

Thesen zur medialen Grundversorgung im Internet-Zeitalter ver1.0

Dienstag, 15. Januar 2013

Einladung zur Diskussion

Die vorliegenden Thesen nähern sich dem Themenfeld der öffentlich-rechtlichen Grundversorgung in ihren grundlegenden Dimensionen: ihrer demokratiefördernden Funktion, Inhalten und Nutzung, Organisation, Finanzierung und Medienökonomie sowie Medientechnologie.

Die Thesen verstehen sich nicht als ausgearbeitete Reformvorschläge, sondern als [Instrument](#) der Analyse und der Aushandlung eines neuen Gesellschaftsvertrags über mediale Grundversorgung. Der Debatte bieten sie Argumente und Materialien an, um diese zu fundieren und ins Konstruktive zu wenden. Darüber hinaus dienen die Thesen dem Grundversorgungs-Team als Landkarte für Forschung und Experimente.

Die eingegangenen Diskussionsbeiträge werden ausgewertet und zusammen mit den Forschungsergebnissen dazu verwendet, die Thesen zu überarbeiten und in der jeweils nächsten Version zu schärfen, auszudifferenzieren und auf Umsetzbarkeit hin zu fokussieren – und sie erneut zur Diskussion zu stellen.

Die Autoren

Volker Grassmuck, André Grzeszyk, Wolfgang Hagen, Stefan Heidenreich, Agata Królikowski, Leonard Novy, Christian Potschka, Oliver Rauch und Orkan Torun vom [Zentrum für digitale Kulturen](#), [Grundversorgung 2.0](#), [Innovations-Inkubator](#), [Leuphana Universität Lüneburg](#)

Inhalt

0. Ausgangslage und Prämissen.....	3
1. Durch das Internet verändert sich Demokratie und damit auch die ihr dienende Grundversorgung.....	5
2. Das Internet ist Element einer neuen, hybriden, dialogischen Form von Öffentlichkeit.....	6
3. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist Bestandteil der Wissensinfrastruktur der öffentlichen Hand.....	8
4. Medienpolitik findet unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt.....	8
5. Öffentliche Medienforschung findet nicht statt.....	9
6. Grundversorgung stellt Kontext her.....	10
7. Navigation ist wichtiger als Programmplanung.....	11
8. Es entwickelt sich ein neues Verhältnis von Experten und Peers.....	12
9. Mit ihrer Qualität stehen und fallen öffentlich-rechtliche Medien.....	13
10. Rundfunkarchive müssen bewahrt, erschlossen und nutzbar gemacht werden.....	16
11. Grundversorgung im Internet-Zeitalter erfordert eine transparentere und partizipativere Organisation.....	16
12. Beitragsfinanzierung ist weiterhin Voraussetzung für die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien.....	17
13. Eine Ausweitung der Rundfunkabgabe auf internetnative Produzenten generiert neue Formen medienökonomischer Effekte.....	20
14. Grundversorgung im Internet braucht Netzneutralität.....	22
15. Für die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Medien braucht es Debatten und Experimente.....	23

0. Ausgangslage und Prämissen

Die repräsentative Demokratie – jenes System, das dem Prinzip der Volkssouveränität in modernen Gesellschaften Geltung verschafft – basiert wesentlich auf Publizität, Diskursivität und Responsivität. Diese demokratiekonstitutiven Kommunikationsprozesse werden maßgeblich medial vermittelt. Massenmedien sind konstitutiv für das Zustandekommen von Öffentlichkeit und Voraussetzung für Meinungsbildung, Partizipation und die Kontrolle politischer Macht. Als Lieferanten journalistisch-redaktioneller Inhalte und als Forum gesellschaftlicher Selbstverständigung stiften sie Sinn und Orientierung und entscheiden maßgeblich darüber, inwieweit es uns gelingt, unsere Welt zu begreifen. Nicht zuletzt aus der normativen Vorstellung, dass Medien als für das gesellschaftliche Zusammenleben zentrale öffentliche Güter nicht alleine den Gesetzen des Marktes unterworfen werden dürfen, leitet sich der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ab.

Den Begriff der Grundversorgung hat ursprünglich der Medienrechtler Günter Herrmann aus dem Demokratie- und Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz abgeleitet. Mit der Einführung des dualen Systems brachte das Bundesverfassungsgericht 1986 auf den Begriff, was schon immer Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks war:

“In dieser [dualen] Ordnung ist die unerlässliche ‘Grundversorgung’ Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten, zu der sie imstande sind, weil ihre terrestrischen Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen und weil sie nicht in gleicher Weise wie private Veranstalter auf hohe Einschaltquoten angewiesen, mithin zu einem inhaltlich umfassenden Programmangebot in der Lage sind. ... in der Gewährleistung der Grundversorgung für alle finden der öffentlich-rechtliche Rundfunk und seine besondere Eigenart, namentlich die Finanzierung durch Gebühren, ihre Rechtfertigung.” ([BVerfG 1986: 4. Rundfunk-Urteil](#))

Inzwischen ist der terrestrische Rundfunk digitalisiert. Erst Kabel- und Satellitenkanäle und dann das Internet sind an seine Seite getreten. Die Mehrheit der Bevölkerung nutzt das Internet. Mit der digitalen Revolution ändern sich nicht nur die Informations- und Kommunikationsgewohnheiten von Bürgern und Akteuren in Medien und Politik, sondern auch die Strukturen gesellschaftlicher Selbstbeobachtung und Selbstverständigung. Durch diesen grundlegenden Medienwandel muss Grundversorgung neu bestimmt werden. Was bleibt ist, dass sie ihre der Demokratie, der Gemeinschaft dienende Aufgabe nur er-

füllen kann, wenn sie unabhängig von den Begehrlichkeiten des Staates und den Zwängen des Marktes bleibt.

Inhalte der öffentlich-rechtlichen Medien werden weiterhin wahrgenommen, jedoch immer weniger zum Zeitpunkt der Ausstrahlung und immer häufiger – aufmerksam gemacht durch Tweets und Blogeinträge – hinterher in den Mediatheken und auf anderen Video-Portalen. An die Stelle des linearen Programms tritt die Verfügbarkeit von Inhalten. Archive spielen eine immer wichtigere Rolle. Die Zeit der linearen Programm-Medien geht damit zu Ende.

Grundversorgung der Bürger muss da sein, wo die Bürger sind. Dem Medienwandel entsprechend konstatiert der Präsident des Bundesverfassungsgerichts a.D. Hans-Jürgen Papier (2010: 25): Die Bedeutung der “internetbasierten Meinungsbildung“ sei “mittlerweile so überragend, dass ein objektives und binnenplurales Angebot der öffentlich-rechtlichen Anbieter in diesem Bereich zum Kern der verfassungsrechtlich gebotenen Grundversorgung zu zählen ist.”

Diese Erkenntnis findet Ausdruck im [Rundfunkstaatsvertrag](#), der 2007 umbenannt wurde in ‘Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien’. Seither unterscheidet er zwischen “Rundfunk” (zeitgleicher Empfang entlang eines linearen Sendepfades) und “Telemedien” (nicht-linearer, vom Nutzer gewählter Abruf aus einem festgelegten Programmkatalog). Beide müssen sich an die Allgemeinheit richten und journalistisch-redaktionell veranlasst und gestaltet sein.

