

# 1 Einleitung

Ist der öffentliche Rundfunk im digitalen Zeitalter noch legitim? Diese Frage erhitzt seit vielen Jahren die Gemüter, nicht nur in Medienpolitik und Medienforschung, sondern auch bei den Gebühren- und Steuerzahlenden. Es scheint fast, als würden die in den 1920er-Jahren als öffentliche Monopole gegründeten Rundfunkorganisationen angesichts der Menge an frei zugänglichen Medieninhalten im Internet heute nicht mehr benötigt. Gerade junge Menschen schalten seltener ein und zeigen nur in Ausnahmefällen Interesse am linearen Radio- und Fernsehkonsum. Der von neoliberalen Politikerinnen und Politikern und von durch die Digitalisierung selbst unter Druck geratenen Presseverlagen geäußerte Vorwurf, es handle sich hier um eine unfaire «Marktverzerrung», dominiert zudem den öffentlichen Diskurs über den öffentlichen Rundfunk.

Gleichzeitig ist der öffentliche Rundfunk aber vor dem Hintergrund von Desinformation im Internet und Datenschutzskandalen in den sozialen Medien in westlichen Ländern unumstrittener Spitzenreiter in jeder Befragung zum Vertrauen in Medieninhalte bzw. -organisationen. Zudem sind in manchen Regionen die Sendungen des öffentlichen Rundfunks die einzige verbleibende Informationsquelle, dies aufgrund der ökonomischen Schwierigkeiten von Tageszeitungen, sich am (digitalen) Markt zu refinanzieren. Die vorliegende Studie geht deshalb davon aus, dass es den öffentlichen Rundfunk nach wie vor braucht, dass er aber im digitalen Zeitalter – organisationsintern und -extern – neu gedacht werden muss, um weiterhin als legitim zu gelten. Zur Unterstützung dieses Prozesses wird hier ein neuer Leitbegriff vorgeschlagen, der viele Forderungen an eine moderne, gesellschaftliche Medienorganisation in sich vereint – der des «Media Commons».

Ein Commons ist gemäß Elinor Ostrom, der berühmtesten Forscherin in diesem Bereich, eine Ressource, die wir teilen und die uns deshalb bei der Nutzung und Bereitstellung vor soziale Dilemmata stellt (vgl. Hess/Ostrom 2007b: 3). Die Commons-Forschung hat sich seit den 1970er-Jahren mit natürlichen Ressourcen – wie beispielsweise Wiesen, Wäldern oder der Fischerei – und deren gemeinschaftlichen Bewirtschaftung und Organisation befasst. Elinor Ostrom hat für ihre Forschung zu diesen Ressourcen 2009 den Alfred-Nobel-Gedenkpreis für Wirtschaftswissenschaften verliehen bekommen (vgl. o.A. 2009). Seit den 1990ern werden auch digitale,

immaterielle und kulturelle Ressourcen als Commons beschrieben und erforscht. Ostrom hat mit dem Sammelband «Governing the Knowledge Commons» (Hess/Ostrom 2007a) einen Beitrag zu dieser Entwicklung geleistet. In einem der Kapitel argumentiert beispielsweise Bollier (2007: 32), dass der Begriff der Commons, wie bereits im Bereich des Umweltschutzes, auch für die «digitale Ökologie» eine Möglichkeit bietet, um einen fairen und gerechten Umgang mit geteilten Ressourcen zu fordern. Die Commons bieten dafür das passende «Philosophical Framework».

Solche Rahmungen bzw. Leitbegriffe sind auch für Organisationen wichtig, um sich zu beschreiben und die eigene Legitimität zu begründen. Legitimität basiert – abgesehen vom individuellen Nutzen – darauf, dass Menschen eine Organisation verstehen und ihre Aktivitäten als wünschenswert, gerecht und richtig einschätzen:

«Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions» (Suchman 1995: 574).

