

Für ein neues duales System: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Ausgangspunkt für datensparsame Plattformen – Plädoyer eines Medienpolitikers

Heiko Hilker

Keywords: *Duales System, Medien, Daten, Datensparsamkeit, Plattform, Datenschutz, Medienvielfalt*

Abstract

*Die Bedeutung von Nutzer*innendaten wächst für die verschiedenen Anbieter digitaler Dienstleistungen. Es zeichnet sich ab, dass insbesondere der Schutz privater Daten zu einem wichtigen Differenzierungsmerkmal von digitalen Angeboten wird. Wenn alle anderen Anbieter Daten erheben, um ihre Angebote zu optimieren und zu individualisieren, wäre ein öffentlich-rechtliches Angebot, das keine Daten erheben darf, nicht konkurrenzfähig. Die entscheidende Frage ist dabei aber nicht, ob grundsätzlich Daten erhoben werden, sondern unter welchen Bedingungen, mit welchen Zielsetzungen und gemäß welcher Standards. So müssen die Nutzer*innen nicht nur die Möglichkeit haben, der Speicherung ihres Profils zuzustimmen, sondern auch verlangen können, dass alle ihre Daten wieder gelöscht und das Profil an sie zurückgegeben wird. Datenschutz und -sparsamkeit werden in der Folge für einen Teil der Bürger*innen ein relevantes Entscheidungskriterium dafür sein, ob sie Angebote nutzen wollen. Für die öffentlich-rechtlichen Sender öffnen sich dadurch neue Perspektiven und gesellschaftliche Aufgaben, indem sie den relevanten Standards entsprechend individualisierte Medienangebote erstellen sowie einen Raum besetzen können, in dem Datenschutzstandards gelten.*

Heiko Hilker: *Für ein neues duales System: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Ausgangspunkt für datensparsame Plattformen – Plädoyer eines Medienpolitikers*. In: Nils S. Borchers, Selma Güney, Uwe Krüger und Kerem Schamberger (Hrsg.): *Transformation der Medien – Medien der Transformation*. Verhandlungen des Netzwerks Kritische Kommunikationswissenschaft. Frankfurt am Main: Westend 2021. DOI: <https://doi.org/10.53291/XUPB2907>.

1 Dienende Freiheit des Rundfunks

Der Rundfunk in Deutschland, so das Bundesverfassungsgericht, hat »keine Freiheit an sich«, sondern eine »dienende Freiheit«. Er soll der freien öffentlichen und individuellen Meinungs- und Willensbildung und damit der Demokratie »dienen« (BVerfG 1991, 315). Die Medienpolitik wiederum soll die dienende Freiheit der Medien und insbesondere des Rundfunks zur Sicherung freier individueller und öffentlicher Meinungs- und Willensbildung stärken und sichern. Dabei muss sie nicht allein den Blick auf die privatrechtlich, öffentlich-rechtlich oder anders organisierten Akteure haben, sondern auch auf die gesamtgesellschaftliche Kommunikation. Die Medienpolitik geschieht heute offensichtlich unter grundlegend anderen Bedingungen als noch vor 30 Jahren, dem Bezugsdatum des zwischenzeitlich mehrfach abgeänderten Rundfunkstaatsvertrags. Das Internet steckte damals noch in den Kinderschuhen, mobile Kommunikation gab es nur über Handys, deren Ausmaße und Gewicht eine Nutzung außerhalb des Autos faktisch unmöglich machten, soziale Netzwerke und Communities bestanden nur in real vermittelter Form.