Mit der Anerkennung des öffentlich-rechtlichen Grundversorgungsmandats im Internet, werden ihm zugleich enge Grenzen gesetzt. Öffentlich-rechtliche Medien dürfen ihre Sendungen und sendungsbegleitenden Materialien nur maximal sieben Tage lang zum Abruf im Internet bereitstellen. Längere “Verweildauer”, nichtsendungsbezogene Angebote, sowie neue oder veränderte Telemedienangebote müssen dem so genannten [Dreistufentest](#) unterzogen werden. Darin muss sich der “public value” eines öffentlich-rechtlichen Angebotes vor allem messen lassen in seiner möglichen Konkurrenz zu ähnlichen kommerziellen Angeboten.

Grundversorgung ist, wie die Wortbildung deutlich macht, kein Zustand, sondern ein fortwährender Vorgang. Sie ist nicht gegeben, sondern muss gewährleistet werden. Als gesellschaftliches System kann sie nur fortbestehen, wenn sie dem Medienwandel Rechnung trägt, und nur dann, wenn sie eine breite Akzeptanz findet. Das [Durchschnittsalter der Zuschauer](#) des öffentlich-rechtlichen Fernsehens liegt bei über 60 Jahren. Die Mehrheit der unter 40-Jährigen meidet öffentlich-rechtliche Programme. In [Umfragen](#) halten bis zu 90 Prozent der Befragten die GEZ-Gebühren für unangemessen und lehnen sie ab.

Die grundgesetzlich verankerte Rundfunkfreiheit und das öffentlich-rechtliche Grundversorgungsmandat müssen unter den Bedingungen des digitalen Medienumbruchs neu ausgehandelt werden. Die gesellschaftlichen Kontroversen entzündeten sich an den heutigen Institutionen, an den Programmangeboten, am "Depublizieren" und an der Beitragsfinanzierung. Vor einem neuen Staatsvertrag braucht es einen "Gesellschaftsvertrag", in dem die Bürger die öffentlich-rechtlichen Medienangebote zu ihrer Sache machen. Primäre Aushandlungspartner sind diejenigen, die diese Angebote schaffen und diejenigen, die sie nutzen.

1. Durch das Internet verändert sich Demokratie und damit auch die ihr dienende Grundversorgung

Das Internet macht direktere Bürgerbeteiligung an der Demokratie möglich, über Wahlen hinaus. Um dieses Potential zu entwickeln, hat die Politik erste Schritte unternommen zu dem, was Neudeutsch *Open Data* und *Open Government* heißt. Schlüsselemente sind Transparenz und Partizipation.

Transparenz - Ohne Kenntnis des staatlichen Handelns, der zugrundeliegenden Informationen und der Entscheidungsprozesse gibt es keine qualifizierte Beteiligung der Bürger. Bei der Etablierung eines 'Right to know' waren die USA Vorreiter mit ihrem 1966 verabschiedeten [Freedom of Information Act \(FOIA\)](#). In Deutschland ist im September 2005 das [Informationsfreiheitsgesetz \(IFG\)](#) verabschiedet worden, das jeder Person einen voraussetzungslosen Rechtsanspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen von Bundesbehörden gewährt. Das auf die Volksinitiative "[Transparenz schafft Vertrauen](#)" zurückgehende, im Juni 2012 verabschiedete [Hamburgische Transparenzgesetz \(HmbTG\)](#) leitet die nächste Open Data-Phase in Deutschland ein: den Wechsel von einem Informationsrecht auf Antrag zu einem von Amtswegen, konkret: der Einrichtung eines zentralen Informationsregisters bis Oktober 2014, in dem alle Veröffentlichungen nach dem Gesetz ohne weiteres einsehbar sind.

Beteiligung - *Open Data* ermöglichen *Open Government*: die Initiative und Beteiligung der Bürger bei Gesetzgebung und Haushalt, kurz bei der Gestaltung des Gemeinwesens. Demokratien sehen für die grundlegendsten, mindestens Verfassungs- und Territorialfragen das höchstmögliche Maß an Legitimation durch eine [direkte Entscheidung des Souveräns](#) vor. Plebiszitäre Elemente sind in der Schweiz besonders ausgeprägt, im Völkerrecht etabliert und erlangen seit der Jahrtausendwende vor allem in Lateinamerika eine zunehmende Bedeutung. In Deutschland ist das [Referendumsrecht](#) nur schwach ausgebildet

und allenfalls auf der kommunalen Ebene für den politischen Alltag relevant. Immer häufiger aber werden Bürger um ihren Rat gefragt, ob bei der [Internet-Enquete des Bundestages](#), bei den online Bürgerdialogen der Bundesministerien für Umwelt, Inneres, Familie und Verteidigung oder bei [Konsultationen der EU-Kommission](#). Mit Hilfe von [Bundestagspetitionen](#) können sie auch selbst Initiativen ergreifen. Laut einer [Umfrage](#) aus dem Jahr 2011 wünschen sich 81% der Deutschen mehr politische Beteiligung, doch 76% sind der Ansicht, dass diese von Politikern nicht gewollt wird.

Das Hamburgische Transparenzgesetz definiert seinen Zweck darin,

“durch ein umfassendes Informationsrecht ... Informationen ... unmittelbar der Allgemeinheit zugänglich zu machen und zu verbreiten, um über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen.” (§ 1.1 [HmbTG](#))

Die Parallele zum Grundversorgungsmandat der öffentlich-rechtlichen Medien springt ins Auge. Diese können nicht dabei stehen bleiben, über die Initiativen im politischen System nur zu berichten. Aus ihrer dem demokratischen Gemeinwesen dienenden Aufgabe folgt, dass sie Entwicklungen zu Transparenz und Partizipation aktiv unterstützen, indem sie Medienkompetenz fördern, diese Prozesse kontinuierlich und kritisch begleiten, also auch darauf hinweisen, wo es sich nur um Scheinbeteiligung handelt, und dies dort tun, wo diese Partizipationsformen leben, im Internet.

2. Das Internet ist Element einer neuen, hybriden, dialogischen Form von Öffentlichkeit

Vielfach wird eine Fragmentierung der Öffentlichkeit und der Verfall ihrer sozialintegrativen Funktion attestiert. Dem steht die Beobachtung einer emergenten Öffentlichkeit gegenüber: Aus der Vielfalt von öffentlichen Meinungen in einer Vielzahl von Foren entsteht ein Gesamtmeinungsbild, das sich z.B. in parlamentarischen Entscheidungen verdichtet.

Die “vernetzte Öffentlichkeit” ([“networked public sphere”](#), Benkler 2006: 212-272) ist neben die traditionellen medialen Formen von Öffentlichkeit getreten. Die Massenproteste gegen SOPA und ACTA haben dies erneut dramatisch gezeigt. Auch das Scheitern des 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrages im Land-

tag von Nordrhein-Westfalen ist auf den Einfluss von Netzaktivisten zurückzuführen ([Gerlach 2011](#)).

Rundfunk, Presse und zivilgesellschaftliche Organisationen sind weiterhin wichtige Elemente der privaten und öffentlichen Meinungsbildung, on- wie offline. Für Individuen jedoch, die bislang in ihren öffentlichen Meinungsäußerungen beschränkt waren (Speakers' Corner, Leserbriefe, Graffiti etc.), eröffnet das Internet eine neue Dimension. Sie können als Augenzeugen in Text, (Handy-) Foto, Video über Ereignisse berichten und sich durch Weiterverbreitung (Twitter), Kommentierung, Kontextualisierung (Blogs), kritische Recherchen (Guttenplag) und kreative Bezugnahmen (Parodien) öffentlich äußern ([Grassmuck 2012](#)).