Suchman (1995: 577–584) unterscheidet zwischen einer nutzenorientiert-pragmatischen, einer normativ-moralischen und einer kognitiven Legitimität. Am mächtigsten ist die dritte Form: Aufgrund von kognitiven Überlegungen resultiert im besten Fall, dass eine Institution schlicht als unabdingbar betrachtet wird («taken-for-grantedness»). Dazu gehört jedoch auch, dass die Organisation «verständlich» ist, dass es also plausible Erklärungen dafür gibt, inwiefern sie in einer chaotischen sozialen Umwelt ein Problem zu lösen vermag.

Dass ein Leitbegriff hilft, sich selbst und die eigenen Aktivitäten zu erklären, war den öffentlichen Rundfunkorganisationen auch vor 15 Jahren bewusst, als sie «Public Value» eingeführt haben. Der Begriff wurde erstmals von der British Broadcasting Corporation (BBC) im Rahmen der Erneuerung der Royal Charter von 2006 benutzt. Ein Strategiepapier von 2004 trägt den Titel «Building Public Value: Renewing the BBC for a Digital World» (vgl. Steemers 2004: 103); in ihm wird der «gesellschaftliche Mehrwert» der Programme der BBC diskutiert. In der Folge haben öffentliche Rundfunkorganisationen in den westlichen EU-Ländern damit begonnen, den gesellschaftlichen Mehrwert ihrer Programme zu beschreiben und sogenannte «Public Value»-Tests für neue Angebote einzuführen (vgl. Donders/Moe 2011). Dies war auch eine Reaktion auf den Druck privater kommerzieller Medienorganisationen und die Forderung der EU nach mehr Transparenz und Kontrolle (vgl. Wolswinkel 2011, Nikoltchev 2012).

Das hier vorgeschlagene «Media Commons» lehnt die Überlegungen von «Public Value» keineswegs ab, geht aber einen Schritt weiter. Wie der «Public Value» versteht auch das «Media Commons» die Programme öffentlicher Rundfunkorganisationen als wichtige gesellschaftliche Güter oder Ressourcen. Das «Media Commons» befasst sich aber zusätzlich mit der Art und Weise, wie diese Güter hergestellt und zugänglich gemacht werden und wer an Entscheidungsprozessen beteiligt ist<sup>1</sup>. Insofern vermag der neue Leitbegriff nicht nur den Inhalt, sondern auch die Medienorganisation zu fassen. Gleichzeitig ist der Begriff kompromissloser. Mit «Public Value» wurde vor allem versucht, die Anspruchsgruppen von der Qualität der Medieninhalte zu überzeugen. Entsprechend erschienen diese immer ein wenig wie ein «Nice to Have», das wir uns als Gesellschaft leisten, weil wir es können. Der Leitbegriff des «Media Commons» macht hingegen klar, dass eine «Tragödie» unausweichlich ist, wenn wir es als Gesellschaft nicht schaffen, uns bezüglich der Organisation der öffentlichen Kommunikation miteinander zu arrangieren.

In der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft gehört der Commons-Begriff bisher nicht zum Standardcurriculum, er wird aber in verschiedenen Zusammenhängen verwendet (siehe Kapitel 3.3). Bereits 1999 hat Trine Syvertsen den Begriff zur Definition des öffentlichen Rundfunks vorgeschlagen und zwar im Sinne einer Möglichkeit zur Partizipation an der öffentlichen Debatte. Graham Murdock (2005a) hat den Commons-Begriff später auf die BBC angewendet. Für ihn ist öffentlicher Rundfunk eine von mehreren Organisationen, die den Zugang zu digitalen Gemeingütern ermöglichen, nämlich zu Information, Wissen, Repräsentation, Deliberation und Partizipation. Aus diesem Grund soll die BBC, genau wie Bibliotheken und Museen, als «Digital Commons» gedacht werden, argumentiert er. Weitere Autorinnen und Autoren haben den Commons-Begriff beispielsweise auf Community Medien oder das Internet angewendet (vgl. Uzelman 2011).

