

Medien

# Kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung

vbw

Studie

Stand: November 2019

Eine vbw Studie, erstellt von  
Prof. Dr. Tobias Gostomzyk, Prof. Dr. Otfried Jarren, Prof. Dr. Frank Lobigs und Prof. Dr. Christoph Neuberger

Die bayerische Wirtschaft



## Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

## Vorwort

### Argumente für eine kooperationsorientierte duale Medienordnung

Die deutsche Medienwirtschaft ist seit Jahren im Umbruch. Insbesondere die Digitalisierung und die starke Konkurrenz durch die US-Internetkonzerne fordern die Branche heraus. Wir brauchen moderne Strukturen, die unsere Medienwirtschaft in diesem veränderten Umfeld stärken.

In unserem Mediensystem stehen sich ganz unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Interessen gegenüber. Wir sind der Auffassung, dass eine Weiterentwicklung der Medienordnung möglichst im Konsens dieser Akteure erfolgen sollte. Im November 2018 hat die vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. deshalb Konsensleitlinien für eine Auftrags- und Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland vorgelegt.

In der vorliegenden Studie, die die vbw in Auftrag gegeben hat, führen mehrere unabhängige Wissenschaftler aus, wie die Konsensleitlinien der vbw konkretisiert werden können. Die Professoren Dr. Tobias Gostomzyk (TU Dortmund), Dr. Otfried Jarren (Universität Zürich und FU Berlin), Dr. Frank Lobigs (TU Dortmund) und Dr. Christoph Neuberger (FU Berlin) machen Vorschläge, in welche Richtung die deutsche Medienordnung weiterentwickelt werden kann.

Dabei gehen sie auch auf den tiefgreifenden Umbruch in unserer Medienbranche ein und machen deutlich, dass in der Kooperation einstiger Konkurrenten große Zukunftschancen für unseren Medienstandort liegen. Eine Weiterentwicklung der Medienordnung ist nach Ansicht der Professoren nicht nur aus wirtschaftlichen, sondern auch aus gesellschaftlichen Gründen notwendig: Schließlich haben Qualitätsjournalismus sowie hochwertige Filmproduktionen eine wichtige identitätsstiftende Funktion für unser Gemeinwesen.

Als konsensorientierter Vermittler will die vbw mit dieser Studie den Diskussionsprozess unterstützen und die Umsetzung einer kooperationsorientierten dualen Medienordnung befördern.

Bertram Brossardt  
20. November 2019



# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1	Einführung	1
1.2	Aufbau	3
<b>2</b>	<b>Entwicklung der Medienordnung in Deutschland und disruptiver Umbruch</b>	
	<i>(Prof. Dr. Otfried Jarren)</i>	<b>4</b>
2.1	Entwicklung der Medienordnung in Deutschland	4
2.2	Disruptiver Umbruch der Medienordnung	6
<b>3</b>	<b>Medienqualität und digitaler Wandel</b>	
	<i>(Prof. Dr. Christoph Neuberger)</i>	<b>9</b>
3.1	Vermittlungsleistungen in der analogen Öffentlichkeit	9
3.2	Vermittlungsleistungen in der digitalen Öffentlichkeit	10
<b>4</b>	<b>Kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung aus medienökonomischer Perspektive</b>	
	<i>(Prof. Dr. Frank Lobigs)</i>	<b>13</b>
4.1	Disruption des publizistischen Qualitätswettbewerbs durch Plattform- und Streaming-Revolution	13
4.2	Generelle Ausrichtung einer kooperationsorientierten Weiterentwicklung der Medienordnung: Stärkung und Sicherung des publizistischen Qualitätswettbewerbs	15
4.3	Ansätze für geeignete Kooperationsmodelle	16
4.3.1	Kooperationsmodelle „privat – privat“	17
4.3.2	Kooperationsmodelle „öffentlich-rechtlich – öffentlich-rechtlich“	18
4.3.3	Kooperationsmodelle „öffentlich-rechtlich – privat“	19
<b>5</b>	<b>Kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung aus rechtlicher Perspektive</b>	
	<i>(Prof. Dr. Tobias Gostomzyk)</i>	<b>21</b>
5.1	Verfassungsrechtliche Bedingtheit der Medienordnung	21

5.2	Ansätze für Kooperationsmodelle im Medien- und Wettbewerbsrecht	23
5.2.1	Kooperationsmodelle „privat – privat“	23
5.2.2	Kooperationsmodelle „öffentlich-rechtlich – öffentlich-rechtlich“	24
5.2.3	Kooperationsmodelle „öffentlich-rechtlich – privat“	25
5.3	Ansätze für eine kooperationsorientierte Weiterentwicklung im Medien- und Wettbewerbsrecht	25
<b>6</b>	<b>Fazit</b>	<b>27</b>
	Literaturverzeichnis	29
	Ansprechpartner / Impressum	33

# 1 Einleitung

Eine kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung ist sinnvoll. Was fehlt, ist die interdisziplinäre Fundierung eines Leitbildes.

## 1.1 Einführung

Nachdem die vbw im November 2018 Konsensleitlinien für eine Auftrags- und Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland vorgelegt hatte, hat sie hierauf aufbauend im Juni 2019 in einer medienpolitischen Erklärung eine wissenschaftlich zu fundierende, kooperationsorientierte Weiterentwicklung der deutschen Medienordnung gefordert. Ziel ist, der Medienbranche auch in der digitalen Welt, trotz der Macht der globalen Internetkonzerne und der damit verbundenen wirtschaftlichen Herausforderungen, die Stabilisierung eines nachhaltigen kulturellen, publizistischen und wirtschaftlichen Eigengewichts einer auch gesellschaftlich qualitätsorientierten Medienproduktion zu ermöglichen. Die Forderung war das Ergebnis eines von den Autoren wissenschaftlich begleiteten Workshops des vbw Ausschusses Medienwirtschaft, in dem alle wichtigen Teilgruppen der Medienbranche repräsentiert sind (privater und öffentlich-rechtlicher Rundfunk, Zeitungen und Zeitschriften, TV- und Film-Produzenten, Buch- und Printbranche).