Öffentliche Kommunikation ist eine Grundvoraussetzung der Demokratie, Meinungs- und Willensbildung bedürfen des kommunikativen Austauschs. Das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder darauf verwiesen, dass es eine zentrale Aufgabe der Medienpolitik sowie der sich daraus ergebenden Gesetzgebung sei, vorherrschende Meinungsmacht zu verhindern

2 Medienvielfalt

Doch gibt es auf den jeweiligen (Demokratie-)Ebenen tatsächlich ein Medienangebot, welches »sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen [...] in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck« findet, wie es das Bundesverfassungsgericht 2007 gefordert hat (BVerfG 2007, 115)? Ist zudem gewährleistet, »dass die in einer Gesellschaft verfügbaren Informationen, Erfahrungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster abgebildet werden« (ebd., 117)? Wird also die Medi-

enlandschaft ihrer Aufgabe und Funktion in der repräsentativen Demokratie »als ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament und Regierung« gerecht, wie sie das Bundesverfassungsgericht im *Spiegel-Urteil* von 1966 formulierte:

Sie fasst die in der Gesellschaft und in ihren Gruppen unaufhörlich sich neu bildenden Meinungen und Forderungen kritisch zusammen, stellt sie zur Erörterung und trägt sie an die politisch handelnden Staatsorgane heran, die auf diese Weise ihre Entscheidungen auch in Einzelfragen der Tagespolitik ständig am Maßstab der im Volk tatsächlich vertretenen Auffassungen messen können. (BVerfG 1966, 35)

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Vielfalt im medienrechtlichen Sinne nicht nur und auch nicht in erster Linie ein quantitativer Aspekt ist. Die Tatsache, dass es eine Vielzahl an Angeboten gibt, reicht nicht aus, um von Vielfalt zu sprechen. Zwar erweitert eine Vielzahl neuer Anbieter das Angebot und bietet Alternativen. Doch selbst wenn es eine Vielzahl Anbieter mit großer Massenrelevanz gibt, ist Medienvielfalt noch lange nicht garantiert.

Die Sicherung medialer Vielfalt ist eine zentrale Voraussetzung für eine lebendige Demokratie. Denn nur sie versetzt die mündigen Bürger*innen in die Lage, sich umfassend zu informieren, um in der Folge kompetente Entscheidungen treffen zu können. So weist Paul Leo Giani zu Recht auf Folgendes hin:

Deshalb ist dem Postulat der Vielfaltssicherung nur dann Rechnung getragen, wenn die Tiefe und Qualität der Informationen und Hintergründe von Meinungsverschiedenheiten in einer Weise aufgearbeitet werden, die ihrer Komplexität gerecht wird. Je schwieriger, komplexer also eine Frage ist, umso notwendiger ist die inhaltliche Aufbereitung – und zwar – in der Vielfalt der in der Gesellschaft bestehenden Wertungen, Erfahrungen etc. (Giani 2013, 286)

3 »Duales System« im Rundfunk

Vor 30 Jahren spielten die Medienpolitiker*innen noch eine aktive Rolle bei der Gestaltung der Medienlandschaft. So schufen sie die gesetzlichen Grundlagen für den privaten Rundfunk. Lange sprach man in Deutschland von einem dualen System aus öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern: Erstere wurden zu großen Teilen über Rundfunkgebühren (heute: Rundfunkbeiträge) finanziert, letztere finanzierten sich im Wesentlichen über Werbung.

Finanziell gesehen agieren die beiden lange als »Säulen« des Rundfunksystems beschriebenen Anbietergruppen auf Augenhöhe. Während die öffentlich-rechtlichen Sender im Jahr 2019 über mehr als neun Milliarden Euro im Jahr verfügen konnten, setzten die privaten Rundfunk- und Medienanbieter in Radio und Fernsehen sowie über Pay-TV, Video-on-Demand, Teleshopping sowie über Mobile und Online etwa 13 Milliarden Euro um. Allerdings stagnieren die Umsätze in den Bereichen Radio und Fernsehen seit einiger Zeit und sind anteilmäßig auf unter 50 Prozent gesunken (Vaunet 2019). Mittlerweile entfällt ein wesentlicher Anteil der Werbeausgaben auf Plattformen im Internet. Allerdings agieren hier nicht nur Rundfunk- und Medienanbieter. Viele journalistische Quereinsteiger*innen wie etwa Google, Facebook und Apple, aber beispielsweise auch speziell in Deutschland die Ströer SE & Co. KGaA, die das News-Portal t-online.de betreibt, nutzen die Plattformen sowie Apps und machen den Medienunternehmen auf deren Feld Konkurrenz. Damit brechen ihnen weitere Einnahmen weg.