Alle Normen des Art. 5 Grundgesetz (Presse, Rundfunk, Film, Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre) stehen unter dem Gebot der Meinungsfreiheit: das Recht eines jeden, "sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten" und "seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten." Die materielle Wirklichkeit dieses individuellen Rechts hat sich durch das Internet tiefgreifender verändert, als die institutionellen Rechte von Presse, Rundfunk und Film, die das Internet im Wesentlichen als neuen Ausspielkanal nutzen. Die Frage, ob damit dem Internet neben Rundfunk und Film eine Gewährleistung zur Ausgestaltung dieses Freiheitsrechts im Sinne von Art 5 (1) Satz 2 GG zukommt, ist offen. Das Internet ist ein Viele-an-Viele-Medium, das aus programmierten Computern zusammengesetzt ist und deshalb nicht umstandslos als "allgemein zugängliche Quelle" definiert werden kann. In diesem Medium kann sich jeder zwar öffentlich, aber eben in einer neuen Form von Öffentlichkeit äußern.

Da die Freiheiten des Art. 5 Grundgesetz in enger Wechselwirkung miteinander stehen, muss diese Veränderung der individuellen Meinungsfreiheit sich notwendig auch auf die Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit und des Grundversorgungsauftrags auswirken. Waren die medientechnologischen Bedingungen für einen Dialog bislang beschränkt, muss Grundversorgung heute nicht nur die Meinungsvielfalt direkt zu Wort kommen lassen, sondern auch Raum für vielfältig vermittelten Dialog bieten.

In einer sich wandelnden Demokratie sind öffentlich-rechtliche Medien gehalten, unter Bedingungen der neuen hybriden Öffentlichkeit weiterhin als "Faktor und Medium" – aktiv informierend und der Meinungsvielfalt ein Forum bietend – zu wirken, wollen sie nicht Gefahr laufen, irrelevant zu werden.

3. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist Bestandteil der Wissensinfrastruktur der öffentlichen Hand

Seinen Auftrag teilt der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit anderen Wissens- und Kultur-Infrastrukturen der öffentlichen Hand: Schulen und Hochschulen, Bibliotheken und Sammlungen, Museen und Theatern. Sie alle sind gesetzlich dem Gemeinwohl verpflichtet und durch ihre jeweiligen Kuratorien (Forschungs- und Kulturfördereinrichtungen, Juries usw.) in ihrer Qualität geprüft und legitimiert.

Als Teil der öffentlichen Wissensinfrastruktur, die unter zunehmendem Privatisierungsdruck um ihre Eigenständigkeit ringt, soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk der Vermittlung der Angebote in den anderen Bereichen in seiner Berichterstattung und Meinungsbildung ausgiebigen Raum geben und Entwicklungen wie neue Bildungsangebote unterstützen. So wie es heute Kooperationen zwischen Öffentlich-Rechtlichen gibt (Arte, 3Sat), sind ähnliche Formen der Zusammenarbeit mit Universitäten, [Europeana](#), der [Deutsche Digitale Bibliothek](#) oder der [Bundeszentrale für politische Bildung](#) anzustreben und zu fördern.

4. Medienpolitik findet unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt

Medienpolitik findet in einem Mehrebenensystem statt, an dem eine Vielzahl von Akteuren in Ländern, Bund und EU beteiligt sind. Sie wird durch die technologische Konvergenz von Rundfunk und Telekommunikation vor große Herausforderungen gestellt. Zugleich ist Medienpolitik in Deutschland mehr denn je ein Nischenthema für hochspezialisierte Fachkreise. Sie wird weitgehend hinter verschlossenen Türen ausgehandelt ([Donges 2011](#): 21) – ein Zustand, der dem faktischen Bedeutungsgewinn medien- und netzpolitischer Fragestellungen zuwiderläuft.

Transparenz und Beteiligung sind Kernmerkmale des Netzes. An vielen Stellen beginnt die Politik, diese Potentiale zu nutzen (These 1). Um wie viel wichtiger ist dies in der Medienpolitik, die die Rahmenbedingungen für Öffentlichkeit schafft.

Erforderlich ist eine strategiefähige Medienpolitik, die sich verändernden technologischen und (kultur-) ökonomischen Realitäten Rechnung trägt, aber auch

neuen gesellschaftlichen Partizipationsansprüchen gerecht wird. Im Kern geht es um Strukturen und konkrete Prozesse, die es der Politik ermöglichen, Problemlagen frühzeitig zu identifizieren, nachhaltige Lösungen auf bestehende und künftige gesellschaftspolitische Problemlagen zu finden und politische Entscheidungen effizient und effektiv zu implementieren. Eine in diesem Sinne vorausschauende Medienpolitik muss *evidence-based*, d.h. mit quantitativen und qualitativen Daten aus der Medien- und Kommunikationsforschung begründbar sein. Sie erfordert den Einsatz unabhängig erbrachten und gesicherten Expertenwissens, aber auch die Ausschöpfung des dezentral in der Gesellschaft vorhandene Problemlösungswissens.

Institutionell und konzeptionell kann die Wissensfundierung der Medienpolitik jedoch nur als unterentwickelt bezeichnet werden (Hachmeister et al., in [Jahrbuch Fernsehen](#) 2009: 38 ff.). Leistungspotentiale einer "strategiefähigen" Medienpolitik liegen insbesondere in der gezielten Förderung *policy*-relevanter Medien- und Kommunikationsforschung. Entsprechende Analysen zur sozio-politischen Bedeutung neuer Informationstechnologien erhöhen die politisch-administrative Informationsbasis in einem hochkomplexen und dynamischen Zukunftsfeld und unterstützen Politik und Ministerialverwaltung darin, Trends und Reformbedarf früher zu erkennen und mit sachgerechteren Antworten aufzuwarten.

Den veränderten Partizipationsansprüchen müssen nicht nur journalistische Anbieter sondern auch die Medienpolitik Rechnung tragen und sich über konkrete Strategien und Projekte in ein wirkungsvolles Verhältnis zu ihren Bezugsgruppen setzen. So gilt es, das Prinzip der Vertretung gesellschaftlich relevanter Gruppen den sozialen Realitäten entsprechend zu modernisieren und über die etablierten und häufig parteipolitisch klar positionierten Organisationen hinaus neue Akteure stärker zu berücksichtigen (vgl. Kleinsteuber in: [Lowe \(Hrsg.\) 2010](#)). Grundvoraussetzung dafür ist Transparenz. Verglichen mit der britischen [Ofcom](#) oder der US-amerikanischen [FCC](#), die öffentlich tagt und deren [Sitzungen im Netz übertragen](#) werden, sind die hiesigen Medienaufsichtsorgane, von Ausnahmen abgesehen, nach wie vor geradezu anachronistisch, wenn es darum geht, Öffentlichkeit über ihr Tun herzustellen.

5. Öffentliche Medienforschung findet nicht statt

Medienforschung in Deutschland wird von und für Werbung bezahlt. Über den Weg ihrer terrestrischen, satelliten- und kabelgestützten Verbreitung elektromagnetischer Signale wissen die Sendeanstalten nicht, wer sie sieht und hört.

Obwohl nur interessiert herauszufinden, wie viele "Kontakte" die gemessenen Fernseh- und Hörfunk-Kanäle erreichen (für die Kalibrierung des so genannten "Tausender-Kontakt-Preises"), sind die Ergebnisse der derzeitigen Medienforschung insofern "objektiv", als die werbetreibende Wirtschaft schon aus Eigennutz an "Marktgerechtigkeit" interessiert ist. Elektronische Massenmedien leben von elektronischer Werbung, aber niemand will zuviel für nicht "hart" ermittelte Reichweiten zahlen.

