

Alexander Filipović

Öffentlichkeitsbegriff und Gemeinwohlrelevanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Eine sozial- und medienethische Perspektive

Zusammenfassung

*Der Beitrag behandelt den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus sozial- und medienethischer Perspektive. Die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) in Deutschland liegt in den Leistungen, die diese Institution für die Gesellschaft und ihre Mitglieder erbringt. Im ersten Abschnitt entwickelt der Text *Normen und Anforderungen* an den ÖRR, um damit zunächst die Bedeutung und Funktion der Medien öffentlicher Kommunikation für Demokratie und Gesellschaft zu klären. In einem zweiten Schritt situiert der Text anhand der Begriffe Funktionen und Leistungen den ÖRR in diesem sozial-ethischen Kontext und geht auf die Eigenheiten des ÖRR im Mediensystem ein. Am Schluss weisen die Begriffe *Technik und Selbstbestimmung* auf den Zusammenhang von gesellschaftlicher Selbstbestimmung durch Medien einerseits und technischem Strukturwandel andererseits hin.*

Abstract

The article deals with public service broadcasting from a social and media ethical perspective. The importance of public broadcasting (PB) in Germany consists in the services that this institution provides for society and its members. In the first section, the text develops norms and requirements for the PB in order to first clarify the significance and function of the media of public communication for democracy and society. In a second step, the text situates the PB in this socio-ethical context, using the terms functions and services, and addresses the peculiarities of the PB in the media system. Finally, the terms *technology and self-determination* refer to the connection between social self-determination through media on the one hand and technical structural change on the other.

1 Einleitung

Die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) in Deutschland liegt medien- und sozialetisch gesehen in den Leistungen, die diese Institution für die Gesellschaft und ihre Mitglieder erbringen kann. Hervorzuheben ist dabei, dass der ÖRR diese Leistungen nicht exklusiv und auch nicht allein erzielen kann und soll. Andere „Medien“ mit ähnlichem, oft gesetzlich ausformuliertem Auftrag sind „die Presse“ und die privaten Rundfunkanbieter (also TV und Hörfunk) – auch diese

stellen einen Wert für die Gesellschaft dar und leisten Entscheidendes für die Gesellschaft. Insofern gliedert sich der ÖRR in die ethischen Anforderungen an das ganze Mediensystem Deutschlands ein – freilich wegen seiner besonderen Konstruktion auch in besonderer Weise. Um also die besondere Gemeinwohlrelevanz des ÖRR herauszuarbeiten, ist sinnvoller Weise von den allgemeinen ethischen Leitperspektiven für die Gestaltung des Mediensystems auszugehen, um dann die spezifischen Anforderungen (z. B. den Grundversorgungsauftrag) zu evaluieren, die der Gesetzgeber vorsieht. Was also macht die Medien der öffentlichen Kommunikation gemeinwohlrelevant und was genau ist dabei dann die spezifische Rolle des ÖRR?

Eine zweite heuristische Vorbemerkung betrifft eher eine historische Perspektive. Das ÖRR-System hat bereits eine fast 100 jährige Geschichte: 1922 gründete sich die *British Broadcasting Company* (BBC), 1927 wurde sie in eine Körperschaft des öffentlichen Rechts umgewandelt. Die deutschen ÖRR-Anstalten gründeten sich in Orientierung an diesem Modell direkt nach Ende des 2. Weltkriegs. Selbstverständlich ist die konkrete politische und gesellschaftliche Situation damals nicht mehr mit der heutigen zu vergleichen. Die Realisierung des Auftrages des ÖRR in der heutigen Situation steht vor ganz anderen Herausforderungen als damals. Hier zeigt sich der interessante und oft zu selten thematisierte Zusammenhang von politischer und sozialer Struktur auf der einen und der Entwicklung der Medientechnologie auf der anderen Seite. In bestimmter Perspektive ist „Öffentlichkeit“ immer gebunden an spezifische technische Realisierungsmöglichkeiten. Das Publizitätspathos der Aufklärung konnte nicht mit den Massenmedien rechnen, geschweige denn mit dem Internet. Die Frage ist: Können diese Kernideen der Aufklärung auch in der heutigen Situation noch Leitperspektive für die öffentliche Kommunikation sein? Verkompliziert wird diese Frage dadurch, dass der ÖRR ja auch ein Akteur und Treiber medientechnologischer Entwicklungen ist, er also mindestens darüber auch die öffentliche Kommunikation verändert, strukturell und damit zugleich auch immer materiell. Der fast sprichwörtliche „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ ist sowohl Ergebnis des Handelns als auch Vorgabe für das Handeln des ÖRR. Der digitale Strukturwandel der Öffentlichkeit spielt eine Rolle für die Frage nach dem Öffentlichkeitsbegriff und der Gemeinwohlrelevanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Von diesen Vorbemerkungen und den darin enthaltenen Thesen ausgehend legt sich folgender Aufbau dieser ethischen Reflexion auf Öffentlichkeitsbegriff und Gemeinwohlrelevanz des ÖRR nahe: Ich beginne unter den Stichworten *Normen und Anforderungen* mit einer auf die gesellschaftlichen Leistungen konzentrierten Sozialethik der Medien¹, um damit zunächst die Bedeutung und Funktion der Medien öffentlicher Kommunikation für Demokratie und Gesellschaft zu klären. In einem zweiten Schritt situiere ich anhand der Begriffe „Funktionen und Leistungen“ den ÖRR in diesem sozialetischen Kontext und gehe auf die Eigenheiten des ÖRR im Mediensystem ein. Am Schluss weisen die Begriffe *Technik und Selbstbestimmung* auf den Zusammenhang von gesellschaftlicher Selbstbestimmung durch Medien einerseits und technischem Strukturwandel andererseits hin.

Die Differenzierung zwischen „Normen und Anforderungen“ auf der einen und „Funktionen und Leistungen“ auf der anderen Seite markiert die Unterscheidung von moralischer Begründung und empirisch-ethischer Analyse. Dabei verwende ich einen weiten Normbegriff, der z. B. auch moralisch gerechtfertigte Ziele gesellschaftlicher Entwicklung umfasst, die Handlungen gleichwohl normieren können, aber auch als Werte verstanden werden. „Funktionen und Leistungen“ lassen sich als gesellschaftliche Strukturen und Institutionalisierungen demgegenüber zeigen und sind Ergebnisse gesellschaftlicher Differenzierung. Diese funktionalen Strukturen sind Gegenstand einer sozialetischen, d. h. moralisch evaluierenden gesellschaftlichen Analyse (vgl. Heesen 2015, 95). Der letzte Abschnitt, „Technik und Selbstbestimmung“, nimmt den Aspekt des digitalen Wandels explizit auf und versteht ihn ethisch als technisch induzierte Herausforderung für die Selbstbestimmung von Mensch und Gesellschaft.

1 Der Ausdruck „Sozialethik der Medien“ bezeichnet in diesem Beitrag eine ethische Betrachtung der medial vermittelten öffentlichen Kommunikation, die vor allem auf Strukturen (statt auf Individuen) ausgerichtet ist. Grundlegender begreife ich Medienethik als eine bereichsspezifische Ethik – mit den daraus sich ergebenden methodischen Herausforderungen (vgl. Filipović 2016). Darüber hinaus ist der Gegenstand der Disziplin Kommunikations- und Medienethik im Zuge des technischen Wandels undeutlich geworden: Technik und Information sind neben dem Medienbegriff zentrale Ausdrücke für die Gegenstandsbestimmung. Vgl. für einen Überblick über verschiedene Bedeutungsebenen des Medialen Mersch (2018) und für die Medienethik allgemein und sehr instruktiv Heesen (2015).

