

Corinne Schweizer

Antagonismus oder rationaler Diskurs?

Medienpluralität in Europa und die Rolle des öffentlichen Rundfunks

Zusammenfassung

Welche Rolle spielt der öffentliche Rundfunk, wenn es um die Medienpluralität geht? Während die einen ihn als gänzlich positiven Beitrag für eine vielfältige Medienlandschaft sehen, werfen ihm andere Marktverzerrung und politischen Parallelismus vor. Der vorliegende Beitrag beleuchtet das vielschichtige Verhältnis zwischen öffentlichem Rundfunk und Medienpluralität von zwei Seiten: Aus Sicht der sich wandelnden theoretischen Konzeptionen und Regulierungsziele und auf Basis empirischer Erhebungen des EU Media Pluralism Monitor. So wird einerseits gezeigt, dass nicht vermeintliche Marktverzerrung, sondern vor allem fehlende soziale Inklusion die Pluralität des öffentlichen Rundfunks einschränken. Andererseits wird die Adaption einer antagonistischen Sicht auf die Medienpluralität vorgeschlagen. Anhand von vier aktuellen Baustellen des öffentlichen Rundfunks wird diese neue Sicht mit der gängigen deliberativen Sicht verglichen.

Abstract

What is the role of public service broadcasting when it comes to media plurality? While some see these organizations as a wholly positive contribution to a diverse media landscape, others accuse them of market distortion and political parallelism. This contribution provides a twofold examination of the multi-layered relationship between public service broadcasting and media plurality: From the perspective of changing theoretical concepts and regulatory goals, and based on the empirical analysis of the EU Media Pluralism Monitor. On the one hand, this examination shows that it is not market distortion, but the lack of social inclusion that limits the plurality of public service broadcasting. On the other hand, the adaptation of an antagonistic view on media plurality is suggested. Using four current discussions on public service broadcasting, it compares this view with the standard deliberative view.

1 Wer möchte denn keine blühende Medienlandschaft?

Pluralität¹ ist nicht nur ein Grundbegriff der politischen Theorie zur liberalen Demokratie, sondern auch ein wichtiges Konzept in der Medienforschung

1 Pluralität wird hier grundsätzlich als Synonym sowohl für Pluralismus als auch für Vielfalt verwendet. Eine Diskussion über mögliche unterschiedliche Deutungen

und -politik. Diese sogenannte Medienpluralität zielt auf zwei Zustände ab: Einerseits auf eine „externe Pluralität“, also eine vielfältige Medienlandschaft, in der möglichst viele unterschiedliche Medienorganisationen vertreten sind, die möglichst vielen unterschiedlichen Personen oder Gruppen gehören. Andererseits auf eine „interne Pluralität“, die in einer vielfältigen Berichterstattung und Mediengestaltung zum Ausdruck kommt, in der möglichst viele verschiedene Meinungen, Werte und Interessen transportiert und alle gesellschaftlichen Gruppierungen gleichberechtigt repräsentiert werden (vgl. Klimkiewicz 2017, 197).

Als medienpolitisches Konzept ist Pluralität relativ unumstritten. Denn wer möchte keine blühende Medienlandschaft, keine breite Berichterstattung? Während andere Begriffe wie ‚Qualität‘, oder ‚Öffentliches Interesse‘, zunehmend in Frage gestellt werden, löst die Medienpluralität – zumindest in liberalen Demokratien – nur positive Reaktionen aus: „[...] pluralism and diversity not only have become indisputable values, but also rank among the few politically correct criteria for assessing media performance and regulation“ (Karpinnen 2008, 27). So wundert es denn auch nicht, dass auch die Europäische Union den Pluralitätsbegriff in ihrer Grundrechtecharta verankert hat: „Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet“, heißt es in Art. 11, Abs. 2.

Bei genauerer Betrachtung des Pluralitätsbegriffs ergeben sich jedoch theoretische und methodologische Herausforderungen. Erstens kann das Konzept der Pluralität theoretisch unterschiedlich ausgelegt werden. Medienforschende vertreten in der Regel entweder eine liberale oder deliberative, neuerdings aber auch eine antagonistische Sicht. Diese Sichtweisen sind mit unterschiedlichen Prämissen für die Anwendung des Begriffs im Medienbereich verbunden. Zweitens ist bisher weder abschließend geklärt, wie Pluralität im Medienbereich richtig gemessen wird, noch ist die damit verbundene Frage beantwortet, wie viel Pluralität und wie viel Pluralitätsförderung im Medienbereich denn eigentlich wünschenswert bzw. nötig sind.

Schließlich stellt sich die für diese Ausgabe zentrale Frage, inwiefern denn der öffentliche Rundfunk zur Medienpluralität beiträgt. Ist er, wie seine Befürworterinnen und Befürworter argumentieren, eine „essentielle Intervention und ein gänzlich positiver Beitrag zu einer pluralistischeren

bieten beispielsweise Freedman (vgl. 2011, 17–19) und Raeijmaekers/Maesele (vgl. 2015, 1050–1051).

Medienökologie“ (Barnett 2015, 45, eigene Übersetzung)? Oder stimmt, was Kritikerinnen und Kritiker, u. a. die privat-kommerzielle Konkurrenz im Medienbereich, aber auch identitäre Bewegungen, äußern: Dass der öffentliche Rundfunk eine „homogene und zentral diktierte Nachrichtenagenda“ (ebd.) hat und in einigen Ländern gar nur die Meinung der politischen Elite rapportiert? Und dass die öffentliche Finanzierung des Rundfunks den Markt verzerrt und so Pluralität unterdrückt?

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit diesen Fragen zur Pluralität im Medienbereich. Sie stellen sich gerade auch vor dem Hintergrund des technologischen Wandels, der Globalisierung der Medienmärkte und der zunehmend angespannten finanziellen Lage der traditionellen Medien angesichts einer sich verändernden Mediennutzung. Der erste Teil diskutiert die angesprochenen theoretischen Sichtweisen auf den Pluralitätsbegriff (Kap. 2). Der zweite Teil befasst sich mit den medienpolitischen Instrumenten, die zur Förderung und Sicherung von Medienpluralität eingesetzt werden und deren Herausforderung durch die Konvergenz (Kap. 3). Der dritte Teil ist der Pluralitätsmessung gewidmet und den Indikatoren des *EU Media Pluralism Monitor* (MPM) (Kap. 4). Der vierte Teil nutzt all diese Bausteine, um die Frage zu beantworten, ob der öffentliche Rundfunk zur Medienpluralität beiträgt (Kap. 5). Abschließend werden einige aktuelle Baustellen des öffentlichen Rundfunks aus der Perspektive der Medienpluralität diskutiert (Kap. 6).

2 Theoretische Ansätze zur Medienpluralität

Überlegungen zur Medienpluralität sind jeweils eng verknüpft mit einem bestimmten Verständnis von Demokratie (vgl. Raeijmaekers/Maesele 2015, 1044). In der Medienforschung wurden bisher zwei Sichtweisen verwendet: Die liberale bzw. ökonomische und deliberative bzw. liberaldemokratische Sicht – wobei die zweite Sicht in der Regel als Kritik an der ersten formuliert wird. Eine weitere, die antagonistische Sicht, die in der postmodernen Theorie verankert ist, gewinnt in der politischen Philosophie zunehmend an Popularität und wird inzwischen auch von ersten Medienforschenden angewendet (vgl. Cammaerts 2009; Carpentier 2018). Wie wir später sehen werden (siehe Abschnitte 5.1 und 6), ermöglicht diese antagonistische, also konfliktorientierte Sicht eine alternative Deutung der Herausforderungen des öffentlichen Rundfunks im 21. Jahrhundert.

2.1 Medienpluralität aus liberaler Sicht

Eine liberale bzw. ökonomische Sicht auf die Medien geht davon aus, dass diese als eine unparteiische Instanz zwischen demokratischen Institutionen und den Bürgerinnen und Bürgern vermitteln (vgl. Raeijmaekers/Maesele 2015, 1044–1045). „By representing individuals’ divergent needs and views, media inform political elites about disputes, which can subsequently be addressed within political institutions“ (ebd., 1045). Die Medien sollen also Informationen sammeln und bereitstellen, und zwar möglichst genaue und objektive. Medien sind in dieser Sicht ein ‚Spiegel der Gesellschaft‘ oder ein ‚Marktplatz für Ideen‘. Sie bieten nicht nur möglichst viel Auswahl, sondern orientieren sich auch an den gesellschaftlichen Mehrheits- und Machtverhältnissen, die sie dann abbilden (vgl. McQuail 2007, 44; 49).