Hallvard Moe (2011: 65) sieht im Konzept der Commons vor allem den Vorteil, dass er Forschende dazu anhält, die Institution des öffentlichen Rundfunks ganzheitlich zu denken:

«It makes us capable of judging its value as comprehensive, not broken down to individual, isolated parts. The commons can also house di-

---

1 Dies wurde in einem kurzen Beitrag für das Public-Value-Heft des Österreichischen Rundfunks (ORF) diskutiert (Jarren/Schweizer 2015).

verse forms of communication – from dialogic to disseminating modes.»

Er kritisierte jedoch, dass der Commons-Begriff in den bisherigen Ausarbeitungen zu breit ist und dadurch zu vage bleibt, um medienpolitische Wirkung entfalten zu können. Und in der Tat: Auch der Aufsatz von Murdock, der sich bisher am intensivsten mit der Verbindung von Commons und öffentlichem Rundfunk auseinandergesetzt hat, lässt viele Fragen unbeantwortet. Murdock liefert keinen Forschungsstand zur Verwendung des Commons-Begriffs in der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft oder zum Medienbegriff in der Commons-Forschung. Auch verzichtet Murdock darauf, neben der BBC noch andere öffentliche Rundfunkorganisationen zu analysieren, obwohl es «den» öffentlichen Rundfunk weder in der Theorie noch in der Praxis gibt, sondern nur zahlreiche Beschreibungen und Interpretationen, die sich teilweise stark voneinander unterscheiden (vgl. Brants/Siune 1992: 101). Schließlich lässt Murdock die Frage unbeantwortet, ob auch andere Medienorganisationstypen «Digital Commons» sein können, obwohl diese die genannten Ressourcen zu einem gewissen Maß sicherlich auch bereitstellen. Um einen medienpolitisch verwendbaren Leitbegriff eines «Media Commons» zu entwickeln, ist es nötig, diese Lücken zu füllen.

Die vorliegende Studie hat sich den beschriebenen Forschungslücken angenommen. Konkret gibt sie eine Antwort auf folgende Forschungsfrage: Inwiefern entspricht der öffentliche Rundfunk dem Leitbegriff eines «Media Commons»? Noch konkreter: Weisen öffentliche Rundfunkorganisationen in verschiedenen Ländern die Merkmale eines «Media Commons» auf? Die vorliegende Studie beantwortet diese Fragen sowohl theoretisch als auch empirisch: Einerseits wird auf Basis von Forschungsliteratur der Leitbegriff eines «Media Commons» entwickelt und für die Analyse von Medienorganisationen anwendbar gemacht. Andererseits wird im Ländervergleich geprüft, ob öffentliche Rundfunkorganisationen die Merkmale eines «Media Commons» aufweisen oder nicht. Im Folgenden werden beide Schritte genauer beschrieben.

### 1.1 Erarbeitung des neuen Leitbegriffs der «Media Commons»

Das erste Ziel dieser Studie ist, die Verbindung zwischen Medien und Commons zu prüfen. Ein Commons ist, wie bereits einleitend erwähnt, eine Ressource, die wir teilen und die uns vor soziale Dilemmata stellt (vgl. Hess/Ostrom 2007b: 3). Man könnte nun einwenden, dass diese Beschrei-

bung sowieso auf den Medienbereich zutrifft. Denn Journalismus ist ein Unterfangen, das nur gemeinschaftlich realisiert werden kann und nur durch gesellschaftliche Beteiligung eine Wirkung hat. Auch stellt uns die Medienfinanzierung, -produktion und -nutzung vor allerlei soziale Dilemmata. Medien bzw. Journalismus könnten also, ohne weiter in die Tiefe zu gehen, gleich zu «Media Commons» erklärt werden, ohne dass dies Widerstand auslösen würde. Doch eine solch vage Beschreibung ist, wie gesagt, für die Medienpolitik nicht fruchtbar. Der neue Leitbegriff wird deshalb in den nächsten Kapiteln konkretisiert und ausgearbeitet. Im Hinblick darauf werden hier drei definitorische Herausforderungen besprochen, die nicht den Begriff der Commons betreffen – dieser wird später diskutiert (siehe Kapitel 3) –, sondern den Begriff der Medien.