Die Ergebnisse geben Aufschluss, wie und welche Medien genutzt, welche Programme bevorzugt, welche Sendungen in welcher Intensität gesehen und gehört werden. Das sind gesellschaftlich relevante Daten. Mit dem Aufkommen der Bezahl-Kanäle (Pay TV, Pay Per View etc.) und der Online-Medien (Ad-Server-Werbung etc.) hat sich allerdings die Ausgangslage grundlegend verändert. Werbefirmen verdienen jetzt direkt und zielgruppengenau an messbaren "Klicks". Akzeptanzmessungen der Angebote benötigen nur noch am Rande statistische Verfahren und diese selbst sind eher darauf ausgerichtet, Produkte zu promoten, um mehr reale (aber der Öffentlichkeit unbekannt) Nutzung zu generieren.

Die Bundesregierung betreibt keine Medienforschung. Es ist auch keine exekutive Aufgabe. Allerdings müssen Mediennutzungsdaten in Zukunft öffentlich-rechtlich gesichert erhoben werden. Gerade bei der abnehmenden Bedeutung der klassischen Massenmedien – wie sie bereits dramatisch in den Printmedien zu beobachten ist –, hängt eine gemeinwohlorientierte Politik auch davon ab zu wissen, welche Mediennutzungen in den alten und neuen Medien stattfinden, wie die Sozialen Netzwerke genutzt werden und welche Suchfragen in unserer Gesellschaft an die Suchmaschinen im Netz herangetragen werden. Die Daten müssen allgemein zugänglich sein, um medienpolitische Entscheidungen auf eine fundiertere und nachvollziehbarere Basis zu stellen ([These 4](#)).

6. Grundversorgung stellt Kontext her

Grundversorgung ist mehr als die Summe ihrer Teile. Einzelne Programmbeiträge informieren, fördern soziale Integration, leisten Kulturkritik, beraten Konsumenten, sprechen verschiedene Zielgruppen in ihrer jeweiligen Sprache an und erfüllen andere Teile des öffentlich-rechtlichen Mandats. Als Ganze schafft Grundversorgung einen redaktionell verantworteten Kontext, in dem Informationen zu Wissen und damit relevant für Bürger werden können. Sie zeigt Hintergründe und Zusammenhänge auf, benennt Akteure, deckt investigativ auf, was im Verborgenen geschieht, aber von öffentlichem Interesse ist, macht die Positionen in gesellschaftlichen Kontroversen plastisch. Bürger erwarten von

medialen Institutionen des öffentlichen Vertrauens, dass sie Informationen auswählen, verifizieren, kommentieren, die unterschiedlichen Argumente dazu abbilden und in einen Kontext hinein kuratieren, der gesellschaftliche Vielfalt abbildet und Orientierung bietet.

Die Digitalisierung beendet den Mangel an medialer Bandbreite und bringt eine Überfülle an öffentlichen Äußerungen hervor. In dieser neuen Lage geht es nicht nur darum, neue Beiträge zu schaffen, sondern zunehmend darum, eine gesellschaftliche Selbstbeobachtung zu organisieren, indem die ständige Flut von Produktionen gefiltert und Relevantes in einen jeweiligen Kontext gesetzt wird.

Dieser Auftrag, in der unübersichtlichen Wissensumgebung des 21. Jahrhunderts informationelle Sicherheit, einen Orientierung bietenden Kontext und Medienkompetenz zu schaffen, ist den Öffentlich-Rechtlichen im [Rundfunkstaatsvertrag](#) (§ 11 d Abs. 3) erteilt. Bundesverfassungsgerichtspräsident a.D. Hans-Jürgen Papier ([2010](#): 15) sieht den neuen Schwerpunkt der öffentlich-rechtlichen Anbieter darin, "gerade *die* Informationsquelle zu sein, die Gewähr für Objektivität und Binnenpluralität bietet, weil sie weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe noch den Anzeigen- und Werbekunden ausgeliefert ist." Das Filterkriterium ist also nicht, dass die Auswahl dem Interesse der politischen Klasse oder dem Profitinteresse von Marktteilnehmern, sondern dass sie dem Interesse des Gemeinwohls dient.

Die redaktionelle Unabhängigkeit von werbefinanzierten Angeboten im Internet sei zweifelhaft, so Papier. Oft könnten Empfänger nicht erkennen, welche Berichte neutral und welche tendenziös sind. Schließlich stehe dem Bürger nur eine begrenzte Zeit zur Verfügung, sich in der Vielfalt der gesellschaftlichen Meinungen zu orientieren. Durch eine konzentrierte öffentlich-rechtliche Präsentation müsse er sie nicht selbst zusammensuchen. Daher komme, so Papier, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern auch im Internet eine besondere Rolle zu, die vom Grundversorgungsauftrag in seiner Entwicklungsoffenheit gedeckt ist.

7. Navigation ist wichtiger als Programmplanung

Neue, durch höhere Übertragungsgeschwindigkeiten und die Verbreitung internetfähiger TV-Geräte erst möglich gewordene On-Demand-Angebote stellen das traditionell lineare Verständnis von Rundfunkprogrammen grundsätzlich in Frage. Im Netz wählen Nutzer selbst, wann sie etwas sehen wollen. Ein Pro-

gramm im herkömmlichen Sinn erübrigt sich. Natürlich entfallen die zeitlichen Bindungen nicht vollständig. Sie liegen nur nicht mehr bei der Redaktion oder in den Händen der Programmplanung, sondern bei den Geschehnissen selbst. Politische Ereignisse sowie sportliche und kulturelle Veranstaltungen erzeugen nach wie vor mediale Momente von Gemeinschaft (vgl. [Couldry/Hepp/Krotz 2010](#)). Aber auch hier findet die Kommunikation im Netz neue Wege, indem etwa Anwesende vor Ort berichten und zugleich Betrachter von aussen kommentieren. Damit werden Navigation und Auffindbarkeit der Inhalte zu entscheidenden Faktoren.

Nutzer finden, was sie interessiert, über Suchmaschinen (Google, Youtube, Yahoo), über Empfehlungen ihres *social media*-Netzwerkes, Nutzer- und Partnerkanäle auf Aggregatoren-Plattformen, von Nutzern oder Redaktionen erstellte Playlists, Electronic Programme Guides (EPG) usw. Doch bieten Suchmaschinen keineswegs den Zugriff auf den gesamten Informationsbestand des Internet, den sie suggerieren. Suchmaschinenoptimierung und *social marketing* verschieben das, was wir sehen, weiter. Filterung durch Bekannte oder durch Algorithmen birgt die Gefahr, in eine selbstaffirmierende "Filterblase" zu geraten. Die Entwicklung von Werkzeugen für die informierte Navigation der wachsenden Informationsflut steht noch ganz am Anfang.

Öffentlich-rechtliche Medien sind hier besonders gefordert. Sie können nicht länger von einer gegebenen Zuschauerbindung an ihre Angebote ausgehen. Um die Auffindbarkeit von Grundversorgungsinhalten zu gewährleisten, stehen sie vor der Herausforderung, neue Formen der Navigation und Kommunikationswege sowie Inhalte und Formate für die Zeit nach dem Programm zu entwickeln.

8. Es entwickelt sich ein neues Verhältnis von Experten und Peers

Die Wikipedia hat eine Denkmauer durchbrochen. Noch ihr unmittelbarer Vorläufer, die [Nupedia](#), wurde von Experten geschrieben und peer-reviewt und von einem Chefredakteur geleitet. Die Idee einer von jedermann schreibbaren und veränderbaren Enzyklopädie bereitete selbst Wikipedia-Gründer Jimmy Wales anfangs [schlaflose Nächte](#). Tatsächlich entstand eine selbstorganisierende Gemeinschaft von Wikipedianern, die eine der am häufigsten konsultierten Informationsquellen im Internet hervorbrachte, die der [Encyclopedia Britannica](#) an [Zuverlässigkeit](#) gleichkommt und sie an Aktualität und Umfang weit übertrifft.