In dieser Sichtweise wird ein staatlicher Eingriff in den Medienmarkt grundsätzlich abgelehnt (vgl. McQuail 2007, 44; Raeijmaekers/Maesele 2015, 1045). Denn Medienpluralität wird, so die Argumentation, vor allem dadurch erreicht, dass es zu einem freien Wettbewerb um die Gunst der Konsumentinnen und Konsumenten kommt und diesen entsprechend viele Möglichkeiten geboten werden. Die Freiheit der Medien, verschiedene Angebote auf Basis von Nutzungsinteressen bereitzustellen und gemäß journalistischen Grundsätzen zu handeln, werde durch staatliche Eingriffe eher in Gefahr gebracht, als unterstützt. Deshalb: „Maximum benefit is secured by minimum restraints on media business activity and an absence of non-economic valuation of media activity“ (McQuail 2007, 44).

2.2 Medienpluralität aus deliberativer Sicht

Eine liberal-demokratische bzw. deliberative Sicht auf die Medien geht davon aus, dass diese Öffentlichkeit konstruieren und so zu einem geteilten moralischen Rahmen beitragen (vgl. Raeijmaekers/Maesele 2015, 1045–1046). Medien ermöglichen eine Debatte zwischen Bürgerinnen und Bürgern zu gesellschaftlichen Problemen und schaffen im Idealfall einen Konsens. Medienforschende beziehen sich in der Regel auf Jürgen Habermas², wenn

2 In der Regel beziehen sich Forschende auf Habermas’ *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (1962) und die *Theorie des Kommunikativen Handelns* (1981).

sie einen ‚rationalen Diskurs‘ fordern und auf die Elemente seiner Diskursethik verweisen: „reflexive, impartial, reasoned exchange of validity claims where only the force of the better argument ‘wins out’“ (ebd., 1046). Die Medien sollen also Minderheiten und etablierte Akteure gleichberechtigt behandeln und so zu diesem rationalen Diskurs beitragen (vgl. McQuail 2007, 44; 49).

Staatliche Eingriffe in den Medienmarkt sind aus dieser Sicht nicht nur gerechtfertigt, sondern nötig, um die genannten Ziele zu erreichen. Gerade eine ‚positive Diskriminierung‘ von Minderheiten durch medienpolitische Maßnahmen (siehe Abschnitt 3) ist denkbar. Denn es wird befürchtet, dass privat-kommerzielle Medien aufgrund ihrer Strategien der Vereinfachung, Personalisierung und fehlenden Kontextualisierung und ihrer Orientierung am Mehrheitsgeschmack einen rationalen Diskurs nicht ermöglichen können (vgl. Raeijmaekers/Maesele 2015, 1046). Ein wichtiges medienpolitisches Ziel ist in dieser Sicht aber auch eine generelle Offenheit der Medien für verschiedene Stimmen – entsprechend wird hier große Hoffnung in partizipatorische und Online-Medien gesetzt.

2.3 Medienpluralität aus antagonistischer Sicht

Eine antagonistische bzw. postmoderne Sicht auf die Medien geht davon aus, dass diese ein Ort des Konflikts und der ideologischen Auseinandersetzung sind (vgl. Raeijmaekers/Maesele 2015, 1046–1047). Ein durch die Medien organisierter rationaler Diskurs, der zu einem Konsens führt, sei generell nicht möglich, so die Argumentation. Denn dazu seien die Gegensätze zwischen den verschiedenen Positionen in der Gesellschaft schlicht zu groß. Medienforschende beziehen sich in der Regel auf Chantal Mouffe³, wenn sie sagen, dass jeder Konsens immer auch mit Exklusion verbunden ist und dass ein sogenannt ‚rationaler‘ Diskurs immer die moderaten Stimmen gegenüber denen bevorzuge, die im aktuellen Status quo als extrem erscheinen.

Bisher wurde nur wenig dazu geschrieben, welche Art der Medienpolitik aus einer antagonistischen Sicht wünschenswert ist. Wichtig sei

3 In der Regel beziehen sich Forschende auf Mouffes *The Democratic Paradox* (2000) und *On the Political* (2005).

jedoch, so Freedman (vgl. 2011, 22), dass sich Medienpluralität nicht in Zahlen messen lasse, sondern daran erkennbar sei, dass fundamentale gesellschaftliche Konflikte erkannt und aufgezeigt würden. Medienstrukturen sollen so gestaltet werden, dass es den Journalistinnen und Journalisten möglich ist, auf Machtmissbrauch, Ungleichheit und Möglichkeiten des Wandels zu fokussieren und sogar zum Protest aufzurufen (vgl. Raeijmaekers/Maesele 2015, 1047). Gemäß Karppinen (vgl. 2008, 40) will eine solche Sichtweise also erreichen, dass sich die Medien ganz an der kritischen Frage nach der Macht ausrichten.

3 Medienpolitische Instrumente zur Pluralitätsförderung

In Europa werden drei medienpolitische Instrumente angewendet, um Medienpluralität sicherzustellen. Erstens wird versucht, Medienkonzentration, also die „Zusammenballung ökonomischer und publizistischer Größen“ (Puppis 2010, 86) im Medienbereich, zu verhindern. Zweitens wird versucht, interne und externe Medienpluralität durch staatliche Subventionen bzw. öffentliche Mittel zu fördern. Drittens wird versucht, durch das Festlegen von Programmnormen auf die Pluralität der Medieninhalte einzuwirken. Auf Basis einer vergleichenden Studie von Arnold (vgl. 2014) wird hier in aller Kürze gezeigt, inwiefern die EU-Mitgliedstaaten⁴ diese drei medienpolitischen Instrumente anwenden und welche Herausforderungen sich aktuell durch den Medienwandel ergeben. Abschließend wird beschrieben, was die EU selbst zur Sicherung von Medienpluralität unternimmt.

3.1 Medienkonzentrationsbestimmungen

Theoretisch könnte Medienkonzentration durch medienspezifische Vorschriften in den allgemeinen Wettbewerbsgesetzen der EU-Mitgliedstaaten gesichert werden. Solche medienspezifischen Fusionsvorschriften sind jedoch relativ selten: Gemäß Arnold (vgl. 2014, 203) haben nur sechs der damals 27 EU-Mitgliedstaaten – Bulgarien, Deutschland, Großbritannien,

4 Das 2013 in die EU aufgenommene Kroatien wurde in der Studie noch nicht berücksichtigt. Entsprechend untersuchte Arnold (vgl. 2014, 135) 27 der heute 28 EU-Mitgliedstaaten.

Griechenland, Irland und Österreich – tiefere Schwellenwerte für den Medienmarkt festgelegt oder eine Klausel, die besagt, dass Medienfusionen im Ermessen von Wettbewerbsbehörden bzw. der Regierung liegen (vgl. ebd., 197). In Deutschland gilt für Medienfusionen ein achtmal tieferer Schwellenwert als bei sonstigen Fusionen (Art. 38 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen), wo eine Prüfung erst ab 500 Mio. Umsatz unionsweit bzw. 25 Mio. Umsatz in Deutschland vorgesehen ist (Bundeskartellamt o. J.).

Häufiger als in Wettbewerbsgesetzen finden sich sektorspezifische Vorschriften zur Medienkonzentration in den nationalen Gesetzen über audiovisuelle Medien. Die meisten EU-Mitgliedstaaten haben Vorschriften zur Eindämmung von Medienkonzentration im Rundfunksektor erlassen (vgl. Arnold 2014, 204). In vier Fällen sind dies relativ vage Bestimmungen, wonach eine dominante Stellung zu vermeiden sei. In 16 Ländern wurden jedoch konkrete Modelle festgelegt: So gibt es Einschränkungen bei der Zahl der Lizenzen, die ein Medienunternehmen halten darf, beim Zuschauermarktanteil, bei den Besitzanteilen oder bei den Einnahmen (vgl. ebd., 205).

Aufgrund der technischen Konvergenz – also dem Zusammenwachsen der hinter Rundfunk, Telekommunikation und Computern stehenden Technologien aufgrund der Digitalisierung (vgl. Puppis 2010, 66) – hat die ‚crossmediale‘ Konzentration an Bedeutung gewonnen. Entsprechend wäre eine konvergente Regulierung wichtig, die Machtballungen über verschiedene Medienmärkte hinweg verhindern kann. Es gibt jedoch nur in acht EU-Mitgliedstaaten – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Österreich, Slowenien, Slowakei und Zypern – Vorschriften zur crossmedialen Konzentration (vgl. Arnold 2014, 204). Und nur in Deutschland und der Slowakei wird auch der den audiovisuellen Medien vorgelagerte Markt – die zugangsrelevanten Dienste für digitales Fernsehen und Pay-TV – in der medienspezifischen Konzentrationskontrolle mitefassen (vgl. ebd.).

3.2 Öffentliche Finanzierung

Mit Ausnahme von Luxemburg gibt es in allen EU-Mitgliedstaaten einen öffentlichen Rundfunk. Arnold (vgl. 2014, 185) zufolge kann im Wesentlichen zwischen einer Finanzierung durch Direktzuschüsse des Staates und einer Finanzierung durch Rundfunkgebühren unterschieden werden.

