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, direkt ins Gespräch mit Politikern zu kommen. Auch könnten öffentlich-rechtliche Medien Foren schaffen, in denen politisch Verantwortliche regelmäßig Jugendliche Rede und Antwort stehen, und dies nicht nur kurz vor Wahlkampfzeiten! Die Themen könnten von den Jugendlichen vorab bestimmt werden, die öffentlich-rechtlichen Medien würden die Voraussetzungen für das Format schaffen. Die Anmeldung erfolgt über die Homepage des Senders, per Email oder telefonisch.

Noch stärker sollte an den Lebenslagen, Interessen und Lebensrealität von Jugendlichen angeknüpft werden.

Vor dem Hintergrund der aktuellen jugendpolitischen Debatten um Partizipation von jungen Menschen sollten mehr Beteiligungs- und Erfahrungsmöglichkeiten im Internet geschaffen werden.

Bei aller Sinnhaftigkeit von Spartenprogrammen- Jugendliche müssen in Hauptprogrammen vorkommen. Die Angebote müssen zeitlich so in das Programmumfeld platziert werden, dass sie den Sehgewohnheiten Jugendlicher entgegenkommen.

Ein weites Feld für die Zielgruppe stellen Medien, soziale Netzwerke und politische Bildung dar. Jugendliche nutzen am liebsten Youtube-Kanäle, in denen Personen ihres Alters auftreten. Daher sollten auch die öffentlich-rechtlichen Medien verstärkt Inhalte mit jugendlichen Multiplikatoren im Sinne des oben beschriebenen peer group education – Ansatzes ausbauen. Dieses Modell könnte auch sehr gut für den Ausbau von Erklärvideos herangezogen werden.

Allerdings müssen Politikmagazine und Talkshows jugendgerechter weiterentwickelt werden. Oft sind die Angebote für weniger Gebildete schwer verständlich und sind in ihrer Machart zu behäbig. Sie sollten so gestaltet werden, dass sie verständlich und anziehend für junge Menschen (z.B. junge Moderatorinnen und Moderatoren, kurze Texte, Humor, populärwissenschaftlich) sind und es Spaß macht, diese anzusehen, und sie motivieren, sich mit politischen Themen auseinanderzusetzen. Spaß und politische Bildung schließen sich nicht aus, wie das Beispiel der Politiksimulationen zeigen.

Die Zusammenarbeit und der Austausch zwischen Bildungseinrichtungen in der politischen Jugendbildung und den öffentlich-rechtlichen Medien sollten ausgebaut werden. Hier liegt eine große Chance, die Zielgruppe zu erreichen. Denkbar wäre eine wesentlich stärkere Verbindung zwischen der politisch-kulturellen Jugendbildung, da über jugendkulturelle Themen politische Themen transportiert werden können.

Um Jugendliche als Zielgruppe zu erreichen, sollte die Vernetzung mit Praxis-Seminaren an Gymnasien ausgebaut werden. Jugendliche könnten beispielsweise Reportage-Sendungen zu ausgewählten jugendpolitischen Themen in Zusammenarbeit mit den öffentlich-rechtlichen Medien drehen. Diese wiederum könnten dafür einen Sendeplatz zur Verfügung stellen.

Die Studie des BR „Informationen fürs Leben“ kommt u.a. zum Ergebnis, dass sich Menschen mit Migrationshintergrund mit ihren Lebenslagen nicht ausreichend in den Nachrichtenmedien wiederfinden (vgl. BR 2016a ,19).

Daher sollten Jugendliche mit Migrationshintergrund und junge Geflüchtete angesprochen werden, die besonders „app-affin“ sind.

Insofern war die App „Ankommen“, die der Bayerische Rundfunk zusammen mit Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, der Bundesagentur

für Arbeit und Goethe-Institut entwickelt hat, sehr zielführend. Auch die Verleihung des 54. Grimme Preises 2018 an „Germania“ (ZDF/funk) mit dem Format des YouTube-Clips thematisiert die Frage des Einwanderungslandes Deutschland aus der Sichtweise von jungen Menschen mit Migrationshintergrund, die meist in der zweiten Generation in Deutschland leben.

Ein weites, bisher noch nicht aufbereitetes Feld stellen Medien, Gaming und politische Bildung dar.

Trotz aller Euphorie um die Möglichkeiten der neuen Mediennutzung, einer Vielzahl von Online-Angeboten und der Digitalisierung speziell für junge Menschen: Die Online-Angebote sollten nicht überschätzt werden. Politische Bildung lebt von der direkten diskursiven und rationalen Auseinandersetzung um politische Themen – gerade auch unter jungen Menschen. ●

LITERATURVERZEICHNIS

- ARD/ZDF-Onlinestudie 2017 (www.onlinestudie-2017-media-perspektiven-108.pdf)
- Bayerischer Rundfunk (2016a): Informationen fürs Leben- BR-Studie zum Vertrauen in die Medien. Studie von TNS emnid im Auftrag des Bayerischen Rundfunks (www.glaubwuerdigkeitsstudie-pdf-100.pdf)
- Bayerischer Rundfunk (2016b): Generation What? Abschlussbericht Deutschland (www.generation-what.de)
- Bayerischer Rundfunk (2011): Politisches Wissen. Eine Studie von Infratest dimap im Auftrag des Bayerischen Rundfunks
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017): 15. Kinder- und Jugendbericht (www.bmfsfj.de/blob/115438/d7ed644e1b7fac4f9266191459903c62/15-kinder-und-jugendbericht-bundestagsdrucksache-data.pdf)
- Gökbudak, Mahir / Hedtke, Reinhold: Ranking Politische Bildung 2017. Politische Bildung an allgemein bildenden Schulen der Sekundarstufe I. Bielefeld, Januar 2018: Universität Bielefeld.
- Herzig, Bardo/Martin, Alexander (2017): Erfassung und Messbarkeit von Medienkompetenz als wichtige Voraussetzung für politische Bildung. In: Gapski, Harald/Oberle, Monika/Staufner, Walter (Hrsg.)(2017): Medienkompetenz. Herausforderung für Politik, politische Bildung und Medienbildung. Bonn, S.126-135.
- Manzel, Sabine (2017): Medienkompetenz als eine Schlüsselkompetenz für politische Urteils- und Handlungsfähigkeit. In: Gapski, Harald/Oberle, Monika/Staufner, Walter (Hrsg.)(2017): Medienkompetenz. Herausforderung für Politik, politische Bildung und Medienbildung. Bonn, S.207-217.
- Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (.). JIM-Studie
- Oberle, Monika (2017): Medienkompetenz als Herausforderung für die politische Bildung. In: In: Gapski, Harald/Oberle, Monika/Staufner, Walter (Hrsg.)(2017): Medienkompetenz. Herausforderung für Politik, politische Bildung und Medienbildung. Bonn, S.187-206.
- Rappenglück, Stefan/Petrik, Andreas/Dechant, Detlef (Hrsg.) (2017): Handbuch Planspiele in der politischen Bildung. Bundeszentrale für politische Bildung/ Wochenschau-Verlag
- Rappenglück, Stefan (2018) Politische Bildung in Jugendverbänden: In: /Hufer, Klaus-Peter/Oeffering Tonio/Oppermann, Julia (Hrsg.): Wo steht die außerschulische politische Jugend- und Erwachsenenbildung? , S.56-71.
- Rappenglück, Stefan (2015): Politik spielerisch erfahren- Planspiele in der politischen Bildung. In: Münch, Ursula/Scherb, Armin/Schröder, Michael,/Eisenhart, Walter (Hrsg.): Politische (Urteils-)Bildung im 21. Jahrhundert: Herausforderungen, Ziele, Formate. Schwalbach, S.271-286.
- Jugendpartizipation (2011)- Ansatz, Erfahrungen und Initiativen. In: Forum Politikunterricht 3/2011, S.18-21.
- Rühle, Andrea (2016): Öffentlich-rechtliche und private Fernsehprogramme im Urteil der Zuschauer. In: Media Perspektiven 5, S.286-302.
- Schrag, Wolfgang (2018): Medienlandschaft Deutschland. Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit. München, 2. Völlig überarbeitete Auflage.
- Schröder, Michael (2015): Politische Bildung in der digitalen Mediokratie. In: Münch, Ursula/Scherb, Armin/Schröder, Michael,/Eisenhart, Walter (Hrsg.): Politische (Urteils-)Bildung im 21. Jahrhundert: Herausforderungen, Ziele, Formate. Schwalbach, S.235-249.
- Tilmann, Angela (2017): Informationsverhalten von Kindern und Jugendlichen in digital-vernetzten Welten. In: Gapski, Harald/Oberle, Monika/Staufner, Walter (Hrsg.): Medienkompetenz. Herausforderung für Politik, politische Bildung und Medienbildung. Bonn, S.116-125. #

DIGITALE DEMOKRATIE UND ÖFFENTLICH-RECHTLICHE MEDIEN

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

1. Einleitung

Diese Teilstudie befasst sich mit einem spezifischen Aspekt des Demokratieauftrages öffentlich-rechtlicher Medien. Sie analysiert dabei das Verhältnis von digitaler Demokratie und öffentlich-rechtlichen Medien. Die Hauptfrage lautet: Welche Beiträge können öffentlich-rechtliche Medien zur digitalen Demokratie leisten?

Dazu werden einige Unterfragen gestellt:

Frage 1: Wobei handelt es sich bei digitaler Demokratie und digitaler Öffentlichkeit?

Frage 2: Was sind die heutigen Haupttendenzen der Entwicklung digitaler Medien, welche demokratischen Möglichkeiten und Defizite gibt es dabei und welche Rolle können öffentlich-rechtlichen Medien bei der Stärkung digitaler Demokratie und digitaler Öffentlichkeit spielen?

Frage 3: Welche rechtlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, damit öffentlich-rechtliche Medien die digitale Demokratie stärken können?

Die Arbeit ist neben der Einleitung in vier Teile gegliedert: Die Abschnitte 2 und 3 befassen sich mit Forschungsfrage 1, Abschnitt 4 setzt sich mit Forschungsfrage 2 und Abschnitt 5 mit Forschungsfrage 4 auseinander. In Abschnitt 6 werden Schlussfolgerungen gezogen und Handlungsempfehlungen formuliert.

2. Demokratie und Öffentlichkeit

Der Demokratiebegriff stammt etymologisch vom griechischen Wort *demokratia* (*δημοκρατία*), das aus den beiden Wörtern *demos* (*δῆμος*, Volk) und *kratos* (*κρατός*, Macht) gebildet wurde. Demokratie bedeutet also Macht, die vom Volk ausgeht. Demokratiemodelle und Demokratietheorien unterscheiden sich danach, wer als Teil des Volkes gilt und was unter Macht verstanden wird. Daher gibt es auch nicht ein Verständnis der Demokratie, sondern viele verschiedene Demokratiemodelle.

David Held (2006) unterscheidet in seinem Buch *Models of Democracy*, bei dem es sich um eines der meistgelesenen Einführungen in die Demokratietheorie handelt, zwischen zwei Grundmodellen der Demokratie, nämlich der direkten Demokratie und der liberalen Repräsentativdemokratie. Unter Direktdemokratie ist ein System zu verstehen, in dem „Entscheidungen über öffentliche Angelegenheit unter direkter Einbeziehung der Bürger und Bürgerinnen“ getroffen werden (Held 2006, 4). Die liberale Repräsentativdemokratie ist ein „Machtssystem, das gewählte ‚Amtsträger‘ umfasst, die ihm Rahmen der ‚Rechtsstaatlichkeit‘ die Rolle übernehmen, das Interesse und/oder die Meinungen der Bürgerinnen und Bürger zu ‚repräsentieren‘“ (Held 2006, 4). In der Demokratietheorie wird auch zwischen parlamentarischer und präsidentieller Demokratie, Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie sowie zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratie unterschieden (Schmidt 1997, Waschkuhn 1998)

Held (2006) unterscheidet neun Modelle der Demokratie:

1. Die klassische athenische Demokratie: direkte Bürgerbeteiligung in der Agora;
2. Die liberale Demokratie: politische Freiheit als liberale Bürgerrechte, Wahl von Repräsentant/inn/en, Rechtsstaatlichkeit, Verfassung, Gewaltenteilung;
3. Die Direktdemokratie oder plebiszitäre Demokratie: direkte Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen am politischen Entscheidungsprozess durch Abstimmungen oder durch rotierende, von der Basis gewählte und jederzeit abwählbare Räte;
4. Die Konkurrenz- und Elitendemokratie: parlamentarische Regierung mit starker Exekutive und weitgehender Entscheidungsmacht von Führungspersonen, Konkurrenz zwischen rivalisierenden politischen Eliten und Parteien um die Vorherrschaft im Staat;
5. Die pluralistische Demokratie: Bürgerrechte, Gewaltenteilung, die Regierung vermittelt zwischen einer Pluralität konkurrierender Interessen und versucht, einen Interessensausgleich zu schaffen, Minderheitenschutz;

6. Die libertäre Demokratie: Mehrheitsprinzip gepaart mit dem Verfassungsstaat und Rechtsstaatlichkeit; Minimierung der Interventionen des Staates in die Wirtschaft, die Zivilgesellschaft und das Privatleben; Maximierung der Ausdehnung marktwirtschaftlicher Prinzipien auf die Gesellschaft, Minimalstaat, Betonung individueller Freiheit;
7. Die partizipative Demokratie: Basisdemokratie, Ausweitung der Demokratie vom politischen System auf den Arbeitsplatz und lokale Gemeinschaften, Schaffung einer Ressourcenbasis sowie von Raum, Zeit und Bildungsmöglichkeiten als Grundlage der Basisdemokratie, technologische Minimierung der gesellschaftlichen notwendigen Arbeit gepaart mit Arbeitszeitverkürzung als materielle Grundlage der Basisdemokratie;
8. Die deliberative Demokratie: der Fokus liegt auf der politischen Auseinandersetzung und Kommunikation der Bürger/innen untereinander, der Auseinandersetzung mit politischen Fragen und Diskussionen zwischen Bürger/innen und den politischen Repräsentant/inn/en; Bürger/innen/foren, beratende Versammlungen, deliberative Umfragen zur Meinungsbegutachtung;
9. Die demokratische Autonomie: Grundrechtsgarantien durch die Verfassung, parlamentarische Wahl von Repräsentant/inn/en kombiniert mit direktdemokratischen Elementen, Bürger/innen/foren und anderen deliberativen Mechanismen, Ausweitung der Demokratie auf kommunale Dienstleistungen und selbstverwaltete Unternehmen, transnationale demokratische Institutionen (kosmopolitische Demokratie).

Bei den Modellen 1, 2 und 3 handelt es sich um klassische Demokratiesätze, während die Modelle 4-9 neuere Ansätze sind. In Bezug auf Helds zwei Grundmodelle der Demokratie kann gesagt werden, dass die Modelle 2, 4, 5, 6 Manifestationen der liberalen Repräsentativdemokratie darstellen, während es sich bei den Modellen 1, 3, 7, 8 um Formen der direkten Demokratie handelt. Modell 9 stellt eine Kombination der beiden Grundmodelle dar.

Kommunikation ist in allen Modellen der Demokratie ein wichtiger und unerlässlicher Aspekt des politischen Systems: In der athenischen Demokratie fand direkte politische Kommunikation der Bürger von Angesicht zu Angesicht am Marktplatz statt. In der liberalen Demokratie müssen Parteiprogramme an die Bürgerinnen und Bürger kommuniziert werden. In der Elitendemokratie kommunizieren Führer ihre Programme und Entscheidungen an das Volk. Ebenso werden konkurrierende Positionen ans Volk kommuniziert. In der pluralistischen Demokratie kommunizieren Vertreter unterschiedlicher Interessen vermittelt über den Staat, um einen Ausgleich zu erzielen oder zu verhandeln. In der libertä-

ren Demokratie gilt der Markt als wichtiges Kommunikationsinstrument zwischen Konsument/innen/en und Bürger/inne/n. In der partizipativen Demokratie gibt es genug Raum und Zeit für die basisdemokratische politische Kommunikation der Bürger und Bürgerinnen, über die Entscheidungen herbeigeführt werden. In der deliberativen Demokratie finden Beratungsprozesse statt, um ständige Kommunikation über politische Fragestellungen zu organisieren. Bei der demokratischen Autonomie werden basisdemokratische und deliberative Kommunikationsformen (z.B. Bürger/innen/foren oder Versammlungen) mit repräsentativdemokratischen Kommunikationsformen (z.B. Wahlwerbung oder Medienberichterstattung über die Programme der wahlwerbenden Parteien) kombiniert.

Verallgemeinert kann gesagt werden, dass die Öffentlichkeit einen zentralen Mechanismus jedes politischen Systems darstellt. Unter „öffentlich“ verstehen wir allgemein Güter und Räume, die „allen zugänglich sind“ (Habermas 1990, 54). Man spricht zum Beispiel von öffentlicher Bildung, öffentlichen Gebäuden, öffentlichen Parks, öffentlichen Plätzen, öffentlichen Versammlungen, öffentlichen Kundgebungen, der öffentlichen Meinung, den öffentlich-rechtlichen Medien, usw. Öffentliche Güter und Einrichtungen sind nicht einer Clique oder einem Club der Privilegierten vorbehalten, sondern für die Allgemeinheit, also alle Mitglieder einer Gemeinschaft, bestimmt. Häufig, aber nicht ausschließlich, werden öffentliche Güter und Einrichtungen vom Staat organisiert und geregelt. Es kann bestimmte Zugangsvoraussetzungen geben, wie zum Beispiel die Bezahlung der Rundfunkgebühr als rechtliche Zugangsbedingung zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Diese Zugangsbedingungen sollen aber für die Allgemeinheit erschwinglich sein, also nicht nach Einkommen, Klassenstatus, Geschlecht, Herkunft, Fähigkeiten, Bildungsstand, usw. diskriminieren. Die politische Dimension der Öffentlichkeit war bereits im antiken Griechenland gegeben, wo die Sphäre der Polis „den freien Bürgern gemeinsam ist“ (Habermas 1990, 56).