Ein weiteres Resultat dieses Workshops war die Beauftragung der vorliegenden unabhängigen Stellungnahme, die die tatsächliche Machbarkeit der ausgerufenen neuen medienpolitischen Zielorientierung aus den relevanten Perspektiven der Kommunikationswissenschaft, der Medienökonomie sowie des Medien- und Wettbewerbsrechts in einer ersten Standortbestimmung einschätzen und beleuchten soll.

Die Aufgabenstellung ist medienpolitisch hoch aktuell. Bekannt ist, dass sich seit etwa zwei Jahren immer mehr Persönlichkeiten aus Unternehmen, Verbänden und der Politik im Grundsatz, und teils mit hohem Nachdruck, für eine verstärkte Zusammenarbeit und Allianzenbildung in der Medienbranche aussprechen, unter ihnen als Branchenvertreter beispielsweise der ARD-Vorsitzende Ulrich Wilhelm und der WDR-Intendant Tom Buhrow, BDZV-Präsident Dr. Matthias Döpfner und VDZ-Präsident Dr. Rudolf Thiemann, Bertelsmann-CEO Dr. Thomas Rabe und die Vorsitzende der Bertelsmann-Content Allianz Julia Jäkel, ProSiebenSat.1 Media-CEO Max Conze sowie als entschiedene Vertreter in der Medienpolitik z. B. der Ministerpräsident des Freistaats Bayern Dr. Markus Söder und der bayerische Medienminister Dr. Florian Herrmann.

Die Idee der Etablierung einer übergreifenden „Europäischen Medien- und Kulturplattform“ – angestoßen vom ARD-Vorsitzenden und BR-Intendanten Ulrich Wilhelm und unterstützt von der bayerischen Medienpolitik – hat als eine visionäre Maximalforderung besondere Aufmerksamkeit auf sich gezogen.

Dabei stellt sich hier mindestens die Frage der kurzfristigen Realisierbarkeit. Denn die Idee ist bislang eher ein mit großer Bedeutung aufgeladenes, wichtiges Schlagwort.

## Einleitung

Mannigfaltige medienregulatorische, medienökonomische und nicht zuletzt medien- und wettbewerbsrechtliche Fragen an diese Idee sind indes noch genauer zu bestimmen und zu klären.

Der Entwurf einer europäischen Medien- und Kulturplattform, wie auch jeder anderen branchenübergreifenden Medienplattform, bedarf deshalb zunächst einer fundierten Konzeption und regulatorisch-rechtlichen Umsetzung, die letztlich eine kooperationsorientierte Weiterentwicklung der gesamten Medienordnung voraussetzt. Man kann nicht den zweiten vor dem ersten Schritt tun, und man muss erst einmal wissen, unter welchen kommunikativ, ökonomisch und nicht zuletzt auch rechtlich realisierbaren Umständen Kooperationsmodelle für alle betroffenen Stakeholder-Gruppen – sowie für die demokratische Gesellschaft insgesamt – tatsächlich vorteilhaft sind.

Die Grundthese der vorliegenden Stellungnahme besteht darin, dass die deutsche Medienordnung durch eine auf die globalen Internetkonzerne zurückgehende disruptive Plattform-Revolution der Medien in ihrer Funktionsfähigkeit fundamental herausgefordert wird. Darauf sind Antworten zugunsten einer Stabilisierung der Medienordnung zu finden, um nicht zuletzt die öffentliche, demokratiefunktional erforderliche Aufgabenwahrnehmung durch Medien zu gewährleisten. Während die Plattform-Revolution des Mediensystems und die daraus folgenden Kooperationsstrategien der privaten Medienunternehmen bereits in einem Gutachten für die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medien Sektor KEK beschrieben worden sind (vgl. Lobigs / Neuberger 2018), steht die interdisziplinäre Prüfung des Ansatzes einer kooperationsorientierten Medienordnung, insbesondere im Hinblick auf ihre demokratiepolitische Relevanz, noch am Anfang.

Dass eine solche Prüfung sinnvoll ist, lässt sich indes auch den zeitgleich mit diesem Kurzgutachten entstandenen Jahresstudien zur gesellschaftlichen Medienqualität in den Nachbarländern Österreich (vgl. ORF 2019) und Schweiz (vgl. fög 2019) entnehmen. So sieht die ORF-Public Value-Studie 2019 zum Thema *Allianzen, Kooperationen, Plattformen* die Mediensysteme der etablierten europäischen Demokratien sogar in ein neues Zeitalter der Kollaboration eintreten. In diesem tragen sowohl die öffentlich-rechtlichen als auch die privaten Medienunternehmen im Schulterschluss mit einer kooperativ orientierten Medienpolitik eine geteilte Verantwortung dafür, funktionstüchtige Medien-Ökosysteme durch gemeinsam entwickelte Kooperationsstrategien gegen die von außen stammenden disruptiven Effekte der Plattformrevolution zu verteidigen und auf diesem Weg überhaupt erst nachhaltig überlebensfähig zu halten (vgl. dort insb. Raats 2019, S. 62-65 und 71-73).

In direktem Einklang hiermit proklamiert die schweizerische fög-Studie in ihrem Fazit, dass es notwendig sei, „die Kooperation zwischen den Medienorganisationen (...) zu intensivieren“, da „die Selbstheilungskräfte gegen den Einfluss der Tech-Plattformen [...] nur mit- und nicht gegeneinander gestärkt werden [können]“ (fög 2019, S. 16-17). An diesen Gedanken gilt es anzuknüpfen.