Großthemen wie Eurokrise, globale Erwärmung und Atomenergie haben den Glauben an die Autorität und Unabhängigkeit von Experten untergraben. Ihr Stimmengewirr aufzubereiten und Orientierung zu bieten ist die traditionelle Aufgabe von Journalisten. Doch auch deren Autorität wird vom Bürgerjournalismus in Frage gestellt. Löste dieser anfangs noch Prophezeiungen vom Untergang der Kultur oder doch zumindest des Qualitätsjournalismus durch das Internet aus, so haben die Medien inzwischen die Potentiale von *User Created News* erkannt. So durchforsten Rundfunkanstalten und Zeitungen *social media* nach Trends und Informationsquellen und stellen Blogger ein, um unter ihrer Marke zu veröffentlichen.

Nachdem die Denkmauer zwischen Experten und kollektiver Intelligenz einmal durchbrochen war, stellt sich die Frage nach ihrem neuen Verhältnis allerorten, zwischen professionellen und Bürgerjournalisten, Archivaren und Bürgerarchivaren, Patienten und Ärzten. In ihrer Zusammenarbeit verändern sich beide, die Experten und die Peers. Auch unter Wikipedianern sind längst nicht mehr alle gleich. Nach zahllosen *edit wars*, Löschdebatten und Fällen von Vandalismus werden Verfahren zur [Qualitätsverbesserung](#) vorangetrieben und die [Qualitätssiegel](#) *Lesenswerter* und *Exzellenter Artikel* erteilt.

Dieses neue Verhältniss von Experten und Peers zu erkunden und zu entwickeln ist eine weitere Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Grundversorgung, in ihrer Berichterstattung ebenso wie in ihrer eigenen Praxis.

9. Mit ihrer Qualität stehen und fallen öffentlich-rechtliche Medien

Im jüngsten [Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung](#) von 2008 wird die "Förderung der Qualität von Medienangeboten" als eines von vier "Grundprinzipien der Medien- und Kommunikationspolitik" genannt. Dort heißt es:

"Ein qualitativ hochwertiges, seriöses Medienangebot ist ein Lebenselixier der Demokratie. Nur wenn gesellschaftliche und politische Debatten fundiert geführt werden, können die Bürgerinnen und Bürger von ihren demokratischen Partizipationsmöglichkeiten in vollem Umfang Gebrauch machen." (S. 18 f.)

Den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verpflichtet sein rechtlicher Funktionsauftrag zu Qualität und ausgewogener Vielfalt im Austausch für eine gesicherte Beitragsfinanzierung durch alle Haushalte. Laut Medienbericht kommt ihm die Rolle des "Qualitätsgarants" zu. Seine Internet-Angebote seien darüber hinaus

im Dreistufentest daraufhin zu prüfen, ob sie angesichts kommerzieller Angebote auf dem Medienmarkt "notwendig sind, indem sie gleichsam ein besonderes Qualitätssiegel tragen."

Seit 2004 müssen die Öffentlich-Rechtlichen laut Rundfunkstaatsvertrag alle zwei Jahre einen Bericht über die Qualität und Quantität ihrer Angebote sowie Leitlinien für die kommenden zwei Jahre vorlegen. Auf der ARD-Hauptversammlung im November 2012 verabschiedeten die Intendanten ihren Bericht 2011/12 und die Leitlinien 2013/14 für [ARD Rundfunk](#) und [ARD Telemedien](#). Darin werden Qualitätskriterien für alle ARD-Medien und jeweils für die einzelnen Programmbereiche benannt. Diese beziehen sich auf die handwerkliche (Relevanz, Ausgewogenheit, investigative Recherche, kritische Analyse) und technische (Barrierefreiheit, modernster Studioteknik) Qualität von Beiträgen, auf das Gesamtprogramm (Vielfalt, Vollständigkeit) sowie auf das Publikum (Akzeptanz, Medienkompetenz).

In der Selbstevaluation bescheinigen sich die ARD-Gremien uneingeschränkter Erfolg im Hinblick auf Qualität und Akzeptanz. Das [Fazit von Volker Herres](#), Programmdirektor Erstes Deutsches Fernsehen: Die Berichte belegten "den Public Value des Ersten und skizzieren das Ziel für die vor uns liegenden zwei Jahre: Die Qualitätsmarktführerschaft in einem sich immer weiter diversifizierenden und in vielen Bereichen trivialisierenden Umfeld."

Genau die Angleichung an diese massenwirksamen Angebote privatwirtschaftlicher Medien werfen Beobachter den Öffentlich-Rechtlichen jedoch regelmäßig vor. Der Medienbericht der Bundesregierung beschränkt seine Kritik auf die mangelnde Einhaltung des Trennungsgebots von redaktionellen Inhalten und Werbung und die Verschiebung von Kultur auf Nischenprogrammplätze. Nachdrücklich mahnt er jedoch an: "Der öffentlich-rechtliche Rundfunk würde seine Existenzberechtigung aufs Spiel setzen, sollte er Programminhalte und -formen in Zukunft denen der Privaten noch stärker als bisher annähern."

"Qualität statt Quote" lautet die Forderung an die öffentlich-rechtlichen Medien, die von [Redakteuren](#) dieser Anstalten und von [Dokumentarfilmern](#) genauso erhoben wird wie von [Vertretern gesellschaftlicher Institutionen](#). Der [Quotendruck gilt als Mutter aller Missstände](#). Die anhaltende Forderung macht deutlich, dass Mandat und Wirklichkeit, Selbst- und Außenwahrnehmung zunehmend auseinanderklaffen.

Gefordert wird ein fundierter, kritischer, kontextschaffender Qualitätsjournalismus, der fraglos das "Lebenselixier der Demokratie" ausmacht. Beklagt wird die Streichung oder Verschiebung von politischen Magazinen und Kultursendungen ins Nachtprogramm und in Spartenkanäle. Statt von Gremien müsse

das Programm von mutigen Journalisten und der Qualität verpflichteten Redakteurinnen gemacht werden. Da wird gefragt, ob Personalisierung von Sachfragen, Wissensvermittlung durch Rateshows, angekaufte US-Serien und Volksmusik der Grundversorgung dienlich seien. Als Grund für diese Boulevardisierung wird regelmäßig der Quotenwettbewerb gegen die Privaten genannt. Und die Werbung, die Quote bedingt, was den Bürgern die Grundlage für ihre Beitragszahlungen weiter unverständlich mache. Folglich heißt es im Medienbericht: "Ein Werbeverzicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kann aus Sicht der Bundesregierung zu einer Schärfung ihres öffentlich-rechtlichen Profils beitragen."

Umgekehrt wird vorgebracht, dass Quote und Qualität kein Widerspruch sei. Eine breitenwirksame Auseinandersetzung mit Themen, die Menschen bewegen, sei Voraussetzung der Zustimmungsquote für das öffentlich-rechtliche System. Um beide zusammen zu bringen, müsse mit der Qualität des Angebots auch die der Nachfrage erhöht werden. Daher sieht die Bundesregierung in der Förderung der Medienkompetenz "und der damit einhergehende Bereitschaft, für ein anspruchsvolles Angebot auch einen angemessenen Preis zu bezahlen," eine ihrer zentralen Aufgaben.