Bei der Öffentlichkeit handelt es sich um eine Sphäre der öffentlichen politischen Kommunikation, die zwischen den anderen Subsystemen der Gesellschaft, also der Wirtschaft, der Politik, der Kultur und dem Privatleben, vermittelt. Im Idealtypus der Öffentlichkeit handelt es sich um einen Bereich, der „kritische Publizität“ (Habermas 1990, 32) organisiert und die „kritische Diskussion in der Öffentlichkeit“ (168) unterstützt. Die Öffentlichkeit mediatisiert die politische Kommunikation. Sie ist ein mediatisierender Raum der politischen Interaktion, in der Bürger und Bürgerinnen aufeinandertreffen, die sich politisch informieren und politisch kommunizieren, und in der sich politische Meinungen formieren.

Öffentliche Kommunikation ist ein wichtiger Aspekt der Existenz des Menschen als sozialem Wesen und der Gesellschaft. In der modernen Gesellschaft ist das Mediensystem die wichtigste organisierte Form öffentlicher Kommunikation (Fuchs 2016). Im Mediensystem produzieren Medienakteure öffentliche Information. Nachrichten informieren Bürger und Bürgerinnen über politische Ereignisse und sind ein Anlass für politische Kommunikation. In einer komplexen Gesellschaft gibt es eine Systemdifferenzierung sowie eine Differenzierung gesellschaftlicher Rollen. In einer Klassengesellschaft nehmen solche Differenzierungen die Form der Arbeitsteilung und der Machtteilung an. Verschiedene Organisationen und Interessensgruppen in Wirtschaft, Politik, Kultur und Zivilgesellschaft (Unternehmen, Unternehmensverbände, Gewerkschaften, Arbeitnehmerverbände, Vereine, Bürgerinitiativen, Lobbyisten, Glaubensgemeinschaften, Parteien, Politiker, soziale Bewegungen, Nichtregierungsorganisationen, usw.) versuchen, Form und Inhalt der öffentlichen politischen Information zu beeinflussen. Dies geschieht zum Beispiel durch Medienpräsenz, Public Relations, Werbung, Organisationsverflechtungen, usw. Das Mediensystem interagiert mit Wirtschaft, Politik, Kultur und Privatleben. Medienorganisationen sind nicht nur Kulturorganisationen, die Inhalte produzieren und öffentlich verbreiten, sondern auch Wirtschaftsorganisationen, die Ressourcen zu ihrer Existenz benötigen. Medienorganisationen werden durch gesetzliche Bestimmungen einerseits und durch Steuerleistungen (z.B. Steuerabgaben, öffentliche Förderungen) andererseits auch politisch geprägt. Abbildung 1 präsentiert ein Modell der Rolle des Mediensystems in der Öffentlichkeit.

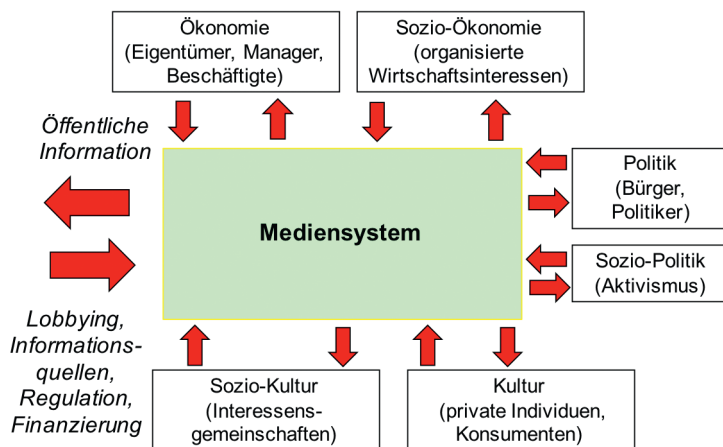


Abbildung 1: Das Mediensystem als Kommunikationssystem der Öffentlichkeit (Quelle: Fuchs 2016)

Medien haben (a) eine politisch-ökonomische und (b) eine kulturelle Dimension. Sie benötigen einerseits Ressourcen wie Geld, rechtliche Rahmenbedingungen, Mitarbeiter/innen und Organisationsstrukturen, um existieren zu können. In dieser Hinsicht sind sie Wirtschaftsorganisationen. Es handelt sich aber um spezielle Wirtschaftsorganisationen, die auch Kulturorganisationen sind, da sie Bedeutungen der Gesellschaft produzieren, die der öffentlichen Information, der Kommunikation und der Meinungsbildung dienen. Da Meinungsbildung und Kommunikation auch die politische Meinungsbildung und politische Kommunikation umfassen, haben Medienorganisationen Implikationen für die Demokratie und das politische System. Als Kulturorganisationen sind alle Medienorganisationen öffentlich, da sie Information veröffentlichen. Als Wirtschaftsorganisationen sind hingegen nur bestimmte Medienorganisationen öffentlich, während andere einen privatwirtschaftlichen Charakter annehmen, also Organisationen sind, die private Eigentümer haben und profitorientiert agieren. Öffentlich-rechtliche Medien und zivilgesellschaftliche Medien agieren hingegen nicht profitorientiert und stehen im Kollektivbesitz des Staates oder einer Gemeinschaft. Tabelle 1 verdeutlicht diese Unterscheidungen. Öffentlich-rechtliche Medien sind öffentlich im Sinne der kulturellen Öffentlichkeit und der politisch-ökonomischen Öffentlichkeit. Sie veröffentlichen Information und stehen im Besitz der Öffentlichkeit.

| | Kapitalistische Medien | Öffentlich-rechtliche Medien | Zivilgesellschaftliche Medien |
|--|--|--|--|
| Politische Ökonomie (Eigentums-, Produktions- und Rechtsverhältnisse) | Unternehmen, die im Privateigentum stehen und profitorientiert organisiert sind | Staatlich Institutionen oder staatlich befugte Organisationen, die nicht profitorientiert agieren und öffentliche Zwecke verfolgen. | Zivilgesellschaftliche Organisationen, die nicht profitorientiert agieren |
| Kultur (öffentliche Zirkulation von Bedeutungen und Ideen) | Produktion und Veröffentlichung von Informationen, die Mitglieder der Öffentlichkeit bei der Produktion von Bedeutungen, zwischenmenschlicher Kommunikation und der Meinungsbildung unterstützen | Produktion und Veröffentlichung von Informationen, die Mitglieder der Öffentlichkeit bei der Produktion von Bedeutungen, der zwischenmenschlichen Kommunikation und der Meinungsbildung unterstützen | Produktion und Veröffentlichung von Informationen, die Mitglieder der Öffentlichkeit bei der Produktion von Bedeutungen, der zwischenmenschlichen Kommunikation und der Meinungsbildung unterstützen |

Tabelle 1: Zwei Ebenen und drei Typen der Medienorganisation

Da öffentlich-rechtliche Medien öffentliche Organisatoren und Mediatoren der politischen Information, Kommunikation und Meinungsbildung sind, wird der demokratische Auftrag in der Regel auch als Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrages festgeschrieben.

Die BBC Charter ist das rechtliche Rahmenwerk, das die Aktivitäten und Organisation der BBC für eine gewisse Zeitperiode regelt. Die derzeit gültige BBC Charter trat am 1. Jänner 2017 in Kraft und gilt bis Ende 2027. In ihr heißt es, dass es zum öffentlich-rechtlichen Auftrag gehört, dass die BBC „unparteiische Nachrichten und Information bereitstellt, um Menschen dabei zu helfen, die Welt zu verstehen und sich mit ihr auseinanderzusetzen [...] [sodass sie] auf allen Ebenen des demokratischen Prozesses als aktive und informierte Bürgerinnen und Bürger partizipieren können“¹ (BBC Charter §6 [1]). Das ORF-Gesetz regelt die Einrichtung, den Auftrag, die Grundsätze, die Organisation und die Kontrolle des Österreichischen Rundfunks. Laut dem ORF-Gesetz gehört zum öffentlich-rechtlichen Kernauftrag des ORF u.a. „die Förderung des Verständnisses für alle Fragen des demokratischen Zusammenlebens“² (ORF-Gesetz, §4 [1]).

Beide Gesetzestexte definieren also einen Demokratiefauftrag öffentlich-rechtlicher Medien: Öffentlich-rechtliche Medien müssen Sorge tragen, dass ihre Dienste und Angebote dabei behilflich sind, zur Formierung aktiver und informierter Bürgerinnen und Bürger beizutragen, die im demokratischen Prozess partizipieren können und Verständnis für demokratische Fragen aufbringen. Der Demokratiefauftrag ist ein besonderes Qualitätsmerkmal der öffentlich-rechtlichen Medien. Die Demokratie ist ein öffentliches Allgemeingut, das die Rechte aller schützen soll und das nur durch das kollektive politische Verhalten aller Bürgerinnen und Bürger produziert und reproduziert wird. Zu diesem kollektiven politischen Verhalten gehört nicht nur das Wahlverhalten. Dazu zählen auch die Bildung der öffentlichen und individuellen politischen Meinung sowie die politische Kommunikation. Öffentlich-rechtliche Medien als öffentliche Kommunikationssysteme mit öffentlichem Kultur- und Wirtschaftscharakter spielen eine besondere kommunikative und informationelle Rolle in der Demokratie. Der Demokratiefauftrag soll daher garantieren, dass öffentlich-rechtliche Medien einen Beitrag zur demokratischen Kommunikation leisten.

Bei digitalen Medien wie dem Internet, sozialen Medien und dem World Wide Web handelt es sich im Vergleich zu Printmedien und dem Rundfunk um einen relativ neuen Medientypus, der im letzten Fünftel des 20. Jahrhunderts populär wurde. Fragen der Demokratie und der Öffentlichkeit müssen daher im Kontext digitaler Medien neu gedacht werden.

3. Digitale Demokratie und digitale Öffentlichkeit

Kenneth L. Hacker und Jan van Dijk (2000) definieren digitale Demokratie in der Einleitung des Sammelbandes *Digital Democracy* folgendermaßen: „Digitale Demokratie ist die Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) und computervermittelter Kommunikation (CVK) in allen Arten der Medien (z.B. dem Internet, dem interaktiven Rundfunk und der digitalen Telefonie), um die politische Demokratie oder die Partizipation der Bürger und Bürgerinnen in der demokratischen Kommunikation zu erweitern [...] Wir definieren digitale Demokratie als eine Ansammlung von Versuchen, Demokratie ohne die Beschränkungen von Zeit, Raum und anderen physischen Bedingungen unter Verwendung von IKT oder KVK als Zusatz und nicht als Ersatz traditioneller ‚analoger‘ politischer Praktiken zu betreiben“³ (Hacker & van Dijk 2000, 1).

Zu dieser Definition sollten mehrere Anmerkungen gemacht werden:

- Der Begriff der digitalen Demokratie ist heute relativ weit verbreitet. Es werden aber äquivalent dazu auch Begriffe wie elektronische Demokratie, Teledemokratie, Cyberdemokratie, Internetdemokratie, virtuelle Demokratie oder elektronische Partizipation verwendet.
- Seit dem Jahr 2000, als Hacker und van Dijk diese Definition gaben, hat sich die Medienlandschaft weiterentwickelt. Der Begriff „digitale Telefonie“ wird heute kaum verwendet. Vielmehr wird meist vom „Mobilfunk“ und dem „Mobiltelefon“ gesprochen. Außerdem sollten zu den Beispieltechnologien sicherlich zumindest die sozialen Medien hinzugefügt werden (Blogs, Micro-Blogs, soziale Netzwerke, Wikis, etc.).
- Der Begriff der Informations- und Kommunikationstechnologien wird oft synonym mit den Begriffen der Computertechnologie und der digitalen Technologie/Medien verwendet. Unter die Informations- und Kommunikationstechnologien fallen aber auch klassische Medien wie das Gemälde, das Theater, die Musik, das Konzert, das Buch, die Zeitung, das Kino, das Telefon und der Rundfunk. Informations- und Kommunikationstechnologien sind Informations- und Kommunikationssysteme, die mit sozialen und gesellschaftlichen Praktiken vermittelt sind. Beim Computer und dem Internet handelt es sich um digitale Informations- und Kommunikationstechnologien.
- Digitale Demokratie ist nicht an ein bestimmtes Demokratiemodell geknüpft. Es gibt also sicherlich unterschiedliche Formen der digitalen Demokratie, die mit bestimmten Demokratiemodellen (wie direkte Demokratie, liberale und repräsentative Demokratie oder partizipative Demokratie) verknüpft sind. Bei digitaler Demokratie handelt es sich also nicht um bestimmte technologische Applikationen, sondern um

technisch vermittelte Praktiken, in denen sich bestimmte demokratische Modelle und Vorstellungen realisieren. Digitale Demokratie beruht auf einer Dialektik von Technologie und Politik.

Jan van Dijk (2000, 40) unterscheidet vier demokratische Informationsprozesse: Informationsverteilung, Informationsregistrierung, Konsultation und Konversation. Beruhend auf diesen Informationsprozessen unterscheidet er drei Modelle der digitalen Demokratie, die sich in bestimmten Kommunikationsformen und Kommunikationstechnologien manifestieren. Abbildung 2 veranschaulicht diese drei Modelle.

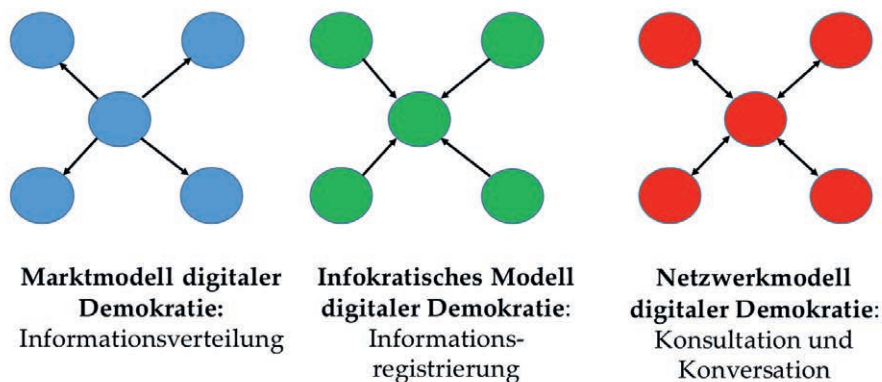


Abbildung 2: Drei Modelle digitaler Demokratie (basierend auf van Dijk 2000, 49)

Im Marktmodell digitaler Demokratie wird politische Information von zentralen Akteuren wie Regierungen, Ministerien, Parteien, Parlamenten, Ämtern, usw. über Computernetzwerke verteilt. Das Modell ist ein Ausdruck der liberalen und der Elitendemokratie, wenn dabei die Betonung auf politischen Institutionen und Führern liegt, und der libertären Demokratie, wenn der privatwirtschaftliche Charakter der verwendeten digitalen Medienorganisationen betont wird. Im infokratischen Modell digitaler Demokratie geht es um die Registrierung von Information über Computernetzwerke. Dazu zählen z.B. das Ausfüllen von Online-Formularen, die Online-Antragsstellung, die Online-Dienstleistungen von Behörden (z.B. Online-Steuererklärung), Online-Umfragen, Online-Abstimmungen oder der Ausdruck von Zustimmung durch das Drücken von „Gefällt-Mir“- oder Folge-Knöpfen auf sozialen Medien. van Dijk (2000, 51) argumentiert, dass dieses Modell ein Ausdruck des plebisitären und des libertären Demokratiemodells ist. Im Netzwerkmodell werden politische Fragen von Bürgerinnen und Bürgern über Computernetzwerke diskutiert und es besteht die Möglichkeit für Online-Konsultationen

politischer Institutionen mit Bürgerinnen und Bürgern. Für van Dijk ist dieses Modell ein Ausdruck des plebiszitären, des libertären, des pluralistischen und des partizipativen Demokratiemodells.

van Dijk bezieht sich bei der Verkopplung von Kommunikationsformen und Demokratie auf David Helds (2006) Unterscheidung verschiedener Demokratiemodelle. Er berücksichtigt aber nicht alle von Held diskutierten Modelle. So werden zum Beispiel partizipative Demokratie und deliberative Demokratie nicht unterschieden, sondern gleichgesetzt. van Dijk reduziert partizipative Demokratie auf Deliberation und Kommunikation. Die „elektronische Diskussion“ gilt van Dijk (2000, 44) als Inbegriff digitaler partizipativer Demokratie. Während deliberative Demokratie vorwiegend auf Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern, die unterschiedliche Interessen und Lebenswelten haben, basiert, geht es bei der partizipativen Demokratie aber vor allem um die Ausweitung der Basisdemokratie jenseits der Politik im engeren Sinn auf verschiedene Gesellschaftsbereiche sowie um die kollektive Kontrolle ökonomischer, politischer und kultureller Macht (Fuchs 2017, 67-68, 95-96). Basisdemokratie hat auch mit neuen sozialen Protestbewegungen zu tun, die oft eine basisdemokratische Organisationsform haben, und für Aspekte eines Gesellschaftsmodells partizipativer Demokratie kämpfen (Fuchs 2008, Kapitel 8). Jan van Dijk lässt unberücksichtigt, dass die Nutzung von Computertechnologien durch basisdemokratische soziale Bewegungen für politische Mobilisierung und die Organisation von Protest („Cyber-Protest“) einen Aspekt der partizipativen digitalen Demokratie darstellt (Fuchs 2014, 2018).