## 1.2 Aufbau

- **Kapitel 2** zeichnet die Entwicklung der Medienordnung in Deutschland nach und beschreibt den disruptiven Umbruch, der die bestehende Medienordnung herausfordert und zur Disposition stellt. Der publizistische Wettbewerb als zentrales Leitbild für die Funktionsfähigkeit der Medienordnung gerät in diesem Umbruch in eine Gefährdungslage.
- **Kapitel 3** beschreibt das normative gesellschaftliche Ziel der Medienqualität aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive. Es wird aufgezeigt, welche Vermittlungsleistungen die Medien erfüllen sollen und wie diese Leistungserwartungen durch den digitalen Wandel modifiziert und erweitert werden.
- **Kapitel 4** deutet die Disruption des publizistischen Wettbewerbs durch die Plattform- und Streaming-Revolution des Internets ökonomisch und begründet die Sinnhaftigkeit einer kooperationsorientierten Weiterentwicklung der deutschen Medienordnung aus medienökonomischer Perspektive. Die Grundprinzipien des Konzepts werden benannt sowie an zentralen Beispielkonstellationen von Kooperationen im privaten Mediensektor, innerhalb des Systems der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, sowie zuletzt zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medienunternehmen veranschaulicht.
- **Kapitel 5** weist in einer rechtswissenschaftlichen Analyse auf, dass das Verfassungsrecht einer kooperationsorientierten Weiterentwicklung der deutschen Medienordnung keineswegs entgegensteht. Zugleich wird jedoch ebenfalls verdeutlicht, dass zwar schon heute Ansätze einer kooperationsorientierten Ausgestaltung der Medienordnung existieren, aber nicht von einer systematischen Ausarbeitung die Rede sein kann. Vor allem die Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien bildet dabei eine gesetzgeberische Herausforderung.
- **Kapitel 6** liefert ein Fazit der Stellungnahme sowie konkrete Denkanstöße für medienpolitische Zielsetzungen und Maßnahmen, die mit Blick auf die Ministerpräsidentenkonferenz der Bundesländer erwogen werden könnten, wenn tatsächliche Schritte in die Richtung einer kooperationsorientierten Weiterentwicklung der Medienordnung auf den Weg gebracht werden sollen.

## 2 Entwicklung der Medienordnung in Deutschland und disruptiver Umbruch

Zentrales Leitbild der Entwicklung der Medienordnung in Deutschland ist der publizistische Wettbewerb. Dieser ist im aktuellen disruptiven Umbruch gefährdet.

### 2.1 Entwicklung der Medienordnung in Deutschland

Medien und Nationalstaat bildeten bis zur Etablierung des Internets eine Einheit, einen durch Gesetzgebung und Sprachgrenzen letztlich geschlossenen territorialen Kommunikationsraum. Zunächst die Presse und sodann der Rundfunk haben den Nationalstaaten sowohl räumlich als auch sozial und kulturell Gestalt wie Gesicht gegeben. Für die Medienstruktur in Deutschland waren vor allem die Vorgaben der alliierten Mächte nach der Zeit der nationalsozialistischen Diktatur (Lizenzpresse und öffentlicher Rundfunk in den Westzonen, Parteipresse und Staatsrundfunk in der Ostzone) prägend. Nach der Wiedervereinigung wurde in den ostdeutschen Bundesländern die aus Westdeutschland bekannte Medienstruktur etabliert.

Die Presse, privatwirtschaftlich verfasst, aber in ihrem Grundverständnis politisch orientiert und auf die Gesamtgesellschaft verpflichtet, hat sich entlang der großen gesellschaftlichen Cleavages (sowohl „links“ als auch „rechts“) institutionalisiert. Die Repräsentation dieser Interessen sollte so in der pluralen Demokratie zum Ausdruck gebracht werden. Dadurch wurde zugleich die Kommunikation vorstrukturiert und sie wurde beobachtbar wie erkennbar gemacht: von der FAZ bis zur taz. Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk wurden mit seiner Institutionalisierung rechtliche Vorgaben gemacht: politische, soziale und kulturelle Repräsentation von Interessen, Verpflichtung zur politischen Ausgewogenheit, Beitrag zur gesellschaftlichen Integration. Ferner wurde er binnenplural verfasst: In seinen Aufsichtsgremien sind die Vertreter der gesellschaftlich relevanten Gruppen vertreten. Durch die Binnenpluralität soll für Vielfalt Sorge getragen werden.

Anders liegt der Fall bei der privatwirtschaftlichen Presse, die dem Leitbild der Außenpluralität folgt: Durch viele unterschiedliche Stimmen, ermöglicht durch Private, soll Vielfalt erreicht werden. Außenpluralität und Binnenpluralität sind mithin die Leitbilder des publizistischen Wettbewerbs. Medienpolitisch wurde das Mediensystem also als ein System aufgefasst, in dem publizistischer Wettbewerb auch zwischen den unterschiedlich verfassten Sektoren Presse und Rundfunk herrschen soll, um Vielfalt zu ermöglichen. Dabei wurde davon ausgegangen, dass der ökonomische Wettbewerb zu einem publizistischen Wettbewerb führt und dieser dem Demokratie-, Rechts- wie Sozialstaatsgebot dient. Das Leitbild der „publizistischen Gewaltenteilung“ – private Presse vs. öffentlich-rechtlicher Rundfunk – prägte bis in die 1980er Jahre hinein die deutsche Medienpolitik. Dabei fokussierte sich die Politik auf den Rundfunk und gestaltete über ihn das Mediensystem wesentlich aus, während auf Vorgaben für die Presse weitgehend verzichtet wurde.