2 Normen und Anforderungen: Die Gemeinwohlrelevanz der Medien öffentlicher Kommunikation

2.1 Demokratie, Medien und gesellschaftliche Selbstbestimmung

Öffentlichkeit, so schwierig sie theoretisch wie empirisch zu fassen ist, verweist doch immer auf den der Moderne eigenen Anspruch demokratischer Selbstbestimmung (vgl. Imhof 2008) und ist daher auch immer unter normativen Vorzeichen zu behandeln.² Elisabeth Klaus versteht Öffentlichkeit vornehmlich als „jenen fortlaufenden Prozess [...], in dem sich die Mitglieder einer Gesellschaft darüber verständigen, wie sie leben wollen“ (Klaus 2017, 22). Koziol begreift Öffentlichkeit daher als zentrales hermeneutisches Prinzip medienethischer Reflexion (vgl. Koziol 2003). Mit den Stichworten Demokratie, gesellschaftliche Selbstbestimmung und Selbstverständigung befinden wir uns in der im weiteren Sinne politischen Sphäre. Welche Bedeutung einem freien und pluralen Mediensystem in dieser Sphäre zukommt, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem berühmten Spiegel-Urteil klargestellt:

„Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenene Presse ist ein Wesenselement des freiheitlichen Staates; insbesondere ist eine freie, regelmäßig erscheinende politische Presse für die moderne Demokratie unentbehrlich. Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muß er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben. Die Presse hält diese ständige Diskussion in Gang; sie beschafft die Informationen, nimmt selbst dazu Stellung und wirkt damit als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung. In ihr artikuliert sich die öffentliche Meinung; die Argumente klären sich in Rede und Gegenrede, gewinnen deutliche Konturen und erleichtern so dem Bürger Urteil und Entscheidung. In der repräsentativen Demokratie steht die Presse zugleich als ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament und Regierung. Sie faßt die in der Gesellschaft und ihren Gruppen unaufhörlich sich neu bildenden Meinungen und Forderungen kritisch zusammen, stellt sie zur Erörterung und trägt sie an die politisch handelnden Staatsorgane heran, die auf diese Weise ihre Entscheidungen auch in Einzelfragen

2 Für einen ausgezeichneten Überblick über die medien- und informationsethische Relevanz des Öffentlichkeitsbegriffs (auch im Hinblick auf die Digitalisierung) vgl. Bieber (2016).

der Tagespolitik ständig am Maßstab der im Volk tatsächlich vertretenen Auffassungen messen können.“ (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 05.08.1966, C 1)

Dass hier „Presse“ als Sammelbegriff für journalistische Medien benutzt wird, liegt nicht nur daran, dass es hier um den „Spiegel“ ging, sondern zeigt auch den Kontext der damaligen Zeit: Journalismus wurde mit journalistischen Printprodukten identifiziert. Seit dieser Zeit haben sich das Medien- und auch das Politiksystem stark verändert – und mit ihnen das Verhältnis dieser beiden Bereiche. Die Medien, ihre informativen und meinungsbildenden Produkte und ihre Rezeption, also die mediale öffentliche Kommunikation, waren vormals eher eine Begleiterscheinung des politischen Betriebes. Nun werden „Medien“ zu seinen Voraussetzungen; Medien „rückten [...] von der Peripherie ins Zentrum des Geschehens“ (Kepplinger 1998, 37).

Dies stellt demokratische Gesellschaften vor einige Herausforderungen, denn die Legitimation des Politik- und Staatshandelns erfolgt in Demokratien durch Kommunikation (vgl. Sarcinelli 2011, 7). Für die Legitimation der Politik sind die Akteure auf Leistungen angewiesen, die nur durch Medien im Sinne von publizistischen Organisationen (Zeitungen, Rundfunksendern) und ihren (professionellen) Akteuren erbracht werden können. Die Politik wird immer „kommunikationsabhängiger“ (Sarcinelli 2011, 7) – und gleichzeitig ergeben sich durch grassierende Politikverdrossenheit und mangelndes Vertrauen in Institutionen und die Demokratie schlechthin Zweifel an der Legitimität von Politik. Daher haben Medien eine *immer wichtigere* Funktion für demokratische Gesellschaften, die sie aber *immer schwieriger* erbringen können.

2.2 Gemeinwohl

Eine breitere normative Orientierung medialer öffentlicher Kommunikation lässt sich über den Gemeinwohlbegriff gewinnen. Den Gemeinwohlbegriff zeichnet eine komplexe Vieldeutigkeit aus. Es liegt nahe anzunehmen, dass es gerade die semantische Flexibilität des Gemeinwohlbegriffes ist, die ihn vital hält (vgl. Münkler/Bluhm 2001, 9). Wie steht es um das Gemeinwohl im Bereich der Medien und öffentlichen Kommunikation?³

3 Vgl. Filipović (2017) und Altmeppen et al. (2018).

Das Gemeinsame soll in besonderer Weise Berücksichtigung finden – dies fordert die Norm des Gemeinwohls von Handlungsakteuren. Ich halte für die Klärung dieser Handlungsnorm den Begriff des Interesses für geeigneter als den des Nutzens: Damit betont der Begriff des Gemeinwohls, dass neben individuellen (privaten) Interessen auch überindividuelle (gemeinsame, öffentliche) Interessen Maßstäbe des Handelns sein können und sollen. Dies gilt auch und in besonderer Weise für den Bereich der Medien und der öffentlichen Kommunikation.

Der Gemeinwohlbegriff stellt in zweierlei Hinsicht eine normative Orientierung für das medienvermittelte, öffentliche Kommunizieren dar: *Erstens* sollen dabei nicht (nur) partikuläre Interessen vertreten werden, sondern die Interessen der Allgemeinheit (das Wohl aller) müssen im Blick bleiben. Das ist *die Gemeinwohlnorm für mediales Handeln selbst*.

Zweitens wird der öffentlichen Kommunikation („den Medien“) eine *Dienstfunktion* für das Gemeinwohl zugewiesen: Die Medien sollen etwa durch Berichterstattung und Meinungsbildung, die Abbildung von Diskursen sowie deren Kommentierung, auch durch Bildung und Unterhaltung, *Prozesse der Ausrichtung auf das Gemeinwohl und Prozesse der inhaltlichen Füllung des Gemeinwohls* befördern und ermöglichen. Das ist die *Dienstfunktion der Medien für das Gemeinwohl*.

bleiben wir bei dieser zweiten Bestimmung, der Dienstfunktion: Der erste Teil dieser Formulierung („Prozesse der Ausrichtung...“) liegt nahe an der Integrationsfunktion der Medien (siehe Kap. 2.3), insofern damit ausgedrückt ist, dass die Medien die Möglichkeiten dafür bereitstellen, dass sich gesellschaftliche Akteure tatsächlich an allgemeinen Interessen orientieren können. Im Blick auf die Gesamtgesellschaft resultiert dies in einer guten und gerechten Gesellschaft für alle. Der zweite Teil dieser Formulierung („Prozesse der inhaltlichen Füllung...“) zielt auf materiale Werte und Normen ab, die im allgemeinen Interesse liegen. Unter anderem die moderierenden Leistungen der Medien und die Markierung von (zwischenzeitlichen) gesellschaftsweiten normativen Überzeugungen führen dazu, dass die Gesellschaft durch öffentliche Kommunikation zu (jederzeit im Prinzip revidierbaren) inhaltlichen Bestimmungen dessen gelangt, was im öffentlichen Interesse liegt (Freiheit, Sicherheit, Frieden, Gerechtigkeit, Wohlstand...). – Es ist diese zweite gemeinwohldienende Hinsicht, die den Medienbereich etwa gegenüber dem wirtschaftlichen Bereich auszeichnet und die besondere Gemeinwohlrelevanz medienvermittelter öffentlicher Kommunikation

zeigt. Wirtschaftsorganisationen jenseits des Medienbereiches beispielsweise wird man keine vergleichbare Dienstfunktion für das Gemeinwohl zuweisen wollen, obwohl man von ihnen erwartet, Gemeinwohlfolgen des wirtschaftlichen Handelns zu berücksichtigen. Deswegen haben Journalist*innen ein Zeugnisverweigerungsrecht – eine wichtige Voraussetzung der Pressefreiheit. Letztlich ist dies begründet in der hohen Gemeinwohlrelevanz des journalistischen Handelns.

Beide Formen (*erstens* und *zweitens*) hängen allerdings oft zusammen. Der Bezug auf das allgemeine Wohl ist zum Beispiel dem journalistischen Handeln eigen: Es ist die Interessenlosigkeit im Kontext der Objektivitätsnorm (Gemeinwohlnorm für mediales Handeln selbst), die garantieren soll, dass das journalistische Handeln des Öffentlichmachens letztlich dem Gemeinwohl dient (Dienstfunktion der Medien für das Gemeinwohl).

2.3 Integration

Den Medien kommt eine Integrationsfunktion zu. Dieser Topos taucht in empirischen wie auch in ethischen Arbeiten immer wieder auf. Grundsätzlich knüpft der kommunikationswissenschaftliche Diskurs⁴ vor allem an soziologische Erkenntnisse über die Integration an.⁵ In diesem Diskurs finden sich an Durkheim, Parsons oder Habermas anknüpfende Theorien, die einen Grundbestand an Normen oder entsprechenden Prozeduren für eine Integration als wichtig erachten und die eine normative Perspektive auf Integration durch Massenmedien vertreten. Ebenso finden sich in systemtheoretischer oder sozialwissenschaftlich-positivistischer Anknüpfung Entwürfe, die eine gesollte Integration theoretisch und/oder empirisch nicht für beantwortbar halten (vgl. Jarren 2000, 22 f.).

In Deutschland hat Franz Ronneberger schon recht früh die Integrationsfunktion der Massenmedien thematisiert. So formuliert Ronneberger 1964:

4 Vgl. etwa die sehr reichhaltigen Bände Imhof et al. (2002) und (mit dem Fokus auf Migration) Geißler/Pöttker (2005).

5 In der Mediensoziologie sind diese Diskurse zum Teil eng verknüpft. Siehe etwa einflussreich mit dem ausdrücklichen Verweis auf die Integrationsleistungen der Medien Jäckel (2016).