Macht ist ein komplexer Theoriebegriff (Fuchs 2008, 225-247): In objektiven Machtbegriffen ist die Macht in Institutionen lokalisiert. In subjektiven Machtbegriffen geht sie von den Individuen und deren menschlichen und sozialen Fertigkeiten und Praktiken aus. Dialektische Machtbegriffe sprechen von einer Dialektik von politischen Praktiken individueller und gesellschaftlicher Subjekte und objektiven Machtstrukturen. Basierend auf diesen Machtbegriffen können vier allgemeine Modelle der Demokratie unterschieden werden: In repräsentativdemokratischen Modellen wird hervorgehoben, dass Institutionen und institutionalisierte Rollen (Parlamentarier/innen, Kanzler/in, Präsident/in, Minister/in, etc.) die Macht der Wähler und des Volkes repräsentieren. In direktdemokratischen/plebiszitären Modellen wird betont, dass die Macht von den Wählern als politische Subjekte ausgeht und kollektive politische Entscheidungen durch Volksabstimmungen und Volksbefragungen und nicht durch repräsentative Institutionen getroffen werden sollten. Bei der deliberativen Demokratie steht im Vordergrund, dass politische Subjekte umfassend über politische

Fragen kommunizieren und diskutieren. Im Modell der Basisdemokratie (auch als partizipative Demokratie bezeichnet) geht es darum, dass politische und ökonomische Strukturen geschaffen werden, die den Menschen Raum, Zeit, Entwicklungs- und Bildungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen, die demokratische Praxis und politische Kommunikation fördern, sodass gesellschaftliche Institutionen basisdemokratisch kontrolliert, organisiert und verwaltet werden und politische Partizipation gefördert wird.

Die Modelle der liberalen Demokratie, der Elitendemokratie und der pluralistischen Demokratie sind primär Formen der Repräsentativdemokratie, die athenische Demokratie und die plebiszitäre Demokratie primär Formen der direkten Demokratie. Die Basisdemokratie entspricht dem Modell partizipativer Demokratie. Die deliberative Demokratie stellt eine eigene, auf kommunikativen Konsultationsprozessen zwischen Bürger/innen/n, Politiker/innen/n und Politiker(inne)n/Bürger(inne)n beruhende Demokratieform dar. Partizipative Demokratie beruht auf Deliberation, betont aber vor allem die Notwendigkeit von Institutionen und Ressourcen, die Demokratie ermöglichen, und deren Mangel oder Schwäche Demokratiedefizite hervorruft. Die „Verwirklichung einer deliberativen Politik“ ist „von der Institutionalisierung entsprechender Verfahren“ (Habermas 1996, 81) abhängig. Das Modell der Deliberation ist sowohl mit repräsentativdemokratischen, direktdemokratischen und partizipativen Modellen verein- und kombinierbar. Deliberative Demokratie ist kommunikative Demokratie, da sie politische Kommunikation als zentralen demokratischen Prozess erachtet. Die libertäre Demokratie kombiniert Formen der Direktdemokratie und der Repräsentativdemokratie. Die demokratische Autonomie kombiniert Repräsentativdemokratie, direkte Demokratie und Basisdemokratie.

Informationsprozesse können als verkoppelte Prozesse der Kognition, Kommunikation und Kooperation verstanden werden (Hofkirchner 2002): In gesellschaftlichen Verhältnissen informieren sich Menschen konstant über ihre Umwelt und verarbeiten Sinneseindrücke und Erfahrungen kognitiv. Kognition ist die Grundlage des Kommunikationsprozesses, in dem Teile der menschlichen Erfahrung eines Individuums mit anderen Menschen durch symbolische Interaktion geteilt werden, was zu reziproken Rückwirkungen durch symbolische Erfahrungsteilung führt. Bei der Kommunikation werden Erfahrungen symbolisch vermittelt, sodass die jeweilige Lebenswelt des Anderen bedeutet wird und neue Bedeutungen entstehen. Manche Kommunikationen führen zur Kooperation, also zur gemeinsamen Produktion neuer sozialer Systeme und sozialer Strukturen. Abbildung 3 verdeutlicht die Rolle von Informationsprozessen in der digitalen Demokratie.

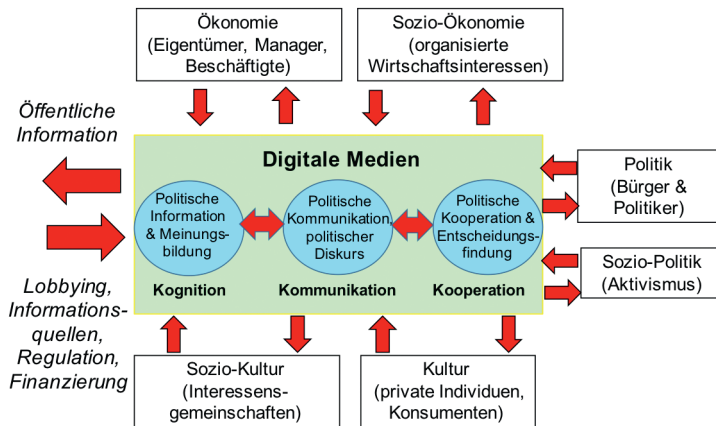


Abbildung 3: Die Informationsprozesse der digitalen Demokratie

Politische Informationsprozesse finden innerhalb der Öffentlichkeit statt, die eine Schnittstelle von Wirtschaft, Politik und Kultur darstellt und mit diesen gesellschaftlichen Teilsystemen interagiert. Digitale Demokratie ist eine Form der Öffentlichkeit, in der digitale Medien benutzt werden, um Demokratie zu praktizieren. Dies passiert durch demokratische Informierung, Kommunikation und Kooperation. Repräsentativdemokratische Modelle der digitalen Demokratie betonen, wie politische Institutionen digitale Medien benutzen, um Bürger und Bürgerinnen politisch zu informieren. Sie operieren primär auf der Ebene der politischen Information. Plebiszitäre Modelle der digitalen Demokratie beschäftigen sich primär damit, wie Bürger und Bürgerinnen mit der Hilfe von digitalen Medien Informationen und Meinungen beim Staat registrieren können. Sie operieren wie die digitale Repräsentativdemokratie primär auf der Ebene der politischen Information, jedoch in umgekehrter Richtung: Während der Informationsfluss bei der digitalen Repräsentativdemokratie stärker von den Institutionen zu den Bürgern und Bürgerinnen verläuft, findet er in der plebiszitären digitalen Demokratie stärker in umgekehrter Richtung statt. Die deliberative digitale Demokratie betont vor allem die Ebene der politischen Kommunikation, die vermittelt über digitale Medien stattfindet. Bei der partizipativen digitalen Demokratie geht es vorwiegend um politische Kooperation, bei der vermittelt über digitale Medien gesellschaftliche Strukturen und soziale Systeme gemeinsam produziert, reproduziert und organisiert werden. Bei partizipativer Demokratie werden Ressourcen bereitgestellt, Raum und Zeit verfügbar gemacht und die Entwicklung von Fertigkeiten zu unterstützen, die es den Menschen erlauben, kritisch auf gesellschaftliche Prozesse einzuwirken. Der Demokratietheoretiker Crawford Macpherson (1973) spricht davon, dass partizipative Demokratie darauf abzielt,

die Entwicklungsmöglichkeiten der Menschen und der Gesellschaft zu maximieren und die extraktive Macht, die Menschen ausbeutet und die Gesellschaft zerstört, zu minimieren. Bei partizipativer digitaler Demokratie geht es u.a. darum, Zeit, digitale Ressourcen und digitale Räume zur Verfügung zu stellen, die es den Menschen erlaubt, ihre Fertigkeiten zu entwickeln und zu realisieren. Dazu gehört auch, dass Menschen digitale Medien benutzen, um soziale Bewegungen unter Zuhilfenahme digitaler Medien als Makro-Öffentlichkeiten zu organisieren, die für die Schaffung partizipativer Demokratie eintreten.

Die politischen Informationsprozesse und Modelle der digitalen Demokratie können also durchwegs miteinander verkoppelt sein und schließen sich nicht notwendigerweise aus. Politische Kommunikation setzt politische Kognition voraus. Politische Kooperation setzt politische Kommunikation voraus. Digitale Repräsentativdemokratie und digitale Plebiszite verharren primär auf der Stufe der politischen Information. Digitale Deliberation fügt die Ebene der politischen Kommunikation zu jener der politischen Informierung hinzu. Partizipative digitale Demokratie baut auf politischen Informations- und Kommunikationsprozessen auf, um politische Kooperationsformen zu praktizieren. Tabelle 2 gibt einen Überblick über typische Aspekte der diskutierten digitalen Demokratiemodelle und ihrer Informationsprozesse. Prozesse der politischen Kommunikation wirken auf die Art der Organisation von Informationsprozessen ein. Prozesse der politischen Kooperation wirken auf die Art und Weise ein, wie Kommunikations- und Informationsprozesse organisiert werden. Obwohl also gewisse Elemente bestimmter digitale Demokratiemodelle auf anderen Ebenen benutzt werden können, nehmen diese oft andere Formen an.

| Demokratiemodell | Beispielanwendungen |
|---|--|
| Politische Information/Kognition im Modell der digitalen Repräsentativdemokratie | Webseiten von Parteien, Politikern, Parlamenten, Ministerien und Ämtern; Online-Informationenkampagnen der Regierung, Online-Anträge, Online-Formulare, Online-Behördengänge; Benutzung von Facebook, Twitter, YouTube und Blogs durch Politiker und Parteien im Wahlkampf und im politischen Alltag |
| Politische Information/Kognition im Modell der plebiszitären digitalen Demokratie | Online-Abstimmungen, elektronische Wahlen, elektronische Volksbefragungen, Online-Meinungsumfragen, Registrierung als Follower eines Politikers oder einer Partei auf sozialen Medien, Registrierung einer politischen Präferenz durch das Anklicken von Zustimmungsknöpfen auf sozialen Medien |

| | |
|---|---|
| Politische Kommunikation im Modell der deliberativen digitalen Demokratie | Online-Diskussionsforen, politische eMail-Diskussionslisten, politische Telekonferenzen, elektronisches Rathaus, elektronische Versammlungen |
| Politische Kooperation im Modell der partizipativen digitalen Demokratie | Cyber-Protest, Online-Petitionen, computervermitteltes partizipatives Budgeting; Anwendung von computervermittelten Entscheidungssystemen in politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenhängen; Wiki-Politik: partizipative Entwicklung von politischer Information sowie von politischen Prinzipien, Grundsätzen, Forderungen, Programmen und Gesetzen unter der Zuhilfenahme von Wikis und anderen computergestützten Kollaborationssystemen |

Tabelle 2: Formen der digitalen Demokratie

Die Methoden der digitalen Repräsentativdemokratie sind die am weiteste verbreitete und meistpraktizierte Form der digitalen Demokratie. Fast jeder Politiker, fast jede Partei und fast jede politische Institution haben heute eine Webpräsenz, eine eMail-Adresse, über die sie öffentlich erreichbar sind, etc. Tabelle 3 gibt eine Übersicht über die Verbreitung bestimmter politische Informationsprozesse in der EU im Jahr 2016.

| Land | Anteil der Personen im Alter von 16 bis 74 Jahren, die innerhalb der letzten 12 Monate Informationen von Regierungsseiten im WWW bezogen haben | Anteil der Personen im Alter von 16 bis 74 Jahren, die innerhalb der letzten 12 Monate ausgefüllte Formulare online eingereicht haben |
|--------------|--|---|
| EU 28 | 42% | 28% |
| Belgien | 46% | 35% |
| Bulgarien | 15% | 7% |
| Tschechien | 33% | 12% |
| Dänemark | 85% | 71% |
| Deutschland | 53% | 17% |
| Estland | 66% | 68% |
| Irland | 40% | 48% |
| Griechenland | 44% | 26% |
| Spanien | 47% | 32% |
| Frankreich | 47% | 49% |
| Kroatien | 34% | 17% |
| Italien | 19% | 12% |

| | | |
|----------------|-----|-----|
| Zypern | 36% | 22% |
| Lettland | 67% | 31% |
| Litauen | 43% | 33% |
| Luxemburg | 55% | 35% |
| Ungarn | 46% | 24% |
| Malta | 40% | 19% |
| Niederlande | 72% | 55% |
| Österreich | 53% | 33% |
| Polen | 23% | 19% |
| Portugal | 42% | 29% |
| Rumänien | 8% | 4% |
| Slowenien | 41% | 17% |
| Slowakei | 44% | 15% |
| Finnland | 78% | 60% |
| Schweden | 74% | 48% |
| Großbritannien | 42% | 34% |

Tabelle 3: Praktiken der digitalen Repräsentativdemokratie in der EU im Jahr 2016, Datenquelle: Eurostat

Im Jahr 2016 haben sich laut EU Statistiken 42% der EU-Bürger und Bürgerinnen Informationen auf Regierungswebseiten angesehen. Besonders hoch war der Anteil in Dänemark, Finnland, Schweden, den Niederlanden, Lettland und Estland. Besonders niedrig war er hingegen in Rumänien, Bulgarien, Italien und Polen. In Österreich lag der Wert mit 53% im Mittelfeld. 28% der EU-Bürger und Bürgerinnen reichten laut dieser Statistik im Jahr 2016 online Formulare ein. Besonders weit verbreitet ist die Nutzung von Onlineformularen (z.B. die Online-Steuererklärung) in Dänemark, Estland, Finnland und den Niederlanden, während sie in Rumänien, Bulgarien, Tschechien, Italien und der Slowakei besonders gering ist. Österreich liegt mit 33 Prozent auch hier im Mittelfeld. Es zeigt sich, dass es bei Nutzung von Mechanismen der digitalen Repräsentativdemokratie eine digitale Spaltung zwischen Nord- und Mitteleuropa auf der einen Seite und Ost- und Südeuropa andererseits gibt. Dies hat sicherlich mit der ungleichen sozialen und ökonomischen Entwicklung in Europa zu tun. Insgesamt gesehen sind aber digitale Informationsprozesse bereits relativ etabliert in Europa. Auf der Ebene der politischen Information und Repräsentation sind daher in Zukunft nicht unbedingt große demokratische Innovationen zu erwarten. Tabelle 4 zeigt die Verbreitung von digitalen Plebisziten und Deliberationsmechanismen in Europa.

| Land | Prozentsatz der Individuen im Alter von 16 bis 74 Jahren, die in den letzten drei Monaten an Online-Konsultationen oder Online-Wahlen teilgenommen haben |
|----------------|---|
| EU 28 | 8% |
| Belgien | 5% |
| Bulgarien | 3% |
| Tschechien | 5% |
| Dänemark | 13% |
| Deutschland | 13% |
| Estland | 11% |
| Irland | 3% |
| Griechenland | 5% |
| Spanien | 10% |
| Frankreich | 6% |
| Kroatien | 9% |
| Italien | 6% |
| Zypern | 2% |
| Lettland | 3% |
| Litauen | 5% |
| Luxemburg | 18% |
| Ungarn | 2% |
| Malta | 12% |
| Niederlande | 7% |
| Österreich | 7% |
| Polen | 2% |
| Portugal | 10% |
| Rumänien | 2% |
| Slowenien | 5% |
| Slowakei | 2% |
| Finnland | 15% |
| Schweden | 12% |
| Großbritannien | 9% |

Tabelle 4: Digitale Plebiszite und digitale Deliberation in der EU im Jahr 2015, Datenquelle: Eurostat

Der Nutzungsgrad digitaler Wahlen und digitaler Konsultationen ist mit 8 Prozent der EU-Bevölkerung relativ gering. Mechanismen der plebisziären und deliberativen Politik sind also wenig verbreitet.

Plebiszite sind mit der Gefahr konfrontiert, dass charismatische, populistische Führer die Fragen definieren, über die abgestimmt wird und dass Grundrechte verletzt oder eingeschränkt werden. Die Art und Weise, wie Fragen in Referenden und Volksbefragungen gestellt werden, hat oft Einfluss auf das Ergebnis. Plebiszite unterliegen daher einer gewissen Manipulationsgefahr. Spricht sich die Mehrheit für die Einschränkung oder Abschaffung von Grundrechten bestimmter Gruppen aus, so kann es schwierig sein, dagegen zu argumentieren, da von plebiszitären Populisten dann häufig argumentiert wird, dass das Volk gesprochen habe, der Volkswille in der Demokratie gelte und alle Einwände undemokratisch seien. Direkte Mehrheitsentscheidungen gelten aber nur in plebiszitären Systemen als das Wesen der Politik. Allgemeine demokratische Grundrechte, wie sie in Verfassungen festgeschrieben werden, dienen dem Schutz der Würde und der Freiheitsrechte aller Menschen unabhängig vom Ausgang von Plebisziten.