Eine erste Herausforderung betrifft die **Definition des Medienbegriffs**, der ja einen der zwei Bestandteile von «Media Commons» ausmacht. Gemäß Lasswell (1960: 17) geht es im Medienbereich um diese Frage: «Who says what in which channel to whom with what effect?». Gemäß Saxer (1999: 6) sind Medien hingegen «komplexe institutionalisierte Systeme um organisierte Kommunikationskanäle von spezifischem Leistungsvermögen». Diese Gegenüberstellung zeigt, dass Medien eine symbolische und eine materielle bzw. eine inhaltliche und eine strukturelle Seite haben. Die vorliegende Studie geht davon aus, dass Medieninhalte per se geteilte Ressourcen sind und deshalb beispielsweise als «Cultural Commons», «Information Commons», oder – wenn sie von einer Medienorganisation stammen – grundsätzlich auch als «Media Commons» beschrieben werden können. Medienorganisationen können hingegen materiell bzw. strukturell sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Ihre Entsprechung mit dem Leitbegriff eines «Media Commons» ist deshalb die offene Frage, die hier generell und am Beispiel des öffentlichen Rundfunks geprüft werden soll.

Eine zweite Herausforderung betrifft die **Definition des öffentlichen Rundfunks**, dessen Institutionalisierung in dieser Studie im Zentrum steht. Gemäß Saxer (2005: 13) ist der öffentliche Rundfunk ein «besonders komplexer Beobachtungsgegenstand». Für Unsicherheit sorgt vor allem der Begriff «öffentlich». Gemäß Syvertsen (vgl. 1999: 6–7) sind drei Deutungen denkbar: Öffentlich kann die Bereitstellung eines Gutes durch die öffentliche Hand («public utility») meinen, einen Dienst für die Öffentlichkeit als ein Publikum («the public»), oder die Möglichkeit zur Teilhabe an einer gemeinschaftlichen, öffentlichen Sphäre («public sphere»). Während die erste Deutung den öffentlichen Rundfunk als Aufgabe des Staates denkt, zielen die anderen beiden Deutungen auf das ab, was Jarren et al. (2001: 43–44) eine «gesellschaftliche Medienorganisation» nennen. Die vorliegen-

de Studie denkt den öffentlichen Rundfunk ebenfalls als gesellschaftliche Medienorganisation, die den Zugang zu einer öffentlichen Sphäre ermöglicht, und diskutiert dabei auch die Rolle des Staates.

Eine dritte Herausforderung betrifft die **Definition des Fachs**, die zur Abgrenzung des Forschungsstands benötigt wird. Die Publizistikwissenschaft, die sich traditionell mit der öffentlichen Kommunikation befasst, entgrenzt sich immer stärker hin zur Kommunikationswissenschaft (vgl. Beck 2013: 163–164, Bentele 2013: 227). Neben der gesellschaftlichen, öffentlichen Kommunikation untersuchen Publizistikwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler immer häufiger auch die interpersonale, private Kommunikation. Dies ist sinnvoll, denn die beiden Sphären lassen sich immer schwieriger voneinander trennen. Gleichzeitig grenzt man sich in der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft aber nach wie vor von der Medienwissenschaft ab, die sich der Gestaltung und Ästhetik von Medieninhalten widmet (vgl. Auerbeck-Lietz 2013: 286). Eine medienwissenschaftliche Betrachtung der Commons würde folglich inhaltliche Elemente und die Praktiken des Teilens und des gemeinschaftlichen Erlebens beleuchten. Eine kommunikationswissenschaftliche Betrachtung könnte hingegen die bei der kollektiven Nutzung jeder denkbaren Ressource stattfindenden Kommunikationsprozesse analysieren. In der vorliegenden, publizistikwissenschaftlich orientierten Studie interessiert jedoch spezifisch die kollektive Organisation der öffentlichen Kommunikation.