Zudem finanzieren sich die öffentlichen Rundfunkorganisationen in 16 EU-Mitgliedstaaten zusätzlich über Werbeeinnahmen. Die verschiedenen Finanzierungsformen haben jeweils Vor- und Nachteile (vgl. ebd., 196): Rundfunkgebühren machen die öffentlichen Rundfunkorganisationen weniger abhängig vom Willen der Regierung als Direktzuschüsse; ein hoher Werbeanteil führt in der Regel zu Kommerzialisierungstendenzen.

Die Presse wird in fast allen EU-Mitgliedstaaten ‚indirekt‘ durch Steuererleichterungen subventioniert: Außer in Bulgarien und der Slowakei gilt für Zeitungen und Zeitschriften in allen Ländern ein reduzierter Mehrwertsteuersatz (vgl. Arnold 2014, 187). Neuerdings ist es den EU-Mitgliedsländern auch erlaubt, diese Steuerreduktion auf E-Publikationen und damit Online-Medien auszuweiten (vgl. Europäischer Rat 2018). In acht Ländern – Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich und Schweden – existieren zudem umfangreiche ‚direkte‘ Pressesubventionsmodelle, die die Produktion oder den Vertrieb unterstützen (vgl. Arnold 2014, 187–189). In zehn weiteren Ländern – Estland, Finnland, Irland, Lettland, Polen, Portugal, Slowenien, Slowakei, Spanien und Tschechien – werden gezielt Printmedien von sozialer und kultureller Relevanz gefördert.

Elf EU-Mitgliedstaaten – Belgien (Flandern), Dänemark, Irland, Italien, Litauen, Lettland, die Niederlande, Österreich, Polen, Slowenien und Tschechien – haben Maßnahmen zur Förderung des privaten Rundfunks implementiert: „Sie werden insbesondere für Rundfunkangebote vergeben, die über einen öffentlichen Mehrwert verfügen und von besonderer Bedeutung für die jeweilige nationale Kultur sind“ (Arnold 2014, 191). In vielen Ländern sowie auf EU-Ebene existieren zudem Filmförderprogramme und Fonds zur Unterstützung der nationalen audiovisuellen Medienindustrie (vgl. ebd., 190). Filmförderprogramme gibt es auch auf europäischer Ebene, zum Beispiel das MEDIA-Programm der EU (vgl. Europäische Kommission 2019).

Auch die öffentliche Finanzierung könnte an die Konvergenz angepasst werden. Nur wenige Länder haben aber bisher ‚konvergente‘ Medienförderungsmodelle eingeführt, bei denen sich alle publizistischen Massenmedien bewerben können (vgl. ebd., 192): Italien macht bei der Vergabe von Medienförderung keinen Unterschied zwischen Rundfunkveranstaltern und Verlagen, Litauen unterstützt bildende und kulturelle Aktivitäten von ‚öffentlichen Informationsanbietern‘ und in den Niederlanden existiert ein plattformneutraler Medienfonds unter anderem für innovative Projekte oder Angebote, die sich an Minderheiten richten.

3.3 Programmnormen

Die EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste gibt den Ländern einige Mindeststandards für audiovisuelle Medieninhalte vor. Darunter auch Ausstrahlungs- und Produktionsquoten (vgl. Arnold 2014, 208–209) für bestimmte Inhalte. Konkret sollen „Fernsehveranstalter den Hauptanteil ihrer Sendezeit, die nicht auf Nachrichten, Sportberichten, Spielshows, Werbeleistungen, Videotextleistungen und Teleshopping entfallen, der Sendung von europäischen Werken vorbehalten“ (Art. 16 AVMD-R). Außerdem sollen „Fernsehveranstalter mindestens 10 % ihrer Sendezeit [...] oder [...] mindestens 10 % ihrer Haushaltsmittel für die Programmgestaltung der Sendung europäischer Werke von Herstellern vorbehalten, die von den Fernsehveranstaltern unabhängig sind“ (Art. 17 AVMD-R). Einige Staaten haben diese Quoten freiwillig erhöht, andere haben sie durch im Inland bzw. in einer Landessprache produzierte Inhalte ergänzt (vgl. ebd., 212).

Daneben haben fast alle EU-Mitgliedstaaten für ihre Fernsehveranstalter weitere Programmnormen festgelegt. Diese betreffen entweder sprachliche, kulturelle oder regionale Eigenheiten des Landes, bestimmte Programmgenres oder den Anteil an Eigenproduktionen (vgl. Arnold 2014, 213–215). Fernsehveranstalter müssen also beispielsweise Minderheitensprachen berücksichtigen oder einen Anteil des Programms in der Landessprache senden; sie müssen regionale Unterschiede berücksichtigen oder Lokalnachrichten ausstrahlen; und sie müssen einen Anteil des Programms der Kultur, Bildung, Unterhaltung, Nachrichten, Kinderprogramme oder Dokumentationen widmen. Für den öffentlichen Rundfunk gibt es zusätzliche „vage oder konkrete Anforderungen, ein vielfältiges Programm anzubieten, welches Informations-, Bildungs- und Kultursendungen enthält“ (ebd., 215).

Angesichts des Medienwandels werden diese Programmnormen zunehmend auf den Onlinebereich ausgeweitet. So gelten die in den Leistungsaufträgen öffentlicher Rundfunkorganisationen festgelegten Programmnormen inzwischen grundsätzlich auch für ihre digitalen und Onlineangebote (vgl. Schweizer 2019). In der revidierten AVMD-Richtlinie werden zudem neu auch *Video-on-Demand* und *Video-Sharing*-Plattformen erfasst. Die Plattformen müssen künftig nicht nur strengeren Regeln im Bereich des Jugendschutzes oder der kommerziellen Kommunikation genügen. Der Katalog von Netflix beispielsweise muss nun

auch mindestens 30 % europäische Werke enthalten (vgl. Europäische Kommission 2018).

3.4 Die ‚weichen‘ Maßnahmen der EU

Die EU beschäftigt sich regelmäßig mit der Medienpluralität (vgl. Harcourt 2016). 2011 hat das EU-Parlament die Kommission gar dazu aufgerufen, eine Richtlinie zu „Media Freedom, Media Pluralism and Independent Governance“ zu erarbeiten – jedoch ohne Erfolg. Eine durch die Kommission eingesetzte hochrangige Expertengruppe hat stattdessen 2013 einen Bericht mit Empfehlungen zur Medienpluralität publiziert. Daraus hat die Kommission eigene Empfehlungen abgeleitet, u. a. eine unabhängige Behörde zum Monitoring von Medienfreiheit und Pluralität, Medienförderung, die Integration von Medienpluralität in die Wettbewerbsregeln der EU oder eine plurale Medienlandschaft als Voraussetzung für den EU-Beitritt (vgl. Harcourt 2016, 134–135).

Die EU finanziert außerdem verschiedene Projekte zur Medienpluralität. Dazu gehört der *Media Pluralism Monitor* (MPM), ein Projekt, das Indikatoren zur Messung von Pluralität entwickelt und getestet hat, und seit 2014 jährlich einen Bericht zur Situation in der EU publiziert (vgl. Harcourt 2016, 137–138; CMPF 2018a). Das Projekt war 2009 an der Katholischen Universität Leuven in Zusammenarbeit mit der Jönköping International Business School, der Central European University in Ungarn und Ernest & Young angestoßen worden. Seit 2014 wird der Monitor von der EU finanziell unterstützt, seit 2016 wird er offiziell am EU-finanzierten Zentrum für Medienpluralität und Medienfreiheit (CMPF) an der Universität Florenz in Zusammenarbeit mit der Central European University durchgeführt.

Die EU hat also auf die wahrgenommenen Bedrohungen der Medienpluralität bisher mit eher ‚weichen‘ Maßnahmen reagiert (vgl. Harcourt 2016, 142–143). Dies liegt unter anderem daran, dass es der Kommission an einer rechtlichen Grundlage für eine Medienpluralitätsdirektive fehlt. Hoffnung sieht Harcourt (2014, 143) jedoch beim Wettbewerbsrecht und bei strengeren Transparenzbestimmungen: „In terms of hard law, the European Commission’s efforts aimed at applying existing company law to media enterprises and strengthening transparency are gaining ground.“ Außerdem könne die 2014 von der Kommission gegründete Europäische

Regulierungsgruppe für audiovisuelle Mediendienste (ERGA), die diese bei Themen der AVMD-Richtlinie berät, eine wichtige Rolle spielen (vgl. ebd., 138; 143).

4 Die (schwierige) Messung von Medienpluralität

Ein wichtiger Grund, warum Medienpluralität als medienpolitisches Konzept weniger umstritten ist als beispielsweise Qualität oder Freiheit, ist ihre etwas einfachere Messbarkeit (vgl. McQuail 2007, 42). Messbarkeit bzw. der Rückgriff auf quantitative Daten als Grundlage für Entscheidungen wird in der Medienpolitik generell immer wichtiger (vgl. Karppinen 2016, 289). Im Folgenden wird diskutiert, wo eine Messung der Medienpluralität grundsätzlich ansetzen könnte und welche Probleme mit solchen Indikatoren verbunden sind. Danach werden die Indikatoren des EU Media Pluralism Monitor (MPM) vorgestellt und gleichzeitig die wichtigsten Ergebnisse für das Jahr 2017 kurz zusammengefasst.