„Angesichts des hohen und sich ständig steigenden Differenzierungsgrades moderner Gesellschaften, der zu Unübersichtlichkeit, Entstehung von Subkulturen, sozialer Regression, politischen Absentismen, insgesamt zu Desintegrationstendenzen führt, gewinnen die Massenkommunikationsmittel eine zunehmende Bedeutung als Integrationsfaktoren.“ (Ronneberger 1964, 180 f.)

Nicht viel später adelt das Bundesverfassungsgericht die Integrationsfunktion der Massenmedien in seinem 2. Rundfunkurteil von 1971 und zielt dabei auf den ÖRR:

„Die Rundfunkanstalten stehen in öffentlicher Verantwortung und erfüllen, indem sie Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnehmen, zugleich integrierende Funktionen für das Staatsganze.“ (Bundesverfassungsgericht 1971)

Das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol dieser Zeit legitimiert sich durch die integrierende Funktion des Rundfunks. Ihre historischen Wurzeln hat diese Konzeption in der Neuordnung der Medienlandschaft nach dem 2. Weltkrieg: „Die Presse- und Rundfunkpolitik der Alliierten verfolgte dezidiert den Bildungsauftrag zur demokratischen Umerziehung (Re-education) der deutschen Bevölkerung.“ (Vlašić 2004, 51) Integrationsauftrag ist historisch hier gleichsam ein Erziehungsauftrag. Ende der 1970er und Anfang der 1980er kommt es in Deutschland zu einer regen Diskussion über den Integrationsauftrag der Medien. Dabei ging es besonders um eine adäquate Präsenz politischer Parteien in den Medien und um eine ausgewogene Berichterstattung.

Auf der anderen Seite gibt es eine Reihe von Konzepten, die von einer *desintegrativen Wirkung der Medien* ausgehen. Eine frühe These in diesem Sinne ist, dass informierte Menschen dazu tendieren, mehr Informationen durch die Medien aufzunehmen als uninformierte Menschen, wodurch sich eine Wissenskluft ergibt, die mit der Zeit immer größer wird. Noch einschlägiger ist die Fragmentierungsthese, nach der mit einer Aufgliederung des Medienangebots auch das Publikum aufgliedert wird, also seine Einheit verliert. Heute sind integrierende Medienangebote in diesem Sinne tatsächlich selten.

Kann man, so lautet nun die medienethische Kernfrage, begründet Integrationsleistungen der Medien für die Gesellschaft fordern und die Medien-Akteure in ihrem Handeln dann daran messen? Und kann man dann diese Forderung im öffentlichen Diskurs, gegenüber Medienunternehmen, Sendern und Redaktionen äußern und zum Beispiel die

Medienpolitik in dieser Hinsicht beraten wollen? Otfried Jarren gibt darauf folgende Antwort:

„Integration durch Medien wird in der aktuellen medienpolitischen Debatte vielfach als obsolet oder als undurchführbar angesehen. Dabei wird auf die Unmöglichkeit, zu gesicherten empirischen Befunden und damit zu gültigen Aussagen über die Integrationsleistung von Massenmedien zu gelangen, verwiesen. Die verführt dazu, den normativen Anspruch an den Rundfunk zur Mitwirkung an der gesellschaftlichen Integration für obsolet zu erklären [...]. Das Problem der Bewertung empirischer Befunde kann jedoch nicht gegen die Notwendigkeit von normativen Anforderungen ausgespielt werden. Anforderungen zur Integrationskommunikation sind normativ an Medienorganisationen zu stellen, um Medien auf die Abbildung gesellschaftlicher Diskurse zu orientieren. Und Normen sind zudem notwendig, wenn Medienleistungen zum Gegenstand medienkritischer Debatten werden sollen. Dazu bedarf es jedoch weniger inhaltlicher, gegenständlich-konkreter als vielmehr prozeduraler Vorgaben für eine publizistische Praxis, die sich der gesellschaftlichen Diskurse anzunehmen hat.“ (Jarren 2000, 22)

Dieses Zitat problematisiert eine für die Medienethik wichtige Debatte, nämlich zum Verhältnis von Empirie und normativen Forderungen. Was man nicht messen kann, kann nicht gefordert werden – dies, zeigt Jarren, ist ein Fehlschluss. Wir wollen *aus Gründen* an der Forderung festhalten, dass Medien Leistungen für die gesellschaftliche Integration erbringen.

Das Zitat zeigt aber auch, dass die konkrete normative Forderung recht dünn ist: Abbildung gesellschaftlicher Diskurse scheint die normative Forderung hinter der Integrationsfunktion zu sein, die auch nicht durch die Verpflichtung auf konkrete Werte gelingen soll, sondern durch „Prozeduren“. Wie auch beim Gemeinwohlbegriff kann man die Betonung auf „Prozeduren“ als Angst vor der eigenen Courage deuten. Auf der anderen Seite: In pluralen Gesellschaften kann man jenseits von allgemeinen Verfassungsnormen kaum mehr eine für alle richtige normative Orientierung fordern, so dass man auf Prozeduren ausweichen muss.

2.4 Vernunft und Publizität

Mit guten Gründen legen wir an jegliche Kommunikation, vor allem an politische Entscheidungen und an Diskursbeiträge, das Kriterium der

Vernunft und der Rationalität an – auch wenn wir keine ganz genauen Kriterien angeben können für „vernünftig“. So ist die Vernünftigkeit und Rationalität der Prozesse und der Ergebnisse der gesellschaftlichen Selbstbestimmung ein Kriterium, das die meisten nicht aufgeben wollen. Die kommunikationsethische Grundlegung über den Vernunftbegriff ist daher für Fragen *öffentlicher* Kommunikation weiterhin einschlägig: Vernunft und Öffentlichkeit hängen in besonderer Weise zusammen (vgl. Bieber 2016, 67). Dies kann kursorisch mit Kant erläutert werden.

Kant zielt in „Was ist Aufklärung“ (Kant 1784/1977) auf den öffentlichen Vernunftgebrauch. Die Unterscheidung zwischen privatem und öffentlichem Vernunftgebrauch hängt bei Kant an der Reichweite einer Rede. Der private Vernunftgebrauch richtet sich an einen beschränkten Kreis, etwa die Gemeinde, zu der ein Priester spricht. Diese Restriktion und gar der Kreis selbst ist darüber hinaus von einer Autorität (hier: die Kirche) bestimmt. Dieser Geistliche macht dagegen von seiner Vernunft *öffentlichen* Gebrauch, wenn er „durch Schriften zum eigentlichen Publikum, nämlich der Welt, spricht“ (A 487). *Dieser öffentliche Gebrauch der Vernunft schließlich verträgt keine Autorität, die den Kreis derjenigen bestimmt, die die Kommunikation nachvollziehen und verstehen können.* Der öffentliche Gebrauch ist *prinzipiell allen, nämlich der Welt als dem eigentlichen Publikum, zugänglich* (vgl. O’Neill 1986, 530). Hier ist also auch die Unterscheidung von *im Prinzip publizierbar* und *publiziert* wichtig. Auch wenn nur wenige lesen und verstehen, bleibt das *Kriterium der Publizierbarkeit* im Sinne einer möglichen allgemeinen Zugänglichkeit doch das entscheidende Kriterium.

Somit erhält der freie öffentliche Vernunftgebrauch eine tiefe Bedeutung für die Vernunft als solche: Einschränkungen des öffentlichen Vernunftgebrauches schaden nicht nur denjenigen, die öffentlich vernünftig argumentieren wollen, sondern auch der Autorität der Vernunft selbst. Dies formuliert Kant in der *Kritik der reinen Vernunft*:

„Auf dieser Freiheit beruht sogar die Existenz der Vernunft, die kein diktatorisches Ansehen hat, sondern deren Ausspruch jederzeit nichts als die Zustimmung freier Bürger ist, deren jeglicher seine Bedenklichkeiten, ja sogar sein veto, ohne Zurückhalten muß äußern können.“ (Kant 1781 bzw. 1787/1998, 785, A 738 f./B 766 f.)

Die Vernunft selbst ist nicht „diktatorisch“ und sie kann daher als eine solche nicht einfachhin moralisch in Anspruch genommen werden.

Vernunft steht am Ende einer öffentlichen Kommunikation – wenn sie denn frei ist. Vernunftgemäße Kommunikation ist also überhaupt prozesshaft zu denken. Die konkrete öffentliche Kommunikation bleibt so hinter dem Anspruch der Vernunft zurück, misslingt fallweise, weil allgemeine Zugänglichkeit nicht gegeben ist. Die Interaktion und Kommunikation mit anderen bleibt prekär, die Maximen und Prinzipien etwa der Zugänglichkeit gilt es laufend zu entdecken und zu verfeinern. Und „if we find such ‘principles of communication,’ their justification must be recursive; they will simply be principles by which practices of communication can be maintained and developed rather than stultified.“ (O’Neill 1986, 540) Die ungestörte öffentliche Kommunikation erscheint bei Kant so als eine Matrix, in der eine Pluralität von Vernunftfaktoren „can constitute the full authority of reason“ (O’Neill 1986, 548), um damit in der Lage zu sein, gerechte politische Verhältnisse herzustellen.