Doch heißt das, dass der Journalismus nicht mehr finanziert werden kann? Es gab und gibt nur wenige Medien, die ihren Umsatz ausschließlich über die Einnahmen für ihre journalistischen Angebote generieren. Zeitungen und Zeitschriften finanzierten sich nur selten allein über die Verkaufserlöse, sondern auch über Werbung oder die Rubrikenmärkte. Journalistische Angebote dienten paradoxerweise für einen Teil der Anbieter vor allem dazu, Werbeeinnahmen zu generieren.

Medienunternehmen erschließen sich deshalb digital neue Geschäftsfelder. Grundlage dafür ist das Sammeln von Nutzer*innendaten, die dazu dienen, die Kundschaft interessensspezifisch mit Inhalten zu versorgen und Werbeangebote möglichst gezielt auszuspielen. Die gewonnenen Datenprofile werden mitunter auch weiterverkauft.

4 Medienvielfalt ist nicht allein über den Markt realisierbar

Wer den Medienmarkt vor allem unter ökonomischen Gesichtspunkten betrachtet, greift zu kurz. Journalistische Vielfalt kann nur dann garantiert werden, wenn es ein relevantes Medienangebot gibt, das unabhängig von politischen und ökonomischen Interessen ist.

Bereits Karl Marx hatte sich die Frage gestellt, welche Unabhängigkeit oder Freiheit Medien noch haben, wenn die Informationen einen Warencharakter aufweisen, als er in der *Rheinischen Zeitung* schrieb:

Die erste Freiheit der Presse besteht darin, kein Gewerbe zu sein. [...] Gewerbefreiheit, Freiheit des Eigentums, des Gewissens, der Presse, der Gerichte, sind alle Arten einer und derselben Gattung, der Freiheit ohne Familiennamen. Alleinwie gänzlich irrig ist es nun, über der Einheit den Unterschied zu vergessen und gar eine bestimmte Art zum Maß, zur Norm, zur Sphäre der anderen Arten zu machen? [...] Deine Freiheit ist nicht meine Freiheit, ruft die Presse dem Gewerbe zu. Wie du den Gesetzen deiner Sphäre, so will ich den Gesetzen meiner Sphäre gehorchen. (Marx 1842)

Es ist ein Irrglaube, dass eine umfassende Medienvielfalt auf rein wirtschaftlichem Wege möglich sei. Gewerblich orientierte Medien sind in ihrer Freiheit beschränkt. Werbefreiheit ist also eine erste und wesentliche Voraussetzung für freie Medien. Kurz gesagt bedeutet das: Das Geld folgt dem Auftrag und nicht der Auftrag dem Geld. Dazu stellte das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2018 fest:

[D]er publizistische und ökonomische Wettbewerb führt nicht automatisch dazu, dass in den Rundfunkprogrammen die Vielfalt der in einer Gesellschaft verfügbaren Informationen, Erfahrungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster abgebildet wird. Auch wegen des erheblichen Konzentrationsdrucks im privatwirtschaftlichen Rundfunk und der damit verbundenen Risiken einer einseitigen Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung sind daher Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt geboten. (BVerfG 2018, 77)

Die ARD ist prinzipiell ähnlicher Meinung:

Die Journalistinnen und Journalisten in der ARD arbeiten politisch und wirtschaftlich unabhängig – sie müssen sich nicht um die Maximierung von Klickraten und Werbeeinnahmen sorgen, denn ihre Arbeit ist dem öffentlich-rechtlichen Gemeinschaftsprinzip und nicht der Gewinnerzielung verpflichtet. (ARD 2017, 12)

