

8 Schluss und Ausblick

Entspricht der öffentliche Rundfunk einem «Media Commons»? Und weisen öffentliche Rundfunkorganisationen in verschiedenen Ländern die Merkmale dieses «Media Commons» auf? Diese zwei Fragen wurden in der vorliegenden Studie untersucht. Im ersten Teil dieses Buches wurde die theoretische Antwort gegeben: Basierend auf Forschungsliteratur zu den Commons wurden fünf Perspektiven zur Analyse von «Media Commons» vorgeschlagen: Aufgabe, Organisationsstruktur, Kollaboration, Zugang zu Inhalten und Outcome. Mithilfe von Forschungsliteratur aus der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft wurden dazu 18 Merkmale und entsprechende Forderungen an Medienorganisationen herausgearbeitet und schließlich sieben Thesen zur Eignung des öffentlichen Rundfunks als «Media Commons» formuliert. Im zweiten Teil des Buches wurde die empirische Antwort gegeben: Die 18 Merkmale wurden operationalisiert und zur Analyse von 30 öffentlichen Rundfunkorganisationen in 16 Ländern benutzt.

Die empirische Analyse zeigte, dass ein Drittel der 30 untersuchten öffentlichen Rundfunkorganisationen – ARD, BBC, NPO, NRK, RTÉ, SR, SRG, SVT, TG4 und Yle – insgesamt den Status eines «Media Commons» erreichen. Alle anderen untersuchten Organisationen wurden als «Grenzfall» eingestuft, keine als «Tragödie». Der Vergleich der verschiedenen Merkmale hat zudem gezeigt, dass der öffentliche Rundfunk bei der Organisationstruktur, beim Zugang zu den Inhalten und beim Outcome in der Regel einem «Media Commons» entspricht, nicht jedoch bei der Kollaboration. Schließlich wurde durch die Kontextualisierung sichtbar, dass öffentliche Rundfunkorganisationen in demokratisch-korporatistischen, kleinen und wohlhabenden Ländern einem «Media Commons» tendenziell eher entsprechen, als solche in liberalen, großen und weniger wohlhabenden Ländern. Insgesamt kann resümiert werden, dass öffentliche Rundfunkorganisationen einige, aber nicht alle Merkmale eines «Media Commons» aufweisen.

In diesem abschließenden Kapitel wird die vorliegende Studie einer kritischen Würdigung unterzogen. Zuerst wird noch einmal gezeigt, warum der neue Leitbegriff eines «Media Commons» im digitalen Zeitalter relevant ist – für den öffentlichen Rundfunk aber potenziell auch für andere Medienorganisationen. Dann werden vier konzeptionelle und methodi-

sche Herausforderungen beschrieben, denen diese Studie begegnet ist: Erstens die Anwendung der Commons im digitalen Bereich, zweitens die Komplexität des Medien- bzw. Medienorganisationsbegriffs, drittens die Schwierigkeit einer ländervergleichenden medienpolitischen Analyse und viertens die methodischen Eigenheiten der Dokumentenanalyse. Schließlich wird, im Sinne eines Ausblicks, an die Verantwortung der «Media Commoners» appelliert: Wir alle sind aus Sicht dieser Theorie mitverantwortlich dafür, dass es auch im digitalen Zeitalter gesellschaftliche Medienorganisationen bzw. «Media Commons» gibt.

8.1 Ein Leitbegriff für Medienorganisationen im digitalen Zeitalter

Die westlichen Länder Europas und des Commonwealth sind das «heartland of traditional public service broadcasting» (Raboy 1995: 2). Das vom britischen Ingenieur und ersten BBC-Generaldirektor John Reith in den 1920er-Jahren erdachte Modell des «Public Service Broadcasting», mit seinem Credo «to inform, to educate, to entertain», konnte sich bis heute halten. Die medienpolitische Diskussion darüber, ob es das Modell braucht, ist jedoch ein Dauerbrenner und wird auch im digitalen Zeitalter weitergeführt. Gemäß Bonfadelli, Meier und Schanne (vgl. 1998: 9) war der öffentliche Rundfunk auch seit seiner Gründung Gegenstand von kritisch geführten, öffentlichen Debatten. Die drei Autoren nennen dies die «endlose Krise des öffentlichen Rundfunks». Die geäußerte Kritik bezieht sich gemäß Coppens und Saeys (vgl. 2006: 261) in der Regel auf folgende Aspekte:

«The accusations levelled at public broadcasting systems range from paternalism to inefficiency, from a commercialized approach to partisanship or a too docile attitude to whatever government happens to be in power, the latter criticism being a constantly recurring sore point.»