3 Funktionen und Leistungen: Der ÖRR im Licht sozialetischer und medienethischer Grundoptionen

Die bisherigen Überlegungen haben diejenigen medienethischen Grundüberlegungen skizziert, in die sich eine medienethische Reflexion zu der gesellschaftlichen Bedeutung des ÖRR eingliedern lässt. Stichworte dieser gesellschaftlichen Anforderungen an mediale öffentliche Kommunikation waren die Bedeutung der Medien für die gesellschaftliche Selbstbestimmung, die Gemeinwohlnorm für das mediale Handeln selbst wie auch die Dienstfunktion der Medien für das Gemeinwohl, die Integrationsfunktion der Medien und zuletzt der Zusammenhang von Vernunft und öffentlicher Kommunikation. Alle vier Elemente hängen miteinander zusammen, sind auf vielen Ebenen miteinander verknüpft und aufeinander verwiesen.

Die Frage lautet jetzt, wie sich der ÖRR im Licht dieser ethischen Grundoptionen darstellt. Der naheliegende Verdacht lautet, dass die sozialetischen Ansprüche an den ÖRR höher sind als an die Medien der öffentlichen Kommunikation schlechthin. Dieser These möchte ich nachgehen in zwei Ansätzen: Zunächst gehe ich von den rechtlichen Aufträgen an den ÖRR aus und halte dabei Ausschau nach demokratischen, gemeinwohlrelevanten, integrativen und rationalen Funktionen. In einem zweiten Schritt nehme ich die jüngere Diskussion zum Public Value des ÖRR auf, um die Gemeinwohlrelevanz des ÖRR weitergehend zu erläutern.

3.1 Der Funktionsauftrag des ÖRR

Der Rundfunk (Fernsehen, Hörfunk) ist durch Gesetze geregelt. Diese Gesetze legen unter anderem fest, nach welchen Grundsätzen und Richtlinien der ÖRR tätig wird. Der ÖRR hat in diesem Sinne gesellschaftliche Aufgaben zu erfüllen, die als Funktionsaufträge bezeichnet werden (vgl. dazu im Folgenden Donges 2016). Wichtigste Quelle für diese Funktionsaufträge ist der Rundfunkstaatsvertrag (RStV), in dem die Bundesländer „grundlegende Regelungen für den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk“ (Rundfunkstaatsvertrag – RStV, vom 01. 05. 2019: Präambel) festlegen. Der Auftrag für den ÖRR wird in §11 festgehalten:

„(1) Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Sie haben Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.

(2) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben bei der Erfüllung ihres Auftrags die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit ihrer Angebote zu berücksichtigen.“

Die bereits erwähnte BBC hat noch heute in ihrem *Mission Statement* die berühmte Formel ihres ersten Direktors John Reith stehen: *inform, educate and entertain*. In Orientierung an dieser Vorlage sollen laut RStV die Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland „der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung dienen“ (§ 11 Abs. 1). Weiterhin sind im ersten Satz Prozesse der Meinungsbildung als Auftrag angegeben, um dadurch „die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen“ (ebd.). Die weiteren Ausführungen lassen sich als weitere Konkretisierungen dieses Ziels verstehen.

Als weitere wichtige Quelle für die Funktionsaufträge des ÖRR können die medienbezogenen Urteile des Bundesverfassungsgerichtes verstanden werden. Das sogenannte 1. Rundfunkurteil betont beispielsweise bereits 1961, dass der Rundfunk nicht nur Medium, sondern auch Faktor öffentlicher Meinungsbildung sei (BVerfG 12, 205 vom 28. Februar 1961). Hierzu betont das Gericht explizit, dass Meinungsbildung auch durch unterhaltende Programme geschehe.

Eine notwendige Präzisierung im Hinblick auf den Funktionsauftrag des ÖRR ist nötig geworden mit dem Ausbau des Kabelnetzes 1982 und der Zulassung privater Rundfunkanbieter 1984, was zum dualen System aus ÖRR und privat-kommerziellen Anbietern führte. Im RStV werden an die privaten Rundfunkanbieter deutlich weniger Ansprüche formuliert. So heißt es in § 25:

„(1) Im privaten Rundfunk ist inhaltlich die Vielfalt der Meinungen im Wesentlichen zum Ausdruck zu bringen. Die bedeutsamen, politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen müssen in den Vollprogrammen angemessen zu Wort kommen; Auffassungen von Minderheiten sind zu berücksichtigen. Die Möglichkeit, Spartenprogramme anzubieten, bleibt hiervon unberührt.

(2) Ein einzelnes Programm darf die Bildung der öffentlichen Meinung nicht in hohem Maße ungleichgewichtig beeinflussen.“

Interessant für unsere Frage nach dem besonderen sozialetischen Status des ÖRR ist die unterschiedliche Auffassung darüber, welche Verantwortung die Anbieter für die publizistische Vielfalt haben. Für den ÖRR gilt ein binnenpluralistisches Verständnis publizistischer Vielfalt: In seinem Binnenraum bieten Rundfunkanstalten Programme an (wie etwa das Programm des WDR), die für sich vielfältig und ausgewogen sein sollen. Im privaten Rundfunk gilt ein außenpluralistisches Verständnis: Alle Anbieter zusammen sollen insgesamt Pluralität gewährleisten, einzelne Anbieter müssen das für sich nicht.

Das 4. Rundfunkurteil (BVerfG 73, 118 vom 4. November 1986) begründet ein interessantes Verhältnis der unterschiedlichen Programmformen (ÖRR/privat-kommerziell): Der ÖRR habe einen Grundauftrag und die Anforderungen an die privat-kommerziellen Anbieter können geringer ausfallen, gerade weil und insofern der ÖRR diesen Grundauftrag erfüllt: „Die Erfüllung des Funktionsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen

Rundfunk ist damit die Voraussetzung der Zulassung privat-kommerzieller Anbieter – ein Fakt, der in medienpolitischen Debatten mitunter verloren geht.“ (Donges 2016, 90)

Eine letzte große Änderung der medienpolitischen Lage, die den ÖRR betrifft, zeichnete sich mit der beginnenden Europäisierung des Rundfunks ab. In der „Fernsehrichtlinie“ der Europäischen Union (Richtlinie 89/552/EWG erlassen am 3. Oktober 1989) kennzeichnet die EU Rundfunk als Dienstleistung und als Wirtschaftsgut. Dies, obwohl vielfach kritisiert, führte zu weitreichenden Konsequenzen und bedrohte unter anderem das deutsche Modell des ÖRR. Rundfunk durfte in der Folge dieser Richtlinie nicht durch staatliche Beihilfen unterstützt werden. In der Folge entstand ein Streit darüber, ob Rundfunkgebühren als solche Beihilfen anzusehen seien. 2005 stellte die EU-Kommission fest, dass das System in Deutschland nicht mit dem EG-Vertrag vereinbar ist, und erwirkte eine „Konkretisierung des Funktionsauftrages der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, beispielsweise in Form von Positiv- und Negativlisten, aus denen hervorgeht, für welche Leistungen Rundfunkgebühren verwendet werden dürfen und für welche nicht.“ (Donges 2016, 91) In einem Kompromiss wurde dann 2007 festgehalten, dass die Länder einen „Public-Value-Test“ für die Programme einführen, um den ÖRR weiter mit Rundfunkgebühren finanzieren zu können.

Die Finanzierung des ÖRR steht auch abgesehen vom europäischen Kontext dauernd zur Debatte. In Deutschland gilt das Solidarmodell, nachdem alle Bürgerinnen und Bürger unabhängig von ihrer Nutzungsweise gemeinsam „ihren“ ÖRR finanzieren. In Europa gibt es zu diesem Beitragsmodell (neben Deutschland auch Großbritannien und Frankreich) die Finanzierungsalternativen durch Steuer und öffentliche Mittel (etwa Spanien, Ungarn und jüngst auch Schweden). Streit gibt es in Deutschland darüber, ob das solidarische Beitragsmodell in dieser Weise prinzipiell gerecht sei oder ob teure Ausgaben etwa für Sportübertragungen statthaft sind. Dabei überlagert die Diskussion um die Finanzierung oft die Debatte über den Auftrag des ÖRR. Sozialethisch gesehen hat sich die Finanzierung des ÖRR an den Funktionsaufträgen zu orientieren und nicht umgekehrt (vgl. Rößner 2019).