Medienpolitik war und ist in Deutschland vor allem Rundfunkpolitik, die ab 1961 (Urteil zum „Adenauer-Fernsehen“) markant durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts geprägt wurde. Dem Bundesverfassungsgericht kommt seitdem eine maßgeblich gestaltende wie aber auch moderierende Funktion in der Rundfunkpolitik zu, indem es die deutschen Bundesländer zu Maßnahmen anhält, aber auch Maßnahmen unterbindet. Dadurch wurde durch das Gericht der Einfluss des Bundes stark beschränkt.

Diese Beschränkung des Bundes, politisch wie verfassungspolitisch, vor allem in historischer Perspektive verständlich wie nachvollziehbar, hat nun aber im Laufe der Medienentwicklung zu erheblichen Gestaltungsproblemen in der föderal organisierten Medienpolitik der Bundesländer geführt: Es konnte sich keine kooperative Medienpolitik jenseits der Länder – also eine kooperative Medienpolitik zwischen den Ländern unter Beteiligung des Bundes – etablieren (dazu etwa Eifert / Gostomzyk 2018).

Der in den 80er Jahren entwickelte private Rundfunk sollte den Wettbewerb im Rundfunk stärken. In diesem Sinne wurde auf Basis des Leitbilds „duale Rundfunkordnung“ die zweite Säule institutionalisiert. Auf Basis von Landesmediengesetzen und im Rahmen des Rundfunkstaatsvertrags wurde eine kooperative Form der Ausgestaltung wie Steuerung des Rundfunksektors angestrebt. Auf Länderebene existieren aber für jede Säule unterschiedliche Gremien mit unterschiedlichen Kompetenzen. Eine bundeseinheitliche, tatsächlich kooperative Regulierungsperspektive existiert nicht.

Maßgeblich für die Rundfunkpolitik und Gesetzgebung blieben hingegen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. So wurde dem öffentlichen Rundfunk ein Grundversorgungsauftrag zugewiesen, und es wurde ihm eine Bestands- und Entwicklungsgarantie im Hinblick auf seine Bedeutung für die gesellschaftliche Kommunikation gegeben, insbesondere für die politische Kommunikation. Die Landesgesetzgeber sind also verpflichtet, für eine entsprechende Rundfunkordnung durch Rundfunkpolitik zu sorgen. Folgerichtig setzen sie beim Rundfunk an, nun erkennend, dass es aber nicht allein beim Rundfunk im herkömmlichen Sinne bleiben kann. Der neue Staatsvertrag wird daher als „Medienstaatsvertrag“ bezeichnet, obwohl mit ihm explizit die Presse nicht geregelt werden kann und soll. Dennoch sollen über den Rundfunk hinaus neue Intermediäre erfasst werden.

Die große Bedeutung der publizistischen Massenmedien für die demokratische Gesellschaft liegt wesentlich darin begründet, dass diese Medienorganisationen den Journalismus institutionalisiert haben. Der Journalismus als Profession soll für umfassende gesellschaftliche Vermittlungsprozesse sorgen, er soll thematisieren und kommentieren und soll eine Kontrollfunktion gegenüber machtvollen gesellschaftlichen Institutionen wahrnehmen. Der Unabhängigkeit von Journalisten und Redaktionen kommt in den Medien eine besondere Bedeutung zu. Die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe der Medien wird durch sie geleistet.

## 2.2 Disruptiver Umbruch der Medienordnung

Bis zur Etablierung des Internets hatten die Rezipienten die Wahl zwischen gebündelten Medienprodukten, in erster Linie Zeitungen, sowie der Nutzung von linear verbreiteten Radio- und Fernsehprogrammen. Zwar nahmen die Auswahlmöglichkeiten für die Rezipienten laufend zu, aber es handelte sich um einen Anbietermarkt: Die Medienorganisationen produzierten und beschafften die Inhalte, bündelten diese und erstellten ein Produkt, das sie dann distribuierten. Bereitstellung wie Nutzung eines gebündelten, vorab zusammengestellten Medienprodukts, gibt es zwar noch, aber deren Nutzung hat sich massiv verändert. Einzelne Nutzergruppen, so vor allem Jüngere, nutzen gebündelte Medienleistungen weniger bis oftmals nahezu gar nicht mehr.

Aus dem vormaligen Anbieter- wurde mehr und mehr ein Nachfragemarkt (vgl. Jarren 2019a, S. 29-31). Plattformen, Suchmaschinen und Social Media werden immer wichtiger für die Beschaffung von Informationen. Suchmaschinen oder Social Media ermöglichen die gezielte Nutzung, Beschaffung, Weiterleitung, Kommentierung oder Veredelung auch einzelner Beiträge, etwa aus Zeitungen, Sendungen oder von den Websites von Medienorganisationen. Es findet also eine Entbündelung von Medienleistungen statt.

Die traditionellen Medien verlieren ihr Bereitstellungs- und Vermittlungsmonopol, und sie büßen erheblich an Ressourcen ein. Sie verlieren Werbeeinnahmen und können die Verluste nur spärlich durch Nutzereinnahmen kompensieren (Paywall, siehe hierzu auch die aktuelle vbw-Studie „Digitale Bezahlschranken – Profit- oder Problembrecher?“ von Hess / Berger / Rußell 2019). Dies gefährdet die Finanzierung des Journalismus sowie auch von qualitativ hochwertigen Filmproduktionen im fiktionalen Bereich, die sich kulturell identitätsstiftend und demokratisch integrierend auf die deutsche Gesellschaft beziehen. Mehr als das: Die neuen Intermediäre wollen explizit solche öffentlichen Aufgaben nicht wahrnehmen, auch das journalistische Ziel der gesellschaftlichen Integration und Identitätsstiftung erfüllen sie ausdrücklich nicht (dazu auch Ladeur / Gostomzyk 2018, S. 668, 669).