Entsprechend sind sich Forschende über die Frage, inwiefern die aktuellen Herausforderungen eine tiefgreifende Krise des öffentlichen Rundfunks darstellen, oder ob sich die geäußerte Kritik im üblichen Rahmen bewegt, nicht immer einig.

Unbestritten ist, dass der öffentliche Rundfunk seit dem Eintritt ins digitale Zeitalter mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert ist, die seine Legitimität infrage stellen (siehe Kapitel 2.3.3). Angesichts der Konkurrenz durch die sozialen Medien und sinkender Nutzungszahlen bei jüngeren Generationen sind die «Public Service Broadcaster» unter Druck,

sich als «Public Service Media» neu zu erfinden. Dies stößt aber auf Widerstand von Presseverlagen, die selbst auf der Suche nach digitalen Geschäftsmodellen sind und deshalb öffentlich finanzierte Medienorganisationen im öffentlichen Diskurs regelmäßig als unfaire Marktverzerrung bezeichnen. Um sich dagegen zu wehren, haben die öffentlichen Rundfunkorganisationen in Europa – erneut unter der Führung der BBC – bereits vor 15 Jahren den Leitbegriff des «Public Value» aufgegriffen (vgl. Steemers 2004: 103). Dieser besagt, dass öffentliche Organisationen einen «gesellschaftlichen Mehrwert» liefern und diesen zudem gegenüber der Gesellschaft transparent machen müssen.

Auch die vorliegende Studie geht davon aus, dass Leitbegriffe für die Legitimation des öffentlichen Rundfunks als gesellschaftliche Medienorganisation wichtig sind. Denn um als legitim zu gelten müssen die Aktivitäten einer Organisation verstanden und als wünschenswert, richtig und gerechtfertigt eingeschätzt werden (vgl. Suchman 1995: 574). Der hier vorgeschlagene neue Leitbegriff des «Media Commons» denkt «Public Value» einen Schritt weiter: Statt nur die Medieninhalte als wichtige gesellschaftliche Güter zu beschreiben, erfasst das «Media Commons» auch die Struktur der untersuchten Medienorganisation, ihre Arbeits- und Entscheidungsprozesse. Es bietet ein alternatives «Philosophical Framework» (vgl. Bolier 2008: 32), um nicht nur über die Zukunft des öffentlichen Rundfunks zu sprechen, sondern generell über die Merkmale gesellschaftlicher Medienorganisationen und dem fairen und gerechten Umgang mit den von ihnen geteilten digitalen Ressourcen.

Angesichts der Tatsache, dass neue Intermediäre¹⁷, insbesondere die sozialen Medien, den traditionellen Medien immer mehr den Rang ablaufen (vgl. Jarren 2019: 15) stellt sich die Frage, ob diese auch die Rolle von «Media Commons» einnehmen könnten. Das in dieser Studie vorgeschlagene fünfteilige Raster zur Analyse von «Media Commons» kann, wie bereits vorgeschlagen wurde (siehe Kapitel 4.2) grundsätzlich auch auf diese Organisationen angewendet werden. Jarrens' (2019) Aufsatz liefert für eine entsprechende Analyse von sozialen Netzwerken wie Facebook bereits einige Antworten: Soziale Medien bieten grundsätzlich Zugang zu Inhalten und erreichen damit viele Menschen, jedoch produzieren sie selbst vorläufig keinen (Qualitäts-)Journalismus (Perspektive 1, 4, 5). Sie ermöglichen den