Um den "Qualitätsgarant" zu gewährleisten, brauche es zudem eine unabhängige Aufsicht, die nach Kompetenz und nicht nach Proporz besetzt ist und die Zuschauer einbezieht. Eine öffentliche Evaluierung setze Transparenz auch bei der Auftragsvergabe voraus. Die von privaten und öffentlichen Organisationen gegründete [IQ - Initiative Qualität](#) schlägt Qualitätssiegel für Medienangebote, Ombudsleute in Medien, die als Vermittler zwischen Anbietern und Nutzern fungieren und die Verbesserung der Partizipation der Nutzer vor.

Als Vorbild kann hier auch die zunehmende Peer-Finanzierung von kulturellen Werken dienen, bei der Mediennutzer kollektiv entscheiden, welche Produktionen sie fördern wollen, und diese oft auch aktiv begleiten. Dabei spielt neben einer erwarteten Qualität auch die Relevanz für die eigenen medialen Bedürfnisse eine Rolle. Ist Qualität schon schwierig genug abstrakt zu bestimmen, so hängt Relevanz ganz vom Kontext des Rezipienten ab und kann von einer Redaktion *top-down* nur durch Mutmaßungen über bestimmte Zielgruppen angenähert werden. Durch Peer-Strukturen artikuliert sie sich unmittelbar.

10. Rundfunkarchive müssen bewahrt, erschlossen und nutzbar gemacht werden

Die Archive des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfassen wertvolle Materialien zur politischen, sozialen und kulturellen Geschichte der Bundesrepublik. Sie dienen dem kulturellen Gedächtnis und damit unmittelbar der öffentlichen Meinungsbildung. Um dieses audiovisuelle Erbe für kommende Generationen vor dem Verfall zu bewahren, muss es digitalisiert und zugänglich gemacht werden.

Vor diesem Hintergrund ist insbesondere das derzeitige '[Verweildauerkonzept](#)' für aktuelle Produktionen in öffentlich-rechtlichen Mediatheken unverständlich. Das '[Depublizieren](#)' von Beiträgen verkürzt das Gedächtnis von laufenden politischen, sozialen, kulturellen Debatten auf willkürliche Weise. Die private und öffentliche Meinungsbildung endet nicht nach sieben Tagen. Ob bei Eurokrise oder ACTA, immer beruhen aktuelle Entscheidungen auf einer wachsenden Vorgeschichte, die zu ihrem Verständnis unerlässlich ist. Was heute Grundversorgung ist, kurz darauf den Bürgern zu entziehen, unterminiert den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten.

Der Grundversorgungsauftrag müsse ergänzt werden um ein öffentliches Mandat zur Bewahrung und Nutzbarmachung des audiovisuellen kulturellen Erbes, forderte folglich [Bernt Hugenholtz](#) vom Institut für Informationsrecht (IViR) der Universität Amsterdam auf der [Abschlusskonferenz](#) des größten nationalen Bilddigitalisierungsprojekts Europas "[Bilder für die Zukunft](#)" im Oktober 2012. Gleichzeitig sind die Programmurheber für die Zugänglichkeit ihrer Beiträge angemessen zu vergüten.

11. Grundversorgung im Internet-Zeitalter erfordert eine transparentere und partizipativere Organisation

Das wichtigste Bindeglied zwischen Gesellschaft und öffentlich-rechtlichem Rundfunk sind die Rundfunkräte (Versammlungen von gesellschaftlich relevanten Gruppen – Gewerkschaften, Frauenverbände, Kirchen, Verbraucherverbände, Industrie- und Handelskammern, Bauernverbände, Parteien usw.). Die bisherige Gremienaufsicht, nach der Rundfunkräte Intendanten nur unverbindlich beraten, funktioniert nach einhelliger Meinung fast aller Beobachter, [Mitglieder dieser Rundfunkräte](#) eingeschlossen, nicht. Zuhörer- und Zuschau-

ervereinigungen wie die britische “Voice of the Listeners and Viewers” ([VLV](#)) gibt es in Deutschland nicht. Auch die Initiative einer “[Stiftung Medientest](#)” zur Institutionalisierung einer unabhängigen Medienbeobachtung im öffentlichen Interesse, bereits 1995 von einer vom damaligen Bundespräsidenten Weizsäcker eingesetzte Kommission [zur Lage des Fernsehens](#) empfohlen, hat noch nicht gefruchtet.

Im Internet-Zeitalter sind Menschen an Transparenz, Interaktion und Partizipation gewöhnt. Was für Demokratie insgesamt ([These 1](#)) und Medienpolitik im Besonderen ([These 4](#)) gilt, gilt auch für die Organisation der Grundversorgung und die Gremien, die sie beaufsichtigen. Daher müssen Formen entwickelt werden, in denen nicht nur zivilgesellschaftliche Organisationen, sondern auch beitragszahlende Bürger effektiv an Strukturen und Inhalten beteiligt werden. Ein erster Schritt dazu ist Transparenz, etwa die Übertragung von Rundfunkratssitzungen im Internet, wie es bei der US-amerikanischen Regulierungsbehörde FCC [bereits üblich](#) ist. Besetzung der Räte durch allgemeine Wahlen statt durch Entsendung durch Verbände könnte die Einflussnahme der Gesellschaft auf ihre öffentlich-rechtlichen Medien stärken. Nur so lässt sich der Gesellschaftsvertrag ‘Geld von allen gegen Programm für alle’ weiter aufrecht erhalten.

12. Beitragsfinanzierung ist weiterhin Voraussetzung für die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien

Die grundgesetzliche Rundfunkfreiheit ist nicht nur ein Abwehrrecht, sondern muss positiv-rechtlich gewährleistet werden. Sie verpflichtet den Gesetzgeber, öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die zur Erfüllung ihres Funktionsauftrags erforderliche Finanzierung zu sichern, auch in einer sich wandelnden Medienumwelt.

Das Bundesverfassungsgericht schreibt zwar keine bestimmte Rundfunkordnung oder Finanzierungsform vor, wohl aber, dass die Öffentlich-Rechtlichen ihren Auftrag unbeeinflusst von jeglicher “Indienstnahme des Rundfunks für außerpublizistische Zwecke”, seien sie politischer oder ökonomischer Natur, erfüllen sollen. ([8. Rundfunkurteil des BVerfG](#), Februar 1994). Ein der Demokratie und dem Gemeinwohl dienendes Grundversorgungsangebot wird daher durch eine kollektive Abgabe zu finanzieren sein.

Das aber erfordert einen Balanceakt zwischen dem Staat, der die Finanzierung zu gewährleisten hat, darüber aber keinesfalls in die Programmautonomie ein-

greifen darf, und den Rundfunkanstalten, die bei der Bestimmung dessen, was ihre gesetzlich vorgegebene Funktion aus publizistischer Sicht erfordert, frei sind. Für die Festsetzung der Rundfunkabgabe ist ein dreistufiges Verfahren entstanden aus Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten, Prüfung der Anmeldung und Bedarfsfeststellung durch die politisch unabhängige Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten ([KEF](#)) und abschließender Festsetzung der Gebühr durch den Rundfunkgesetzgeber.

Der Markt ist keine Alternative für die Grundversorgung. Dem privaten Rundfunk attestiert das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1994 "Defizite an gegenständlicher Breite und thematischer Vielfalt", die nur ohne Verletzung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz hingenommen werden können, soweit der abgabenfinanzierte öffentlich-rechtliche Rundfunk in vollem Umfang funktionstüchtig bleibt. In seinem [zweiten Gebührenurteil](#) vom September 2007 warnt das Gericht darüber hinaus vor dem Trend zur Massenattraktivität durch Werbefinanzierung sowie dem erheblichen Konzentrationsdruck und dem zunehmenden Engagement von Finanzinvestoren und Telekommunikationsunternehmen im Medienmarkt.