Zwar dominiert derzeit im Radio- und Fernsehsektor noch die lineare Nutzung, doch die nicht-lineare Nutzung (On-Demand) gewinnt rasant an Bedeutung, bei den jüngeren Nutzern bis hin zum Alter von rund 45 Jahren ist sie zumeist schon weit dominant. Dabei richtet sich die On-Demand-Nutzung nur in sehr geringem Maß auf die etablierten öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbieter. Vielmehr findet eine beträchtliche Verschiebung hin zu neuen Marktteilnehmern statt, zu international aufgestellten Streaminganbietern wie Netflix oder Amazon Prime Video. Ähnliches ist im Audiomarkt zu beobachten, so mit Spotify oder Apple Music. Global agierende Streamingdienste entwickeln sich zu einer ernsthaften Konkurrenz im Nutzer-, Werbe- und Produktionsmarkt für die traditionelle Rundfunkbranche. Fernseh- sowie Radioprogramme und -produktionen, die sich kulturell und sozial integrierend vor allem auf die deutsche Gesellschaft beziehen, geraten so unter teils bedrohlichen Verdrängungs- und Substitutionsdruck. Die gesellschaftlichen Folgen sind bereits erkennbar: Die Nutzung von global skalierenden und somit auch global nivellierenden Unterhaltungsangeboten wird dominanter. Globale Anbieter sind bestrebt, allgemeine Angebote für globale Märkte bereitzustellen. Für die nicht global agierenden

Film- und Rundfunkorganisationen stellen sich damit schwierige Wettbewerbsfragen, auch bezüglich der Chancen zur Verbreitung und Finanzierbarkeit von Angeboten.

Zweiter wichtiger Ausgangspunkt für die Wirkungen des Umbruchs ist, dass die neuen Intermediärplattformen neue Geschäftsmodelle etabliert haben, die generell – also über den Sektor der audiovisuellen und audiophonen Märkte hinaus – den gesamten Vermittlungssektor verändern und vor allem auf einem zentralen neuen Geschäftsaspekt gründen: der Bezahlung mit Daten. Die Geschäftsgrundlage der neuen Intermediäre basiert auf der Zustimmung zu ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die zur Folge hat, dass die Nutzer kostenlos Leistungen in Anspruch nehmen können, wenn sie der Bereitstellung der persönlichen Daten wie deren Auswertung zustimmen. Vielfach müssen sie zudem auf die Nutzung ihrer Urheberrechte verzichten. Vor allem die Auswertung der Nutzer- wie personenbezogenen Nutzungsdaten ist relevant: Die Intermediäre stellen die hierdurch erreichte Prognosekraft über das persönliche Nutzerverhalten anderen Marktakteuren insbesondere via personalisierter Werbeformen zur Verfügung. Und sie nutzen die Daten, um durch Personalisierung ihre Angebote optimiert zu verbreiten. So erhalten die Nutzer, basierend auf ihrem bisherigen Nutzungsverhalten, mittels Algorithmen Empfehlungen wie Angebote. Da es sich bei den neuen Intermediären um global tätige Unternehmen handelt, erlangen sie große Mengen an Daten (vgl. Moore / Tambini 2018). Aufgrund ihrer Größenvorteile können sie als Akteure der Netzwerkindustrie zusätzliche Skalenerträge erwirtschaften. Durch ihre Markt-, Technologie-, Daten- und Programmmacht schwächen sie die heimischen Anbieter in den national definierten Medienmärkten, die an Reichweite, Werbe- und Vertriebsinnahmen einbüßen (vgl. Lobigs / Neuberger 2018, S. 144-184).

Plattformen, die auf zwei- wie mehrseitigen Märkten tätig sind, haben auch im deutschen Markt eine dominante ökonomische Stellung erlangt. Durch direkte und indirekte Netzwerkeffekte stellen sie ökonomisch wie publizistisch eine große Herausforderung für die traditionellen Medienunternehmen dar. Dies ist auch deshalb der Fall, weil Presseverlage sowie Radio- und Fernsehunternehmen noch als klassische industrielle Betriebe organisiert sind, über geringere FuE-Kompetenzen verfügen und sich erst seit kurzem mit digitalen Produktionsweisen wie Geschäftsmodellen befassen. So ist die IT- und Software-Kompetenz nicht hinreichend vorhanden („smarte Technologien“). Aufgrund der Zersplitterung der Medienbranche und aufgrund der Logik, dass jedes Unternehmen eigenständig in der Produktion agiert, verfügt die Medienbranche insgesamt über geringe Kompetenzen in den Bereichen Big Data, Personalisierung oder dem Auspielen von Inhalten auf Basis der Nutzung von Algorithmen. Deshalb wird über gemeinsame technische Infrastrukturen nachgedacht (Plattformen).