17 Sogenannte «Internet Intermediäre» stellen die Infrastruktur und die Plattformen des Internets bereit und ermöglichen Kommunikation und Transaktion zwischen Dritten, dazu gehören neben Internetanbietern und Suchmaschinen auch partizipative soziale Netzwerke (OECD 2011: 11)

Nutzerinnen und Nutzern kollaborative Produktion (Perspektive 3), jedoch keine Beteiligungsmöglichkeiten in der Organisationsstruktur. Soziale Medien sind staatsfern, aber oft «zutiefst kapitalistisch organisiert und orientiert» (Jarren 2019: 19) (Perspektive 2). Aus Sicht des hier entwickelten Leitbegriffs dürften soziale Media also insgesamt weniger Punkte erhalten als öffentliche Rundfunkorganisationen. Man könnte auch argumentieren, dass es sich hier, wegen der fehlenden eigenen Inhaltsproduktion nicht um «Media Commons», sondern um «Communication Commons» (siehe Kapitel 3.3.1) handelt.

Es ist zudem denkbar, dass der öffentliche Rundfunk selbst einige Funktionen solcher neuer Intermediäre übernimmt. Gemäß Burri (2015: 195–223) sollen neben die Produktion qualitativ hochwertiger Inhalte zwei weitere essenzielle Funktionen treten: Erstens soll der öffentliche Rundfunk zum «Navigator» werden, der den Zugang zu Medieninhalten moderiert und dabei das öffentliche Interesse im Blick hat. Diese Funktion könne in die bestehende Angebotsstruktur eingebettet werden, oder als eigenständiger Service im Sinne eines «Public Service Navigators» angeboten werden. Die zweite neue Funktion, die Burri für den öffentlichen Rundfunk vorschlägt, ist die einer «Memory Institution». Hier geht es vor allem um eine systematische Archivierung von Medieninhalten als Zeitdokumente, wie sie in dieser Studie ebenfalls an mehreren Stellen besprochen wurde. Noch weiter geht der Vorschlag von Fuchs (2017, 2018; 69–71), der fordert, dass die öffentlichen Rundfunkorganisationen als Grundlage für ein «Public Service Internet» dienen sollen.

8.2 Konzeptionelle und methodische Herausforderungen

Eine konzeptionelle Herausforderung dieser Studie war der Stand der **Forschung im Bereich der «Digitalen Commons»**. Im Bereich der natürlichen Ressourcen ist die Anwendung des Konzepts etabliert und unter den Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftlern auch allgemein bekannt. Insbesondere Garret Hardins⁴ (1968) Erzählung zur «Tragödie der Commons» und die von Elinor Ostrom erforschten «Common Pool Ressourcen» kennen die meisten. Bezuglich der Erforschung digitaler Ressourcen machten Hess und Ostrom (2007b: 5) und Bollier (2007: 28) im Sammelband «Governing the Knowledge Commons» hingegen folgende, heute noch zutreffende Aussage: Die Anwendung des Konzepts auf digitale, geistige, oder immaterielle Güter ist noch nicht ausgereift und auch nicht allgemein bekannt. Bollier (ebd.) fasst die Situation wie folgt zusammen:

«Applying „the commons“ to such intellectual and intangible endeavours may strike some people as odd, given the history of the term. The commons is traditionally associated with plots of land – and the supposed tragedy that results from its overexploitation by free riders.»

Weder die Commons-Forschung noch die Ansätze, die Medien und Commons verbinden, machen eindeutige Angaben dazu, welche Merkmale eine Medienorganisation aufweisen muss, um als «Media Commons» zu gelten. Stattdessen ist der Bereich in drei Denkschulen aufgespalten: Commons können als «Common Goods», als «Common-Pool-Resources», oder als Ergebnis kollektiven Handelns verstanden werden. Diese Denkschulen vertreten unter anderem bezüglich der Rolle des Staates oder der idealen Größe eines Commons widersprüchliche Grundannahmen (siehe Kapitel 3.1 und 3.4.1). Diese widersprüchlichen Grundannahmen dürften ein Grund dafür sein, dass die Publizistik- und Kommunikationswissenschaft das Konzept bisher nicht in ihr Curriculum aufgenommen hat und es deshalb nur wenige Forschende anwenden.