Doch die Realität sieht anders aus, denn man orientiert sich auch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk gegenwärtig in weiten Teilen des Programmangebots klar an Marktanteilen und Quoten. Der wesentliche Unterschied zwischen den kommerziellen, werbefinanzierten Angeboten der privaten Sender oder Presseverlage und dem beitragsfinanzierten Journalismus besteht gerade darin, dass letzterer keine Marktkriterien zur Grundlage haben muss. Der Erfolgsmaßstab ist nicht der Marktanteil, sondern die gesellschaftliche Reichweite einer Vielzahl qualitativ guter Angebote für alle Bevölkerungsgruppen und ihr Beitrag zur freien Meinungsbildung. Akzeptanz ist auch eine Frage der Breite und Vielfalt des Angebots. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll, so das Bundesverfassungsgericht in seinem ZDF-Urteil aus dem Jahr 2014, »durch eigene Impulse und Perspektiven zur Angebotsvielfalt beitragen und unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anbieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht« (BVerfG 2014, 37).

Für das Bundesverfassungsgericht gehört dazu auch, dass sich die Sender mit ihren Angeboten nicht nur an ein möglichst breites Publikum wenden und dementsprechend Standardformate für den Massengeschmack bieten. Der Auftrag ist nicht »auf eine Mindestversorgung oder auf ein Ausfüllen von Lücken und Nischen, die von privaten Anbietern nicht abgedeckt werden«, beschränkt. Die Sender sollen stattdessen »die volle Breite des klassischen Rundfunkauftrags« abdecken, zu dem neben der Information auch die Unterhaltung gehört. Außerdem haben die Sender eine kulturelle Verantwortung und sollen sich mit der Gesamtheit ihrer Angebote an das gesamte Publikum richten: »Dabei muss sein Programmangebot für neue Publikumsinteressen oder neue Inhalte und Formen offenbleiben und darf auch technisch nicht auf einen bestimmten Entwicklungsstand beschränkt werden.« (BVerfG 2014, 37)

Vier Jahre später wurde das Bundesverfassungsgericht dahingehend noch deutlicher. Es stellte fest, dass die Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internet einschließlich der sozialen Netzwerke Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten begünstigen. Wenn deren Angebote zum größten Teil werbefinanziert sind, fördern sie nicht unbedingt den publizistischen Wettbewerb:

[...] auch im Internet können die für die Werbewirtschaft interessanten größeren Reichweiten nur mit den massenattraktiven Programmen erreicht werden. Hinzu kommt die Gefahr, dass – auch mit Hilfe von Algorithmen – Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führt. Solche Angebote sind nicht auf Meinungsvielfalt gerichtet, sondern werden durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt, nämlich die Verweildauer der Nutzer auf den Seiten möglichst zu maximieren und dadurch den Werbewert der Plattform für die Kunden zu erhöhen. Insoweit sind auch Ergebnisse in Suchmaschinen vorgefiltert und teils werbefinanziert, teils von »Klickzahlen« abhängig. Zudem treten verstärkt nicht-publizistische Anbieter ohne journalistische Zwischenaufbereitung auf. (BVerfG 2018, 79)

5 Datenschutz als wesentliches Merkmal eines neuen dualen Systems

Es zeichnet sich ab, dass insbesondere die Datensicherheit für einen Teil der Nutzer*innen zu einem wichtigen Differenzierungsmerkmal von digitalen Angeboten wird, das deren Auswahl maßgeblich bestimmt:

Datenschutz und Privatsphäre sind nicht nur für den einzelnen Menschen existenziell wichtig. Viel zu wenig wird in der öffentlichen Diskussion gesehen, dass sie auch völlig unverzichtbar für die Demokratie sind. Ohne Privatsphäre und Datenschutz gibt es keine Demokratie. (Boehme-Neßler 2018)

Doch welche Medienanbieter können nicht nur Datenschutzstandards für ihre Angebote garantieren, sondern verfügen auch über eine hinreichende Größe, Reichweite und Relevanz in der Gesellschaft, um diese Standards mit durchzusetzen beziehungsweise ihnen zum Durchbruch zu verhelfen? Die öffentlich-rechtlichen Sender kämen dafür in Frage. Während das alte duale System durch öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk gekennzeichnet war, könnte sich das neue duale System am Umgang mit personenspezifischen Daten ausdifferenzieren und so zwischen datensparsamen und »datenfressenden« Plattformen unterscheiden.