Die neuen Intermediäre in Form von Suchmaschinen, Newsaggregatoren, sozialen Netzwerken oder Videoplattformen gehen deutlich über den publizistischen Bereich hinaus, indem sie auch Einzelnen, Gruppen, Netzwerken oder Organisationen die Bereitstellung, den Austausch sowie die Bewertung von Informationen oder Wissen ermöglichen. Die neuen Intermediäre produzieren selbst keine (publizistischen) Inhalte, werten diese aber zugunsten ihrer Nutzer aus und können dafür Daten wie Werbeentgelte erzielen. Die weitere Verwendung von Daten ist höchst umstritten, da dadurch das Recht der informationellen Selbstbestimmung massiv beschränkt werden kann (vgl. Zuboff 2019). Mehr als nur

das: Die neuen Intermediäre sind nicht lediglich neutrale Vermittler, sondern sie binden ihre Nutzer ein, sie entscheiden über den Gebrauch ihrer Dienste, sie treffen Selektionsentscheidungen und prägen damit die gesellschaftliche Vermittlung von Informationen wie die Herstellung von Öffentlichkeit. Für die öffentliche Kommunikation sind dabei vor allem Social Media relevant (vgl. Jarren 2019b,c): Sie erlauben Einzelnen, Gruppen, Netzwerken und Organisationen den direkten Zugang zur Öffentlichkeit. Eine Prüfung der Inhalte oder andere Formen der Qualitätssicherung finden nicht statt. Dieser direkte Zugang erhöht zwar die demokratischen Möglichkeiten der Meinungsäußerung, hat aber auch Phänomene wie „hate speech“, „shit storms“ oder die Verbreitung von Unwahrheiten mit sich gebracht. Die gezielte Verbreitung von Desinformationen (wie z. B. die durch Intermediäre geduldete Benutzung ihrer Plattformen durch kriminelle Akteure oder autoritäre Staaten) stellt ein großes Problem dar. Auch auf Desinformation in Wahlkämpfen ist hinzuweisen.

Zwar sind Plattformen, in Deutschland mittels des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes, zu gewissen Formen der Content-Kontrolle und Content-Moderation gezwungen worden, doch sind die Effekte noch nicht sicher erkennbar. Es haben sich mit den Intermediären neue Formen des „Private Ordering“ etabliert: Die Intermediäre legen, unabhängig von nationalen rechtlichen Regelungen wie kulturellen Traditionen, die AGBs und die „Community Guidelines“ einseitig fest. Es stellt sich damit grundsätzlich die Frage, ob die Entscheidung, was in der (deutschen) Öffentlichkeit kulturell gelten (wie rechtlich zulässig sein) soll, an private – ausländische – Unternehmen ausgelagert werden darf, die zudem spezifische Wettbewerbsmodelle verfolgen und die sich nicht zur Übernahme einer öffentlichen Aufgabe wie einer gesellschaftlichen Verantwortung verpflichten wollen (vgl. Gillespie 2018).

Die neuen Intermediäre befinden sich vielfach in Monopolsituationen und kontrollieren damit wesentliche Informations- wie Datenflüsse. Es gibt, etwa im Markt der Suchmaschinen, kaum qualitativ vergleichbare Alternativen zu Google für die Bürger. Die neuen Intermediäre verfügen über eine hohe Markt- wie Technologiemacht, sie bedienen sich des privaten Rechts, um ihre Ziele durchzusetzen. Neben der dargelegten Marktmacht wirken sie auf die Formen der Öffentlichkeit in der Gesellschaft ein, und sie beeinflussen die Möglichkeiten wie Formen der demokratischen Meinungsbildung (vgl. Jarren 2019b). Aufgrund ihrer Marktmacht und ihres Geschäftsmodells gefährden sie die Leistungsfähigkeit des publizistischen Mediensystems, das den für demokratische politische Systeme wichtigen – weil unabhängigen – Journalismus institutionalisiert hat (vgl. Lobigs 2018). Unter den in Veränderung befindlichen Vermittlungsstrukturen ist vor allem die Erbringung und Finanzierung journalistischer Leistungen schwieriger geworden. Aufgrund der Angebotsfülle und der algorithmischen Verteilung wie Zuteilung von Informationen besteht das Risiko, dass bestimmte Informationen weniger genutzt werden. Daraus ergeben sich Finanzierungsprobleme. Angebotsvielfalt kann zu Problemen beim Auffinden von journalistischen Leistungen führen. Die selektive Zuteilung von Informationen, etwa durch Suchmaschinen, kann dann zu einem Problem werden, wenn diese Anbieter spezifische kommerzielle Interessen haben, z. B. an der Realisierung von Transaktionen. Informationen und Wissen müssen allgemein zugänglich sein und auffindbar bleiben. Diesen Zugang können nur Akteure sicherstellen, die bereit sind, eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen und dem öffentlichen Gemeinwohl zu dienen, also im öffentlichen Interesse bewusst und transparent zu handeln.

## 3 Medienqualität und digitaler Wandel

Medienqualität ist auch im digitalen Wandel zuerst aus einer gesellschaftlich-kommunikationswissenschaftlichen Perspektive zu bestimmen.

Massenmedien als traditionelle Intermediäre und die neuen digitalen Intermediäre dürfen nicht nur unter ökonomischen Gesichtspunkten betrachtet und bewertet werden. Darüber hinaus haben sie gesellschaftliche Leistungen zu erbringen: Sie sollen einen öffentlichen, also für alle zugänglichen und einsehbaren Raum schaffen, in dem sich Bürger über aktuelle Themen informieren und in dem die Diskussion zwischen den Vertretern der gesellschaftlichen Kräfte stattfindet. Die Öffentlichkeit ist ein wichtiges Koordinationszentrum der Gesellschaft. Dort werden die Themen von öffentlichem Interesse behandelt, die alle betreffen, und dort werden die wesentlichen Streitpunkte debattiert. Dass Intermediäre diese Informations- und Forumsfunktion erfüllen, ist eine notwendige Voraussetzung für den Erhalt und das Gedeihen der liberalen Demokratie. Nur gut informierte Bürger sind in der Lage, rationale Urteile zu fällen, etwa dann, wenn sie zur Wahl gehen. Neben dieser individuellen Meinungsbildung sollen Intermediäre auch die öffentliche Meinungsbildung fördern, indem sie für eine vielfältige Beteiligung, auch der Bürger, sowie einen rationalen und respektvollen Austausch von Argumenten sorgen. Berichterstattung und Kommentierung, Nachricht und Meinung, Beschreiben und Bewerten sind ihre beiden Grundfunktionen. Im Verfassungsrecht gelten sie als „dienende Funktionen“ für die Gesamtgesellschaft in einer liberalen Demokratie.