Eine Gesellschaft, die sich einen freien, von Staat und Markt unabhängigen, allein publizistischen Zielen, wie dem der Vielfalt und der Meinungsbildung verpflichteten Rundfunk in die Verfassung geschrieben hat, kann ihn nur in gesellschaftlicher Umverteilung bezahlen. Das bekräftigte auch Bundesverfassungsrichter a. D. Paul Kirchhof in seinem [Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks](#) (April 2010). Er hält jedoch zwei Änderungen für erforderlich. Eine ist terminologischer Natur. Die Rundfunkabgabe sei technisch keine "Gebühr", die die Kosten für die individuelle Nutzung einer öffentlichen Leistung entgelt, sondern ein "Beitrag", mit dem sich der Zahler an den Kosten für das Bereitstellen öffentlicher Einrichtungen beteiligt. "Abgabentatbestand ist also das Programmangebot, nicht der tatsächliche Programmempfang."

Die zweite Änderung ergibt sich aus dem Medienwandel. Es sei nicht mehr zeitgemäß, die Abgabe an Rundfunkempfänger zu binden, was in dem Streit um die Gebührenpflicht für "neuartige Rundfunkempfangsgeräte", also mit dem Internet verbundene Computer, deutlich geworden war (Vgl. [Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.10.2010](#)). Adressat des Rundfunkangebots sei nicht ein Gerät, sondern ein Mensch, und der werde in der Gemeinschaft von Haushalt und Betriebsstätte typischerweise vom Sendeangebot der Rundfunkanstalten erreicht. Daher sei es sachlich und normativ angemessen, den Rundfunkbeitrag an diese Einheiten zu binden.

Die Landesgesetzgeber sind Kirchhof mit der Verabschiedung des [15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag](#) im Dezember 2010 gefolgt. In Kraft getreten sind die Änderungen am 1. Januar 2013. Damit endet die Zeit der GEZ-Peilwagen, die nach nicht angemeldeten Empfängern fahndeten. Damit endet auch die GEZ selbst, die durch den [Beitragsservice](#) ersetzt wird. Für die Umstellung wird dieser seinen Datenbestand einmalig mit den Einwohnermeldeämtern abgleichen und ist ermächtigt, auch bei anderen Stellen Daten zu erheben für Zwecke der Beitragserhebung, -befreiung und -ermäßigung. Für 90 Prozent der Bürger ändere sich nichts. Entlastungen von rund 1,5 Millionen mehrfach zahlenden Haushalten stehen Abgabenerhöhungen für 2,3 Millionen Teilnehmer entgegen, die bislang allein für Radio oder Computer die Drittelgebühr gezahlt haben.

Wie bisher können sich Empfänger von staatlichen Sozialleistungen, die an bestimmte Einkommensgrenzen gebunden sind, von der Beitragspflicht befreien lassen. Die bisherige Befreiung aus gesundheitlichen Gründe sollte zunächst durch eine Ermäßigung auf ein Drittel ersetzt werden. Zumindest bei Pflegeheimbewohnern [ruderten die Anstalten kurzfristig zurück](#) und werden bis zur Klärung durch den Gesetzgeber keine Beiträge erheben.

Dieser "Systemwechsel" facht erneut eine Protestbewegung gegen die Rundfunkabgabe an. Der [Online-Boykott](#) von René Ketterer Kleinsteuber, Trossinger IT-Fachmann und langjähriger GEZ-Gegner, der den "Zwangsbeitrag" zum Teil durch Steuern, zum Teil durch Abo- und Werbefinanzierung ersetzen will, startete mit knapp 30.000 Unterschriften ins neue Jahr.

Schon im Mai 2012 hatte [Ermano Geuer](#), wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht der Universität Passau, Popularklage beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof eingereicht. Der Rundfunkbeitrag sei eine Steuer, da er sich nicht an eine bestimmbare Gruppe Beitragspflichtiger richte, sondern an alle gleichermaßen. Ferner sieht er den Gleichheitssatz durch große Gebührenunterschiede im gewerblichen Bereich verletzt. Drittens beklagt er Defizite im Datenschutz.

Damit stellt sich der Jurist gegen die Auffassungen von Kirchhof und Hans Peter Bull, Staatsrechtslehrer aus Hamburg und ehemaliger Bundesbeauftragter für den Datenschutz, der in seinem ebenfalls im Auftrag der ARD und des ZDF erstatteten [Gutachten zu datenschutzrechtlichen Fragen des Rundfunkbeitrags](#) vom September 2010 dem neuen Verfahren Unbedenklichkeit bescheinigt hatte.

Wie auch immer die für Frühjahr 2013 erwartete Entscheidung des Bayrischen Verfassungsgerichts ausfallen wird, manifestieren die Proteste eine sinkender

Akzeptanz des "Solidarmodells" der Rundfunkfinanzierung. Die Krise bietet die Chance für eine breite gesellschaftliche Debatte über eine fundierte Grundversorgung für alle: eine Grundversorgung, die überprüfbare Qualitätskriterien benennt ([These 9](#)), sich tatsächlich an alle richtet und auf eine Optimierung der wohlfahrtsökonomischen Vorteile für Bildung, gesellschaftliches Informations- und Debattenniveau, Anschlusskreativität und Arbeitsmarkt zielt; eine Grundversorgung, die Angebot und [Zahlungsbereitschaft](#) in Einklang bringt.

13. Eine Ausweitung der Rundfunkabgabe auf internetnative Produzenten generiert neue Formen medienökonomischer Effekte

Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sind die größten Auftraggeber für Film- und Fernsehproduktionen in Deutschland (vgl. [Lantzsch/Altmeyen/Will 2010](#)). Ein kleiner Teil der Haushaltsabgabe wird darüber hinaus zur Finanzierung der Landesmedienanstalten, der Filmförderung und des Beitragsservice verwendet. Im Internet-Zeitalter erhebt sich die Forderung, das Spektrum grundversorgungsrelevanter Produktionen sowie den Kreis der mit Rundfunkabgaben geförderten Produzenten zu erweitern.

Die Idee eines Rundfunkrats, um den sich verschiedene Anbieter von einzelnen, nach öffentlich-rechtlichen Kriterien förderungswürdigen Programmen bewerben können, – und auch die BBC, neben einer Grundfinanzierung, bewerben muss, – ist 1986 vom neoliberalen britischen Peacock-Ausschuss zur Finanzierung der BBC vorgeschlagen und dann von der Regulierungsbehörde Ofcom 2004 wieder aufgegriffen worden (vgl. [Potschka 2012](#): 126).

In Deutschland schlugen 2009 die beiden Ökonomen Hanno Beck und Andrea Beyer einen Rundfunkfonds vor. In ihn sollen die jetzigen Rundfunkabgaben aufgehen. Um ihn können sich, auf Ausschreibungen und initiativ, öffentlich-rechtliche wie private Sender bewerben. Der Fonds würde zum Wahrer des Grundversorgungsmandats. Die unabhängige Aufsicht würde einem Rundfunkrat obliegen, der wie bei den Sozialwahlen in den Sozialversicherungen von den Bürgern gewählt würde. Rundfunkrat, Fonds und grundgesetzlicher Rundfunkauftrag würden von den Anstalten entkoppelt. Das alles unter dem Mantra des Marktes: Wettbewerb fördert Effizienz und Qualität.