In den letzten Jahren bieten immer mehr Drittanbieter und Quereinsteiger Rundfunk beziehungsweise rundfunkähnliche und andere mediale Angebote, die zum Teil auch die Meinungs- und Willensbildung

beeinflussen. Dies geschieht vor allem deshalb, um die Nutzer*innen auf ihre Plattformen zu locken und personenspezifische Daten zu akquirieren. Kommerzialisieren werden diese Daten durch das Schalten personalisierter Werbung, die Unterbreitung von Kaufangeboten oder einen Weiterverkauf der Daten. Es geht vor allem darum, die (endliche) Aufmerksamkeit der jeweiligen Nutzer*innen für sich zu gewinnen und möglichst lange zu binden. Das lässt sich am besten mit personenspezifischen medialen Angeboten bewerkstelligen. Dementsprechend werden auch die neuen Möglichkeiten der sozialen Netzwerke genutzt. Ziel fast jeder Kommunikation wird es, neue Daten zu gewinnen. Kommunikative Prozesse und somit auch soziale Beziehungen werden monetarisiert. Die sich daraus ergebenden Aktionen der Anbieter haben also auch Kommunikation zum Ziel – doch diese muss nicht zwangsläufig Demokratie befördern. Schließlich können die Daten dazu genutzt werden, vorhandene Sichtweisen zu verstärken oder gegenläufige Informationen und Argumente auszublenden, wenn das die Nutzer*innen länger auf der Plattform hält.

Was folgt daraus für die bisher etablierten Medienunternehmen? Die Konsequenz ist, dass diese nur dann relevant bleiben können, wenn auch sie mit ihren Angeboten Nutzer*innendaten akquirieren. Nur so sind sie in der Lage, personenspezifische Angebote zu unterbreiten und auf die Interessen der Nutzer*innen einzugehen.

Was bedeutet es, wenn gefordert wird, dass die Sender über ihre digitalen Plattformen keine Daten sammeln dürfen? Das käme der Verbannung in eine Nische gleich, gefolgt von rasch einsetzender gesellschaftlicher Irrelevanz. Wenn alle anderen Anbieter Daten erheben, um damit ihre Angebote zu optimieren und zu individualisieren, wäre ein öffentlich-rechtliches Angebot, das keine Daten erheben darf, nicht mehr konkurrenzfähig.

Die entscheidende Frage ist nicht mehr, ob Daten erhoben werden dürfen oder nicht, sondern unter welchen Bedingungen und mit welchen Zielen dies geschieht und ob Nutzer*innen die Möglichkeit haben, nicht nur ihr Einverständnis zur Datenspeicherung zu geben, sondern auch zu verlangen, dass alle ihre Daten wieder gelöscht beziehungsweise zurückgegeben werden. Dabei haben die öffentlich-rechtlichen Sender zudem den Vorteil, dass sie über Beiträge finanziert sind und personenspezifische Daten nicht weiterverkaufen müssen.

Datenschutz und -sparsamkeit werden für einen Teil der Bürger*innen ein relevantes Entscheidungskriterium sein, um Angebote zu nutzen oder abzulehnen. Das macht sie potenziell zu einem wichtigen

Differenzierungsmerkmal von digitalen Angeboten in der Zukunft. Allerdings müssen die Bürger*innen überhaupt erst einmal die Wahl dazu haben. Und diese sollte auch bei allen anderen digitalen Anbietern möglichst sein, vom Pizzaservice über den Buchhändler bis zur Bank.

6 Neue Perspektiven für die öffentlich-rechtlichen Sender

Für die öffentlich-rechtlichen Sender ergeben sich darüber hinaus ganz neue Perspektiven und gesellschaftliche Aufgaben, wenn man die neuen technischen Möglichkeiten unter den oben geschilderten Rahmenbedingungen weitergehend nutzt und Datenschutz nicht darauf verkürzt, keine Daten zu erheben. Die Nutzer*innen können selbst entscheiden, welche Daten die Sender von ihnen haben dürfen oder löschen müssen. Angesichts des umfangreichen inhaltlichen Angebots von ARD, ZDF und Deutschlandradio in fast allen Genres wäre es auch möglich, jeder Beitragszahlerin ein auf sie zugeschnittenes individuelles und doch redaktionell gestaltetes Angebot zu unterbreiten. Wenn die Sender wissen, dass sich ein Nutzer oder eine Nutzerin etwa für Radball, Kriminalhörspiele, Kurzfilme und Asien interessiert, könnten sie ihn oder sie täglich über die aktuell laufenden Angebote zu diesen Themen auf ihren Sendern informieren. Dadurch wäre es möglich, für jedes spezifische »Interessenportfolio« ein eigenes Angebot entwickeln.