Die Funktionsaufträge, so kann man allgemein sagen, stehen mehr oder weniger explizit in Verbindung mit sozialethischen und medienethischen Grundsätzen. Meinungsbildung, Gemeinwohl, Objektivität, Vielfalt und Integration (Zusammenhalt) stellen die Leitwerte dar, unter denen der ÖRR in Deutschland veranstaltet wird. Jens Lucht formuliert die

drei Aufträge als Forumsfunktion, Legitimations- und Kontrollfunktion sowie die Integrationsfunktion (vgl. Lucht 2009, 29). Dieser Rahmen lässt einerseits Spielräume für die Sender und Anstalten, verpflichtet sie allerdings auch explizit auf hohe Qualitätsstandards.

In der ganzen Struktur aber liegt ein Dilemma verborgen: Der Gesetzgeber und seine politischen Akteure schaffen den Rahmen für den ÖRR, in dem dann Journalist*innen über sie berichten und in ihrer Kontrollfunktion auch beobachten. Zwar sorgt der ÖRR sich selbst um die Einhaltung seiner Funktionsaufträge, aber die Kontrollgremien bilden, wie vielfach, unter anderem auch vom Bundesverfassungsgericht im Falle des ZDF (vgl. BVerfG, 25. März 2014–I BvF 1/11 – Rn. (1–135)), kritisiert, die politischen Parteien zu stark ab. Staatsferne ist also zwar das medienethisch etablierte Ziel – es lässt sich allerdings schwer organisieren.

Bereits Mitte der 1990er-Jahre wurde darüber nachgedacht, die Zivilgesellschaft stärker in die Kontrolle des ÖRR einzubinden und eine Art „Stiftung Medientest“ einzurichten, analog zur Stiftung Warentest (vgl. Krotz 2010). Zu einer Einrichtung einer solchen Stelle kam es allerdings nie. Um die Staatsferne des ÖRR allerdings zu bewahren, wird man an Modellen nicht vorbeikommen, in denen nicht auch gesellschaftliche Akteure im Austausch und Miteinander im öffentlichen Interesse den ÖRR mitgestalten.

Eine interessante Perspektive bietet da auch die Differenzierung von *responsibility* (Verantwortung) und *accountability*. Der Begriff der Verantwortung betont die moralische Verpflichtung des ÖRR mitsamt seinen Akteuren in Verwaltung, Produktion und Journalismus die Gemeinwohlnorm zu berücksichtigen und Gemeinwohlprozesse zu befördern. Der nicht gut ins Deutsche übersetzbare Begriff der *accountability* des ÖRR geht über seine Verantwortung hinaus, „die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen“, wie es im RStV heißt. Der Begriff „verlangt, diese Bedürfnisse bei den einzelnen Anspruchsgruppen abzufragen, in einen Dialog darüber einzutreten, was diese Bedürfnisse sind und wie sie erfüllt werden könnten“ (Donges 2016). Eine solche *media accountability* des ÖRR ist ein anspruchsvolles Konzept. Angesichts der stärker werdenden Kritik am ÖRR sind solche Anstrengungen ob der Bedeutung des ÖRR für die demokratische Gesellschaft aber sicher sinnvoll. Patrick Donges zählt die sozial- und medienethisch gebotenen Möglichkeiten auf:

„Konsultations- und Beschwerdemöglichkeiten, die Festlegung und Dokumentation eigener Standards (*codes of practices*), Transparenz von Entscheidungen,

die Pflicht zur Anhörung oder Beteiligung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen (vor allem in Fällen von Benachteiligung) die Ausweitung der Gremien der öffentlich-rechtlichen Anbieter (Gruppenrepräsentanz) sowie die generelle Vernetzung der einzelnen Regelungsstrukturen und -arenen (öffentlicher Rundfunk, privater Rundfunk, Internet)“ (Donges 2016, 93–94).

3.2 Public-Value: Zum öffentlichen Wert des ÖRR

Der Public-Value-Test im Zuge des europäischen Streits um die Rechtmäßigkeit des deutschen Finanzierungssystems des ÖRR ist uns oben schon begegnet. Der Konflikt lag nicht zuletzt darin, eine wirtschaftliche und eine demokratiezentrierte Perspektive miteinander zu integrieren. Welchen Wert erbringen öffentliche Einrichtungen und wie verhalten sie sich zu wirtschaftlichen Organisationen? Im Hintergrund dieser Probleme stehen die tief verankerten unterschiedlichen Antworten auf die Frage, ob das Gemeinwohl „in der Verfolgung gemeinsamer Interessen durch ein staatliches Gemeinwesen oder im Ausgleich partikularer Interessen durch einen freien Markt“ (Serong 2017, 22) befördert werden kann? Der Ansatz des Public Value Management schien in dieser Diskussion auf europäischer Ebene deswegen hilfreich, weil er zwischen diesen Positionen vermitteln kann.

Der Begriff ist beheimatet in der Managementtheorie und beschreibt die Leistungen öffentlicher Organisationen, die politischen Präferenzen und Bedürfnisse der Bevölkerung zu erfüllen. Darin bestehe ihr öffentlicher Wert und dieser soll letztlich das Kriterium sein, an dem diese Organisationen konkret inhaltlich, aber auch in Bezug auf ihre gesellschaftliche Legitimität gemessen werden (vgl. Karmasin 2011). In der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte über den öffentlichen Rundfunk ist dieser Begriff bereits ab Mitte der 1990er-Jahre immer wichtiger geworden.

Die Debatte im Kontext des ÖRR nahm Fahrt auf, als die BBC 2004 ein entsprechendes Strategiepapier vorlegte und in dieser Zielrichtung auch ihr *Mission Statement* (Royal Charter) 2006 überarbeitete. Dort werden sechs öffentliche Zwecke definiert,⁶ die die bereits erwähnten Prinzipien von

6 “Sustaining citizenship and civil society; 2. Promoting education and learning; 3. Stimulating creativity and cultural excellence; 4. Representing the UK, its nations, regions and communities; 5. Bringing the UK to the world and the world to the UK; 6. In promoting its other purposes, helping to deliver to the public the

Reith (Information, Bildung und Unterhaltung) konkretisieren sollten. Die BBC verfolgte mit diesen Prinzipien als wichtiges Ziel, den Public Value der BBC messbar zu machen. Hinzugezogen wurden zu diesen öffentlichen Zwecken die Kriterien Zahlungsbereitschaft des Publikums und das Preis-Leistungs-Verhältnis. Andere Kriterien und Verfahren kamen noch hinzu... – man erkennt die Komplexität des Ansatzes, die auch prompt in den weiteren Verfahren kritisiert wurde, so dass mittlerweile weitgehend auf ein ausdifferenziertes Konzept des Public Value verzichtet wird. Im Grunde bleiben von dem ambitionierten Konzept nur „accountability“ und „trying to optimise outcomes that are in the public interest“ (Communications Committee 2016, 18) übrig (vgl. Serong 2017, 24).

In der deutschen Diskussion vermochte der frühe Ansatz der BBC einiges Interesse zu wecken und die Hoffnung war groß, damit den europarechtlichen Anforderungen entsprechen zu können. Allerdings fremdelten die deutschen Anstalten mit der ökonomischen Zielrichtung „und entwickelten ihren eigenen ‚Drei-Stufen-Test‘, der nur von den Gremien der Sendeanstalten durchgeführt wird und den marktlichen Auswirkungen des öffentlich-rechtlichen Programmangebots insgesamt weniger Gewicht verleiht“ (Serong 2017, 24). Public Value als elaboriertes Konzept ist damit mehr oder weniger verschwunden, auch wenn es manche anregt, die Gemeinwohlperspektive in der Medienethik (wieder) zu stärken (vgl. Rath 2011a; 2011b).

Letztlich lässt sich also, so würde ich der Perspektive der deutschen Diskussion beipflichten, der öffentliche Wert der ÖRR nicht bloß an Einschaltquoten und Zahlungsbereitschaft messen, sondern an dessen integrativen Leistungen, die der gesellschaftlichen Selbstbestimmung dienen. In einer schönen Formulierung hält Volker Lilienthal das fest: Der ÖRR ist verpflichtet,

„gesellschaftlichen Zusammenhalt herzustellen, alle gesellschaftlichen Schichten anzusprechen, deren Teilhabe am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu ermöglichen, auseinanderstrebende Tendenzen der Massengesellschaft zusammenzuführen, alle Bürger oder doch möglichst viele am Zeitgespräch der Gesellschaft zu beteiligen sowie Bürgersinn und Engagement für das demokratische Gemeinwesen zu motivieren“ (Lilienthal 2009, 6).

benefit of emerging communications technologies and services and, in addition, taking a leading role in the switch over to digital television.” (Department for Culture, Media and Sport 2006, 2f.)