Unter dem Titel "[GEZ für Alle](#)" forderte der Medienjournalist Kai-Hinrich Renner 2011 eine Neuverteilung der Rundfunkabgabe zugunsten von rechercheinten-

sivem Journalismus auch außerhalb der Öffentlich-Rechtlichen. Ebenfalls 2011 schlug Leonard Novy eine [Stiftung Journalismus](#) vor, die als Ergänzung öffentlich-rechtlicher Grundversorgung nicht-kommerzielle, gemeinnützige Journalismusprojekte, Recherchejournalismus und medienkritische Initiativen fördern solle. Vergabemodell ist das bewährte der Filmförderung. Schon mit 0,5 Prozent des Gebührenaufkommens (ca. 35 Millionen Euro) ließe sich viel erreichen. Das konkrete Projekt einer ["Stiftung Vielfalt und Partizipation"](#) betreibt Marc Eumann, NRW-Medien-Staatssekretär und Vorsitzender der SPD-Medienkommission. Sie soll Recherche-Stipendien vergeben und sich in der journalistischen Ausbildung engagieren. Bevor sie 2014 ihre Arbeit aufnehmen kann, wird sie jedoch den Vorwurf des ["Staatsjournalismus"](#) entkräften müssen.

Wie der Journalismus meldet auch die Filmbranche Bedarf an. So fordert die Allianz Deutscher Film und Fernsehen Produzenten in einer [Resolution](#) vom Februar 2012, bei der nächsten Erhöhung der Rundfunkgebühren 1,00 EUR aufzuschlagen, der zweckgebunden für deutsche Produktionen verwendet werden soll.

Schon ganz aus dem Internet argumentiert die AG-Dokumentarfilm, die den Wechsel zur [Haushaltsabgabe als Chance für kulturelle Vielfalt](#) sieht. Die 10 Prozent erwartete Mehreinnahme durch den neuen Beitrag sollen der Finanzierung von Auftragsproduktionen für ein neues, fernseh-unabhängiges öffentlich-rechtliches Internet-Angebot zugute kommen, vergeben über die Landesmedienanstalten oder bestehende Filmförder-Einrichtungen an unabhängige Produzenten. Der Videopunk Markus Hündgen will rigide Rundfunkregulierung durch ein [öffentlich-rechtliches YouTube](#) ersetzen, "dem Bürger ein frei zugängliches, öffentlich finanziertes und durch eine demokratisch legitimierte Instanz kontrolliertes Biotop, in dem jeder Bürger mit Bewegtbild kommunizieren kann." Die netzpolitische NGO Digitale Gesellschaft fordert ein Prozent des Haushaltsbeitrags für eine ["Stiftung Internet"](#).

Thierry Chervel vom Kulturmagazin [Perlentaucher](#) sieht Einsparpotential bei den Öffentlich-Rechtlichen durch Reduktion von Redundanzen. Das freiwerdende Geld solle per Ausschreibung für neuartige Medienprojekte bereitgestellt werden, für Debattenforen zu wichtigen Themen statt für weitere Magazine in dritten Programmen. Zeitungen, Fernsehanstalten, Internetmedien und bloggende Bürger könnten sich bewerben. Wolfgang Michal erinnert in ["Es ist Zeit für ein Netzmedien-Fördergesetz"](#) daran, wie vor 50 Jahren Filmemacher die heutige Filmförderung erstritten haben. Eine ähnliche Förderung für kleine, unabhängige Netzmedien sei überfällig.

An diesen Stimmen wird deutlich, dass der Grundversorgungsauftrag und seine Beitragsfinanzierung nichts an Plausibilität verloren haben, die Breite der

vor allem internetnativen Angebote und Anbieter, die unter beides fallen, jedoch deutlich erweitert werden soll. Die Transparenz der Finanzierungsströme muss in jedem Fall gewährleistet werden. Beitragszahler sollen mitentscheiden können, in welche Projekte ihre Beiträge investiert werden. Auch Ausschreibungsverfahren haben ihre Tücken, erinnert Chervel. "Aber es führt kein Weg daran vorbei, die Idee des Öffentlich-Rechtlichen so oder anders neu zu denken."

14. Grundversorgung im Internet braucht Netzneutralität

Die Frage der Netzneutralität stellt sich bereits beim digitalen Rundfunk in der Frequenzplanung und -vergabe. In einem [Gutachten](#), das 2011 von der ARD, dem ZDF, DRadio und den Medienanstalten in Auftrag gegeben wurde, geht es um die Frage der Störungssicherheit von Frequenzbändern. Darin heißt es:

"Die Sicherung der besonders hohen Qualität und Stabilität des Rundfunkempfangs ist mit technischen Voraussetzungen verbunden und deswegen eine Aufgabe der Telekommunikation. Zugleich entscheiden diese technischen Voraussetzungen aber auch über das 'Ob' und das 'Wie' der Verbreitung von Rundfunkinhalten und berühren damit inhaltliche Belange des Rundfunks." (Ladeur/Gostomzyk 2011: 5)

Wenn Veranstalter gestörte Frequenzen zugeteilt bekommen, liegt darin eine Gewichtung der Inhalte, und das ist problematisch im Sinne von Art. 5 Grundgesetz. Die Vielfalt der Meinungen und ein ungestörter Meinungsbildungsprozess sind also nur möglich, wenn die Übertragung aller Inhalte störungsfrei abläuft. Dies gilt uneingeschränkt für alle Netze, also nicht nur bei der Übertragung von Rundfunk, sondern auch im Internet.

Dies bedeutet zum einen, dass der Ausbau der Netzinfrastruktur vorangetrieben werden muss, um dem Bedarf an Bandbreite gerecht zu werden. Auf der anderen Seite muss sichergestellt sein, dass es auch keine Priorisierung bestimmter Übertragungen gibt. Datenpakete dürfen nicht aufgrund Ihrer Sender-, Empfängeradresse, Protokolle oder Inhalte priorisiert oder gar blockiert werden. Sind solche "[Traffic Shaping](#)"-Maßnahmen implementiert, ist es kaum möglich, diese zu umgehen. Es reicht deshalb nicht, es dem Markt und dem Nutzer zu überlassen, Telekommunikationsanbieter zu meiden, die bestimmte Inhalte diskriminieren.

Der Gesetzgeber muss – ähnlich wie bei der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit – eine positive Ordnung schaffen, die die Netzneutralität vorschreibt, und diese gegebenenfalls durchsetzen bzw. Traffic Shaping sanktionieren.

15. Für die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Medien braucht es Debatten und Experimente

In digitalen Medien bewegen wir uns auf Neuland. Bürger, Rundfunkveranstalter, Presseverlage, zivilgesellschaftliche Gruppen, Internet-Unternehmen und andere Akteure entwickeln neue Formen von Information, Kommunikation und Meinungsbildung. Rundfunk- und Medienpolitik setzen die Rahmenbedingungen für Öffentlichkeit und müssen daher öffentliches Thema werden (These 4). Die Chancen dafür stehen gut. Das Jahr 2013 beginnt mit der Umstellung auf die Haushaltsabgabe. Voraussichtlich Anfang des Jahres werden ARD und ZDF ihre Archive auf einer Bezahlplattform unter dem Arbeitstitel 'Germany's Gold' vermarkten. Und das Bundesverfassungsgericht wird sein Urteil sprechen über die Staatsferne des ZDF-Fernsehrats. All dies wird Fragen aufwerfen, in welche Richtung sich öffentlich-rechtliche Medien weiterentwickeln sollen.

In dieser Lage braucht es zuallererst Raum für Experimente zur demokratiefördernden Funktion, zu Inhalten und Nutzung, zur Organisation, Finanzierung, Medienökonomie und Medientechnologie und anderen Aspekten der medialen Grundversorgung im Internet-Zeitalter, die die vorliegenden Thesen ansprechen, und es braucht das 'Große Gespräch' über die Gesellschaft, in der wir leben wollen.