Wie problematisch Plebiszite sein können, hat sich in jüngster Zeit in Ungarn gezeigt. Die Regierung Viktor Orbáns führte 2017 eine Volksbefragung durch, bei der gefragt wurde (Bakos 2017): „Was soll Ungarn, wenn Brüssel das Land zwingen will, illegale Einwanderer ins Land zu lassen – trotz der jüngsten Serie von Terrorangriffen in Europa?“. Es gab zwei Antwortoptionen: 1. „Wir sollten illegalen Einwanderern erlauben, sich frei im Land zu bewegen“. 2. „Illegale Einwanderer müssen überwacht werden, bis die Behörden über ihren Fall entscheiden“. Später im selben Jahr verschickte die Fidesz-Regierung Fragebögen über George Soros an ungarische Wähler und Wählerinnen, die aus sieben Ja/Nein-Fragen bestanden:

„Den Wahlberechtigten werden sieben Fragen vorgelegt: Ob sie Soros darin unterstützten, ‚Brüssel zu überzeugen, mindestens eine Million Migranten pro Jahr aus Afrika und dem Nahen Osten auf das Gebiet der Europäischen Union umzusiedeln? Ob sie der Meinung seien, dass die EU-Mitgliedstaaten einschließlich Ungarns ihre Grenzzäune abbauen und ihre Grenzen für Migranten öffnen sollen? Wie sie über den Plan ‚Brüssels‘ dächten, eine verpflichtende Quote zur Umsiedlung von Migranten einzuführen? Ob sie das Ansinnen unterstützten, Migranten während der ersten Jahre ihres Aufenthalts mit jährlich umgerechnet 29000 Euro zu finanzieren? Ob Migranten für kriminelle Vergehen milder bestraft werden sollten? Ob europäische Sprachen und Kulturen verwässert werden sollten, damit die Integration illegaler Migranten erleichtert werde? Und ob die Wahlberechtigten dafür seien, dass Länder politisch attackiert und finanziell bestraft werden, wenn sie sich gegen Einwanderung stellten?“ (Löwenstein 2017)

Der nationalsozialistische Staatstheoretiker Carl Schmitt (1933) argumentierte, dass das politische System des deutschen Nazi-Faschismus auf dem „unbedingte[n] Vorrang der politischen Führung“ beruhte (10). Staat, Partei und Volk galten Schmitt als die drei Säulen der nationalsozialistischen Gesellschaft. Im politischen System des Nazi-Faschismus bestand die rechtliche Möglichkeit, dass die Regierung Gesetze erließ oder über deren Einführung eine Volksabstimmung durchführte. „Die Reichsregierung erkennt den Willen des Volkes, das sie befragt hat, als maßgebend an und betrachtet sich dadurch als gebunden“ (Schmitt 1933, 11). Am 14. Juli 1933 wurde das Gesetz über Volksabstimmungen eingeführt, in dem es hieß: „Die Reichsregierung kann das Volk befragen, ob es einer von der Reichsregierung beabsichtigten Maßnahme zustimmt oder nicht“⁴. Der politischen Führung oblag die Entscheidung, ob, wann und zu welcher Frage eine Volksbefragung durchgeführt wurde und wie die Frage und die Antworten formuliert wurden. Es wurden vier Volksabstimmungen im Deutschen Reich durchgeführt, nämlich über den Austritt aus dem Völkerbund (1933), die Zusammenlegung der Funktion des Präsidenten und des Kanzlers (1934), die Besetzung des Rheinlandes (1936) und den Anschluss Österreichs an Nazi-Deutschlands (1938). Die Zustimmungsrate lag bei 95.1%, 88.1%, 98.8%, 98.5% (99.7% in Österreich)⁵. Das Beispiel zeigt, dass Plebiszite nicht automatisch demokratischen Charakter haben, sondern auch mit faschistischen Systemen vereinbar sind, wo sie der Legitimation des Führerwillens dienen.

Die auf sozialen Medien heute dominante Prinzip der Akkumulation von Zustimmung ist eine Anwendung des Plebiszits auf die digitale Technologie und die Online-Kultur. Soziale Medien leben dadurch, dass sie ständig Mikro-Plebiszite organisieren. Die heute dominanten sozialen Medien sind konstante Plebiszite. Sie erheben das Plebiszit zum Lebensstil digitaler Kultur. Jeder nutzergenerierte Inhalt auf Twitter, Facebook, YouTube und ähnlichen Plattformen verlangt nach Akklamation durch den Klick auf einen Zustimmungsknopf. Im Zeitalter sozialer Medien erleben wir das Plebiszit per Mausclick und Mobiltelefon. Da wir in Zeiten neuer Nationalismen und einer Verschiebung des politischen Spektrums nach Rechts leben, ist nicht auszuschließen, dass es in Zukunft gesellschaftsweite digitale Volksabstimmungen zu populistischen und nationalistischen Fragestellungen geben wird. Über das Internet lassen sich diese besonders schnell organisieren. Gerät etwa ein Flüchtling unter Mordverdacht, so kann eine unmittelbar anberaumte Online-Volksabstimmung dazu führen, dass sich eine Mehrheit für die Abschiebung oder Internierung aller Flüchtlinge ausspricht. Sind Sie für die Einführung der Todesstrafe für Schwerverbrecher? Sollen die Menschenrechte für Moslems angesichts von islamistischem Terror außer Kraft gesetzt wer-

den? Soll es der Polizei erlaubt sein, Folter anzuwenden, um bei Gefahr im Verzug schnell und effektiv handeln zu können? Sollen Kriegsschiffe an der Seegrenze und Panzer an der Landgrenze eingesetzt werden, um die Heimat gegen den Flüchtlingsstrom zu schützen? Werden derartige Fragen zur Volksabstimmung gebracht, so können Plebiszite per Mausclick kombiniert mit politischer Angstmake und Sündenbockpolitik der Boulevardmedien und der Politik zur Durchsetzung von Gesetzesinitiativen führen, die eine Mehrheit unter den Wählern und Wählerinnen erzielen und humanistische Grundprinzipien verletzen. Die Gefahren digitaler Plebiszite sollten daher in den heutigen Zeiten sehr ernst genommen werden.

4. Demokratische Defizite und demokratische Möglichkeiten digitaler Medien

Die Öffentlichkeit ist für Jürgen Habermas (1990) ein Kritikbegriff, der es erlaubt, zu untersuchen, wie Machtverhältnisse die Möglichkeiten demokratischer Kommunikation einschränken. In feudalistischen Gesellschaften waren das politische und das wirtschaftliche System identisch. Die herrschenden Kaiser, Könige und Aristokraten waren auch die Besitzer des Landes, das sie an Bauern verpachteten, wodurch sie Rente bezogen. Die Öffentlichkeit war eine nichtdemokratische, repräsentative Öffentlichkeit, in der die Aristokratie und die Kirche ihre Macht vor dem Volk öffentlich repräsentierten und darstellten (Habermas 1990, 58-67). Mit der Entstehung des Kapitalismus differenzierte sich die Gesellschaft in die drei relativ autonomen Sphären der Wirtschaft, der Politik und des Privatlebens aus. Die moderne Öffentlichkeit entstand als eine mediatisierende Sphäre, die eine Schnittstelle von Wirtschaft, Politik und Privatleben darstellt und Verbindungen zwischen diesen drei Bereichen herstellt (siehe Abbildung 1). Der Kapitalismus verwirklichte die Befreiung aus dem feudalen Joch der Leibeigenschaft und versprach die Verwirklichung neuer Freiheiten wie der Meinungsfreiheit, der Pressefreiheit und der demokratischen Wahl von Repräsentanten.

Habermas zeigt, wie die Logik des Kapitals und der Bürokratie diese Versprechen unterminiert hat und in neue Unfreiheiten umgeschlagen hat. Die bürgerliche Öffentlichkeit „widerspricht ihrem eigenen Prinzip allgemeiner Zugänglichkeit“ (Habermas 1990, 203). Geld und Macht strukturieren auf komplexe Weisen den Zugang zur und die Kommunikation der Öffentlichkeit. Die Meinungsfreiheit und die Möglichkeiten, sich frei eine Meinung zu bilden, werden dadurch eingeschränkt, dass nicht jeder den Bildungsstand und die materiellen Ressourcen hat, um

effektiv an der Öffentlichkeit teilzunehmen. Die Versammlungs- und Vereinsfreiheit wird dadurch eingeschränkt, dass große wirtschaftliche und bürokratische Organisationen ein „Oligopol der publizistisch effektiven und politisch relevanten Versammlungs- und Vereinsbildung“ (Habermas 1990, 333) bilden. Die Konsequenz ist laut Habermas, dass es zur Refeudalisierung der Öffentlichkeit kommt: Konzerne, Parteien und profitorientierte Medienorganisationen, die oft durch Werbeorientierung finanzielle Macht und durch ihre Monopol- oder Oligopolstellung im Markt publizistische Macht ausüben, werden zu modernen Feudalherren, die die Meinungsmacht und damit die Öffentlichkeit kontrollieren. „Und hier stellt sich eine andere Frage [...]: ob und in welchem Umfang eine von Massenmedien beherrschte Öffentlichkeit den Trägern der Zivilgesellschaft Chancen einräumt, mit der Medienmacht der politischen und wirtschaftlichen Invasoren aussichtsreich zu konkurrieren, also das Spektrum der durch Einflußnahme von außen kanalisierten Werte, Themen und Gründe zu verändern, innovativ zu entschränken und kritisch zu filtern“ (Habermas 1990, 47-48).

In seiner Theorie des kommunikativen Handelns entwickelte Habermas (1987) das Konzept der Refeudalisierung der Öffentlichkeit weiter zum Begriff der Kolonialisierung der Lebenswelt. Machen die Steuerungsmedien Geld und Macht Einfluss geltend, so kommt es zur Monetarisierung bzw. zur Bürokratisierung der Kommunikation und der darauf basierenden gesellschaftlichen Verhältnisse. „Die kommunikative Alltagspraxis wird zugunsten eines spezialistisch-utilitaristischen Lebensstils einseitig rationalisiert“, sodass „Konsumismus und Besitzindividualismus, Leistungs- und Wettbewerbsmotive“ (Habermas 1987, 480) zentral werden. „Die bürokratische Vermachtung und Austrocknung spontaner Meinungs- und Willensbildungsprozesse“ führt zur „Abkoppelung der politischen Entscheidungen von [...] konkreten Lebenszusammenhängen“ und zur „Legitimation durch Verfahren“ (Habermas 1987, 481).

Die Kolonialisierung und Refeudalisierung der Öffentlichkeit hat dazu geführt, dass Markt-, Werbungs- und PR-Logik die Politik dominieren, sodass Politik zu einem unpolitischen Markt wird, auf dem Personen und Ideologie vermarktet werden (Habermas 1990, 319). Bürger und Bürgerinnen werden als „politische Konsumenten“ (319-320) behandelt. Die Öffentlichkeit wird dadurch von einer debattierenden zu einer konsumierenden Öffentlichkeit (248-266). Sie wird zu einer Schein- und Pseudoöffentlichkeit (248). „Die Öffentlichkeit übernimmt Funktionen der Werbung“ (267). Das Streben nach Profitmaximierung der Medien geht mit einer Verflachung, Boulevardisierung und „Entpolitisierung des Inhalts“ (259) einher.

Die digitale Öffentlichkeit ist heute eine kolonialisierte und feudalisierte Öffentlichkeit, die von der Logik der Akkumulation und der Beschleunigung dominiert und geprägt wird. Die zehn meistbesuchten Webplattformen der Welt sind Google, YouTube, Facebook, Baidu, Wikipedia, Yahoo, Reddit, QQ, Amazon und Taobao. Darunter befinden sich also zwei Suchmaschinen, zwei Online-Shops, eine Videoplattform, eine Wiki-Plattform, ein Webportal, ein Aggregator sozialer Nachrichten und ein Instant-Messaging-Dienst. Neun dieser Plattformen sind kommerziell ausgerichtet. Wikipedia ist die einzig dominante Webplattform, die nicht profitorientiert und nicht kommerziell agiert. Zwei der neun gewinnorientierten Plattformen verkaufen Waren über ihre Plattformen, sieben benutzen personalisierte Werbung in Kombination mit Gratisdiensten, um Profit zu erzielen.

Im World Wide Web findet zugleich öffentliche, halböffentliche und private Kommunikation statt. Die Grenze zwischen der Öffentlichkeit und der Privatsphäre schwimmt also in der Online-Welt. Zugleich spielt das Private online nicht nur eine Rolle in der Form privater Kommunikation, sondern auch als Privateigentum: Die große Mehrheit der Internetunternehmen befindet sich im Privateigentum und agiert profitorientiert, indem Aufmerksamkeit, Daten oder digitale Inhalte als Ware verkauft werden. Die Kolonialisierung und Feudalisierung der digitalen Öffentlichkeit nimmt zum Beispiel folgende Formen an (vgl. Fuchs 2017; Fuchs 2018, Kapitel VII):

- Digitale Arbeit: Das Kapitalakkumulationsmodell der personalisierten Werbung kombiniert die Überwachung aller Onlinetätigkeiten mit der Ausbeutung der Nutzertätigkeiten, die Daten produzieren, die als Ware verkauft werden, um Online-Werbung zu ermöglichen und zu personalisieren;
- Digitale Überwachung: Im überwachungsindustriellen Internet-Komplex wird die Überwachung durch Internetkonzerne mit der politischen Überwachung der Bürgerinnen und Bürger kombiniert. Die seit 9/11 sich stark ausbreitende staatliche Überlegung, dass durch Online-Überwachung Terrorismus gestoppt werden kann, hat sich als nichtzutreffend erwiesen. Die Gefahr des überwachungsindustriellen Komplexes ist, dass die Unschuldsvermutung abgeschafft wird und eine Kultur der ständigen Verdächtigung geschaffen wird.
- Digitale Monopole: Google hat ein Monopol im Bereich der Suchmaschinen, Facebook im Bereich der sozialen Netzwerke, YouTube bei den Videoplattformen, Amazon beim Online-Einkauf. Facebook und Google bilden gemeinsam ein Oligopol der Online-Werbung.
- Digitale Aufmerksamkeitsökonomie: Obwohl im Internet jede/r einfach nutzergenerierte Inhalte produzieren und bereitstellen kann, ist

- die Online-Aufmerksamkeit ungleich verteilt: Konzerne, große politische Organisationen und Prominente erzielen sehr hohe Aufmerksamkeit, die sich in der Form von „Likes“, „Follows“, „Re-Tweets“, usw. manifestiert.
- Digitale Kommerzkultur: Soziale Medien werden von seichter Unterhaltung und Werbung dominiert, während politische Inhalte und Bildungsinhalte in der Minderheit sind.
 - Digitale Beschleunigung: Informationsflüsse und Kommunikation auf sozialen Medien haben eine sehr hohe Geschwindigkeit. Daher bleibt für komplexe und tiefgreifende Analyse und Diskussionen meist keine Zeit. Auf Grund der hohen Geschwindigkeit der Online-Informationsflüsse ist die Aufmerksamkeitsspanne in der Regel sehr kurz.
 - Mangel an Raum und Zeit: Information wird in der Form von sehr kurzen Informationshappen auf Twitter und anderen sozialen Medien präsentiert. Der begrenzte Informationsraum (z.B. 140 Zeichen auf Twitter) bietet keine Möglichkeit zur Diskussion und die Komplexität und Widersprüchlichkeit der Gesellschaft darzustellen. Politik nimmt daher auf sozialen Medien oft sehr eindimensionale, oberflächliche, verkürzte, polarisierende, spektakuläre und personalisierte Formen an.
 - Unsoziale soziale Medien und Individualismus: Bei vielen sozialen Medien geht es um die Akkumulation von Aufmerksamkeit und Zustimmung für individuelle Profile. Eine Online-Kultur des Individualismus ist die Folge. Auf sozialen Medien geht es primär um das Ego („Ich“) und nicht das Gemeinsame („Wir“). Twitter, Facebook und YouTube sind eigentlich gar keine „sozialen“ Medien, sondern individualistische Medien.
 - Postfaktische Online-Politik und Fake-Nachrichten: Im Zeitalter neuer Nationalismen und des Aufstiegs des autoritären Kapitalismus hat sich im Internet eine politische Kultur ausgebreitet, die von rechter Ideologie und Falschmeldungen, die sich schnell verbreiten, dominiert wird.
 - Automatisierte algorithmische Politik: Zu einem bestimmten Grad bestimmen Algorithmen die Online-Sichtbarkeit und automatisierte Computerprogramme („Bots“) ersetzen menschliche Aktivitäten. Es wird als Folge davon schwieriger, zu unterscheiden, welche Online-Informationen und welche Zustimmung von Menschen und welche von Maschinen produziert wird.
 - Fragmentierte Öffentlichkeiten: Im Internet bilden sich Mikro-Öffentlichkeit, wodurch die Gesellschaft sich in immer kleinere Gemeinschaften fragmentiert, die oft in sich geschlossen sind, keinen Kontakt miteinander haben und keine Möglichkeit, politische Konflikte und Interessensgegensätze konstruktiv auszutragen. Die Folge davon sind Filterblasen, Online-Hass und Cyber-Mobbing.

Diese elf Tendenzen führen insgesamt zu einer digitalen Öffentlichkeit, die von wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Machtasymmetrien gekennzeichnet und gespalten ist. Die digitale Öffentlichkeit nimmt durch die Logik der Akkumulation, der Werbung, der Monopolisierung, der Kommerzialisierung, der Kommodifizierung, der Beschleunigung, des Individualismus, der Fragmentierung, der Automatisierung der menschlichen Tätigkeit, der Überwachung und der Ideologisierung die Form der kolonialisierten und feudalisierten Öffentlichkeit an. Das Internet und soziale Medien werden von kommerzieller Kultur dominiert. Plattformen stehen zum Großteil im Besitz großer profitorientierter Konzerne. Öffentlich-rechtliche Medien operieren auf Basis einer anderen Logik. Die Idee eines öffentlich-rechtlichen Internets hat sich bisher aber nicht durchsetzen können und klingt fremd in den meisten Ohren, da es heute kaum Alternativen zum kommerziellen Internet gibt.