4 Technik und Selbstbestimmung: Der digitale Strukturwandel der Öffentlichkeit und seine Bedeutung für den ÖRR

Der digitale Strukturwandel der Öffentlichkeit (vgl. Bedford-Strohm et al. 2019) ist natürlich nicht ihr erster Strukturwandel. Im Zuge der Einführung des privaten Rundfunks und weiterer Veränderungen sprach man bereits von einem neuen oder zweiten Strukturwandel (etwa Imhof 2003). Aber natürlich bleibt die Umwälzung der medialen öffentlichen Kommunikation, die mit dem Begriff der Digitalisierung bezeichnet wird, eine extreme Herausforderung – auch für den ÖRR und seine Bedeutung für die demokratische Gesellschaft.⁷

Insofern Öffentlichkeit, gemeint ist die mediale öffentliche Kommunikation, in Demokratien das Grundmoment gesellschaftlicher Selbstbestimmung ist, muss diese Selbstbestimmung in ein Verhältnis zum technischen Wandel gesetzt und mit der Gemeinwohlrelevanz des ÖRR verbunden werden. Dies möchte ich in zwei Angängen tun. Zunächst mit einem Rekurs auf die Bedeutung technischen Wandels der Medien bei Habermas, danach mit einer konkreten Diskussion der Debatten um die Zukunft des ÖRR in Zeiten der Digitalisierung.

4.1 Medien als Infrastrukturen des Wandels der Öffentlichkeit – ein Blick auf Habermas

Das Buch „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ (Habermas 1962/1990) ist ein wichtiges Element des habermasschen Werkes. Wir haben es bei Habermas mit einer tiefen wechselseitigen Durchdringung von ethischen Grundfragen, Demokratietheorie und Gesellschaftsanalyse (und auch immer wieder: Erkenntnistheorie) zu tun. Bei Habermas entwickelt sich dieser Zusammenhang stufenweise, wobei die jeweilige erreichte Stufe wiederum Revisionen an den je anderen Elementen mindestens implizit bewirkt. Beispielsweise erschien Habermas der normative Anker des

7 Ich kann hier nicht detailliert auf die Folgen der Digitalisierung für jegliches mediale Handeln eingehen. Die Informations- und Medienethik beschäftigt sich damit seit einigen Jahren (vgl. exemplarisch die Bände Prinzing et al. 2015 und Stapf et al. 2017). Hier konzentriere ich mich auf den *digitalen Strukturwandel* und inwiefern er für den ÖRR medienethisch bedeutsam ist.

bürgerlichen Humanismus für die Beurteilung gesellschaftlicher Zustände aus verschiedenen Gründen als zu begrenzt (vgl. Habermas 1990, 33 ff.). Das so notwendig gewordene Projekt, „die normativen Grundlagen der kritischen Gesellschaftstheorie tiefer zu legen“ (Habermas 1962/1990, 34), löste er mit der „Theorie des kommunikativen Handelns“ (Habermas 1981a; 1981b) ein. Diese ethischen Grundlagen lassen sich dann breiter finden und anwenden, nicht nur in den Grenzen einer „epochenspezifisch auftretende(n) Formation der Öffentlichkeit“ (Habermas 1962/1990, 34). Ähnliches ist zum Zusammenhang des „Strukturwandels“ mit der Demokratietheorie zu sagen.

Diese wenigen Bemerkungen deuten schon darauf hin, dass Habermas die Grenzen seiner Konzeption in „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ gesehen und dann sorgfältig auf kritische Einwände reagiert hat. Dies betrifft auch die „*Infrastruktur* der Öffentlichkeit“ – mit diesem Ausdruck fasst Habermas Buchproduktion, Zeitschriften- und Zeitungsangebote (Presse) und die elektronischen Massenmedien. Jenseits der *Epoche* der Herausbildung einer bürgerlichen Öffentlichkeit ist dann eine *technische Medieninnovation* in besonderer Weise Impulsgeber für ein spezifisches Demokratiemodell: „Angesichts der elektronischen Kommunikationsrevolution bietet sich jedoch das deliberative Paradigma an, um die starken normativen Ideen an die gesellschaftliche Komplexität der Gegenwart so anzuschließen, dass sie nicht von vornherein am Dementi der Tatsachen scheitern.“ (Habermas 2008, 143) Das deliberative Paradigma scheint mir in seinem Anschluss an ethische Theorie und das aufklärungsliberale Öffentlichkeitsverständnis auch für die sozialetische Analyse des ÖRR einschlägig zu sein, auch wenn sich methodisch und inhaltlich die Frage stellt, ob nicht auch andere, etwa „radikale“ oder pragmatische Demokratietheorien sich aufdrängen (vgl. dazu Filipović 2019).

Zwei Elemente, die hier im Kontext einer Sozialetik des ÖRR nicht ausgeführt werden können, aber dennoch wichtig sind, sollen zumindest erwähnt werden: Die normativ-kritische Gesellschaftsanalyse mit ihrer besonderen Sensibilität für strukturelle Vermachtung ist weiterhin Teil einer wissenschaftlichen Behandlung der Medien und der öffentlichen Kommunikation. Eine Traditionslinie sind hier die *Cultural Studies*, die Motive der Kritischen Theorie aufgenommen haben. Aus der Perspektive der Cultural Studies besitzen digitale Medien wie beispielsweise das Internet oder ein Smartphone „keine inhärenten (materiellen) Eigenschaften, aus denen ihre sozialen und kulturellen Bedeutungen sowie Gebrauchsweisen vollständig ableitbar sind“ (Winter 2010, 139). Es gibt

also in dieser Perspektive, mit anderen Worten, keinen Determinismus im Verhältnis von (neuer) Technik und gesellschaftlicher Selbstbestimmung, sondern ein gestaltungsoffenes Verhältnis. Dies ist Ansporn und Verpflichtung zugleich für eine engagierte Rundfunkpolitik, die den technischen Wandel der Medien als wichtige demokratische Gestaltungsaufgabe begreift.

Der zweite wichtige Aspekt ist die Frage, wie Öffentlichkeit und Vernunft (oder, in anderer Perspektive: intelligente Problemlösung und Demokratie) miteinander zusammenhängen und welche Rolle Medien und ihre Akteure dabei spielen. Habermas hat sich verschiedentlich dazu geäußert (etwa Habermas 2000/2004; 2008) und wirbt für einen „epistemischen Prozeduralismus“ (Habermas 2008, 148). Medienvermittelte öffentliche Kommunikation „weicht zwar vom Muster diskursiver Auseinandersetzungen“ (Habermas 2008, 158) ab, etwa durch Vermachtung und andere Pathologien, ist aber dennoch ein Teil des epistemischen Prozeduralismus, der sich am Ideal deliberativer Politik ausrichten muss.

Wichtig ist am Ende hier vor allem die Einsicht, dass Medien als Infrastrukturen der Öffentlichkeit wandelbar sind und damit Strukturen der Öffentlichkeit verändern – mit entsprechenden Auswirkungen auf demokratische, vernünftige Selbstbestimmung der Gesellschaft und ihren Zusammenhalt. Mit dem Blick auf den digitalen Strukturwandel, den er als dritte Medienrevolution versteht, ist Habermas dann kritisch, ob die politische Öffentlichkeit und die Demokratie mit den zentrifugalen Kräften netzwerkartiger Kommunikation fertig werden. Denn das Netz bringt, so Habermas in einem Interview 2014, integrative und rationalisierende Leistungen eines deliberativen Diskurses „nicht aus sich selbst hervor, im Gegenteil: Es zerstreut. [...] Diesen in sich abgeschlossenen Kommunikationsräumen fehlt das Inklusive, die alle und alles Relevante einbeziehende Kraft einer Öffentlichkeit.“ (Habermas/Schwering 2014)

4.2 Digitalität als Herausforderung für den ÖRR – eine ethische Perspektive

Die Auswirkungen der Digitalisierung auf mediale öffentliche Kommunikation und Demokratie sind vielfach thematisiert worden und werden es immer noch (vgl. bspw. Stapf et al. 2017). Mit den Stichworten Desinformation und Filterblase sind die aktuellen Debatten markiert. Der technische Wandel betrifft natürlich auch den ÖRR als Teil

des Mediensystems, etwa in der Möglichkeit, seine Funktionsaufträge zu erfüllen. In diesem Sinne wird der ÖRR zurzeit besonders von drei Entwicklungen herausgefordert.

Die demographische Entwicklung mit Segmentierung und Alterung der Gesellschaft hat eine große Spreizung der inhaltlichen und technischen Anforderungen in den verschiedenen Generationen und Nutzergruppen zur Folge. Die programmliche Integration dieser Anforderungen verantwortlich und gerecht zu gestalten ist schwierig, aber näherungsweise möglich. Dies zeigt das ungewöhnlich breite Reichweitenpektrum des öffentlich-rechtlichen Programms. Der Generationenabbruch bleibt dennoch eine permanente Gefahr für den ÖRR. Die technische Infrastruktur und die Entwicklung digitaler Distributionswege birgt dabei großes Konfliktpotenzial, da die Legitimität der öffentlich-rechtlichen Institutionen leidet, wenn jüngere Menschen weniger linear verbreitete Medienprodukte konsumieren, aber die digitalen Kapazitäten in den Bereichen *Podcast*, *Social Media* und *On-Demand-Video* nicht zeitgemäß entwickelt und in der Organisation der Medienanstalten personell und strukturell nicht leistungskräftig aufgebaut sind.