4.1 Mögliche Pluralitätsindikatoren und kritische Überlegungen

Die Messung von Medienpluralität kann an ganz unterschiedlichen Stellen ansetzen. Gemäß McQuail (vgl. 2007, 48–50) können Forschende die Pluralität der Quellen, der Inhalte, der Kanäle, des Publikums oder des gesamten Mediensystems messen. Sie können außerdem die Pluralität innerhalb verschiedener Genres messen, also beispielsweise politische Ideologien, repräsentierte Ethnien oder abgebildete Regionen. Je nach theoretischem Hintergrund der Studie – siehe dazu Abschnitt 2 – sind vier verschiedene Fragestellungen denkbar: Bildet die Berichterstattung die Verhältnisse in der Gesellschaft exakt ab? Sind alle Gruppen gleichberechtigt repräsentiert? Hat das Publikum möglichst viel Auswahl? Oder ist das Mediensystem offen für möglichst viel Beteiligung?

Laut Gibbons (vgl. 2015, 15) ist die Frage, wie viel Medienpluralität genug ist, nicht abschließend zu klären. Deshalb würde oft vermieden, konkrete Schwellenwerte festzulegen, oder man orientiere sich schlicht an den aktuellen Begebenheiten (vgl. ebd., 23). Er plädiert dafür (vgl. ebd., 24–25), nicht danach zu fragen, wie adäquat ein

Medienmarkt zu einer funktionierenden Demokratie beiträgt. Stattdessen solle danach gefragt werden, ob die Mediennutzenden allen wichtigen Standpunkten zu einem Thema ausgesetzt würden. Diese wichtigen Standpunkte zu definieren und dann empirisch zu identifizieren sei einfacher, als nach der Vorstellung einer funktionierenden Demokratie zu fragen.

Obwohl die empirische Messung von Medienpluralität durchaus Erkenntnisgewinn bringen könne, so sei sie nicht unproblematisch, argumentiert Karppinen (vgl. 2016, 288). Denn Messindikatoren seien niemals neutral, sondern spiegelten immer auch die theoretisch-politischen Annahmen derjenigen wider, die sie festlegen. Als Beispiel dafür nennt Karppinen den *Diversity Index*, der *US Federal Communications Commission* (FCC). Der 2003 eingeführte und 2004 wieder abgeschaffte Index – der die Marktanteile der Medienunternehmen bei Zeitungen, Radio, Kabelfernsehen und Internet gewichtet und addiert hat (vgl. Just 2009, 106–109) – habe klar die ökonomische Ausrichtung der FCC und deren Wunsch nach Deregulierung reflektiert (vgl. ebd., 290).

Der MPM, dessen Ergebnisse für das Jahr 2017 als nächstes vorgestellt werden, misst Medienpluralität anhand von insgesamt 200 Indikatoren (vgl. CMPF 2018b). Gibbons (2015, 17) hält ihn deswegen für „ziemlich komplex“. Karppinen (vgl. 2016, 290) sieht jedoch genau in der großen Zahl an Indikatoren einen Vorteil: So biete der MPM einen ‚ganzheitlichen‘ Ansatz und folge nicht nur einer ideologischen Richtung. Ebenfalls positiv am MPM sei, dass die Indikatoren und der Ablauf des Evaluationsprozesses völlig transparent seien (vgl. Karppinen 2016, 290–291). Gemäß Harcourt (vgl. 2016, 137) ist der MPM eine wichtige Diskussionsgrundlage über die Situation in verschiedenen Ländern, die die EU aus politischen und rechtlichen Gründen nicht selbst adressieren kann.

4.2 Indikatoren und Ergebnisse des EU Media Pluralism Monitor

Der MPM unterscheidet grundsätzlich zwischen rechtlichen, ökonomischen und sozio-demografischen Indikatoren (vgl. Valcke u. a. 2015). Der Fragebogen, der über die Jahre leicht angepasst wurde, verlangt für diese Indikatoren entweder Ja-Nein-Antworten, genaue Werte oder eine Evaluation auf einer dreistufigen Skala: tiefes Risiko (grün),

mittleres Risiko (gelb) und hohes Risiko (rot). Auch der Jahresbericht arbeitet mit diesen Ampelfarben. Im Jahresbericht werden die Einschätzungen in vier ‚Risikobereichen‘ gebündelt: ‚Grundsätzliche Schutzmaßnahmen‘, ‚Marktpluralität‘, ‚politische Unabhängigkeit‘, und ‚soziale Inklusion‘. Für das Jahr 2017⁵ haben die beteiligten Forschenden neben den 28 EU-Mitgliedstaaten die drei Anwärter auf eine EU-Mitgliedschaft – Nordmazedonien, Serbien und die Türkei – miterhoben.

Bei den ‚grundsätzlichen Schutzmaßnahmen‘ für Medienpluralität und eine demokratische Gesellschaft zeigt sich in den erhobenen Ländern für 2017 ein recht positives Bild: In 16 Ländern (v. a. in Westeuropa) besteht ein tiefes, in 14 Ländern (v. a. in Süd- und Osteuropa) ein mittleres und nur in der Türkei ein hohes Risiko. Im grünen Bereich befinden sich die Indikatoren ‚Freiheit der Meinungsäußerung‘, ‚professionelle journalistische Standards‘ und die ‚Unabhängigkeit und Effektivität von Regulierungsbehörden‘. Im gelben Bereich befinden sich hingegen das ‚Recht auf Informationen‘ sowie ‚Universalität traditioneller Medien und Zugang zum Internet‘.

Bezüglich der ‚Marktpluralität‘ kommt der MPM 2017 zu einem weniger guten Ergebnis: Nur zwei Länder – Deutschland und Frankreich – haben hier insgesamt ein tiefes Risiko. 23 Länder haben ein mittleres und sechs Länder – Bulgarien, Estland, Finnland, Polen, Rumänien und Tschechien – haben gar ein hohes Risiko in diesem Bereich. Alarm schlägt der MPM 2017 vor allem bezüglich des Indikators ‚Medienkonzentration‘: Hier sind die EU-Mitgliedsländer insgesamt im roten Bereich. Alle anderen Indikatoren – ‚Transparenz beim Eigentum‘, ‚crossmediale Konzentration‘, ‚kommerzieller und Eigentümer-Einfluss auf Inhalte‘ sowie ‚Lebensfähigkeit‘ sind im gelben Bereich.

Bezüglich der ‚politischen Unabhängigkeit‘ sind die Ergebnisse für 2017 recht unterschiedlich: Neun Länder haben ein tiefes, 18 Länder ein mittleres, und 4 Länder – Polen, Ungarn, Slowenien und die Türkei – haben hier ein hohes Risiko. Ein einziger Indikator – ‚Medien in demokratischen Wahlen‘ – ist im grünen Bereich. Die vier anderen Indikatoren – ‚politische Unabhängigkeit der Medien‘, ‚redaktionelle Autonomie‘, ‚staatliche Regulierung und Unterstützung des Mediensektors‘

5 Der MPM 2017 ist der aktuellste; ein Monitor für das Jahr 2020 wird zurzeit vorbereitet.

und ‚Unabhängigkeit des öffentlichen Rundfunks‘ – sind hingegen im gelben Bereich.

Nicht gut schneiden die erhobenen Länder bei der ‚sozialen Inklusion‘ ab: Nur vier Länder – Dänemark, Frankreich, die Niederlande, Schweden – haben ein tiefes, 21 Länder ein mittleres und sechs Länder – Griechenland, Luxemburg, Malta, Nordmazedonien, Rumänien und die Türkei – haben hier ein hohes Risiko. Die drei erhobenen Nicht-EU-Mitgliedstaaten schneiden insbesondere schlecht ab beim ‚Zugang der Frauen zu Medien‘. Alle anderen Indikatoren sind im gelben Bereich: ‚Zugang für Minderheiten‘, ‚Zugang für lokale/regionale Gemeinschaften‘, ‚Zugang für Menschen mit Behinderungen‘, und ‚Medienbildung‘.

5 Trägt der öffentliche Rundfunk zur Medienpluralität bei?

Auf Basis der bisherigen Überlegungen kann nun die Beziehung zwischen dem öffentlichen Rundfunk und der Medienpluralität evaluiert werden. Ist der öffentliche Rundfunk eine „essentielle Intervention und ein gänzlich positiver Beitrag zu einer pluralistischeren Medienökologie“ (Barnett 2015, 45, eigene Übersetzung)? Oder haben Kritikerinnen und Kritiker recht, die ihm Wettbewerbsverzerrung und politischen Parallelismus vorwerfen? Diese Fragen werden zuerst auf Basis der theoretischen Annahmen und des Wandels der Regulierungsziele diskutiert. Danach wird mit Hilfe des EU Media Pluralism Monitors (vgl. CMPF 2018c) und einiger weiterer Studien besprochen, welche Antwort die Pluralitätsmessung auf diese Frage gibt.