Der Kommunikationswissenschaftler Slavko Splichal (2007, 255) gibt eine präzise Definition öffentlich-rechtlicher Medien: „Normativ müssen öffentlich-rechtliche Medien Dienste der Öffentlichkeit, durch die Öffentlichkeit und für die Öffentlichkeit sein. Es handelt sich um einen Dienst der Öffentlichkeit, da er durch sie finanziert wird und in ihrem Besitz stehen sollte. Es sollte ein Dienst sein, der durch die Öffentlichkeit organisiert wird – der also nicht nur von dieser finanziert und kontrolliert, sondern auch produziert wird. Und es muss ein Dienst für die Öffentlichkeit sein – aber auch für die Regierung und andere Kräfte, die in der Öffentlichkeit agieren. Zusammenfassend sollten öffentlich-rechtliche Medien ‚ein Grundpfeiler der Demokratie‘ sein“⁶. Die Produktionsmittel der öffentlich-rechtlichen Medien stehen im öffentlichen Eigentum. Die Produktion und Zirkulation von Inhalten beruht auf einer nichtprofitorientierten Logik. Der Zugang ist universell, da allen Bürgerinnen und Bürgern ein einfacher Zugang zu den Inhalten und Technologien öffentlich-rechtlicher Medien gegeben wird. In politischer Hinsicht bieten öffentlich-rechtliche Medien vielfältige und inklusive Inhalte an, die politisches Verständnis und politischen Diskurs fördern. In kultureller Hinsicht bieten sie Bildungsinhalte an, die zur kulturellen Entwicklung der Individuen und der Gesellschaft beitragen.

Auf Grund der besonderen Qualitäten öffentlich-rechtlicher Medien können diese auch einen besonders wertvollen demokratischen und bildungsorientierten Beitrag zu einer demokratischen Online-Öffentlichkeit und der digitalen Demokratie leisten, wenn ihnen die dazu notwendigen materiellen und rechtlichen Möglichkeiten gegeben werden. Drei Ideen, um digitale Demokratie auszubauen, sind das öffentlich-rechtliche YouTube, der Club 2.0 und die Online-Werbeabgabe.

4.1. ORFTube: Das öffentlich-rechtliche YouTube

Digitale Medien verändern das traditionelle Verhältnis von Medienproduktion und Medienkonsum. Während im klassischen Rundfunk diese beiden Aspekte getrennt sind, können im Internet Konsumenten zu Produzenten von Information werden (sogenannte Prosumenten, also produzierende Konsumenten). Nutzergenerierte Inhalte bieten die Möglichkeit, dass das Publikum zu einem produzierenden Publikum wird. Dadurch kann der Bildungs- und Demokratierauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Form eines Partizipationsauftrags erweitert werden. Partizipation bedeutet dabei das Angebot einer Online-Plattform, mit Hilfe derer Bürger und Bürgerinnen nutzergenerierte audio-visuelle Inhalte öffentlich verfügbar machen können.

YouTube hält de-facto ein Monopol bei den Plattformen zur Verbreitung nutzergenerierter Videos. Öffentlich-rechtliche Medien haben die notwendige Erfahrung und die notwendigen Ressourcen, um Online-Video- und Online-Audio-Plattformen zu entwickeln, anzubieten und diese zu operieren. Dadurch könnte eine reale Konkurrenz zur Dominanz von YouTube geschaffen werden. YouTube wird häufig dafür kritisiert, dass Fake-Nachrichten, hasserfüllte, terroristische und rechtsextreme Inhalte verbreitet wird und relativ wenig dagegen unternommen wird, da Videoinhalte beim Hinaufladen nicht von Menschen überprüft werden. YouTube funktioniert nach der Logik „Je mehr nutzergenerierte Inhalte, desto besser, desto mehr Werbemöglichkeiten, desto mehr Profit“. Die Werbe- und Profitorientierung YouTubes führt zur Blindheit gegenüber der Qualität der Inhalte. Ein öffentlich-rechtliches YouTube könnte hingegen dem öffentlich-rechtlichen Demokratierauftrag nachkommen, indem nicht einfach Videos zu allen Themen („anything goes“) hochgeladen werden können, sondern bestimmte politisch und demokratisch relevante Themen (z.B. als Begleitung zu bestimmten Fernseh- oder Radiosendungen) zu bestimmten Zeitpunkten und für einen limitierten Zeitraum zum Hochladen geöffnet werden.

Dabei sollte durchwegs dem Prinzip gefolgt werden, dass alle eingereichten Beiträge veröffentlicht und archiviert werden und so der Öffentlichkeit ohne Zeitbegrenzung zugänglich gemacht werden, sodass eine nutzergenerierte demokratische Online-Öffentlichkeit entsteht. Die eingereichten Videos sollten aber vor der Freigabe von geschulten Moderatoren und Moderatorinnen darauf überprüft werden, ob sie rassistische, faschistische, sexistische oder in anderer Weise diskriminierende Inhalte enthalten. Derartige Inhalte sollten nicht freigegeben werden.

Der Individualismus der heutigen sozialen Medien könnte dadurch durchbrochen werden, dass soziale, kulturelle und zivilgesellschaftliche Zusammenhänge wie Schulklassen, Universitätsseminare, Volkshochschulkurse, betriebliche Gemeinschaften, zivilgesellschaftliche Organisationen, usw. ganz bewusst angesprochen und gefördert werden, kollektiv produzierte Videos einzureichen.

Öffentlich-rechtliche Medien haben große Archive mit Unmengen an eigenproduzierten Inhalten. Diese könnten digitalisiert und auf einer öffentlich-rechtlichen Video- und Audio-Plattform zur Verfügung gestellt werden. Bei der Creative Commons (CC)-Lizenz handelt es sich um eine Lizenz, die es erlaubt, Inhalte wiederzuverwenden. Die CC-BY-NC-Lizenz erlaubt es, dass Inhalte vervielfältigt, weiterverbreitet, remixt, verändert, weiterverarbeitet und für nichtkommerzielle Zwecke genutzt werden, insofern die Originalquelle genannt wird.⁷ Die CC-BY-NC-Lizenz eignet sich sehr gut für digitalisierte Inhalte aus den Archiven öffentlich-rechtlicher Medien, die öffentlich zur Verfügung gestellt werden. Auf diese Weise kann die Kreativität der Nutzer einer öffentlich-rechtlichen Audio- und Video-Plattform gefördert werden, da ihnen erlaubt wird, neue Inhalte unter Zuhilfenahme von Archivmaterial zu generieren und zu verbreiten. Der öffentlich-rechtliche Bildungsauftrag könnte auf diese Weise die Form eines digitalen Kreativitätsauftrags annehmen. Es besteht auch die Möglichkeit, dass zu bestimmten Zeitpunkten Themenvorgaben gemacht werden und Nutzer/innen die Möglichkeit bekommen, bestimmtes Archivmaterial weiterzubearbeiten und ihre Neukreationen unter Zuhilfenahme dieses Materials hochzuladen. Eine Auswahl der derart eingereichten Inhalte könnten regelmäßig oder zu bestimmten Anlässen im Fernsehen bzw. im Radio ausgestrahlt werden. Alle eingereichten Beiträge könnten auf der Plattform zur Verfügung gestellt werden.

Öffentlich-rechtliche Video- und Audio-Plattformen können in einzelnen Ländern angeboten werden (als ORFTube, BBCTube, ARDTube, ZDFTube, SRGTube, etc.). Es bietet sich aber auch an, dass öffentlich-rechtliche Medienanstalten zusammenarbeiten und gemeinsam derartige Plattformen anbieten oder ihre individuellen Plattformen technisch standardisieren und miteinander vernetzen. Dass im Bereich des Fernsehens Kooperationen zum Beispiel von ORF, ZDF und SRG bei 3sat oder von ARD, ZDF und France Télévisions bei Arte existieren, verdeutlicht, dass es sinnvoll ist, ähnliche Kooperationen auch im Bereich der Online-Plattformen zu schaffen. Ein europaweites öffentlich-rechtliches YouTube könnte es in Bezug auf Popularität und Interesse mit dem kommerziellen YouTube aufnehmen und eine reale Konkurrenz zu dem kalifornischen Internetgiganten Google/Alphabet, dem YouTube gehört,

aufbauen. Häufig wird aber das Argument, man sei selbst zu klein und man müsse auf europäischer Ebene beginnen, verwendet, um konkrete Vorhaben aufzuschieben oder gar nicht erst zu beginnen. Sind die rechtlichen Bedingungen gegeben, so mag es einfacher sein, auf nationalstaatlicher Ebene zu beginnen, um dann internationale Vorbildwirkung zu erlangen und in einem weiteren Schritt die europäische Kooperation in Angriff zu nehmen.

Dörr, Holznagel und Picot (2016) haben für das ZDF ein Gutachten über die Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien im Kontext des Internets, sozialer Medien, von Big Data und Cloud Computing angefertigt. Die Autoren stellen fest, dass eine strikte Verweildauer im nicht zeitgemäß sei und bei Gebührenzahler(innen) unpopulär sei: „Die gegenwärtigen Rahmenbedingungen für sendungsbezogene Telemedien müssen den aktuellen Nutzungserwartungen angepasst werden. Die Vorgaben für die Verweildauer im Netz müssen daher flexibilisiert werden. [...] Im Hinblick auf die Präsenz linearer Inhalte auf der eigenen Plattform sollte die Verweildauer des audiovisuellen Angebots nicht mehr starr festgelegt werden. Eine solche Regelung ist europarechtlich nicht gefordert und angesichts des Bedeutungsgewinns von Onlineangeboten nicht mehr zeitgemäß. [...] Es ist den Zahlern des Rundfunkbeitrags nicht zu vermitteln, warum die mit den Rundfunkbeiträgen produzierten Sendungen nicht unabhängig von dem Sendetermin der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen sollen und weshalb der ÖRR seine Archive nicht – ähnliche wie öffentliche Bibliotheken – öffentlich zugänglich und nutzbar macht“ (Dörr, Holznagel & Picot 2016, 91).

Im Rahmen des Konzeptes eines „Public Open Space“ sprechen sich Dörr, Holznagel und Picot (2016) dafür aus, dass sich öffentlich-rechtliche Medien mit anderen öffentlichen Einrichtungen vernetzen, um politisch und kulturell relevante Inhalte online zur Verfügung zu stellen: „Es wird immer wieder vorgetragen, dass die Angebote des ÖRR mit anderen, für den politischen und kulturellen Diskurs wichtigen Angeboten wie die von Museen oder Wissenschafts- und Kultureinrichtungen zusammengeführt werden sollten. Stichwort für diese Debatte ist der Wunsch, einen nationalen öffentlichen Kommunikationsraum, einen Public Open Space, herzustellen. [...] Die kulturelle Verantwortung des ÖRR [...] legt so etwas in der veränderten Medienwelt durchaus nahe. Darüber hinaus lassen sich mit einem solchen Vorgehen wertvolle Integrationseffekte erzielen. [...] In diesem Rahmen ist es aber auch möglich, eine verstärkte Zusammenführung der Inhalte des ÖRR mit denen anderer Kultur- und Wissenschaftsträger zu betreiben. [...] Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass ein solches Vorgehen auch die kulturelle Archivfunktion sowie

den Open Access öffentlicher Inhalte wesentlich stärken würde” (Dörr, Holznagel und Picot 2016, 95-96).

45 Vertreter(innen) aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Politik haben ein Thesenpapier zur Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unterzeichnet. Eine Forderung darin ist, dass öffentlich-rechtliche Sender zu Plattformen werden müssen. „Im Interesse der Allgemeinheit muss es starke Plattformen geben, die dem Publikum eine leicht erkennbare Anlaufstelle für öffentlich-rechtliche Angebote bieten [...] Denkbar wäre eine gemeinsame, offene und nicht kommerzielle Plattform aller öffentlich-rechtlichen Anbieter als ‚Public Open Space‘. Auf dieser Plattform sollten nicht nur öffentlich-rechtlich produzierte Inhalte verfügbar sein, sondern beispielsweise auch solche von Museen, der Bundeszentrale für politische Bildung, der Wikipedia, etc.“⁸.

Volker Grassmuck (2017) spricht sich dafür aus, den Public Open Space als eine nichtkommerzielle Plattform des öffentlichen Wissens zu verstehen, die eine „eigene starke öffentlich-rechtliche Plattform ist“, die „zusammen mit anderen öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Wissens- und Kultureinrichtungen, gemeinsam mit den Nutzern“ gestaltet wird „und idealerweise gleich pan-europäisch“ ist (213). Der Public Open Space sei eine Kooperation von öffentlich-rechtlichen Medien, eine „Kooperation mit öffentlichen Wissenschaftsinstitutionen“ (215), eine „Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Initiativen“ wie Wikipedia (216), eine „Kooperation mit Nutzern“ (217) und ein „Raum der deliberativen Demokratie“ (218).

Das Konzept des Public Open Space spricht sich für eine Online-Plattform aus, auf der verschiedene öffentlich-rechtliche Medien, andere öffentliche und zivilgesellschaftliche Institutionen sowie Nutzer(innen) Inhalte als Gemeingut und öffentliches Wissen zur Verfügung stellen. Ein öffentlich-rechtliches YouTube ist ein spezifischer Ausdruck und Teilaspekt des Public Open Space und könnte Teil einer umfassenden offenen öffentlichen Plattform sein. Während sich das öffentlich-rechtliche YouTube auf öffentlich produzierte und nutzergenerierte Videoinhalte bezieht, geht es beim Public Open Space um alle möglichen Formen der offenen, gemeingutorientierten Inhalte, also nicht ausschließlich um Videos, die auf einer Plattform veröffentlicht werden. Öffentlich-rechtliche Medien könnten mit gemeinnützigen zivilgesellschaftlichen und kulturellen Institutionen, die nicht gewinnorientiert sind, zusammenarbeiten, indem solche Institutionen eingeladen werden, spezielle Projekte auf dem öffentlich-rechtlichen YouTube durchzuführen.

Manches Mal wird die Ansicht geäußert, dass öffentlich-rechtliche Medien mit den Internetgiganten wie YouTube/Google, Facebook, usw. kooperieren sollten und ihre Inhalte auf diesen Plattformen anbieten sollten. Dies wäre aber ein Missbrauch von Gebühren, die benutzt würden, um die Monopolmacht von profitorientierten Internetkonzernen, deren Praktiken häufig öffentlicher Kritik ausgesetzt sind, auszuweiten.

ORFTube ist eine konkrete Utopie partizipativer Demokratie. Eine konkrete Utopie ist ein realistisches und verwirklichtbares Projekt, das über den heutigen Gesellschaftszustand hinausgeht und demokratische Innovationen verwirklicht. Ein öffentlich-rechtliches YouTube, das auf die nutzer-generierte Produktion demokratischer Inhalte abzielt, fördert die politische Partizipation und Kooperation der Bürgerinnen und Bürger sowie die konkrete, aktive und kreative Auseinandersetzung mit demokratischen Inhalten durch digitale Produktion und kooperative Produktion. Partizipative Demokratie bedeutet Infrastruktur, Raum und Zeit für demokratische Prozesse. Das öffentlich-rechtliche YouTube bietet eine materielle Möglichkeit und Infrastruktur für die Praktizierung digitaler Demokratie.

4.2. Der Club 2.0⁹

Die vorherrschenden Medien sind Hochgeschwindigkeits-Spektakel, die oberflächlich sind und von Zeitmangel geprägt sind. Sie erodieren die Öffentlichkeit und die politische Diskussionskultur. Sie lassen keine Zeit und keinen Raum, um die Komplexität der Gesellschaft zu erfassen und Argumente zu entwickeln. Wir benötigen heute die De-Kommodifizierung und die Entschleunigung der Medien. Wir brauchen Slow Media.

Slow Media und langsame politische Kommunikation sind nicht neu. Club 2 in Österreich und After Dark in Großbritannien sind prototypische Beispiele. Die Journalisten Kuno Knöbl and Franz Kreuzer entwarfen das Konzept des Club 2 für den Österreichischen Rundfunk (ORF). Es handelte sich um ein Diskussionsprogramm, das üblicherweise am Dienstag und am Donnerstag ausgestrahlt wurde. Die erste Sendung wurde 5. Oktober 1976 gesendet, die letzte am 28. Februar. Es wurden etwa 1,400 Sendungen im ORF ausgestrahlt (Der Standard 2001). Der Club 2 hatte von 2007 bis 2012 eine Neuauflage im ORF. Dabei wurde aber ein etwas anderes Konzept verwendet.

In Großbritannien schuf das Medienproduktionsunternehmen Open Media basierend auf Club 2 ein ähnliches Format unter dem After Dark. After Dark wurde zwischen 1987 und 1991 einmal wöchentlich auf Channel 4 ausgestrahlt und danach gelegentlich. Im Jahr 2003 war After Dark für kurze Zeit auf BBC zu sehen.

Der Produzent von After Dark Sebastian Cody beschreibt das Club 2/After Dark-Konzept folgendermaßen:

„An diesen intimen Debatten (die immer in einer angenehmen Umgebung und ohne Publikum stattfinden) nehmen niemals weniger als vier und nie mehr als acht Diskutanten teil (wie in einer Gruppentherapie); die Diskussion sollte als Gastgeber einen Nichtexperten haben; diese Rolle rotiert, damit der Persönlichkeitskult, den Moderatoren haben, eliminiert wird; die Teilnehmer sollten eine breitgefächerte Zusammensetzung haben, wobei jeder Teilnehmer direkt in dem Thema involviert ist, das in dieser Woche diskutiert wird; und der wichtigste Punkt ist, dass die Sendung live übertragen wird und ein offenes Ende hat. Das Gespräch endet, wenn die Gäste dies entscheiden und nicht dann, wenn die Fernsehleute sie stoppen“ (Cody 2008).