Über eine App könnte man ein personenspezifisches Programm zusammenstellen, in dem, redaktionell gestaltet, den Nutzer*innen Beiträge und Musik entsprechend der eigenen Interessengebiete zur Verfügung stehen. Wenn diese dann ein Beitrag oder Angebot nicht interessiert, könnten sie es wegwischen und neue Inhalte angezeigt bekommen. Der Vorteil: Dieses »Wegschalten« würde nicht zum Verlassen des Angebots führen, sondern die Nutzer*innen auf dem Kanal behalten. Die App könnte zudem so lernen, was ihnen gefällt. Allerdings müsste redaktionell abgesichert werden, dass sich die Nutzer*innen auf diesem Weg keine eigene Filterblase schaffen. Immer wieder sollte die App ihnen über die eigenen Interessen hinaus redaktionell als relevant erkannte Themen und Genres anbieten. Neben ihren anderen Programmen und Angeboten könnten so ARD, ZDF und Deutschlandradio ihre breit gefächerten Inhalte zielgerichtet jenen offerieren, die diese gern nutzen würden, jedoch in der digitalen Welt bisher nicht

auf diese Vielfalt aufmerksam gemacht wurden. Schließlich verfügen sie über 18 öffentlich-rechtliche Fernsehsender und mehr als 70 Radioangebote. Auch wenn nicht alle Angebote rund um die Uhr originäre Inhalte bieten, so ist doch das Angebot so groß, dass eine Einzelperson dieses allein kaum überblicken und in seiner Gänze nutzen kann.

Noch haben ARD, ZDF und Deutschlandradio das Potenzial und die gesellschaftliche Relevanz, um Kern der datensparsamen Säule des neuen dualen Systems zu sein. Sie könnten damit indirekt weitere Anbieter unterstützen, die sich an die Datenschutzkriterien halten, wie Medienanbieter, aber auch Onlineverkaufsportale bis hin zum Pizzaservice oder Blumenladen. Doch irgendwann wird die Zeit dafür vorbei sein, denn dann haben andere Instanzen bereits Tatsachen geschaffen. Die Sender könnten zum Technologietreiber für datensparsame Angebote werden und dadurch öffentliche Standards und auch andere Anbieter unter Druck setzen. Unsere Medienpolitik ist gefordert, den Sendern diese Entwicklungsperspektive zu eröffnen.

Der vor 30 Jahren geschlossene Rundfunkstaatsvertrag wurde im Zuge der technologischen Entwicklung 22 Mal geändert. Im Herbst letzten Jahres trat ein neuer Medienstaatsvertrag in Kraft, der wesentliche Regelungen des Rundfunkstaatsvertrages übernommen hat. So unterscheidet man noch immer in Radio, Fernsehen und Telemedien. Es gelten weiterhin unterschiedliche Regelungen für die Unternehmen, die schon immer Radio und Fernsehen angeboten haben, und solchen, die allein im Internet mediale Angebote unterbreiten. Doch die Ziele und die Notwendigkeit der Vielfaltssicherung bestehen in der digitalen Welt unverändert weiter. Viele Instrumente können übernommen werden. Allerdings gibt es eine notwendige Erweiterung: Die Anforderung zur Sicherung der Vielfalt darf sich nicht mehr nur an die Rundfunkunternehmen richten. Sie muss auf alle Unternehmen erweitert werden, die in Medienmärkten agieren und damit zur Meinungsbildung beitragen: Telekommunikationsunternehmen, Plattformbetreiber, Suchmaschinen und soziale Netzwerke. Zudem stehen wir vor der Frage, ob nicht ein wesentlich größerer Teil der Mittel aus dem Rundfunkbeitrag auch zur Finanzierung von Angeboten genutzt werden sollte, die nicht von öffentlich-rechtlichen Anbietern erstellt werden, aber wesentlich zur Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft beitragen. So brachte der Senator der Behörde für Kultur und Medien, Dr. Carsten Brosda, ins Gespräch, statt Institutionen stärker journalistisch-redaktionelle Inhalte zu fördern. Es gehe um die journalistische Leistung, nicht um die Verbreitungsform (Brosda und Schulz 2020). Schon 2011 hatte