### 3.1 Vermittlungsleistungen in der analogen Öffentlichkeit

Wie diese Funktionen erfüllt werden, ändert sich im Zuge der Digitalisierung: Die digitale Öffentlichkeit im Internet besitzt andere Strukturen als die analoge Öffentlichkeit der traditionellen Massenmedien Presse und Rundfunk. Diese publizistischen Massenmedien kennzeichnen, dass sie im Regelfall ein großes Publikum erreichen. Allerdings sind in der Massenkommunikation die Rollen klar verteilt: Nachrichten werden nur in eine Richtung von den Medienanbietern an das Publikum weiterverbreitet. Redaktionen sind Schleusenwärter (Gatekeeper), die den Nachrichten- und Meinungsfluss von den Quellen zum Publikum steuern. Durch das Öffnen und Schließen der Schleusen, d. h. durch positive und negative Auswahlentscheidungen besitzen sie eine erhebliche Macht und eine große Verantwortung.

Die Möglichkeit, die beiden Funktionen zu erfüllen, beschränkte sich in den traditionellen Massenmedien bislang auf zwei Vermittlungsleistungen: auf die Produktion von Medienangeboten und ihre öffentliche Bereitstellung, um ein Publikum zu gewinnen. Orientiert sind Produktion und Bereitstellung an Qualitätsstandards wie Relevanz (Nachrichtenwert), Objektivität, Transparenz, Trennung von redaktionellem Teil und Werbung sowie den Regeln für einzelne Darstellungsformen. Durch eigene Recherchen sowie den Bezug von Fremdmaterial von Interessenvertretern (Public Relations) und Nachrichtenagenturen

kommen zunächst Informationen in die Redaktionen. Dort werden sie geprüft und aufbereitet, um als lesenswerter und leicht konsumierbarer Nachrichtenstoff ein möglichst großes oder ein speziell definiertes Publikum zu finden. Dies geschieht in den Massenmedien durch die Bereitstellung eines aggregierten und standardisierten Angebots, das als Ausgabe (Presse) oder Programm (Rundfunk) verbreitet wird. Aggregation bedeutet, dass dem Publikum eine strukturierte Vorauswahl geboten wird, welche die Komplexität der Umwelt reduziert und die Orientierung erleichtert. Die Standardisierung erlaubt die Unterstellung, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit auch viele andere Publikumsmitglieder die gleichen Nachrichten und Meinungen rezipiert haben und kennen. Auch wenn sich die Glieder des (dispersen) Publikums untereinander nicht wahrnehmen können, kann sich dadurch dennoch indirekt eine wirksame Vorstellung über das Mitpublikum herausbilden.

Die geringe Zahl der Medienanbieter – die teils technisch (z. B. als „Frequenzmangel“), teils ökonomisch begründet war – und die übereinstimmende professionelle Orientierung der Journalisten sorgten für durchschnittlich hohe Reichweiten der einzelnen Anbieter sowie eine starke Fokussierung der Aufmerksamkeit auf wenige Themen und Meinungen. Damit besaß die Öffentlichkeit zwar eine große gesellschaftliche Integrationskraft, aber auch stets nur eine beschränkte Vielfalt. Nicht nur die Beteiligungsmöglichkeiten waren begrenzt, sondern auch die Interaktionsmöglichkeiten, d. h. die direkte Bezugnahme zwischen Kommunikatoren und die Verkettung ihrer Aussagen. Ursache dafür sind das periodische Erscheinen der Medien in abgeschlossenen Einheiten und das Fehlen von Vernetzungstechniken. Widerspruch gegen journalistische Leistungen blieb weitgehend auf professionelle Kollegenkritik beschränkt. Das Publikum konnte Unzufriedenheit höchstens durch die Wahl der Angebote zum Ausdruck bringen, soweit es die Qualität überhaupt einschätzen konnte und Alternativen zur Verfügung standen.

### 3.2 Vermittlungsleistungen in der digitalen Öffentlichkeit

Das Internet erfordert weitere Vermittlungsleistungen in weitaus höherem Maße als Presse und Rundfunk. Gegenüber den älteren Medien erweitert das Internet die technischen Kommunikationsoptionen: Partizipation, Interaktion, Vernetzung, Multimedialität, Kontinuität, Archivierung, Globalität und andere Möglichkeiten lassen sich im Internet leichter realisieren als in den traditionellen Massenmedien. Dadurch wandeln sich auch die Struktur der Öffentlichkeit und der Vermittlungsbedarf. Die Öffentlichkeit im Internet hat nicht mehr die einseitig gerichtete (lineare), einstufige und zentralisierte Struktur der Massenkommunikation, in der periodisch und flüchtig kommuniziert wird. Stattdessen wird in höherem Maße wechselseitig, mehrstufig, dezentral, kontinuierlich und verstetigt kommuniziert. Die Netzwerkstruktur, die sich daraus ergibt, ist weitaus heterogener und dynamischer als in der Massenkommunikation. Entsprechend sind auch die Verbreitung und Wirkung von Mitteilungen kaum erklärbar und vorhersehbar. Unter welchen Bedingungen ein Tweet „viral geht“, ist nur sehr schwer kalkulierbar.