Der **theoretische Teil dieser Arbeit** ist wie folgt aufgebaut: Im zweiten Kapitel wird der öffentliche Rundfunk, und damit der Untersuchungsgegenstand dieser Studie, beschrieben. Es wird auf seine Definition, seine Geschichte und seine Begründung im digitalen Zeitalter eingegangen. Das dritte Kapitel gibt dann einen Überblick über die Commons-Forschung. Hier werden insbesondere Ansätze der «Commons of the Mind» und Studien im Bereich der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft vorgestellt. Das Kapitel schließt mit der Diskussion einiger «konzeptioneller Stolpersteine» und mit einem Vorschlag von fünf Perspektiven zur Analyse von «Media Commons»<sup>2</sup>. Im vierten Kapitel werden diese fünf Perspektiven mit Forschungsliteratur aus der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft verknüpft. So werden insgesamt 18 Merkmale eines «Media Commons» erarbeitet und entsprechende Forderungen an Medienorganisationen formuliert. Zudem werden sieben Thesen aufgestellt: Vier Institutionalisierungsthese zur Eignung des öffentlichen Rundfunks als «Media

---

2 Eine frühere Version dieser fünf Perspektiven wurde im siebten Sammelband der RIPE-Initiative (vgl. Schweizer 2016) publiziert.

Commons» und drei Vergleichsthese zu Kontextfaktoren, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen öffentlichen Rundfunkorganisationen erklären könnten.

## 1.2 Vergleichende Analyse öffentlicher Rundfunkorganisationen

Das zweite Ziel dieser Studie ist eine empirische Analyse öffentlicher Rundfunkorganisationen. Anhand der im theoretischen Kapitel erarbeiteten Merkmale eines «Media Commons» wird geprüft, ob Organisationen in verschiedenen Ländern dem neuen Leitbegriff entsprechen oder nicht. Vergleichende Forschung bietet sich im Bereich des öffentlichen Rundfunks an: Trotz ihrer teilweise unterschiedlichen Ausgestaltung haben öffentliche Rundfunkorganisationen zumindest in westlichen Ländern eine ähnliche Geschichte, und sie müssen jeweils auf die gleichen Trends und Veränderungen reagieren (vgl. Raats/Pauwels 2011: 23). Deshalb ist auch die Nachfrage nach solchen vergleichenden Studien groß:

«The trend in media regulation towards increased accountability of public broadcasting performance, together with the need for broadcasters to emphasize their relevance and legitimize their activities based on empirical evidence, brought about a renewed research interest in comparative perspectives» (Raats/Pauwels 2011: 24).

Zur Strukturierung der empirischen Analyse werden in dieser Studie die vier von Puppis (2010: 96–99) vorgeschlagenen Schritte der vergleichenden Medienpolitikforschung benutzt. Im Folgenden werden diese kurz beschrieben und dabei gleichzeitig ein Überblick über die Kapitel in der zweiten Hälfte dieses Buches gegeben. Dazu gehört auch ein kurzer Ausblick auf die Ergebnisse der vergleichenden Analyse.