die AG Dokumentarfilm angesichts der sich abzeichnenden Mehreinnahmen aus dem Rundfunkbeitrag vorgeschlagen, dass die Beitragszahler*innen zehn Prozent ihres Rundfunkbeitrags selbst auf verschiedene Medienangebote verteilen dürfen (AG Dokumentarfilm 2011). Diese neuen Angebote können sich dann an den Datenschutzstandards der großen Anbieter orientieren und deren Praxis übernehmen.

Es dient der gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildung, wenn es mehr Angebote gibt, die frei und unabhängig von den Interessen Dritter erstellt werden. Dabei geht es nicht nur um die Unabhängigkeit von direktem politischem oder wirtschaftlichem Einfluss. Es ist auch vielfaltsverengend, wenn man mit den eigenen Angeboten Geld verdienen muss und sie dafür zielgruppenorientiert optimiert. Dies schränkt die Freiheit des jeweiligen Medienunternehmens ein. Die Presse- beziehungsweise Medienfreiheit folgt eben anderen Regeln und Zielen als die Gewerbefreiheit. Ein beitragsfinanziertes Angebot kann anders agieren als eines, das sich auf dem Werbe-, Publikums- oder Datenmarkt behaupten muss. Deshalb sollte das Prinzip der Beitragsfinanzierung auch auf Angebote weiterer Mediengattungen ausgedehnt werden, wenn diese öffentlich-rechtlichen Standards genügen. So würden die Sender den Beitragszahler*innen, dem Datenschutz, der Vielfalt in der Gesellschaft und der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung dienen.

Diese Idee wurde in ihren Grundzügen erstmals im Frühjahr 2014 veröffentlicht (Hilker und Kamann 2014). So blieben die Daten sowie auch die Spielregeln unter eigener Kontrolle und es könnte digitale Souveränität aufgebaut werden. Dazu sei eine »EU-weite technologische Lösung mit jeweils nationalen Ausgestaltungen« am sinnvollsten. Doch dürfe man die rechtlichen Hürden nicht unterschätzen. Vergleichbare Plattformvorhaben scheiterten in der Vergangenheit am Kartellrecht. So wurden sowohl die »Amazonas«-Plattform von ProSieben, Sat.1 und RTL als auch die öffentlich-rechtliche Plattform »Germany's Gold« von ARD und ZDF durch das Bundeskartellamt untersagt. Der Medienrechtler Tobias Gostomzyk (2018) fordert deshalb, »das Kartellrecht [...] als publizistisches Kartellrecht an die Bedingungen der Plattformökonomie anzupassen: Plattformbezogene Kooperation müsste möglich sein, wenn sie dem publizistischen Wettbewerb nicht schadet, aber wirtschaftliche Vorteile bringt.«

An dieser Stelle ist der Gesetzgeber gefordert. Der Bund muss das Wettbewerbsrecht entsprechend novellieren und gemeinsam mit den Ländern die Datenschutzstandards so anpassen, dass die öffentlich-

rechtlichen Sender ihren Auftrag zur öffentlichen und individuellen Meinungs- und Willensbildung bestmöglich erfüllen können. Wenn der Gesetzgeber die Sender weiter im bisherigen Rahmen gefangen hält, werden diese bei der Erfüllung ihres demokratischen Auftrags zunehmend scheitern.