5.1 Die Regulierungsziele des öffentlichen Rundfunks im Wandel

Als die ersten öffentlichen Rundfunkorganisationen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gegründet wurden, war Medienpluralität nicht das Ziel nationaler Rundfunkpolitik. Den Regierungen ging es damals einerseits darum, die wenigen für Telefonie und Rundfunkverbreitung verfügbaren terrestrischen Frequenzen zu nutzen. Andererseits wurde das Radio wegen des Kriegs zur Verbreitung politischer Propaganda bzw. für die ‚geistige Landesverteidigung‘ eingesetzt. Entsprechend waren die damaligen medienpolitischen Aktivitäten klar nicht der Pluralität,

sondern der Zentralisierung gewidmet: „Policy was made by national governments for centrally chosen objectives. Both commercial and public monopolies made provisions that served centralizing rather than diversifying ends“ (McQuail 2007, 45).

Im Laufe der Jahrzehnte gewann jedoch die Idee des ‚öffentlichen Interesses‘ an Bedeutung in der Rundfunkpolitik. In den damit verbundenen Zielen – Universalismus, hochwertige Inhalte, politische Ausgewogenheit, Verhinderung von Monopolen – ist die Medienpluralität im Kern angesprochen. Die bereits beschriebenen medienpolitischen Instrumente zur Pluralitätssicherung (siehe Abschnitt 3) wurden schrittweise eingeführt und damit auch das Angebot für ethnische, kulturelle oder sprachliche Minderheiten verbessert. So wurde der öffentliche Rundfunk zu einer Instanz zur Förderung der Medienpluralität. „At the high point of what might be called the public broadcasting regime in Europe [...] many media systems did in practice conform to the ideas of diversity in political and cultural terms that have been outlined“ (McQuail 2007, 46).

Viele Jahre lang wurde der öffentliche Rundfunk deshalb auch mit der Idee der deliberativen Demokratie (siehe Abschnitt 2.2) in Verbindung gebracht: „[...] the Habermasian public sphere approach has long been mobilised as a normative backbone in debates on media structure and policy, for instance in defence of public service broadcasting“ (Karpinen 2008, 35). Es wurde also argumentiert, dass es insbesondere dem öffentlichen Rundfunk mit seiner Verpflichtung zum Universalismus und zur politischen Ausgewogenheit gelinge, einen rationalen Diskurs über gesellschaftliche Probleme zu ermöglichen und zu einem Konsens beizutragen. Diese Argumentation wurde auch dazu genutzt, um den öffentlichen Rundfunk gegenüber seinen Kritikerinnen und Kritikern zu legitimieren.

Die Idealvorstellung einer deliberativen Demokratie westlich-liberaler Prägung ist jedoch durch die politischen, ökonomischen, sozialen und ökologischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts unter Druck gekommen – Stichworte sind populistische und identitäre Bewegungen, die Finanzkrise und die Klimaerwärmung. Für die aktuelle ‚post-politische‘ oder gar ‚post-demokratische‘ Zeit braucht es, argumentieren beispielsweise Raeijmaekers/Maesele (vgl. 2015, 1055), eine neue theoretische Sichtweise auch auf die Medien. Konkret biete sich die antagonistische Sicht an (siehe Abschnitt 2.3): Diese erhebt nicht den Anspruch, dass öffentliche oder mediale Diskurse rational sein und zu

einem Konsens führen müssen, sondern fragt danach, ob überhaupt eine Debatte über gesellschaftliche Probleme stattfindet, in der Dissens und alternative Sichtweisen sichtbar werden können.

Dieser Paradigmenwechsel fordert nicht zwingend die Abkehr vom öffentlichen Rundfunk. Denn auch aus antagonistischer Sicht bietet er eine wichtige strukturelle Alternative zu den kommerziellen Medien. Gemeinsam mit den Community-Medien schafft er „a plurality of power structures that are open to democratic contestation and that resist the hegemonic tendencies of the market“ (Karppinen 2008, 39). Eine antagonistische Sicht stellt jedoch zentrale Ziele des öffentlichen Rundfunks in Frage: Ausgewogenheit und Unparteilichkeit etwa oder die Möglichkeit, Universalität herzustellen. Es ist also eine Diskussion darüber nötig, wie der öffentliche Rundfunk seinen Leistungsauftrag weiterhin erfüllen und gleichzeitig angemessen auf gesellschaftliche Entwicklungen reagieren kann (siehe Abschnitt 6.4).

5.2 Der öffentliche Rundfunk im EU Media Pluralism Monitor

Die Regulierung und die Leistungen des öffentlichen Rundfunks werden im EU Media Pluralism Monitor (MPM) miterfasst und anhand der bereits beschriebenen dreistufigen Skala evaluiert (siehe Abschnitt 4.2). Eine detaillierte Analyse des aktuellsten Monitors von 2017 erlaubt also eine empirische Antwort auf die eingangs gestellte Frage. Im Folgenden wird diskutiert, welche Rolle der öffentliche Rundfunk in den Risikobereichen ‚Marktpluralität‘, ‚politische Unabhängigkeit‘ und ‚soziale Inklusion‘ spielt. Es zeigt sich, dass insbesondere bei der Inklusion von Frauen und nationalen Minderheiten sowie bei der politischen Unabhängigkeit Verbesserungsbedarf besteht.

5.2.1 Der öffentliche Rundfunk und die Marktpluralität

Ein häufig geäußelter Vorwurf an die Adresse des öffentlichen Rundfunks ist, dass er den Markt verzerrt. Der MPM 2017 teilt diese Kritik jedoch nicht. Mit dem negativen Fazit im Bereich ‚Marktpluralität‘ (siehe Abschnitt 4.2) habe der öffentliche Rundfunk nichts zu tun, heißt es. Denn in den meisten Ländern gäbe es Regeln, die verhindern, dass der öffentliche Rundfunk öffentliche Mittel für Angebote erhalte, die

über die Erfüllung seines Auftrages hinausgingen. „[...] as far as competition between private media outlets and public service media is concerned, there are rules that prevent the State from adversely impacting on competition through the granting of disproportionate funds to the public service media“ (MPM 2018c, 36). Entsprechend könne nicht argumentiert werden, dass der öffentliche Rundfunk den Wettbewerb unter den privaten Medien generell verhindere.

Dass die Absenz eines öffentlichen Rundfunks ein Risiko für die Medienpluralität darstellt, zeigt eindrücklich das neuseeländische Beispiel (vgl. Better Public Media Trust o. J.): Dessen öffentlicher Rundfunksender TVNZ wurde seit den 1990er-Jahren schrittweise dereguliert und in ein gewinnorientiertes Medienunternehmen verwandelt. Öffentliche Finanzierung gab es zwar noch, TVNZ musste sich jedoch im Wettbewerb mit anderen Medienunternehmen für einzelne Programme darum bewerben. Die Konsequenz war, dass gewisse Genres – Nachrichten, Bildungsprogramme, Dokumentationen – im neuseeländischen Fernsehen nicht mehr in der Prime Time liefen und keine öffentliche Finanzierung erhielten – wegen fehlenden Interesses der TV-Sender. Entsprechend hat die Labour Regierung 2003 entschieden, TVNZ wieder unter einen Leistungsauftrag zu stellen.

5.2.2 Der öffentliche Rundfunk und die politische Unabhängigkeit

Der Vorwurf der Kritikerinnen und Kritiker bezüglich eines politischen Parallelismus beim öffentlichen Rundfunk hingegen entspricht in einigen Ländern der Realität. Konkret kritisiert der MPM 2017 in etwa der Hälfte aller untersuchten Länder die Berichterstattung während der Wahlen. Denn obwohl in allen untersuchten Ländern die faire Darstellung aller politischen Positionen in Informations- und Nachrichtensendungen gesetzlich vorgeschrieben ist, werde dies in der Praxis nicht immer respektiert (vgl. MPM 2018c, 49). In neun Ländern – Italien, Kroatien, Litauen, Luxemburg, Malta, Nordmazedonien, Rumänien, Serbien und Slowenien – sei ein leichter „PSM Bias“ erkennbar. In vier Ländern – Polen, Ungarn, Spanien und der Türkei – ist diese Verzerrung sogar recht deutlich, d. h. es werden klar bestimmte politische Positionen bzw. Akteure bevorzugt.

Weitere Risiken für die Medienpluralität sieht der MPM 2017 beim Indikator ‚PSM Governance und Funding‘ (vgl. MPM 2018c, 53–54).