Eine weitere konzeptionelle Herausforderung dieser Studie ist die **Komplexität des Medien- bzw. Medienorganisationsbegriffs**. Medienorganisationen sind vielschichtige Untersuchungsgegenstände, die sich nur schwer in ihrer Gesamtheit erfassen lassen. Gerade die Theorie der Commons bietet jedoch eine theoretische Grundlage, um institutionelle Arrangements in ihrer Gesamtheit (vgl. Moe 2011: 65) zu erfassen. Dass es an einer solchen gesamtheitlichen Sicht auf den öffentlichen Rundfunk bisher fehlt, hat das Buch «Bausteine einer Theorie des öffentlichen Rundfunks» (Ridder et al. 2005) klar aufgezeigt. Die vorliegende Studie untersuchte diese Medienorganisationen deshalb anhand von 18 Merkmalen, die fünf verschiedenen Perspektiven – Auftrag, Organisationsstruktur, Kolaboration, Zugang zu Inhalten und Outcome – zugeordnet sind.

Aufgrund ihrer Breite bleibt die vorliegende Studie bei der Untersuchung der einzelnen Merkmale gezwungenermassen an der Oberfläche. Jedes einzelnen Aspekt – beispielsweise der Formulierung des Auftrags, der Praxis bei der Vergabe von Rechten, oder der Messung der Performanz – könnten eigene Forschungsprojekte gewidmet werden. Hier wurde stattdessen versucht, auf Basis ausgewählter Studien ein Gesamtbild zu erhalten. Die Entscheidung, nicht nur die «üblichen Verdächtigen» (Raats/Pauwels 2011: 20), sondern alle öffentlichen Rundfunkorganisationen in den untersuchten Ländern zu integrieren, hat die Komplexität des Projekts noch erhöht. Wichtig ist aber, dass die hier vorgeschlagenen und analysierten Merkmale, ihre Operationalisierung und die für den Vergleich festgelegten «Schwellen» (siehe Kapitel 5.2) keineswegs als einzige mögliche Lö-

sung, sondern als ein Vorschlag zu verstehen sind. Eine solche Einordnung ist nötig, um überhaupt eine Vergleichsbasis für die Diskussion zu schaffen. Dass bezüglich der Evaluation und des anzustrebenden «Outcomes» von Commons im Bereich der Informations- und Wissensressourcen noch viel Klärungsbedarf besteht, hat Cole (2014: 60–63) am Beispiel des geistigen Eigentums beschrieben. Die Forschung von Elinor Ostrom zu den natürlichen Ressourcen gebe dazu nur unzureichende Anhaltspunkte.

Eine methodologische Herausforderung dieser Studie war denn auch der groß angelegte **Länder- bzw. Organisationsvergleich**. Die Frage, ob öffentliche Rundfunkorganisationen die Merkmale eines «Media Commons» aufweisen, sollte anhand von möglichst vielen Fällen überprüft werden. Gemäß Puppis (2010: 97–98) stoßen medienpolitische Vergleiche aber an Grenzen, insbesondere dann, wenn sie nicht von einer internationalen Forschungskooperation, sondern von einer Einzelperson durchgeführt werden. Weil Forschende nicht alle untersuchten Länder so gut kennen wie ihr eigenes, komme es in vergleichenden Studien fast zwangsläufig zu Fehlern, Fehlinterpretationen oder Missverständnissen. Dieses Problem adressieren auch Jarren et al. (2001: 20) für den Vergleich öffentlicher Rundfunkorganisationen – sie relativieren es aber auch:

«Der Vergleich der unterschiedlichen Institutionalisierung von Service public [...] birgt die Gefahr, dass komplexe Entscheidungs- und Wirkungszusammenhänge vereinfacht oder gar übersehen werden. [...] Diese Probleme gilt es [...] zu berücksichtigen. Sie sind jedoch kein Grund, dieses Verfahren nicht anzuwenden» (Jarren et al. 2001: 20).