Der erste Schritt der vergleichenden Analyse ist die **Fallauswahl** (siehe Kapitel 5.1). Grundsätzlich werden in dieser Studie öffentliche Rundfunkorganisationen in westlichen Ländern untersucht, darunter Fälle aus Europa, Australien, Neuseeland und Kanada. Es wurde bewusst entschieden, möglichst viele Länder und Organisationen zu analysieren. Außerdem werden nicht nur die «üblichen Verdächtigen» (vgl. Raats & Pauwels 2011: 20) untersucht, sondern alle nationalen öffentlichen Rundfunkorganisationen. So wird beispielsweise in Großbritannien nicht nur die BBC, sondern auch Channel 4 und der walisische Sender S4C angeschaut. Die Fallauswahl orientiert sich grundsätzlich an einem Projekt, dass die Autorin gemeinsam mit Manuel Puppis im Auftrag des Schweizerischen Bundesam-



tes für Kommunikation (BAKOM) durchgeführt hat (vgl. Puppis/Schweizer 2015) und in dem die Definition des Service public in 18 westlichen Mediensystemen untersucht wurde. Die vorliegende Studie übernimmt die dort vorgenommene Länderauswahl mit Ausnahme der USA – entsprechend werden 30 Organisationen in sechzehn Ländern untersucht.

Der zweite Schritt der vergleichenden Analyse ist die Festlegung der **Vergleichsdimensionen** (siehe Kapitel 5.2). Die Vergleichsdimensionen basieren auf den bereits im theoretischen Teil der Arbeit festgelegten fünf Perspektiven zur Analyse von «Media Commons» – Aufgabe, Organisationsstruktur, Kollaboration, Zugang zu Inhalten und Outcome – und den dazu erarbeiteten Merkmalen und konkreten Forderungen an Medienorganisationen. Die Merkmale werden nun operationalisiert, und es wird eine dreistufige Skala zur Evaluation von Medienorganisationen vorgeschlagen. Je nachdem, ob bei einer Medienorganisation ein Merkmal vorhanden oder nicht vorhanden bzw. stark oder schwach ausgeprägt ist, erhält sie dafür das Prädikat «Media Commons», «Grenzfall» oder «Tragödie».

Der dritte Schritt der vergleichenden Analyse ist die **Datenerhebung und -auswertung** (siehe Kapitel 5.3). Die Methode der Dokumentenanalyse wird erklärt und die dafür benutzten Dokumente beschrieben: Radio- und TV-Gesetze und Lizenzen, Berichte des öffentlichen Rundfunks, Studien und wissenschaftliche Publikationen. Auch die Websites der öffentlichen Rundfunkorganisationen werden als Dokument interpretiert. Obwohl es sich bei der Dokumentenanalyse um die Standardmethode der Medienpolitikforschung handelt (vgl. Karppinen/Moe 2012: 179) und sich gerade der öffentliche Rundfunk gut über Dokumente erfassen lässt (vgl. Woldt 2005: 302), hat die Methode selbstverständlich ihre Grenzen. Diese werden im abschließenden achten Kapitel diskutiert. Die Ergebnisse der Analyse werden im sechsten Kapitel präsentiert. Sie zeigen, dass der öffentliche Rundfunk einige, aber nicht alle Merkmale eines «Media Commons» aufweist.

Der vierte und letzte Schritt der vergleichenden Medienpolitikforschung ist der **eigentliche Vergleich** (siehe Kapitel 7). Viele medienpolitische Arbeiten haben zwar Länderkapitel, verzichten jedoch am Schluss auf den eigentlichen Vergleich der Ergebnisse (Livingstone 2003: 481). Zudem versuchen vergleichende medienpolitische Studien oft nicht, die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zu erklären bzw. zu kontextualisieren (Puppis/d’Haenens 2012: 229). Beides wird in der vorliegenden Arbeit gemacht. Es zeigt sich, 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 un-



tersuchten Organisationen werden als «Grenzfall» eingestuft, keine als «Tragödie». Der öffentliche Rundfunk entspricht bei der Organisationsstruktur, beim Zugang zu den Inhalten und beim Outcome in der Regel einem «Media Commons», nicht jedoch bei der Kollaboration. Es zeigt sich zudem, dass öffentliche Rundfunkorganisationen in demokratisch-korporatistischen, kleinen und wohlhabenden Ländern eher einem «Media Commons» entsprechen, als solche in liberalen, großen und weniger wohlhabenden Ländern.