Während sich die öffentliche Finanzierung als wenig problematisch herausstellte, wird die Unabhängigkeit des öffentlichen Rundfunks in vielen Ländern durch die Einsetzung bzw. Absetzung des Generaldirektors oder der Generaldirektorin oder der Geschäftsleitung beeinträchtigt: „In the majority of countries, appointment procedures for the management of PSM lack proper safeguards and remain vulnerable to political influence“ (ebd., 54). Zwar seien dafür in der Regel spezielle Komitees oder die Medienregulierungsbehörden zuständig, die Entscheidung trafen jedoch letztlich oft das Parlament, die Regierung oder ein Ministerium.

5.2.3 Der öffentliche Rundfunk und die soziale Inklusion

Für die Defizite im Risikobereich ‚soziale Inklusion‘ hält der MPM 2017 den öffentlichen Rundfunk für mitverantwortlich. Besorgniserregend sei insbesondere die fehlende Inklusion von Frauen (vgl. MPM 2018c, 66). Konkret sind Frauen nicht nur in den Sendungen des öffentlichen Rundfunks unzureichend repräsentiert, sie sind auch in den Management- und Führungspositionen untervertreten. In der Hälfte der untersuchten Länder waren weniger als 29 % der Positionen in der Geschäftsleitung durch Frauen besetzt und in 22 der 31 Länder waren alle Spitzenpositionen – Generaldirektion und Vorstandsvorsitz – in Männerhand. Acht Länder – Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und Schweden – hätten zwar Richtlinien zur Gleichstellung der Geschlechter aufgestellt, haben diese aber nur teilweise umgesetzt.

Ebenfalls unzufrieden zeigt sich der MPM 2017 mit der Repräsentation nationaler Minderheiten im öffentlichen Rundfunk (vgl. MPM 2018c, 58). Nur vier Länder – Estland, die Niederlande, Slowakei und Tschechien – liegen hier insgesamt im grünen Bereich. In einem Drittel der erhobenen Länder wird für anerkannte nationale Minderheiten keine oder zu wenig Sendezeit eingeplant und es existieren auch keine entsprechenden Vorschriften. In acht Ländern – Kroatien, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Tschechien, Ungarn – sind Nachrichten- und Informationssendungen nicht in der Sprache anerkannter nationaler Minderheiten verfügbar. In 23 Ländern wird außerdem den nicht-erkannten nationalen Minderheiten nicht genügend Sendezeit gewidmet – so auch in den zehn Ländern, die keine Minderheit offiziell anerkannt haben.

6 Aktuelle Baustellen des öffentlichen Rundfunks aus Sicht der deliberativen und antagonistischen Medienpluralität

Seit seiner Gründung hat sich der öffentliche Rundfunk immer wieder an die Herausforderungen der Zeit angepasst. Aktuell bewegt er sich vor dem Hintergrund identitärer und populistischer Bewegungen und der Debatte um die Klimaerwärmung. Dazu kommen technologischer Wandel, Globalisierung und ‚Plattformisierung‘ der Medienmärkte und die angespannte finanzielle Lage traditioneller Medien angesichts einer sich verändernden Mediennutzung. In diesem abschließenden Kapitel werden vier aktuelle Baustellen des öffentlichen Rundfunks diskutiert und dabei stichwortartig die deliberative und antagonistische Sicht auf die Medienpluralität gegenübergestellt.

6.1 Neue Stimmen in Publikumsräten und in Leistungsaufträgen

Die vom MPM 2017 geforderte bessere Inklusion gesellschaftlicher Gruppen ist für öffentliche Rundfunkorganisationen aktuell in einigen Ländern ein Anliegen. In der Schweiz beispielsweise wurde dies 2018 im Rahmen der Neukonzessionierung der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) sichtbar: Die SRG ist nun explizit dazu verpflichtet, junge Menschen und Migrantinnen und Migranten inhaltlich anzusprechen und „bemüht sich um eine angemessene Darstellung und Vertretung der Geschlechter in ihrem publizistischen Angebot“ (Art. 3 SRG Konzession). Der inzwischen verworfene Entwurf eines Bundesgesetzes über elektronische Medien sah zudem vor, dass sich „Medienangebote für bestimmte Bevölkerungsgruppen“ (Art. 48, 49 E-BGEM) um Mittel aus der Haushaltsabgabe bewerben können.

In Deutschland hat die Revision des ZDF-Staatsvertrages von 2016 die strukturelle Inklusion gesellschaftlicher Gruppen verbessert (vgl. Rosenkranz 2016). Der Fernsehrat des Zweiten Deutschen Fernsehens wurde zwar von 77 auf 60 Mitglieder verkleinert, jedoch wurde dabei auch die Zahl der Politikerinnen und Politiker auf ein Drittel beschränkt. Unter den übrigen Mitgliedern, die verschiedene gesellschaftliche Gruppierungen vertreten, gibt es neu einen Vertreter oder eine Vertreterin für Migrantinnen und Migranten, für Musliminnen

und Muslime und für LSBTTIQ⁶, sowie für ‚Inklusive Gesellschaft‘, ‚Heimat und Brauchtum‘ und ‚Digitales‘ (Art. 21 ZDF-Staatsvertrag). Die Zusammensetzung soll nun außerdem alle zwei Jahre überprüft werden, um – wie es das Verfassungsgericht ausdrückte – einer „Versteinerung“ und „Dominanz der Mehrheitsperspektiven“ entgegenzuwirken (Rosenkranz 2016).

Aus einer deliberativen Sicht kann argumentiert werden, dass der Einbezug dieser neuen Gruppen die Bedingungen des rationalen Diskurses verbessert. Dass der öffentliche Rundfunk – nachdem bisher ausgeschlossene Stimmen eingeschlossen wurden – wieder besser in der Lage ist, beim Finden eines breiten gesellschaftlichen Konsenses mitzuhelfen. Aus einer antagonistischen Sicht muss dem jedoch deutlich widersprochen werden. Auch wenn der Einbezug einiger weiterer Gruppen bzw. das Anerkennen ihrer Kommunikationsbedürfnisse ein wichtiger Schritt ist, so wird er nicht dazu führen, die fundamentalen Gegensätze der verschiedenen Positionen aufzulösen oder gar zu versöhnen. Der Einbezug wird im besten Fall dazu führen, dass weitere gesellschaftliche Positionen und die dahinterstehenden Machtverhältnisse deutlicher sichtbar werden.

6.2 Das öffentlich-rechtliche Onlineangebot und soziale Netzwerke

Obwohl sich die Verlage lange dagegen gewehrt haben (vgl. Wolswinkel 2011), ist für die meisten öffentlichen Rundfunkorganisationen in westeuropäischen Ländern das Onlineangebot inzwischen Teil des Leistungsauftrags. Auch eine Präsenz in den sozialen Medien ist ihnen heute generell erlaubt (vgl. Schweizer 2019). Der EU Media Pluralism Monitor hat dazu eine klare Position (vgl. Valcke u. a. 2015, 133): Verbote oder Einschränkungen in diesem Bereich bedeuten ein Risiko für die Medienpluralität. In früheren Versionen des MPM-Fragebogens wurde deshalb auch nach den Ressourcen gefragt, die öffentliche Rundfunkorganisationen in den Onlinebereich investierten. Und es wurde erhoben, inwiefern Medienorganisationen die Möglichkeiten der Onlinepartizipation nützen. Denn gerade die Kommentar- und Beschwerdefunktionen erhöhten die Medienpluralität.

6 LSBTTIQ steht für Lesbische, Schwule, Bisexuelle, Transsexuelle, Transgender, Intersexuelle und Queere Menschen (vgl. Rosenkranz 2018, o. S.).

Anders als in anderen Ländern war dem Österreichischen Rundfunk (ORF) die Präsenz in sozialen Netzwerken lange per Gesetz verboten, da dieser keine Foren betreiben darf. 2014 hat das Verfassungsgericht dieses Verbot jedoch gekippt (vgl. ORF 2014): Der ORF darf seither seine Beiträge in soziale Netzwerke hochladen und die Kommentarfunktion für die „wechselseitige Kommunikation“ mit dem Publikum benutzen. Diese Entwicklung ist sowohl aus deliberativer als auch aus antagonistischer Sicht zu begrüßen. Einerseits, weil die Öffnung der Kommentarfunktion verschiedenen Stimmen die Möglichkeit gibt, sich Gehör zu verschaffen. Ob sich ein rationaler Diskurs entwickelt, dürfte unter anderem davon abhängen, ob die Kommentare moderiert werden oder nicht. Andererseits ist die Aufhebung zu begrüßen, weil die Nutzung neuer Distributionskanäle zur Inklusion junger Menschen führt, die selten klassische Medienangebote nutzen (vgl. z. B. Newman u. a. 2017). Ohne solche Onlineangebote dürfte es jungen Menschen an der Alternative zur ‚Hegemonie des Marktes‘ (vgl. Karppinen 2008, 39) fehlen.