Das Konzept des Club 2 hört sich für viele Menschen heute eher ungewöhnlich an, da wir so sehr an Formate mit kurzer Dauer, hoher Geschwindigkeit und den Zeitmangel in den Medien und unserem Alltagsleben gewöhnt sind. Offene, unzensurierte, kontroverse, den Zuseher und die Zuseherin ansprechende Live-Diskussionen unterscheiden sich von beschleunigten Medien in Bezug auf Raum und Zeit: Der Club 2 war ein öffentlicher Raum, in dem sich Gäste trafen und miteinander in einer Atmosphäre diskutierten, die unlimitierte Zeit bot, die öffentlich erlebt wurde und während der ein gesellschaftlich wichtiges Thema diskutiert wurde. Der Club 2 war demokratische Öffentlichkeit im öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Raum und Zeit sind zwei wichtige Dimensionen der politischen Ökonomie der Öffentlichkeit. Ein sozialer Raum, der genug Diskussionszeit bietet, ist aber noch keine Garantie für eine engagierte, kritische und dialektische Diskussion, die Eindimensionalität transzendiert, in die Tiefe eines Themas eindringt und die Gemeinsamkeiten und Unterschiede verschiedener Positionen verdeutlicht. Raum und Zeit der Öffentlichkeit müssen auf intelligente Weise organisiert und gehandhabt werden, so dass passende Leute teilnehmen, die Atmosphäre angemessen ist, die richtigen Diskussionsfragen gestellt werden und sichergestellt wird, dass alle Gäste zu Wort kommen, einander zuhören und dass die Diskussion ungestört vor sich gehen kann, usw. Unbeschränkter Raum, ein dialektisch-kontroverser und intellektuell herausfordernder Raum und intelligente Organisation sind drei wichtige Aspekte der Öffentlichkeit. Es handelt sich dabei um Vorbedingungen von Slow Media, nichtkommerziellen Medien, dekolonialisierten Medien und Medien des öffentlichen Interesses.

Wir brauchen langsame Medien (Slow Media). Offline und online. Eine Entschleunigung der Medien. Und Slow Media 2.0. Ist eine neue Version des Club 2 heute möglich? Wie könnte ein Club 2.0 aussehen und gestaltet werden? Spricht man von einer zweiten Version („2.0“), so ist damit einerseits gemeint, dass der Club 2 in neuer Form revitalisiert werden sollte, um die Öffentlichkeit in Zeiten des autoritären Kapitalismus zu stärken. Andererseits bedeutet dies auch, dass man berücksichtigen muss, dass die Gesellschaft nicht stillsteht, sich dynamisch entwickelt hat und daher neue öffentliche Kommunikationsrealitäten wie das Internet entstanden sind. Ein Club 2.0 braucht daher auch ein etwas aktualisiertes Konzept des Club 2, das die Grundregeln unverändert lässt, aber das Konzept erweitert. Ob sich der Club 2.0 von einer Möglichkeit in Wirklichkeit verwandelt, ist nicht einfach eine technische Frage, sondern auch eine der politischen Ökonomie. Es handelt sich um eine politische Frage, da die Umsetzung die Entscheidung voraussetzt, dass mit der Logik des kommerziellen, unterhaltungsorientierten Fernsehens, das von Reality TV dominiert wird, gebrochen wird. Club 2.0 ist also auch eine politische Entscheidung für öffentlich-rechtliche Medienformate. Die Umsetzung ist auch eine wirtschaftliche Frage, da sie einen Bruch mit den Prinzipien kolonialisierter Medien, wie hohe Geschwindigkeit, Oberflächlichkeit, Knappheit, Algorithmisierung und Automation menschlicher Kommunikation, Postfaktizität, Spektakel, usw., benötigt. Die Umsetzung des Club 2.0 ist eine Frage von Ressourcen und der Veränderung der Machtverhältnisse im Mediensystem.



Abbildung 4: Konzept des Club 2.0

Abbildung 4 verdeutlicht ein mögliches Konzept für den Club 2.0. Es

handelt sich dabei um eine grundsätzliche Idee, die sicherlich variiert werden kann. Die wesentlichen Aspekte sind die folgenden:

- Club 2-Grundregeln: Club 2.0 verwendet und erweitert die traditionellen Prinzipien des Club 2. Die Fernseh-Übertragung beruht auf den erprobten Club 2-Regeln, die entscheidend für die Qualität des Formats sind. Die Übertragungen des Club 2.0 sind zeitlich offen, live und unzensuriert.
- Cross-Medium: Club 2.0 ist ein Cross-Medium, das Live-Fernsehen und das Internet kombiniert und dadurch die Grenze zwischen diesen beiden Kommunikationsmitteln transzendiert
- Online-Video: Club 2.0 wird online über eine Videoplattform live gesendet
- Autonome soziale Medien, keine traditionellen sozialen Medien: Bestehende kommerzielle soziale Medien (YouTube, Twitter, Facebook, etc.) sind nicht geeignet, da sie nicht auf den Prinzipien von Slow Media und Medien des öffentlichen Interesses basieren. Die Benutzung von YouTube würde in Werbeunterbrechungen resultieren, die die Diskussion unterbrechen und zerstören würden.
- Autonome Videoplattform C2-Tube: Club 2.0 braucht eine eigene Online-Videoplattform (C2-Tube). C2-Tube ermöglicht es den Zusehern und Zuseherinnen, die Debatte online und über eine Reihe technischer Geräte zu empfangen.
- Interaktivität: C2-Tube hat auch interaktive Möglichkeiten, die zu einem bestimmten Grad genutzt werden können.
- Nutzergenerierte Diskussionsinputs: Es besteht die Möglichkeit, dass Nutzer/innen Diskussionsinputs generieren und diese aktiv in die Sendung eingehen. Dieses Charakteristikum ist verbunden mit einer nicht-anonymen Registrierung der Nutzer/innen auf der Plattform. Anonymität ermuntert Godwins Gesetz, das besagt: „Mit zunehmender Länge einer anonymen Online-Diskussion nähert sich die Wahrscheinlichkeit für einen Vergleich mit Hitler oder den Nazis dem Wert Eins an“. Die Anzahl der registrierten und aktiven Nutzer kann beschränkt werden. Die Auswahl der aktiven Nutzer/innen kann zum Beispiel nach dem Zufallsprinzip erfolgen. Oder man kann auch alle registrierten Nutzer/innen an der Diskussion teilnehmen lassen. Nutzergenerierte Diskussionsinputs sollten am besten ein Videoformat haben. Die Anzahl der nutzergenerierten Diskussionsinputs, die auf die Plattform geladen werden können, sollte am besten limitiert werden (im Idealfall auf einen Upload pro aktivem Nutzer/aktiver Nutzerin). Da Informationsflut Diskussion schwierig macht, sind gewisse Limitierungen sinnvoll, um eine entschleunigte Debattenkultur zu ermöglichen. Die aktiven Nutzer/innen können auf der Plattform Diskussionsbeiträge machen.
- Schnittstelle zwischen der Studiodiskussion und der Videoplattform:

- Zu bestimmten Zeitpunkten der Liveübertragung wird ein nutzergeneriertes Video ausgewählt und als Input für die Studiodiskussion gezeigt. Nutzer/innen formulieren in solchen Videos ihre Meinung zum Thema und können auch eine Diskussionsfrage einbringen. In einer zwei- bis dreistündigen Diskussion könnten etwa zwei derartige nutzergenerierte Inputs benutzt werden. Es ist dabei unvermeidlich, dass ein Auswahlmechanismus benutzt wird, um zu entscheiden, welche nutzergenerierten Videos in der Livesendung gezeigt werden. Es gibt dazu mehrere Möglichkeiten, wie zum Beispiel eine Zufallsauswahl, die Auswahl durch das Produktionsteam, die Auswahl durch einen registrierten Benutzer, der zufällig bestimmt wird, die Auswahl durch einen Spezialgast, usw.
- Diskussion unter Nutzer(inne)n: Club 2.0 ermöglicht, dass Nutzer/innen miteinander über das Sendungsthema diskutieren. Die Diskussion kann während und/oder nach der Livesendung stattfinden. Die ausgewählten Videos, die als Diskussionsinputs fungieren, können zur Diskussion auf C2-Tube freigeschalten werden. Kommentare sollten in Video-Form und geschriebener Form möglich sein. Es sollte eine Mindestlänge für geschriebene Kommentare und eventuell eine Maximallänge für Videokommentare geben. Um die Slow Media-Prinzipien umzusetzen und den Twitter-Effekt des beschleunigten Stillstandes zu vermeiden, sollte die Anzahl der pro Nutzer/in pro Diskussion möglichen Kommentare beschränkt werden.
 - Das Vergessen der Daten: Videodaten sind sehr speicherintensiv. Daher stellt sich die Frage, was mit all jenen Videos passieren soll, die auf die Plattform geladen werden, die aber nicht gesendet und nicht zur Diskussion geöffnet werden. Da sie praktisch weniger Bedeutung für die öffentliche Diskussion haben, könnten sie nach einer bestimmten Zeit gelöscht werden. Dazu müssen die Nutzer/innen darauf aufmerksam gemacht werden, dass das Hochladen eines Videos in vielen Fällen mit dem Vergessen der Daten verbunden ist. Zeitgenössische soziale Medien speichern alle Daten und Meta-Daten für immer. Das Vergessen von Daten ist daher auch ein Gegenprinzip. Die Online-Diskussionen, die aus geschriebenen und Video-Kommentaren bestehen, können entweder archiviert und aufbewahrt oder nach einer bestimmten Zeitperiode gelöscht werden.
 - Datenschutzfreundlichkeit: Die meisten sozialen Medien überwachen die Nutzer für wirtschaftliche und politische Zwecke, um monetäre Profite durch den Verkauf personalisierter Werbung zu erreichen und um eine Überwachungsgesellschaft zu etablieren, die mehr Sicherheit verspricht, aber die Privatsphäre unterminiert und ein Regime der kategorischen Verdächtigung aller Bürger und Bürgerinnen installiert. Club 2.0 sollte sehr datenschutzfreundlich sein und nur ein Minimum von Daten und Meta-Daten speichern, die notwendig sind, um die

Plattform zu betreiben. Dazu gehört, dass Nutzer(innen)daten nicht verkauft werden und beispielhafte Routinen des Datenschutzes verwendet werden. Datenschutz sollte also eines der Gestaltungsprinzipien des Club 2.0 sein. Dies bedeutet aber nicht, dass der Schutz der Privatsphäre dabei die Form der anonymen Diskussion annehmen sollte, da Anonymität vor allem bei politisch kontroversen Themen Online-Rowdytum fördern kann. Es geht beim Datenschutz also vielmehr um die Speicherung und Nutzung von Daten.

- **Soziale Produktion:** Die heute dominanten sozialen Medien sind hochgradig individualistisch. Die Produktion von nutzergenerierten Videos für Club 2.0 könnten im Gegensatz dazu die Form der kooperativen, sozialen Produktion annehmen, die den Individualismus transzendiert und wahrhaft soziale Medien schafft, sodass der Club 2.0 in Bildungsinstitutionen integriert wird, in denen Menschen gemeinsam lernen und Wissen erzeugen, indem sie Diskussionsinputs und kollektive Positionen erarbeiten und in Videoform produzieren. Dazu ist es notwendig, dass die Themen bestimmter Club 2.0-Sendungen etwas im Vorhinein bekannt sind. Dies kann durch die Veröffentlichung eines Themenprogrammes erreicht werden. Gruppen von Nutzer(inne)n können zusammen Videos vorbereiten, die sie am Abend der relevanten Club 2.0-Sendung auf die Plattform laden können, sobald die Upload-Möglichkeit aktiviert wird.

ORF III ist ein öffentlich-rechtlicher Kultur- und Informationssender, der 2011 in Betrieb genommen wurde. ORF III spielt eine wichtige Rolle bei der Realisierung des Demokratie- und Bildungsauftrages des ORF. Dies wird heute durch einen Fokus auf u.a. Zeitgeschichte, aktuelles Zeitgeschehen, Europa, Nationalratsdebatte, politische Diskussion erreicht. ORF III eignet sich hervorragend als Fernsehplattform für den Club 2.0. ORF III könnte dabei Bildungs- und Politikfernsehen mit der Interaktivität und den Partizipationsmöglichkeiten des Internets verkoppeln und eine demokratische Innovation schaffen, die auf dem ORF-Konzept des Club 2 aufbaut und diesen für das Zeitalter der digitalen Medien aktualisiert.

Der Club 2.0 ist ein Ausdruck der demokratischen digitalen Öffentlichkeit. In ihm manifestiert sich eine Kombination von Elementen deliberativer und partizipativer Demokratie. Der Club 2.0 bietet Raum und Zeit für kontroverse politische Kommunikation und ermöglicht es Bürgern und Bürgerinnen, sich kollektiv und individuell durch Videos und Kommentare an der Diskussion zu beteiligen. Der kommunikative Aspekt der deliberativen Demokratie und der Partizipationsgedanke der Basisdemokratie werden im Modell des Club 2.0 verbunden.

4.3. Die Online-Werbeabgabe

Die Öffentlichkeit ist nicht nur ein kultureller Raum der politischen Information und Kommunikation, sondern hat auch eine politische Ökonomie. Demokratische Innovationen wie der Club 2.0 und ein öffentlich-rechtliches YouTube müssen finanziert werden. Eine Möglichkeit besteht darin, diese Angebote vollständig oder teilweise durch die Rundfunkgebühr zu finanzieren. Die Einführung einer Online-Werbeabgabe zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher Internetangebote ist eine weitere Möglichkeit.

Google und Facebook bilden im Bereich der Onlinewerbung ein Duopol: Laut Schätzungen kontrollierte Google im Jahr 2016 55,2% des globalen Onlinewerbeumsatzes und Facebook 12,3%¹⁰. Werbung verlagert sich heute zunehmend vom Print- in den Onlinebereich, also vorwiegend zu Google und Facebook. Beide Unternehmen sind aber Meister der Steuervermeidung, was dazu führt, dass sie in Europa sehr geringe Steuern bezahlen, was wiederum zu scharfer öffentlicher Kritik geführt hat. Das Problem, wie man derartige Onlineunternehmen effektiv besteuern kann, ist aber bisher ungelöst geblieben.

Der Verkauf der von Google und Facebook ermöglichten personalisierten Online-Werbung als Ware findet zum Zeitpunkt des Ansehens bzw. des Anklickens der Werbung statt. Der Werbekunde bezahlt für die personalisierte Aufmerksamkeit des Nutzers/der Nutzerin, was nur durch die Sammlung und Analyse persönlicher Daten möglich ist. Es wird also die der Werbung gegebene Aufmerksamkeit des Nutzers/der Nutzerin verkauft. Das Onlineverhalten der Nutzer/in generiert die Daten und Metadaten, die notwendig sind, um die Onlinewerbung zu ermöglichen und zu personalisieren. Die Nutzer/innen von Facebook und Google sind nicht nur Prosumenten (produzierende Konsumenten, die Daten produzieren), sondern auch digitale Arbeiter/innen, die Wert schöpfen (Fuchs 2017). Die digitale Arbeit, die in der Aufmerksamkeit für Onlinewerbung bzw. dem Anklicken von Online-Werbungen besteht, führt schließlich zur Geldtransaktion zwischen der Werbeplattform (Google, Facebook, Twitter, etc.) und Werbekunden.

Geht man davon aus, dass monetäre Transaktionen am Ort der Produktion ihres Wertes versteuert werden sollen, so bedeutet dies, dass Online-Werbung in dem Land versteuert werden sollte, in dem sie angeboten und angeklickt wird. Über die IP-Adresse der Nutzer/innen von Facebook und Google ist bekannt, in welchem Land sie sich zu bestimmten Nutzungszeitpunkten befinden. Jedes Land, das Google und Facebook als Personalisierungsoption für Online-Werbung anbieten, stellt eine digi-

tale Betriebsstätte dar. Werden diese Unternehmen gesetzlich zur Auswertung und Veröffentlichung der jährlichen Werbeimpressionen pro Land verpflichtet, so kann daraus ein Umsatz- und Profitanteil für ein bestimmtes Land berechnet werden. Führt dieses Land eine Abgabe auf Online-Werbung ein, so kann dadurch eine Bemessungsgrundlage der Online-Werbeabgabe festgelegt werden. Verweigern Online-Unternehmen die Kooperation, so können die Steuerbehörden alternativ den nationalen Anteil am globalen Gesamt- und Profitanteil des Unternehmens schätzen und zur Bemessungsgrundlage evtl. eine Pönale für die Nichtkooperation hinzufügen.

Laut Angaben des World Advertising Research Centers¹¹ betrug der Umsatz der Internetwerbung in Österreich im Jahr 2016 553 Millionen Euro. Eine hypothetische zwanzigprozentige Onlinewerbeabgabe würde also in Einnahmen von ca. 110 Millionen Euro resultieren, was verdeutlicht, dass die Onlinewerbeabgabe in Österreich ein signifikantes ökonomisches Potential hat. Bei einer zehnprozentigen Onlinewerbeabgabe wären die Einnahmen derzeit ca. 55 Millionen Euro.