Wichtig ist in diesem Zusammenhang ein transparenter, regelgeleiteter Forschungsprozess, der es erlaubt, die getroffenen Entscheidungen nachzuvollziehen. Darauf wurde in der vorliegenden Studie – insbesondere durch die detaillierte Beschreibung im Kapitel 6 – viel Wert gelegt.

Eine weitere Möglichkeit, potenzielle Fehler, Fehlinterpretationen und Missverständnisse auszuräumen, wäre zudem eine «Triangulation» (vgl. Flick 2011) durch die Verwendung einer zweiten Forschungsmethode. Die hier durchgeführte Dokumentenanalyse – die Standardmethode der Medienpolitikforschung (vgl. Karppinen/Moe 2012: 179) – könnte beispielsweise in einem nächsten Schritt durch Interviews mit Expertinnen und Experten in den verschiedenen Ländern kontrastiert und vertieft werden. Auch eine Beobachtung vor Ort, wie sie Elinor Ostrom oft durchgeführt hat, wäre denkbar. Schließlich wären zudem großangelegte Inhaltsanalysen nötig, um die bereitgestellten Medieninhalte und ihre Qualität bzw. Performanz zu vergleichen. Was die Studie aber bereits jetzt auszeichnet, ist ihre klare

theoretische Basis, die gemäß Woldt (vgl. 2005: 308) in vielen vergleichenden Studien zum öffentlichen Rundfunk fehlt.

Eine weitere methodologische Herausforderung dieser Studie war die **Durchführung der Dokumentenanalyse**. Diese Methode bietet sich zur Analyse von öffentlichen Rundfunkorganisationen und ihrer Regulierung an, da diese in zahlreichen, öffentlich zugänglichen Dokumenten festgehalten sind (siehe Kapitel 5.3). Gemäß Karppinen und Moe (2019: 4–7) ist der größte Vorteil der Dokumentenanalyse, dass sie effizient und kostengünstig ist. Dies war auch der Grund, warum in der vorliegenden Studie ein solch breiter Länder- und Organisationsvergleich durchgeführt und damit die Vielfalt westlicher öffentlicher Rundfunksysteme abgebildet werden konnte. Nachteile der Methode sind, dass sich Dokumente aus verschiedenen Kontexten oft nur schwer vergleichen lassen und dass die für das Forschungsvorhaben relevanten Dokumente allenfalls nicht zugänglich oder verfügbar sind.

Auch die vorliegende Studie musste sich bei der Operationalisierung der 18 Merkmale eines «Media Commons» an verfügbaren Dokumenten orientieren. Am deutlichsten zeigte sich die damit verbundenen Schwierigkeiten beim Outcome: So lieferte beispielsweise der Media-Pluralism-Monitor vergleichbare Daten für die Länder der Europäischen Union, nicht jedoch für Australien, Kanada, Neuseeland, Norwegen und die Schweiz. Gleichzeitig ist der Monitor kein idealer Ersatz für eine fehlende international vergleichende, unabhängige Qualitätsstudie zu den Leistungen bzw. der Performanz des öffentlichen Rundfunks. Eine Anwendung des «Media Commons» auf andere Medienorganisationstypen oder auf solche in nicht-westlichen Ländern dürfte diesbezüglich noch mehr Schwierigkeiten bereiten. Nichtsdestotrotz ist beides ein Forschungsdesiderat. Gerade Vergleiche anhand eines «Most Different Systems»-Designs dürften die Eigenarten westlicher öffentlicher Rundfunkorganisationen klar sichtbar machen und wichtige Erkenntnisse zu den Medien außerhalb des «heartland of traditional public service broadcasting» (Raboy 1995: 2) bringen.