Inzwischen hat man sich beim ORF jedoch entschieden, sich weitgehend aus Facebook und YouTube zurückzuziehen (vgl. MEEDIA 2018). Thomas Prantner, Online-Chef des ORF, begründet den Schritt mit dem Missverhältnis zwischen gebührenfinanzierten Inhalten und dem Profit der Plattformen. Er fragt: „Warum sollen wir mit unseren Inhalten dafür sorgen, dass ein börsennotierter Konzern aus dem Silicon Valley seine Werbeeinnahmen steigern kann?“ (ebd., o. S.). Statt weiterhin eigene Inhalte auf die Plattformen zu laden, möchte der ORF das Publikum in die eigene Mediathek locken. In den sozialen Netzwerken sollen deshalb in Zukunft nur noch Links gepostet werden, nicht mehr ganze Beiträge.

6.3 Kooperationen mit privaten Medienorganisationen

Die Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Medien gilt als eine gute Lösung für die Ressourcen-Engpässe des Journalismus. Für öffentliches Aufsehen gesorgt hat in diesem Zusammenhang das *International Consortium of Investigative Journalists* (vgl. ICIJ o. J.), das 2016 die *Panama-Papers* publiziert hat. Über siebzig private und öffentliche Medienorganisationen, darunter Nord- und Westdeutscher Rundfunk und Süddeutsche Zeitung, haben während eines Jahres vertrauliche Daten zu weltweiten Praktiken der Steuervermeidung und -hinterziehung ausgewertet und die Ergebnisse gemeinsam veröffentlicht. Aus

antagonistischer Sicht ist dieser Fall positiv zu beurteilen: Die Medien haben sich kritisch an der Frage der Macht ausgerichtet und einen fundamentalen gesellschaftlichen Konflikt aufgezeigt.

Medienorganisationen kooperieren jedoch nicht nur bei der Recherche, sie teilen auch ihre aktuellen Inhalte und Archivbeiträge, sowie den Zugang zu technischer Infrastruktur, Sportlizenzen, Nachrichtenagenturen oder Journalismusausbildung (vgl. Grubenmann/Russ-Mohl 2016, 22–31). Auch die Zahl der Werbeallianzen nimmt stetig zu (vgl. Stadler 2017). Im besten Fall ermöglichen solche Kooperationen die Nutzung von Synergien und erlauben es auch wirtschaftlich schwächeren Medienorganisationen, zur Pluralität der Medieninhalte beizutragen. Es wird jedoch auch befürchtet, dass solche Kooperationen zu „Einheitsbrei“ und „Stromlinienförmigkeit“, also zu einer Abnahme der Pluralität der Medien führen könnten (Grubenmann/Russ-Mohl 2016, 20).

Insofern kann auch die vermeintlich exemplarische Recherchekooperation bei den Panama-Papers aus Sicht der Medienpluralität kritisch betrachtet werden. Denn einerseits darf uns eine solche Kooperation nicht über die prekäre Situation der Medienbranche hinwegtäuschen. Sie ist kein Ersatz für die Netzwerke aus Auslandskorrespondentinnen und -korrespondenten, die die Medienorganisationen in den letzten Jahren stetig verkleinert oder gar abgeschafft haben (vgl. Ziesemer 2015). Andererseits schaffen Kooperationen neue Machtverhältnisse im Medienmarkt: Erfolgreiche Netzwerke aus bekannten Medienorganisationen fordern die nicht Beteiligten heraus, ihre Kräfte ebenfalls zu bündeln und so zu einem generellen Zentralisierungstrend beizutragen.

6.4 Der Umgang mit Populismus und Klimawandel

Der öffentliche Rundfunk bewegt sich aktuell vor dem Hintergrund identitärer und populistischer Bewegungen und der Debatte zum Klimawandel. Kritische Stimmen halten ihn und die traditionellen Medien generell für mitverantwortlich für den Brexit, die Wahl des US-Präsidenten Donald Trump (vgl. Freedman 2018), den Erfolg der Alternative für Deutschland (vgl. Huber 2019) oder das Desinteresse der Bevölkerung am Klimawandel (vgl. Happer 2016). Der Vorwurf: Die Berichterstattung hat – durch Orientierung an Quoten und Klickzahlen oder durch das starre Festhalten am Credo der Ausgewogenheit und Unparteilichkeit – zu oft jenen eine starke Stimme gegeben,

denen nicht an einem rationalen Diskurs oder gesellschaftlichem Konsens gelegen ist.

Interne Medienpluralität, also die Vielfalt in der Berichterstattung, hat ja gemäß der einleitend zitierten Definition (vgl. Klimkiewicz 2017, 197) zwei Bedingungen. Die erste – dass möglichst viele verschiedene Meinungen, Werte und Interessen transportiert werden sollen – ist der liberale Mindestkonsens aller Sichtweisen auf die Medienpluralität. Entsprechend ist und bleibt es die Pflicht des öffentlichen Rundfunks, auch die Aussagen der identitären und populistischen Bewegungen und der Skeptikerinnen und Skeptiker des Klimawandels zu rapportieren. Zu überdenken wäre aber, wie der öffentliche Rundfunk künftig die zweite Bedingung der Medienpluralität umsetzt: Dass alle gesellschaftlichen Gruppen gleichberechtigt zu repräsentieren sind. Medienpolitisch stellt sich also die Frage, wie der öffentliche Rundfunk angesichts der aktuellen Situation den Leistungsauftrag erfüllen soll.

Aus einer deliberativen Sicht könnte man dafür plädieren, diejenigen Stimmen aus dem Diskurs auszuschließen, die nicht dazu beitragen, dass ein „reflexive, impartial, reasoned exchange of validity claims“ (Raeijmaekers/Maesele 2015, 1046) zustande kommt, bei dem das bessere Argument gewinnt. Angesichts der Polarisierung des öffentlichen Diskurses scheint es jedoch kaum mehr möglich zu sein, einen gemeinsamen moralischen Rahmen zu finden, vor dessen Hintergrund dieser rationale Diskurs ablaufen könnte. Entsprechend bietet sich – zumindest vorübergehend – eine Orientierung an der antagonistischen Sicht an. Diese Sicht geht nicht davon aus, dass rationaler Diskurs gelingen muss. Sie fordert stattdessen, dass der öffentliche Rundfunk die fundamentalen gesellschaftlichen Konfliktlinien nachzeichnet und dabei Machtmissbrauch, Ungleichheit und Möglichkeiten des Wandels thematisiert. Nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Literatur

- Arnold, Dirk (2014): Medienregulierung in Europa. Vergleiche der Medienregulierungsinstrumente und -formen der EU-Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund technischer Konvergenz und Europäisierung. Baden-Baden: Nomos.
- Bundesgesetz über elektronische Medien (E-BGeM) (2018): Vorentwurf, online unter <https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/del/dokumente/bakom/das_bakom/rechtliche_grundlagen/Vernehmlassungen/vernehmlassung-gem/gesetzesentwurf.pdf>.

- download.pdf/Beilage%2001%20G_DE%20zu%20BRA%20UVEK.pdf*>, abgerufen 18. 03. 2019.
- Barnett, Steven** (2015): Plurality and Public Service Broadcasting: Why and How PSBs Deserve Protection. In: Barnett, Steven; Townend, Judith (eds.): *Media Power and Pluralism. From Hyperlocal to High-Level*. London, New York: Palgrave, 45–61.
- Better Public Media Trust** (o. J.): The History of Public Media in NZ, online unter: <<https://betterpublicmedia.org.nz/resources/public-service-tv-channel/>>, abgerufen 18. 03. 2019.
- Bundeskartellamt** (o. J.): Fusionskontrolle, online unter <https://www.bundeskartellamt.de/DE/Fusionskontrolle/fusionskontrolle_node.html>, abgerufen 05. 06. 2019.
- Cammaerts, Bart** (2009): Radical pluralism and free speech in online public spaces: the case of North Belgian extreme right discourses. In: *International journal of cultural studies* 12(6), 555–575.
- Carpentier, Nico** (2018): Diversifying the Other: Antagonism, agonism and the multiplicity of articulations of self and other. In: Peja, Laura et al. (eds.): *Current Perspectives on Communication and Media Research*. Bremen: edition lumière, 146–162.
- CMPF** (2018a): Media Pluralism Monitor 2017 results, online unter <<http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2017-2/>>, abgerufen 18. 03. 2019.
- CMPF** (2018b): Questionnaire of the MPM 2017, online unter <<http://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2018/12/questionnaire-MPM2017-for-publication.pdf>>, abgerufen 18. 03. 2019.
- CMPF** (2018c): Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2017 in the European Union, FYROM, Serbia & Turkey. Policy Report 2018, online unter <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/60773/CMPF_PolicyReport2017.pdf;sequence=1&isAllowed=y>, abgerufen 18. 03. 2019.
- Europäische Kommission** (2018): Revision of the Audiovisual Media Services Directive, online unter <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/revision-audiovisual-media-services-directive-avmsd>>, abgerufen 11. 08. 2019.
- Europäische Kommission** (2019): The MEDIA sub-programme of Creative Europe, online unter <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/media-programme>>, abgerufen 08. 08. 2019.
- Europäischer Rat** (2018): Ermäßigte Mehrwertsteuersätze für E-Bücher, E-Zeitungen und E-Zeitschriften, online unter <<https://www.consilium.europa.eu/de/policies/reduced-vat-e-publications/>> abgerufen 18. 03. 2019.
- Freedman, Des** (2011): Promoting Diversity and Pluralism in Contemporary Communication Policies in the United States and the United Kingdom. In: *International Journal on Media Management* 7(1&2), 16–23.
- Freedman, Des** (2018): Populism and Media Policy Failure. In: *European Journal of Communication* 33 (6), 604–618.
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. In der Fassung der Bekanntmachung vom 15. 07. 2005 (BGBl. I S. 2114, ber. 2009 S. 3850)**, online unter <<https://dejure.org/gesetze/GWB/38.html>>, abgerufen 18. 03. 2019.