Die politische Entwicklung in Deutschland ist seit spätestens 2014 stark geprägt durch das Aufkommen rechtspopulistischer Bewegungen wie PEGIDA und der Partei Alternative für Deutschland (AfD). Das Schlagwort „Lügenpresse“ spielt eine bedeutende Rolle im elitenkritischen Narrativ dieser Bewegungen und nimmt durchaus eine reale Frustration in Teilen der Bevölkerung über Auswahl und Darstellung von Informationen durch die Medienhäuser, auch der öffentlich-rechtlichen Anstalten, auf. Dies ist sicher auch die Folge einer informationellen Grundverunsicherung der Bevölkerung durch die digitale Ausweitung des Informationsangebots, die Dynamik sozialer Netzwerke und Personalisierungsalgorithmen (vgl. Filipović 2013). Oder wie Bernhard Pörksen es formuliert: „Die Angst vor postfaktischen Zeiten und die aktuelle Fake-News-Panik ist in diesem Sinne ein Symptom einer allgemeinen informationellen Verunsicherung, einer Angst vor der Totalimplosion realer Bezüge“ (Pörksen 2018, 18). Die Parteien am Rande des politischen Spektrums betreiben in diesem Kontext aggressive Medienkritik.⁸ Die AfD hat sich zum Ziel gesetzt, das öffentlich-rechtliche Mediensystem

8 Die Inhalte politisch rechter und linker Medienkritik unterscheiden sich deutlich, sind aber zum Teil methodisch und formal sehr ähnlich. Vgl. dazu den Bericht von der Konferenz „Jenseits der ‚Lügenpressen‘-Parolen – Soziale Bewegungen und

stark zu verändern und das solidarische Finanzierungssystem abzuschaffen (vgl. Grundsatzprogramm 2016 und Bundestagswahlprogramm 2018).

Die wirtschaftliche Entwicklung der Zeitungsverlage hat einen Konflikt um „presseähnliche Inhalte“ im Internet auf den Webseiten provoziert: Laut Rundfunkstaatsvertrag ist die Platzierung von zeitungähnlichen Artikeln auf den digitalen Angeboten von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht gestattet. Konkret geht es um die Frage, wie viel Text in deren Angeboten zu sehen sein darf, ohne dass sie als „presseähnlich“ einzustufen wären. Da nach derzeitigem technischen Stand der Text die zentrale Größe ist, um von Aggregatoren wie Google News gefunden und prominent ausgespielt zu werden, ist Text aber für private Verleger wie für öffentlich-rechtliche Anbieter wichtig, um digital präsent zu sein.

5 Fazit

Die Bedeutung des ÖRR für die Gesellschaft liegt in medien- und sozial-ethischer Perspektive klar auf der Hand. Wichtig ist dabei, dass der ÖRR die Funktionen für Demokratie, Gesellschaft und die Einzelnen nicht allein erbringen kann. Der medien- und sozialetische Blick sollte immer auf das ganze Mediensystem gerichtet sein, in dem dann der ÖRR eine besondere Aufgabe hat. Diese Aufgaben liegen in der Ermöglichung demokratisch-politischer Prozesse. Dafür wurde hier das Stichwort „Selbstbestimmung“ bemüht, vor allem im Hinblick auf demokratische und gesellschaftliche Selbstbestimmung.

Über die rechtlich ausformulierten Funktionsaufträge des ÖRR lässt sich zeigen, welche besondere Stellung der ÖRR im Mediensystem hat und wie dies ethisch gerechtfertigt werden kann. Die Grundversorgung mit Bildung, Information, Beratung und Orientierung wird grundrechtlich so hochgeschätzt, dass die Güte des Rundfunksystems, aber auch des gesamten Mediensystems, im Grunde von dieser Leistungskraft des ÖRR abhängt.

Mit dem digitalen Strukturwandel der Öffentlichkeit geraten aber sowohl medien- und sozialetische Kategorien öffentlicher Kommunikation wie auch die konkrete Gestalt des ÖRR in Schwierigkeiten. Der

die Zukunft der Medienkritik“, online unter https://protestinstitut.eu/zukunft-der-medienkritik/#_fn6, abgerufen 15.08.2019.

ÖRR muss reformiert und weiterentwickelt werden, etwa in Richtung einer europäischen öffentlich-rechtlichen digitalen Medienplattform. Dies ist angezeigt, um der meinungsbildenden Relevanz rein werbeökonomisch orientierter Medienplattformen wie Facebook und YouTube ein journalistisch verantwortetes und qualitativ hochwertiges Angebot entgegenzusetzen. Ethisch und politisch-gestalterisch bleibt der ÖRR daher ein Thema – und wie ich meine ein entscheidendes Thema für die Zukunft der Demokratie.

Literatur

- Altmeppen, Klaus-Dieter; Bieber, Christoph; Filipović, Alexander; Heesen, Jessica; Neuberger, Christoph; Röttger, Ulrike et al.** (2018): Öffentlichkeit, Verantwortung und Gemeinwohl im digitalen Zeitalter. In: *Publizistik* 48(3), 1–19. DOI: 10.1007/s11616-018-00463-1.
- Bedford-Strohm, Jonas; Höhne, Florian; Zeyher-Quattlander, Julian** (Hg.) (2019): *Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit. Ethik und politische Partizipation in interdisziplinärer Perspektive*. Baden-Baden: Nomos (Kommunikations- und Medienethik, 10).
- Bieber, Christoph** (2016): Öffentlichkeit. In: Jessica Heesen (Hg.): *Handbuch Medien- und Informationsethik*. Stuttgart: Metzler, 67–73. DOI: 10.1007/978-3-476-05394-7_9.
- Bundesverfassungsgericht** (1966): Urteil vom 05.08.1966, Aktenzeichen 1 BvR 586/62, 610/63 und 512/64. In: *BVerfG* 20, 162.
- Bundesverfassungsgericht** (1971): 2. Rundfunkurteil („Mehrwertsteuer-Urteil“). *BVerfG* 31, 314. Online verfügbar unter <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv031314.html>, zuletzt aktualisiert am 27.07.1971.
- Communications Committee** (2016): *BBC Charter Review: Reith not revolution. 1st Report of Session 2015–16*. Hg. v. House of Lords. London (HL Paper, 96), online unter <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldcomuni/96/96.pdf>, erstellt 24.02.2016/abgerufen 18.06.2019.
- Department for Culture, Media and Sport** (2006): *Broadcasting. Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation*. London: Stationery Office (Cm, 6925).
- Donges, Patrick** (2016): Funktionsaufträge des Rundfunks. In: Heesen, Jessica (Hg.): *Handbuch Medien- und Informationsethik*. Stuttgart: Metzler, 89–95.
- Filipović, Alexander** (2013): Die Enge der weiten Medienwelt. Bedrohen Algorithmen die Freiheit öffentlicher Kommunikation? In: *Communicatio Socialis* 46(2), 192–208.
- Filipović, Alexander** (2016): Angewandte Ethik. In: Jessica Heesen (Hg.): *Handbuch Medien- und Informationsethik*. Stuttgart: Metzler, 41–49.