Literatur

- AG Dokumentarfilm. 2011. Von der Rundfunkgebühr zur Haushaltsabgabe: Die historische Chance für Demokratie, Pluralismus und kulturelle Vielfalt! Presseerklärung vom 20. Oktober, https://agdok.de/de_DE/von-der-rundfunkgebuehr-zur-haushaltsabgabe. Zugegriffen: 9. März 2021.
- Arlt, Hans Jürgen, und Wolfgang Storz. 2010. *Wirtschaftsjournalismus in der Krise. Zum massenmedialen Umgang mit Finanzmarktpolitik*. Frankfurt am Main: Otto-Brenner-Stiftung.
- ARD. 2017. Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter. <https://www.horizont.net/news/media/22/ARD-Bericht-218216.pdf>. Zugegriffen: 9. März 2021.
- Boehme-Neßler, Volker. 2018. Sie haben wirklich nichts zu verbergen? *Die Zeit* vom 31. Dezember, <https://www.zeit.de/politik/2018-12/datenschutz-sicherheit-ueberwachung-privatsphaere-voraussetzungen-demokratie/komplettansicht>. Zugegriffen: 9. März 2021.
- Brosda, Carsten, und Wolfgang Schulz. 2020. Wir brauchen eine neue Medienpolitik. *Faz.net* vom 10. Juni, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/auf-ruf-an-die-bundeslaender-wir-brauchen-eine-neue-medienpolitik-16808016.html>. Zugegriffen: 9. März 2021.
- BVerfG. 1966. Spiegel-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. BVerfGE 20, 162. 05.08.1966. <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv020162.html>. Zugegriffen: 9. März 2021.
- BVerfG. 1991. WDR-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. BVerfGE 83, 238. 05.02.1991. <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv083238.html>. Zugegriffen: 9. März 2021.
- BVerfG. 2007. Gebührenurteil II des Bundesverfassungsgerichts. BVerfGE 119, 181. 11.09.2007. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/09/rs20070911_1bvr227005.html. Zugegriffen: 9. März 2021.
- BVerfG. 2014. ZDF-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. BVerfGE 136, 9. 25.03.2014. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/03/fs20140325_1bvf000111.html. Zugegriffen: 9. März 2021.
- BVerfG. 2018. Rundfunkbeitragsurteil des Bundesverfassungsgerichts. BVerfGE 149, 222. 18.07.2018. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/>

- Entscheidungen/DE/2018/07/rs20180718_1bvr167516.html. Zugegriffen: 9. März 2021.
- Giani, Paul Leo. 2013. Anreizsysteme fortentwickeln. In: *Medien, Netz und Öffentlichkeit. Impulse für eine digitale Gesellschaft*, herausgegeben von Marc Jan Eumann, Frauke Gerlach, Tabea Rößner und Martin Stadelmeier, 286–289. Essen: Klartext.
- Gostomzyk, Tobias. 2020. Europas Traum von der Digitalmacht. *Süddeutsche Zeitung* vom 18. September, <https://www.sueddeutsche.de/digital/europa-medienpolitik-gastbeitrag-gostomzyk-1.5034951>. Zugegriffen: 9. März 2021.
- Hilker, Heiko, und Uwe Kammann. 2014. Zeit für einen großen Wurf. *Vocer.org* vom 12. März, <http://www.vocer.org/es-ist-zeit-fuer-den-grossen-wurf/>. Zugegriffen: 9. März 2021.
- Marx, Karl. 1842. Debatten über Preßfreiheit und Publikation der Landständischen Verhandlungen. *Rheinische Zeitung* Nr. 139 vom 19. Mai, http://www.mlwerke.de/me/me01/me01_028.htm. Zugegriffen: 9. März 2021.
- Vaunet. 2019. Vaunet-Prognose zum Medienmarkt in Deutschland 2019. <https://www.vau.net/pressemitteilungen/content/vaunet-prognose-medienmarkt-deutschland-2019-0>. Zugegriffen: 9. März 2021.

Open Access

Dieser Beitrag erscheint unter der Creative-Commons-Lizenz CC BY-ND 3.0 DE: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>.