- Gibbons, Thomas** (2015): What Is 'Sufficient' Plurality? In: Barnett, Steven; Townend, Judith (Hg.): Media Power and Pluralism. From Hyperlocal to High-Level. London, New York: Palgrave, 15–30.
- Grubemann, Stephanie; Russ-Mohl, Stephan** (2016): Zusammenarbeit statt Konkurrenz: Kooperationsmöglichkeiten zwischen der SRG SSR und privaten Medienunternehmen in der Schweiz. Lugano: USI – Università della Svizzera italiana, online unter <https://www.schweizermedien.ch/getattachment/Artikel/Medienmitteilung/2016/Private-Medienunternehmen-und-SRG-Zusammenarbeit-ist-moglich/160422_Studie_Zusammenarbeitstatt_Konkurrenz.pdf.aspx>, abgerufen 18. 03. 2019.
- Habermas, Jürgen** (1962): Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Neuwied: Luchterhand.
- Habermas, Jürgen** (1981): Theorie des Kommunikativen Handelns. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Harcourt, Alison** (2016): Media Pluralism: What Can the European Union Do? In: Valcke, Peggy; Südkosd, Miklós; Picard, Robert G. (eds.): Media pluralism and diversity: concepts, risks and global trends. London, New York: Palgrave, 131–148.
- Harper, Catherine** (2016): The BBC has been weak on its coverage of climate change, online unter: <<https://www.opendemocracy.net/en/ourbeeb/bbc-has-been-weak-on-its-coverage-of-climate-change/>>, abgerufen am 08. 08. 2019.
- Huber, Joachim** (2019): Haben ARD und ZDF den Erfolg der AfD herbeigesendet?, online unter <<https://www.tagesspiegel.de/gesellschaft/medien/thema-migration-in-talksendungen-haben-ard-und-zdf-den-erfolg-der-afd-herbeigesendet/24242642.html>>, abgerufen am 08. 08. 2019.
- ICIJ** (o. J.): International Consortium of Investigative Journalists – Media Partners, online unter <<https://www.icij.org/investigations/panama-papers/pages/media-partners/>> abgerufen 18. 03. 2019.
- Jarren, Otfried** (2012): Kommentar: Medienkrise oder Tageszeitungsfinanzierungskrise? In: Jarren, Otfried; Künzler, Matthias; Puppis, Manuel (Hg.): Medienwandel oder Medienkrise? Folgen für Medienstrukturen und ihre Erforschung. Baden-Baden: Nomos, 165–172.
- Just, Natascha** (2009): Measuring media concentration and diversity: new approaches and instruments in Europe and the US. Media Culture and Society 31(1), 97–117.
- Karppinen, Kari** (2008): Media and the paradoxes of pluralism. In: Hesmondhalgh, David; Toynbee, Jason (eds.): The Media and Social Theory. New York: Routledge, 27–42.
- Karppinen, Kari** (2016): The Limits of Empirical Indicators: Media Pluralism as an Essentially Contested Concept. In: Valcke, Peggy; Südkosd, Miklós; Picard, Robert G. (eds.): Media pluralism and diversity: concepts, risks and global trends. London, New York: Palgrave, 287–296.
- Klimkiewicz, Beata** (2017): State, media and pluralism: Tracing roots and consequences of media policy change in Poland. In: Publizistik 62(2), 197–213.
- Konzession für die SRG SSR (SRG-Konzession)** vom 29. August 2018 (Stand 1. Januar 2019), online unter <https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/bakom/elektronische_medien/Infos%20%C3%BCber%20Programmveranstalter/>

- SRG%20SSR/srg-konzession-2019.pdf.download.pdf/SRG-Konzession_DE.pdf*}, abgerufen 18. 03. 2019.
- Llorens, Carles; Costache, Andreea M.** (2013): Media Pluralism and Media Governance. Convergent or Divergent Roads in a digital Scenario? In: Löblich, Maria; Pfaff-Rüdiger, Senta (eds.): *Communication and Media Policy in the Era of the Internet. Theories and Practices*. Baden-Baden: Nomos, 57–68.
- McQuail, Denis** (2007): Revisiting Diversity as a Media Policy Goal. In: Meier, Werner A.; Trappel, Josef (eds.): *Power, Performance and Politics. Media Policy in Europe*. Baden-Baden: Nomos, 41–57.
- MEEDIA** (2018): Bussi und Baba, Facebook und YouTube: Der ORF schrumpft seine Social-Media-Accounts um 80 Prozent, online unter <https://meedia.de/2018/06/08/bussi-und-baba-facebook-und-youtube-der-orf-schrumpft-seine-social-media-accounts-um-80-prozent/>, abgerufen 08. 08. 2019.
- Mouffe, Chantal** (2000): *The democratic paradox*. London: Verso.
- Mouffe, Chantal** (2005): *On the Political*. London, New York: Routledge.
- Newman, Nic; Fletcher, Richard; Kalogeropoulos, Antonis; Levy, David A. L.; Nielsen, Rasmus K.** (2017). Reuters Institute Digital News Report 2017, online unter https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital%20News%20Report%202017%20web_0.pdf}, abgerufen 18. 03. 2019.
- ORF** (2014): ‚Wechselseitige Kommunikation‘ erlaubt, online unter <https://orf.at/v2/stories/2224549/2224548/>}, abgerufen 08. 08. 2019.
- Puppis, Manuel** (2010): Einführung in die Medienpolitik. Konstanz: UVK.
- Raeijmaekers, Danielle; Maesele, Pieter** (2015): Media, pluralism and democracy: what’s in a name? *Media, Culture & Society* 37(7), 1042–1059.
- Rosenkranz, Boris** (2016): Alles über den neuen ZDF-Fernsehrat. In: *Übermedien*, 6. Juli 2016, online unter <https://uebermedien.de/6066/alles-zum-neuen-zdf-fernschrat/>}, abgerufen 18. 03. 2019.
- Schweizer, Corinne** (2019): Öffentliche Rundfunkorganisationen als Media Commons? Vorschlag eines neuen Leitbegriffs und vergleichende Analyse in 16 Ländern. Baden-Baden: Nomos (in Vorbereitung).
- Stadler, Rainer** (2017): Die digitalen Davids bäumen sich auf. In: *Neue Zürcher Zeitung* vom 15. 7. 2017, online unter <https://www.nzz.ch/feuilleton/medieninitiativen-gegen-die-techno-giganten-die-digitalen-davids-baeumen-sich-auf-ld.1306160>}, abgerufen 18. 03. 2019.
- Valcke, Peggy; Picard, Robert; Dal Zotto, Cinzia; Sükösd, Miklos; Kuczerawy, Aleksandra; Kerremans, Robin** (2016): Indicators for Media Pluralism. In: Valcke, Peggy; Sükösd, Miklós; Picard, Robert G. (eds.): *Media pluralism and diversity: concepts, risks and global trends*. London, New York: Palgrave, 121–138.
- Wolswinkel, Herman** (2011): Publishers’ Fight for Fair Competition in the Digital Era. In: Donders, Karen; Moe, Hallvard (eds.): *Exporting the Public Value Test. The Regulation of Public Broadcasters’ New Media Service Across Europe*. Göteborg: Nordicom, 145–154.
- ZDF-Staatsvertrag vom 31. August 1991, in der Fassung des Einundzwanzigsten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge** (Einundzwanzigster Rundfunkänderungsstaatsvertrag), in Kraft seit 25. Mai 2018, online

unter <<https://www.zdf.de/assets/grundlagen-zdf-staatsvertrag-100-original>>, abgerufen 18. 03. 2019.

Ziesemer, Bernd (2015): Die Hungertuch-Korrespondenten, online unter <<http://www.bernd-ziesemer.com/2015/01/die-hungertuch-korrespondenten/>> abgerufen 18. 03. 2019.

Über die Autorin

Corinne Schweizer, Dr. des., Oberassistentin/Senior Research and Teaching Associate am Institut für Kommunikations- und Medienforschung der Universität Zürich. Email: c.schweizer@ikmz.uzh.ch