- Filipović, Alexander** (2017): Gemeinwohl als medienethischer Begriff. Über öffentliche Kommunikation und gesellschaftliche Mitverantwortung. In: *Communicatio Socialis* 50 (1), 9–19. DOI: 10.5771/0010-3497-2017-1-9.
- Filipović, Alexander** (2019): Alles Habermas!? Alternative Theorien für eine Ethik öffentlicher Kommunikation in Zeiten der Digitalität. In: Bedford-Strohm, Jonas; Höhne, Florian; Zeyher-Quattlender, Julian (Hg.): *Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit. Ethik und politische Partizipation in interdisziplinärer Perspektive*. Baden-Baden: Nomos (Kommunikations- und Medienethik, 10), 219–232. DOI: 10.5771/9783845291802-219.
- Geißler, Rainer; Pöttker, Horst** (Hg.) (2005): *Massenmedien und die Integration ethnischer Minderheiten in Deutschland*. Band 1: Problemaufriss – Forschungsstand – Bibliographie. Bielefeld: transcript Verlag (Medienumbrüche, 9).
- Habermas, Jürgen** (1981a): *Theorie des kommunikativen Handelns*. Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen** (1981b): *Theorie des kommunikativen Handelns*. Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen** (1962/1990): *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Neuaufl. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen** (1990): Vorwort zur Neuauflage 1990. In: Habermas, Jürgen: *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Neuaufl. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 11–50.
- Habermas, Jürgen** (2000/2004): Werte und Normen. Ein Kommentar zu Hilary Putnams Kantischem Pragmatismus. In: Habermas, Jürgen: *Wahrheit und Rechtfertigung*. Erw. Ausgabe des Bandes von 1999. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 271–298.
- Habermas, Jürgen** (2008): Hat die Demokratie noch eine epistemische Dimension? Empirische Forschung und normative Theorie. In: Habermas, Jürgen: *Ach, Europa*. Kleine politische Schriften XI. Frankfurt/Main: Suhrkamp (edition suhrkamp, 2551), 138–191.
- Habermas, Jürgen; Schwering, Markus** (2014): Interview mit Jürgen Habermas: Die Lesarten von Demokratie. In: *Berliner Zeitung*, 16. 06. 2014, online unter <<https://www.berliner-zeitung.de/kultur/interview-mit-juergen-habermas-die-lesarten-von-demokratie-1159050>>, abgerufen 31. 01. 2019.
- Heesen, Jessica** (2015): Ein Fels in der Brandung? Positionen der Medienethik zwischen verflüssigtem Medienbegriff und schwankender Wertebasis. In: Prinzing, Marlis; Rath, Matthias; Schicha, Christian; Stapf, Ingrid (Hg.): *Neuvermessung der Medienethik. Bilanz, Themen und Herausforderungen seit 2000*. Weinheim: Beltz Juventa (Kommunikations- und Medienethik), 86–98.
- Imhof, Kurt** (2003): Politik im „neuen“ Strukturwandel der Öffentlichkeit. In: Nassehi, Armin; Schroer, Markus (Hg.): *Der Begriff des Politischen*. Grenzen der Politik oder Politik ohne Grenzen. Baden-Baden: Nomos (Soziale Welt Sonderband, 14), 401–418.
- Imhof, Kurt** (2008): Theorie der Öffentlichkeit als Theorie der Moderne. In: Winter, Carsten; Hepp, Andreas; Krotz, Friedrich (Hg.): *Theorien der*

- Kommunikations- und Medienwissenschaft. Grundlegende Diskussionen, Forschungsfelder und Theorieentwicklungen. Wiesbaden: VS, 65–89.
- Imhof, Kurt; Blum, Roger; Jarren, Otfried** (Hg.) (2002): *Integration und Medien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Mediensymposium Luzern, 7).
- Jäckel, Michael** (2016): *Mediensoziologie*. In: Heesen, Jessica (Hg.): *Handbuch Medien- und Informationsethik*. Stuttgart: Metzler, 17–25.
- Jarren, Otfried** (2000): *Gesellschaftliche Integration durch Medien? Zur Begründung normativer Anforderungen an Medien*. In: *Medien & Kommunikationswissenschaft* 48(1), 22–41.
- Kant, Immanuel** (1784/1977): *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?* In: Kant, Immanuel: *Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik*, Band 1. Hg. v. Wilhelm Weischedel. Frankfurt a. M.: Suhrkamp (Werkausgabe. 12 Bände, XI), 53–64.
- Karmasin, Matthias** (2011): *Public Value: Zur Genese eines medienstrategischen Imperativs*. In: Karmasin, Matthias; Süssenbacher, Daniela; Gosner, Nicole (Hg.): *Public Value. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 11–25.
- Kepplinger, Hans Mathias** (1998): *Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft*. Freiburg: K. Alber (Alber-Reihe Kommunikation, 24).
- Klaus, Elisabeth** (2017): *Öffentlichkeit als gesellschaftlicher Selbstverständigungsprozess und das Drei-Ebenen-Modell von Öffentlichkeit. Rückblick und Ausblick*. In: Klaus, Elisabeth; Drüeke, Ricarda (Hg.): *Öffentlichkeiten und gesellschaftliche Aushandlungsprozesse. Theoretische Perspektiven und empirische Befunde*. Bielefeld: transcript Verlag (Critical Studies in Media and Communication, 14), 17–38. DOI: 10.14361/9783839430491.
- Koziol, Klaus** (2003): *Öffentlichkeit als hermeneutisches Prinzip medienethischer Reflexion. Eine Krieriologie*. In: Greis, Andreas; Hunold, Gerfried W.; Koziol, Klaus (Hg.): *Medienethik. Ein Arbeitsbuch*. Tübingen: Francke, 19–35.
- Krotz, Friedrich** (2010): *Zivilgesellschaft und Stiftung Medientest*. In: Schicha, Christian; Brosda, Carsten (Hg.): *Handbuch Medienethik*. Wiesbaden: VS, 244–254.
- Lilienthal, Volker** (2009): *Integration als Programmauftrag*. In: *APuZ*(9–10), 6–12.
- Lucht, Jens** (2009): *Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Demokratie*. In: *APuZ*(9–10), 26–32.
- Mersch, Dieter** (2018): *Philosophien des Medialen. „Zwischen“ Materialität, Technik und Relation*. In: Schweppenhäuser, Gerhard (Hg.): *Handbuch der Medienphilosophie*. Darmstadt: WBG, 19–32.
- Münkler, Herfried; Bluhm, Harald** (2001): *Einleitung: Gemeinwohl und Gemein-sinn als politisch-soziale Leitbegriffe*. In: Münkler, Herfried; Bluhm, Harald (Hg.): *Gemeinwohl und Gemein-sinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe*. Berlin: Akademie Verlag, 9–30.
- O’Neill, Onora** (1986): *The Public Use of Reason*. In: *Political Theory* 14(4), 523–551, online unter <http://www.jstor.org/stable/191279>, abgerufen 18.06.2019.
- Pörksen, Bernhard** (2018): *Die große Gereiztheit. Wege aus der kollektiven Erregung*. München: Carl Hanser Verlag.

- Prinzing, Marlis; Rath, Matthias; Schicha, Christian; Stapf, Ingrid** (Hg.) (2015): *Neuvermessung der Medienethik. Bilanz, Themen und Herausforderungen seit 2000*. Weinheim: Beltz Juventa (Kommunikations- und Medienethik).
- Rath, Matthias** (2011a): Public Value für die „Fernsehkinder“ – Zur kooperativen Bildungsverantwortung im Fernsehen. In: Heimbach-Steins, Marianne; Kruip, Gerhard (Hg.): *Kooperative Bildungsverantwortung. Sozialethische und pädagogische Perspektiven auf „Educational Governance“*. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, 183–197.
- Rath, Matthias** (2011b): Public Value oder bonum commune? Anmerkungen zu einem medienethischen Desiderat. In: Karmasin, Matthias; Süßenbacher, Daniela; Gonser, Nicole (Hg.): *Public Value. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 45–56.
- Rößner, Tabea** (2019): Gastkommentar: Debatte über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seine Finanzierung ist unabdingbar. In: *Handelsblatt*, 12. 01. 2019, online unter <https://www.handelsblatt.com/23858354.html>, abgerufen 15. 08. 2019
- Ronneberger, Franz** (1964): Die politischen Funktionen der Massenkommunikationsmittel. In: *Publizistik* 9, 291–304.
- Sarcinelli, Ulrich** (2011): *Medien und Demokratie. Demokratie in Deutschland 2011 – Ein Report der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Friedrich-Ebert-Stiftung, online unter http://www.demokratie-deutschland-2011.de/common/pdf/Medien_und_Demokratie.pdf, abgerufen 18. 06. 2019.
- Serong, Julia** (2017): Die Öffentlich-Rechtlichen und Public Value. Über das ungenutzte Potential des Public-Value-Begriffs. In: *Communicatio Socialis* 50(1), 20–34.
- Rundfunkstaatsvertrag – RStV** (2019): Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien vom 31. August 1991 (Rundfunkstaatsvertrag), zuletzt geändert durch den zweiundzwanzigsten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Einundzwanzigster Rundfunkänderungsstaatsvertrag) vom 15.–26. Oktober 2018 in Kraft getreten am 1. Mai 2019, online unter <http://www.ard.de/download/5385770/Rundfunkstaatsvertrag.pdf>, abgerufen 18. 06. 2019.
- Stapf, Ingrid; Prinzing, Marlis; Filipović, Alexander** (Hg.) (2017): *Gesellschaft ohne Diskurs? Digitaler Wandel und Journalismus aus medienethischer Perspektive*. Baden-Baden: Nomos (Kommunikations- und Medienethik, 5).
- Vlašić, Andreas** (2004): *Die Integrationsfunktion der Massenmedien. Begriffsgeschichte, Modelle, Operationalisierung*. Wiesbaden: VS.
- Winter, Rainer** (2010): Handlungsmächtigkeit und technologische Lebensformen. Cultural Studies, digitale Medien und die Demokratisierung der Lebensverhältnisse. In: Pietraß, Manuela; Funiok, Rüdiger (Hg.): *Mensch und Medien. Philosophische und sozialwissenschaftliche Perspektiven*. Wiesbaden: VS (Medienbildung und Gesellschaft, 14), 139–157.

Über den Autor

Alexander Filipović, Dr. theol., Professor für Medienethik an der Hochschule für Philosophie München. Email: alexander.filipovic@hfph.de