Die partizipative Demokratietheorie betont, dass Demokratie nicht nur eine Frage der Kommunikation und des Entscheidungsfindungsprozesses ist, sondern auch Ressourcen benötigt, die demokratische Institutionen ermöglichen. Die Besteuerung von Online-Werbung bietet eine Basis für die Finanzierung demokratischer Innovationen im Bereich öffentlich-rechtlicher Medien.

5. Rechtliche Aspekte der digitalen Demokratie im Bereich der öffentlich-rechtlichen Medien

ORFTube und Club 2.0 sind demokratische Innovationen, die dabei helfen, die demokratische Öffentlichkeit auf den Bereich der digitalen Demokratie auszubauen. Es ist aber nicht klar, ob dies auf Basis der derzeitigen Gesetzeslage realisiert werden können. Paragraph 4f (2) des ORF-Gesetzes verbietet es dem ORF, 28 Arten digitaler Plattformen anzubieten. Es heißt u.a. im Gesetzestext:

„(2) Folgende Online-Angebote dürfen nicht im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Auftrags bereitgestellt werden: [...] 23. Foren, Chats und sonstige Angebote zur Veröffentlichung von Inhalten durch Nutzer; zulässig sind jedoch redaktionell begleitete, nicht-ständige Angebote zur Übermittlung oder Veröffentlichung von Inhalten durch Nutzer in inhaltlichem Zusammenhang mit österreichweit gesendeten Fernseh- oder

Hörfunkprogrammen. Voraussetzung für die Veröffentlichung von Nutzerinhalten in solchen Angeboten ist die Registrierung des Nutzers unter Angabe von Vorname und Familienname und der Wohnadresse. Die Registrierung ist nur zulässig, wenn der Nutzer ohne Zwang und in Kenntnis der Sachlage für den konkreten Fall in die Verwendung seiner Daten ausdrücklich eingewilligt hat. Der Österreichische Rundfunk hat Nutzer bei begründetem Verdacht auf unrichtige Registrierungsangaben zum Nachweis der Richtigkeit der Angaben binnen angemessener Frist bei sonstiger Löschung des Registrierungsprofils aufzufordern und Nutzer mit offenkundig unrichtigen Angaben von vornherein von der Registrierung auszuschließen. Die bei der Registrierung übermittelten Daten dürfen zu keinem über die Registrierung hinausgehenden Zweck verwendet werden. Auf Verlangen des Nutzers sind sämtliche Daten, einschließlich des Registrierungsprofils, zu löschen“ (ORF-Gesetz, § 4[f])¹².

ORFTube und Club 2.0 sind „Angebote zur Veröffentlichung von Inhalten durch Nutzer“, fallen also rechtlich unter die angegebene Gesetzespassage. Eine Ausnahme besteht aber dann, wenn die nutzergenerierten Inhalte „in inhaltlichem Zusammenhang mit österreichweit gesendeten Fernseh- oder Hörfunkprogrammen“ stehen. Wird eine Club 2.0-Plattform in Zusammenhang mit Fernsehdiskussionen auf ORF III verwendet, so stellt sie also eine Ausnahme vom öffentlich-rechtlichen Digitalverbot dar. Onlinedienste, die nicht unter die 28 verbotenen öffentlich-rechtlichen Digitaldienste fallen und die „einen wirksamen Beitrag zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags (§ 4) leisten“, „dürfen nur nach Erstellung eines Angebotskonzepts (§ 5a) erbracht werden“ (ORF-Gesetz, § 4f [1]). Der Club 2.0 ist eine Umsetzung von Aspekten des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags, nämlich der „Förderung des Verständnisses für alle Fragen des demokratischen Zusammenlebens“ sowie der umfassenden „Information der Allgemeinheit über alle wichtigen politischen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und sportlichen Fragen“ (ORF-Gesetz, § 4[1]).

Da es sich um ein neues Format handelt, müsste vor Einführung eine Auftragsvorprüfung laut ORF-Gesetz §6 stattfinden. Dazu gehört u.a. ein Markttest, bei dem festgestellt wird, ob „das neue Angebot negative Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation auf dem jeweils für das Angebot relevanten Markt und auf die Angebotsvielfalt für Seher, Hörer und Nutzer haben wird, die im Vergleich zu dem durch das neue Angebot bewirkten Beitrag zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags unverhältnismäßig sind“ (ORF-Gesetz §6b [1]). Da es kein vergleichbares Angebot zum Club 2.0 gibt, ist zu erwarten, dass dieser Test bestanden werden würde, sodass der Club 2.0 realisiert werden könnte.

Wie sieht die rechtliche Situation für ein öffentlich-rechtliches YouTube aus? Da es sich um eine Plattform zur Veröffentlichung nutzergenerierter Inhalte handelt, trifft auch hier Punkt 23 der digitalen Verbotsliste zu, die im § 4f des ORF-Gesetzes spezifiziert und rechtswirksam kodiert ist. Ein öffentlich-rechtliches YouTube ist aber nur sinnvoll, wenn es sich um ein ständiges Angebot handelt, das nicht unbedingt oder nur teil- und zeitweise im Zusammenhang mit österreichweit gesendeten Fernseh- oder Radioprogrammen steht. Auf Basis der derzeitigen Gesetzeslage ist es daher wahrscheinlich, dass ein ORFTube durch § 4f von der Einführung ausgeschlossen ist. Zusätzlich hätte die Einführung von ORFTube möglicherweise tatsächlich Auswirkungen auf die „Wettbewerbssituation auf dem jeweils für das Angebot relevanten Markt“ laut § 6: Die Marktdominanz von YouTube/Google würde herausgefordert. Bei einer Auftragsvorprüfung ist aber auch zu berücksichtigen, ob „allfällige positive Wettbewerbsauswirkungen des neuen Angebots insbesondere aufgrund seiner im Vergleich zu existierenden Medienangeboten innovativen journalistischen oder technischen Ausgestaltung“ (ORF-Gesetz, § 6b[3]) existieren. Baut ORFTube auf dem digitalisierten ORF-Programmarchiv auf, so stellt dies eine innovative journalistische und technische Ausgestaltung einer nutzergenerierten Videoplattform dar. Abzuwägen ist dabei auch, ob ORFTube zur „Erfüllung der sozialen, demokratischen und kulturellen Bedürfnisse der österreichischen Bevölkerung“ beiträgt und die Konkurrenz zu YouTube „im Vergleich zu dem durch das neue Angebot bewirkten Beitrag zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags unverhältnismäßig“ (ORF-Gesetz, § 6b [1]) ist.

Für ORFTube sind zum Beispiel die Bereitstellung von vergangenen Nachrichten, Dokumentationen und Bildungsinhalte auf der Basis einer CC-BY-NC Creative Commons-Lizenz von Bedeutung. Dadurch wird die Auseinandersetzung der Bevölkerung mit politisch und demokratisch relevanten Inhalten laut § 4 (1)(2) des ORF-Gesetzes („Förderung des Verständnisses für alle Fragen des demokratischen Zusammenlebens“) gefördert. Durch die Ermöglichung der Wiederverwendung von Inhalten kann diese Auseinandersetzung besonders aktive und kreative Formen annehmen, wodurch der Bildungs- und Demokratieauftrag der öffentlich-rechtlichen Medien neue Formen annimmt. Rechtlich gesehen steht der Veröffentlichung bildungs- und demokratierelevanter Archivmaterialien § 4e (2) des ORF-Gesetzes entgegen, der ein Nachrichtenarchiv explizit verbietet. Die Berichterstattung ergänzende audiovisuelle Inhalte dürfen laut § 4e (2) maximal sieben Tage online zur Verfügung gestellt werden.

Soll die demokratische Bildung, Information und Kommunikation durch kreative und aktive Auseinandersetzung der Bürger und Bürgerinnen im Sinn des Demokratieauftrags des ORF gestärkt werden, so ist diese Rege-

lung kontraproduktiv und verhindert, dass die Potentiale der digitalen Medien für den Demokratieauftrag ausgeschöpft werden. Durch rechtlich festgesetzte zeitliche und geographische Beschränkung (Verweildauer von audio-visuellen öffentlich-rechtlichen Online-Inhalten => Löschung nach einer bestimmten Anzahl von Tagen; Geoblocking) des Online-Zugangs auf demokratiepolitisch und bildungsrelevantes Material, das zur demokratischen Information, Bildung und Kommunikation beiträgt, wird der Bildungs- und Demokratieauftrag öffentlich-rechtlicher audiovisueller Medien stark eingeschränkt. Die Möglichkeiten der digitalen Medien zur Speicherung und kreativen Veränderung und Wiederverwendung von audiovisuellen Inhalten werden dadurch limitiert und nicht ausgeschöpft. In Deutschland gab es 2017 Diskussionen der Länderchefs darüber, die 7-Tage-Verweildauer für audiovisuelle Onlineinhalte auf ARD und ZDF zu streichen, da diese nicht zeitgemäß sei (Reichert 2017).

Insgesamt sieht es danach aus, dass ORFTube auf Basis der derzeitigen Gesetzeslage auf Grund von § 4f des ORF-Gesetzes nur als „nicht-ständiges“ Angebot mit Bezug auf „österreichweit gesendete Fernseh- oder Hörfunkprogramme“ eingeführt werden könnte. Es wäre also möglich, konkrete Fernseh- und Radiosendungen interaktiv und partizipativ durch den ORFTube zu begleiten. Wird Archivmaterial zum Remixen zur Verfügung gestellt und werden die resultierenden nutzergenerierten Inhalte auf der Plattform veröffentlicht, so stellt sich die rechtliche Frage, ob es sich bei ORF-Archivmaterial um „österreichweit gesendete Fernseh- oder Hörfunkprogramme“ laut dem ORF-Gesetz handelt.

Die 2009 von der EU-Kommission erlassene Rundfunkmitteilung besagt u.a., dass eine Ausnahme vom Beihilfeverbot des Staates bei der Einführung neuer Dienste der öffentlich-rechtlichen Medien nur unter bestimmten Kriterien zulässig ist. Dazu gehört, dass diese Dienste den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Bevölkerung dienen und es keine und es keine unverhältnismäßigen Marktauswirkungen gibt. Es heißt in der Mitteilung: „Damit die fundamentale Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in dem neuen, digitalen Umfeld gesichert wird, dürfen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten staatliche Beihilfen einsetzen, um über neue Verbreitungsplattformen audiovisuelle Dienste bereitzustellen, die sich an die allgemeine Öffentlichkeit oder an Gruppen mit besonderen Interessen richten, sofern diese Dienste den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der jeweiligen Gesellschaft dienen und keine unverhältnismäßigen und bei der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags vermeidbaren Auswirkungen auf den Markt haben“¹³ (§81). Die Einführung von Public Value-Tests und deren Markttest resultierte aus dieser Regelung.

Der Verband Österreichischer Zeitungen und der Verband Österreichischer Privatsender reichten in den Jahren 2004 und 2005 Beschwerden gegen das Online-Angebot des ORFs ein. 2009 kam es zu einer Einigung zwischen EU-Kommission und der österreichischen Regierung, die die Novelle des ORF-Gesetzes im Jahr 2010 zur Folge hatte. Darin heißt es: „Österreich schlägt vor klarzustellen, dass bestimmte Online-Angebote, die seiner Auffassung nach eindeutig nicht der Deckung der sozialen, demokratischen und kulturellen Bedürfnisse der österreichischen Gesellschaft dienen, nicht zum öffentlich-rechtlichen Auftrag gehören und folglich nicht mit Programmengeldern finanziert werden dürfen“ (Europäische Kommission 2009). Durch die geplante Novelle des ORF-Gesetzes im Jahr 2010, im Zuge dessen der § 4f und die Auftragsvorprüfung eingeführt wurden, wurden die Bedenken der EU-Kommission, dass der ORF den Wettbewerb im Bereich der Online-Dienste negativ beeinflusse, ausgeräumt. Die Gesetzesnovelle führte u.a. dazu, dass die ORF Futurzone an den Kurier verkauft wurde, der Ö3- und FM4-Chat eingestellt wurden und die Kommentarfunktion unter ORF-Online-Artikeln eingeschränkt wurde.

Die EU formulierte im Jahr 2000 die Lissabon-Strategie, als deren Teil sie bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ (Europäischer Rat 2000) werden wollte. In Bezug auf die Internetökonomie wurde dieses Ziel nicht erreicht: Amerikanische Konzerne, die primär aus Kalifornien stammen, dominieren das Internet. Man hat verkannt, dass es nicht funktioniert, dass man das kalifornische Modell in Europa einfach imitiert und adaptiert, da die europäische Medienlandschaft eine andere Struktur hat als die nordamerikanische. Öffentlich-rechtliche Medien wie der ORF und alternative Medien (wie die freien Radios) sind in Europa von Bedeutung. In Bezug auf öffentlich-rechtliche Medien bedeutet dies, dass es ein sehr großes, bisher wenig genutztes Potenzial zur Schaffung öffentlich-rechtlicher Internetplattformen gibt, um die Dominanz von Google, Facebook und ähnlicher Unternehmen im Internet in Europa zurückzudrängen.

Markt- und Wettbewerbstests im Rahmen von Public Value Test, wie gesetzlich etwa in Österreich im Abschnitt §6 des ORF-Gesetzes (Auftragsvorprüfung) oder in Großbritannien als „Public Interest Test“ im BBC Agreement definiert, sollen verhindern, dass die Angebote öffentlich-rechtlicher Medien konkurrierende Angebote kommerzieller, profitorientierter Anbieter schädigen. Im Bereich der Online-Medien gibt es aber keine reale europäische Konkurrenz zu Google, YouTube, Facebook und Twitter. Öffentlich-rechtliche Internetplattformen sind eine Möglichkeit, die Monopolstellung dieser kalifornischen Unternehmen praktisch in

Frage zu stellen. Die Wettbewerbsregelungen für öffentlich-rechtliche Medien in der EU, die die Form des Markttestes im Zuge von Public Value Tests annehmen, haben den Effekt, dass die Internetmonopole rechtlich legitimiert, abgesichert und vertieft werden. Öffentlich-rechtliche Internetplattformen wie zum Beispiel ein öffentlich-rechtliches YouTube haben große demokratische Potentiale und könnten außerdem ein europäisches Internetangebot vorantreiben. Dazu bedarf es einem Umdenken und Veränderungen auf der Ebene der Gesetzgebung. Der Wettbewerbs- und Markttest der Public Value Tests stützt die Profitinteressen der großen amerikanischen Internetkonzerne, die den Markt dominieren. Es ist an der Zeit, diese Regelungen, die sich zum Beispiel im ORF-Gesetz in den Paragraphen 4f und 6 finden, nicht nur in Österreich, sondern europaweit abzuschaffen.

6. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Diese Teilstudie befasste sich mit dem Zusammenhang von digitaler Demokratie und öffentlich-rechtlichen Medien. Sie ging dabei auf drei Fragen ein:

- Frage 1: Wobei handelt es sich bei digitaler Demokratie und digitaler Öffentlichkeit?
- Frage 2: Was sind die heutigen Haupttendenzen der Entwicklung digitaler Medien, welche demokratischen Möglichkeiten und Defizite gibt es dabei und welche Rolle können öffentlich-rechtlichen Medien bei der Stärkung digitaler Demokratie und digitaler Öffentlichkeit spielen?
- Frage 3: Welche rechtlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, damit öffentlich-rechtliche Medien die digitale Demokratie stärken können?

Die Ergebnisse können zusammenfassend folgendermaßen dargestellt werden:

- Frage 1: Wobei handelt es sich bei digitaler Demokratie und digitaler Öffentlichkeit?
- Kommunikation ist ein wichtiger Aspekt aller Demokratiemodelle. Man kann zwischen liberal-repräsentativdemokratischen, plebiszitär-direkt-demokratischen, deliberativen und partizipativen Demokratietypen unterscheiden.
 - Bei der Öffentlichkeit handelt es sich um eine Sphäre der öffentlichen politischen Kommunikation, die zwischen den anderen Subsystemen der Ge-

sellschaft, also der Wirtschaft, der Politik, der Kultur und dem Privatleben, vermittelt. Die Öffentlichkeit mediatisiert die politische Kommunikation.

- Öffentlich-rechtliche Medien als öffentliche Kommunikationssysteme mit öffentlichem Kultur- und Wirtschaftscharakter spielen eine besondere kommunikative und informationelle Rolle in der Demokratie. Der Demokratiefauftrag soll daher garantieren, dass öffentlich-rechtliche Medien einen Beitrag zur demokratischen Kommunikation leisten.
- Digitale Demokratie bedeutet, dass demokratische Praktiken sich auf digitale Medien stützen. Politische Informations-, Kommunikations- und Kooperationsprozesse der Demokratie werden dabei durch Computervermittlung unterstützt. Man kann zwischen liberal-repräsentativdemokratischen, plebiszitären, deliberativen und partizipativen/basisdemokratischen Elementen der digitalen Demokratie unterscheiden.
- Methoden der digitalen Repräsentativdemokratie sind die am weitesten praktizierte Form der digitalen Demokratie.
- Plebiszitäre Politikmodelle sind mit der Gefahr konfrontiert, dass sie die Ausbildung eines autoritären, charismatischen Führerstaates begleiten, in dem populistische Maßnahmen per Mausklick durch das Volk legitimiert werden. Die Rolle der Volksabstimmungen im Nazi-Faschismus verdeutlicht die Gefahren der Plebiszite. Die Gefahren von (digitalen) Plebisziten bleiben im Zeitalter digitaler Medien aktuell.
- Demokratische Innovationen sind am ehesten vom Modell der partizipativen (digitalen) Demokratie und vom Modell der deliberativen (digitalen) Demokratie zu erwarten.