8.3 Ausblick: Die Zukunft der «Media Commons»

Die vorliegende Studie kommt zu dem Schluss, dass der öffentliche Rundfunk bezüglich einiger, aber nicht bezüglich aller Merkmalen der Vorstellung eines «Media Commons» entspricht. Sollten sich öffentliche Rundfunkorganisationen also als «Media Commons» beschreiben wollen, müssten sie zuerst die Merkmale weiterentwickeln, bei denen sie als «Grenz-

fall» oder «Tragödie» evaluiert wurden. Bereits jetzt dürfte es aber in den meisten untersuchten Ländern schwierig werden, eine andere Medienorganisation auf nationaler Ebene zu finden, die dem Ideal einer gesellschaftlichen Medienorganisation näherkommt als der öffentliche Rundfunk. Öffentliche Rundfunkorganisationen sind jedoch, wie hier abschließend kurz gezeigt wird, vielerorts unter Druck, eingespart zu werden. Obwohl diese Einsparungen durch Parteien und Regierungen beschlossen werden, sind alle Gesellschaftsmitglieder – also alle «Media Commoners» – indirekt dafür mitverantwortlich.

Ein erstes Beispiel für eine öffentliche Rundfunkorganisation, die aktuell mit einem gekürzten Budget auskommen muss, ist DR. Die Dänische Volkspartei hat 2018 beschlossen, das Budget für den öffentlichen Rundfunk bis 2023 um 20% zu reduzieren. Gleichzeitig hat sie festgelegt, dass die bisherige Rundfunkgebühr bis 2022 in einen Beitrag aus dem Steuerhaushalt umgewandelt wird (Kulturministeriet 2018: 1). Ein zweites Beispiel ist die 2017 angekündigte Einsparung von EUR 51 Mio. bei NPO – eine weitere, durch die niederländische Regierung angeordnete Sparrunde. Im Jahresbericht schreibt NPO (vgl. 2018: 30), dass dies inhaltliche Konsequenzen haben werde und ein Qualitätsverlust nicht zu vermeiden sei. Denn es sei dem NPO aufgrund der geltenden Regulierung nicht möglich, andere Einnahmen zu generieren. Ein drittes Beispiel für eine aktuelle Budgetkürzung ist die SRG. Trotz hoher Zustimmung zum öffentlichen Rundfunk in der «No Billag»-Abstimmung am 4. März 2018¹⁸, verkündete die Geschäftsleitung noch am Abend der Abstimmung eine Einsparung von CHF 100 Mio. (vgl. Tischhauser 2018).

Diese Einsparungen mindern, wie vom NPO skizziert, die Reichhaltigkeit und Nachhaltigkeit der bereitgestellten Ressourcen. Und sie schwächen die öffentlichen Rundfunkorganisationen als Ganzes. Aus einer ökonomischen Sicht, die im digitalen Zeitalter vor allem einen Rückgang an Marktversagen für Medieninhalte konstatiert (siehe Kapitel 2.3.3), mag diese Entwicklung wünschenswert sein. Aus einer politökonomischen oder gesellschaftlichen Sicht, die dem öffentlichen Rundfunk auch im digitalen Zeitalter eine wichtige Rolle zugesteht, ist sie alarmierend. Aus der Sicht der «Media Commons» kann man argumentieren, dass für eine Verarmung der öffentlichen Kommunikation nicht allein die Politik oder die

¹⁸ Die Volksinitiative «Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)» (kurz: «No Billag») wurde am 4. März 2018 von 71.56% der Stimmenenden und von allen Kantonen abgelehnt (vgl. Tischhauser 2018: o.S.).

8.3 Ausblick: Die Zukunft der «Media Commons»

Regierungen verantwortlich sind, sondern wir alle. Qualitativ hochwertige Medieninhalte und insbesondere Journalismus sind eine geteilte Ressource und der Zugang zu ihnen kann vor allem dann sichergestellt werden, wenn wir uns über die Art der Bereitstellung und Finanzierung gesamtgesellschaftlich einigen. Dafür sind wir als «Media Commoners» gemeinsam verantwortlich. Wer sich also nicht gegen die durch Politik und Regierung beschlossenen Kürzungen beim öffentlichen Rundfunk einsetzt, oder für eine Neudeinition dieser Medienorganisationen im digitalen Zeitalter, nimmt in Kauf, dass es bezüglich der öffentlichen Kommunikation mittel- oder langfristig zu einer «Tragödie» kommt.