Frage 2: Was sind die heutigen Haupttendenzen der Entwicklung digitaler Medien, welche demokratischen Möglichkeiten und Defizite gibt es dabei und welche Rolle können öffentlich-rechtlichen Medien bei der Stärkung digitaler Demokratie und digitaler Öffentlichkeit spielen?

- Die Logik des Kommerzes und der Macht schränken den demokratischen Charakter der Öffentlichkeit ein. Das Internet und soziale Medien sind heute kein Ausdruck einer demokratischen Öffentlichkeit und der digitalen Demokratie, sondern werden von transnationalen Konzernen wie Google, Facebook, Baidu, Yahoo, Tencent, Amazon und der Alibaba Group dominiert.
- Die Prozesse, die Jürgen Habermas als Feudalisierung der Öffentlichkeit und Kolonialisierung der Lebenswelt bezeichnet und als antidemokratische Tendenzen kritisiert, manifestieren sich im Internet als digitale Arbeit, digitale Überwachung, digitale Monopole, eine durch asymmetrische Macht gekennzeichnete digitale Aufmerksamkeitsökonomie, digitale Kommerzkultur, digitale Beschleunigung, Mangel an Raum und Zeit für Diskussion und Komplexität, unsoziale soziale Me-

- dien, postfaktische Online-Politik, Fake-Nachrichten, automatisierte algorithmische Politik und fragmentierte Öffentlichkeiten.
- Diese Tendenzen führen insgesamt zu einer digitalen Öffentlichkeit, die von wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Machtasymmetrien gekennzeichnet ist. Sie sind der digitalen Demokratie entgegengesetzt.
 - Ein öffentlich-rechtliches YouTube würde den Demokraieauftrag- und den Bildungsauftrag öffentlich-rechtlicher Medien in der Form eines Partizipationsauftrags erweitern und für das digitale Zeitalter aktualisieren. Es handelt sich beim öffentlich-rechtlichen YouTube um eine eigenständige, nicht gewinnorientierte Videoplattform, die Archivmaterial öffentlich-rechtlicher Medien auf Basis einer Creative Commons CC-BY-NC-Lizenz anbietet und es Nutzer/innen ermöglicht diese Inhalte weiterzuverwenden und zu remixen. Partizipation kann dadurch stattfinden, dass Nutzer/innen eingeladen werden, begleitend zu Fernseh- und Radiosendungen zu bestimmten Themen nutzergenerierte Videos hochzuladen.
 - Die europaweite Kooperation öffentlich-rechtlicher Medien sowie die Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen Medien und gemeinnützigen zivilgesellschaftlichen und kulturellen Organisationen bietet sich im Kontext eines öffentlich-rechtlichen YouTube an.
 - Das öffentlich-rechtliche YouTube ist eine spezifische audiovisuelle Manifestation des Konzeptes des Public Open Space und ein Ausdruck von Elementen der partizipativen Demokratie.
 - Beim Club 2.0 handelt es sich um eine Aktualisierung des ORF-Konzepts des Club 2 im Zeitalter digitaler Medien. Club 2.0 kombiniert unzensurierte Studiodiskussion, die ohne Zeitlimit im Fernsehen und auf einer eigenen Videoplattform übertragen wird, mit Online-Nutzerdiskussionen und nutzergenerierten Videos zum Diskussionsthema. Einzelne nutzergenerierte Videos werden zu bestimmten Zeitpunkten in der Live-Sendung als nutzergenerierte Diskussionsinputs verwendet und als Teil der Liveübertragung im Fernsehen ausgestrahlt.
 - Der kommunikative Aspekt der deliberativen Demokratie und der Partizipationsgedanke der Basisdemokratie werden im Modell des Club 2.0 verbunden. Der Club 2 und seine digitaldemokratische Aktualisierung in der Form des Club 2.0 sind mediatisierte Praktiken der deliberativen und partizipativen demokratischen Öffentlichkeit.
 - Werbung verlagert sich heute zunehmend vom Print- in den Onlinebereich und dabei vorwiegend zur personalisierten Werbung von Google und Facebook, die ein Duopol der Online-Werbung bilden, aber gleichzeitig Meister der Steuervermeidung sind, wodurch die Öffentlichkeit geschädigt wird. Die Einführung einer Online-Werbeabgabe drängt Monopolisierungstendenzen zurück und schafft eine Finanzbasis für öffentlich-rechtliche digitale Demokratieprojekte.

Frage 3: Welche rechtlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, damit öffentlich-rechtliche Medien die digitale Demokratie stärken können?

- Durch die 2009 von der EU-Kommission erlassene Rundfunkmitteilung wurde die Entwicklung und Bereitstellung von öffentlich-rechtlichen Online-Diensten, die die digitale Demokratie stärken, erschwert. Ein Ausdruck dieser Tendenz ist der Markt- und Wettbewerbstest im Rahmen der Public Value Tests.
- Da das Internet von transnationalen Monopolkonzernen dominiert wird, stärken rechtliche Limitierungen und Verbote öffentlich-rechtlicher Internetplattformen, wie zum Beispiel der Paragraph 4f des ORF-Gesetzes, die Monopolmacht dieser vorwiegend kalifornischen Unternehmen.
- Geoblocking, limitierte Verweildauer und rechtliche Löschvorgaben (z.B. die 7-Tages-Regel und die entsprechenden Regelungen im Paragraph 4e des ORF-Gesetzes) für öffentlich-rechtliche Online-Inhalte unterminieren die Möglichkeiten des Internets und schaden der Realisierung des Demokratieauftrags öffentlich-rechtlicher Medien.

Auf Basis dieser Analyse werden die folgenden Handlungsempfehlungen an den ORF gegeben:

- Es wird empfohlen, dass der ORF Innovationen der digitalen Demokratie entwickelt, die auf den Modellen der deliberativen und der partizipativen Demokratie beruhen.
- Es wird empfohlen, dass der ORF und andere öffentlich-rechtliche Medien aktive Schritte dazu setzen und sich bemühen, öffentlich-rechtliche Online-Plattformen aufzubauen, um dem heutigen Mangel an digitaler Demokratie im Internet entgegenzuwirken.
- Es wird empfohlen, dass der ORF den Club 2 in der Form des Club 2.0 neu belebt, dazu den Club 2 in seinem Originalformat auf ORF III realisiert und mit einer Online-Video-Plattform (C2-Tube) kombiniert. Der Club 2.0 würde es dem ORF und ORF III ermöglichen, den Demokratieauftrag öffentlich-rechtlicher Medien an das Zeitalter digitaler Medien anzupassen und dabei Elemente deliberativer und partizipativer Demokratie Modelle zu verwenden.
- Es wird empfohlen, dass der ORF ein Detailkonzept des Club 2.0 erstellt und eine Begleitstudie zur Einführung des Club 2.0 in Auftrag gibt.
- Es wird empfohlen, dass der ORF sich um die Einführung eines öffentlich-rechtlichen YouTube (ORFTube) bemüht, um den Demokratieauftrag öffentlich-rechtlicher Medien im Zeitalter digitaler Medien zu aktualisieren und zum Ausbau der digitalen Demokratie und der demokratischen digitalen Öffentlichkeit beizutragen.

- Es wird empfohlen, dass öffentlich-rechtliche Medien sich für die Förderung aussprechen, dass eine Online-Werbeabgabe eingeführt wird und die dadurch erzielten Erlöse verwendet werden, um öffentliche und öffentlich-rechtliche Projekte der digitalen Demokratie zu finanzieren.
- Es wird empfohlen, dass als Grundlagenmaßnahme zur Stärkung digitaler Demokratie und zur Adaptierung des Demokratieauftrages öffentlich-rechtlicher Medien an das Zeitalter digitaler Medien, die nationalen und EU-rechtlichen Grundlagen so geändert werden, dass Wettbewerbstests und Markttests im Rahmen von Public Value Tests in Zukunft entfallen.
- Es wird empfohlen, dass als Grundlagenmaßnahme zur Stärkung digitaler Demokratie und zur Adaptierung des Demokratieauftrages öffentlich-rechtlicher Medien an das Zeitalter digitaler Medien, die nationalen und EU-rechtlichen Grundlagen so geändert werden, dass das Geoblocking und die zeitlich beschränkte Verweildauer öffentlich-rechtlicher audiovisueller Inhalte abgeschafft werden und öffentlich-rechtliche Inhalte global und zeitlich unbeschränkt zugänglich gemacht werden.
- Es wird empfohlen, zur Stärkung des Demokratieauftrages öffentlich-rechtlicher Medien das ORF-Gesetz derart zu ändern, dass der ORF Onlinedienste und Onlineplattformen ohne rechtliche Beschränkungen und Verbote und Inhalte darauf ohne zeitlich beschränkte Verweildauer anbieten kann, sofern diese einem dem Wesen der digitalen Medien angepassten Bildungs- und Demokratieauftrag entsprechen. Es geht dabei vor allem um eine Änderung der Paragraphen 4e und 4f des ORF-Gesetzes. •

- ¹ Übersetzung aus dem Englischen: "To provide impartial news and information to help people understand and engage with the world around them [...] [so that they can] participate in the democratic process, at all levels, as active and informed citizens" (http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/2016/charter.pdf, aufgerufen am 20. Dezember 2017).
- ² Quelle: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000785> (aufgerufen am 20. Dezember 2017).
- ³ Übersetzung aus dem Englischen: „Digital democracy is the use of information and communication technology (ICT) and computer-mediated communication (CMC) in all kinds of media (e.g. the Internet, interactive broadcasting and digital telephony) for purposes of enhancing political democracy or the participation of citizens in democratic communication [...] We define digital democracy as a collection of attempts to practise democracy without limits of time, space and other physical conditions, using ICT or CMC instead, as an addition, not a replacement for traditional 'analogue' political practices“ (Hacker and van Dijk 2000, 1)
- ⁴ <http://www.verfassungen.de/de/de33-45/volksabstimmung33.htm>
- ⁵ https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Plebiszite_in_Deutschland
- ⁶ Übersetzung aus dem Englischen: "In normative terms, public service media must be a service of the public, by the public, and for the public. It is a service of the public because it is financed by it and should be owned by it. It ought to be a service by the public – not only financed and controlled, but also produced by it. It must be a service for the public – but also for the government and other powers acting in the public sphere. In sum, public service media ought to become 'a cornerstone of democracy'".
- ⁷ <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.0/deed.de>
- ⁸ Zur Zukunft öffentlich-rechtlicher Medien. Offener Brief. https://zukunft-oeffentlich-rechtliche.de/wp-content/uploads/2017/08/Zehn-Thesen-zur-Zukunft-oeffentlich-rechtlicher-Medien_170914.pdf
- ⁹ Teile von Abschnitt 4.2 beruhen auf einem Auszug der deutschen Übersetzung von Kapitel VII in Fuchs (2018).
- ¹⁰ <https://www.emarketer.com/Article/Google-Still-Dominates-World-Search-Ad-Market/1014258>
- ¹¹ Datenquelle: <https://www.warc.com>
- ¹² <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000785>
- ¹³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2009:257:FULL&from=EN>

LITERATUR

- Bakos**, Prioska. 2017. Ein Fragebogen als neue Anti-Soros-Kampagne. MDR Online, 9. Oktober 2017, <https://www.mdr.de/heute-im-osten/ostblogger/ungarn-volksbefragung-soros-100.html>
- Cody**, Sebastian. 2008. After Kelly: After Dark, David Kelly and Lessons Learned. Lobster 55.
- Der Standard**. 2001. Der „Club 2“ ging vor 25 Jahren erstmals auf Sendung. Der Standard Online, 5. Oktober 2001.
- Dörr**, Dieter, Bernd Holznapel & Arnold Picot. 2016. Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud. <https://www.zdf.de/assets/161007-gutachten-doerr-holznapel-picot-100-original>
- Europäische Kommission**. 2009. Staatliche Beihilfe E 2/2008 (ex CP 163/2004 und CP 227/2005) – Finanzierung des ORF. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/223847/223847_1016418_150_2.pdf
- Europäischer Rat**. 2000. 23. und 24. März 2000, Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm
- Fuchs**, Christian. 2018. Digital Demagogue: Authoritarian Capitalism in the Age of Trump and Twitter. London: Pluto.
- Fuchs**, Christian. 2017. Social Media: A Critical Introduction. London: Sage. 2. Auflage.
- Fuchs**, Christian. 2016. Social Media and the Public Sphere. tripleC: Communication, Capitalism & Critique 12 (1): 57-101.
- Fuchs**, Christian. 2014. OccupyMedia! The Occupy Movement and Social Media in Crisis Capitalism. Winchester: Zero Books.
- Fuchs**, Christian. 2008. Internet and Society: Social Theory in the Information Age. New York: Routledge.
- Grassmuck**, Volker. 2017. Der Bildungsauftrag öffentlich-rechtlicher Medien. In ORF Public Value Jahresstudie 2016/17: Der Auftrag: Bildung im digitalen Zeitalter, 91-220. Wien: ORF. http://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/qualitaetssicherung/2017/orf_public_value_studie_web.pdf
- Habermas**, Jürgen. 1996. Drei normative Modelle der Demokratie. In Philosophische Texte, Band 4: Politische Theorie, 70-86. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas**, Jürgen. 1990. Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp. Neuauflage.
- Habermas**, Jürgen. 1987. Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. Frankfurt am Main: Suhrkamp. Vierte Auflage.
- Hacker**, Kenneth L. and Jan van Dijk. 2000. What is Digital Democracy? In Digital Democracy, ed. Kenneth L. Hacker and Jan van Dijk, 1-9. London: Sage.
- Held**, David. 2006. Models of Democracy. Cambridge: Polity.
- Hofkirchner**, Wolfgang. 2002. Projekt Eine Welt. Oder Kognition, Kommunikation, Kooperation. Versuch über die Selbstorganisation der Informationsgesellschaft. Münster: LIT.
- Löwenstein**, Stephan. 2017. Ein Fragebogen als politisches Werkzeug. FAZ Online, 5. Oktober 2017. <http://www.faz.net/aktuell/politik/volksbefragung-in-ungarn-was-ist-der-soros-plan-15229535.html>
- Macpherson**, Crawford Brough. 1973. Democratic Theory. Oxford: Oxford University Press.
- Reichert**, Birgit. 2017. Länder-Chefs wollen ARD und ZDF im Internet mehr erlauben. Heise Online, 20. Oktober 2017, <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Laender-Chefs-wollen-ARD-und-ZDF-im-Internet-mehr-erlauben-3866454.html>
- Schmidt**, Manfred G. 1997. Demokratietheorien. Opladen: Leske + Budrich. 2. Auflage.
- Schmitt**, Carl. 1933. Staat, Bewegung, Volk. Hamburg: Hanseatische Verlagsanstalt. 2. Auflage.
- Splichal**, Slavko. 2007. Does History Matter? Grasping the Idea of Public Service at its Roots. In From Public Service Broadcasting to Public Service Media. RIPE@2007, ed. Gregory Ferrell Lowe and Jo Bardoel, 237-256. Gothenburg: Nordicom.
- van Dijk**, Jan. 2000. Models of Democracy and Concepts of Communication. In Digital Democracy, ed. Kenneth L. Hacker and Jan van Dijk, 30-53. London: Sage.
- Waschkuhn**, Arno. 1998. Demokratietheorien: Politiktheoretische und ideengeschichtliche Grundzüge. München: Oldenbourg.

STUDIE

Die Rolle öffentlich-rechtlicher Medien im Internet

Victor Mayer-Schönberger (Oxford University)

Die volkswirtschaftlichen Effekte des ORF-Fernsehens

Matthias Firgo, Oliver Fritz (WIFO),
Gerhard Streicher (Joanneum Research)

Unterhaltung als öffentlich-rechtlicher Auftrag

Gabriele Siegert, M. Bjorn von Rimscha, Christoph Sommer
(Universität Zürich)

Public Network Value

Thomas Steinmaurer, Corinna Wenzel (Universität Salzburg)

Generation What

Mag. Daniel Schönherr, SORA

Public Social Value

Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Sonja Kretzschmar (Universität München)
Prof. Dr. Klaus Meier (Universität Eichstätt); Prof. Dr.Dr. h.c. Werner Weidenfeld (Universität München)
Mag.^A Dr.ⁱⁿ Corinna Wenzel (Universität Salzburg)
Prof. Graham Murdock (Loughborough University)
Univ.Prof. Dr. Jens Lucht, Univ.Prof. Dr. Mark Eisenegger (Universität Zürich)

Der Auftrag: Bildung im digitalen Zeitalter

Prof. Dr. Hartmut Rosa, Universität Jena
Dr.ⁱⁿ Maren Beaufort, Österreichische Akademie der Wissenschaften
Dr. Volker Grassmuck, Sozialwissenschaftler, Berlin
Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Katharine Sarikakis, Universität Wien
Prof. Dr. Bernhard Pörksen, Universität Tübingen
Kludia Wick, Deutsche Kinemathek Berlin

DOKUMENTE

Gesetze und Regulative

TEXTE

Quelle vertrauenswürdiger Informationen

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

Medien-Unterhaltung als Service Public

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

Das Naserümpfen der Eliten

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

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

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

Channelling diversity

Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Gunilla Hultén, Texte 13

Crisis or dismantlement?

Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Isabel Fernández-Alonso und
Dr. 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

Pluralism and public service media

Petros Iosifidis, Texte 13

Snatch the public service!

Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Sadra Bašić Hrvatinić, Texte 13

The four horsemen of the post-broadcast era

Univ.-Prof. Dr. Marko Ala-Fossi, Texte 13

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 Zukunft des Fernsehens

Dr. Alexander Wrabetz, Texte 8