Im Internet muss sich der Journalismus als Knoten in einer Netzwerköffentlichkeit begreifen, in welcher er im permanenten Austausch mit Interessenvertretern, Quellen und dem nun ebenfalls kommunizierenden Publikum steht. Außerdem verliert der Journalismus seine Rolle als Schleusenwärter, da auch an ihm vorbei kommuniziert werden kann. Wer etwas mitzuteilen hat, kann ohne den Umweg über Redaktionen sein Publikum erreichen, und auch die Glieder des Publikums können untereinander kommunizieren. Dadurch wird der Journalismus keineswegs überflüssig. Vielmehr kann und muss sich sein Leistungsspektrum erweitern: Im Internet ist der Journalismus nicht mehr nur Produzent und Bereitsteller von Nachrichten und Meinungen. Darüber hinaus ist er auch in der Rolle als Navigator, Ermöglicher und Moderator gefragt. Allerdings: Der Journalismus ist im Internet nicht der einzige Vermittler. Neben ihm treten neue digitale Intermediäre.

Statt selbst zu produzieren, können Vermittler als Ermöglicher auch anderen dabei helfen, eigene Angebote zu schaffen. So erhalten Nutzer auf digitalen Plattformen für soziale Medien leicht bedienbare Werkzeuge zur Gestaltung eines eigenen Angebots. Jede/r kann ohne viel Aufwand einen eigenen Account einrichten. Solche Produktionshilfen für Dritte gab es bereits früher im Rundfunk in den sogenannten „offenen Kanälen“. Im journalistischen Kontext werden neben der Hilfestellung zusätzlich eine hohe Reichweite und die weitgehende Einhaltung normativer Mindeststandards geboten.

Eine weitere Vermittlungsleistung ist die Navigation, die darin besteht, dass die Aufmerksamkeit auf bereits Publiziertes gelenkt wird. Die Orientierung über fremdproduzierte Inhalte, die erfasst, vorsortiert, geprüft, aggregiert und verlinkt werden, kann manuell oder automatisiert (Suchmaschinen wie Google) geschehen. Damit helfen Vermittler dem Publikum, das durch die Angebotsfülle quantitativ und qualitativ tendenziell überfordert ist. Das Gatewatching oder Kuratieren ist auch eine Reaktion darauf, dass der professionelle Journalismus nicht mehr alleine und vorab prüfen und darüber entscheiden kann, was veröffentlicht wird. Er kann aber nachträglich das bereits an anderen Stellen Veröffentlichte prüfen und bewerten. So reagieren Redaktionen mit Fact-Checking auf die Häufung zweifelhafter Informationen. Durch diese externe Lenkung des Publikums über Empfehlungen, Warnungen und Korrekturen können der Journalismus und digitale Intermediäre Themen setzen, Meinungen stärken, Aufmerksamkeit verteilen und Reputation verleihen.

Produktion und Bereitstellung, die in Presse und Rundfunk noch ganz auf Eigenproduziertes gerichtet waren, sind im Internet also auch für Fremdproduziertes zu leisten: Deren Vermittlung besteht hier darin, die Produktion (Ermöglichen) und Bereitstellung (Navigation) zu erleichtern. Dies gilt auch für Moderationsleistungen. Da Partizipation und Interaktion technisch leichter realisierbar sind, ist öffentliche Kommunikation im Internet eher „a conversation rather than a lecture“ (Singer 2011, S. 106). Bei der Moderation geht es darum, Teilnehmer zu öffentlichen Diskussionen zuzulassen und ihre Interaktionen so zu verknüpfen, dass sie deliberativen Ansprüchen an die Diskursqualität gerecht werden, wie Begründetheit, Rationalität, Respekt, Vielfalt und Kohärenz.

Eine weitere, hier zuletzt zu nennende Vermittlungsleistung liegt quer zu den bisher genannten Leistungen: Die Innovationsleistung bezieht sich darauf, dass bessere und effizientere Formate und Techniken der Erbringung von Vermittlungsleistungen entdeckt werden sollen. Das Experimentieren soll zu Ergebnissen führen, die im Qualitätsdiskurs auf Anerkennung stoßen, anderen Anbietern als Vorbild dienen und allgemeine Standards für Qualität setzen können.

Damit sind die aus Sicht der Gesellschaft erforderlichen Leistungen skizziert, die eine künftige Medienordnung erbringen muss. Produktion und Bereitstellung eigener Inhalte sind die gesellschaftlich relevanten Leistungen der traditionellen Massenmedien. In der digitalen Öffentlichkeit gewinnen weitere Leistungen an Bedeutung: Ermöglichungs-, Navigations- und Innovationsleistungen reichen also über das eigenproduzierte Angebot hinaus und wirken sich positiv auf das gesamte Mediensystem aus, dessen Funktionserfüllung damit gestärkt wird.

## 4 Kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung aus medienökonomischer Perspektive

Der publizistische Wettbewerb unterliegt einer Disruption durch die Plattform- und Streaming-Revolution der digitalen Medien. Sinnvolle Antwort ist eine kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung.

### 4.1 Disruption des publizistischen Qualitätswettbewerbs durch Plattform- und Streaming-Revolution

Die gegenwärtige, nun zur Disposition stehende Medienordnung ist auf ein althergebrachtes Mediensystem zugeschnitten, das aufgrund der Internetentwicklung so nicht mehr existiert. Ein eingeschriebenes Grundprinzip dieser tradierten Medienordnung war die Vorstellung, dass ein publizistischer Qualitätswettbewerb dann zustande kommt, wenn die handelnden Unternehmen und Organisationen auf möglichst vielen Ebenen und Märkten in einem umfassenden (ökonomisch geprägten) Konkurrenten-Wettbewerb stehen.

Dieses Ordnungsmodell der umfassenden – und nicht auf die Förderung des publizistischen Wettbewerbs fokussierten – Organisationen-Konkurrenz ging im alten Massenmediensystem (noch) auf, da die im Wettbewerb produzierten Medienprodukte zuverlässig auf eine massenhafte Nutzung stießen und auch die privaten Medienunternehmen fest auf eine mehr als reichliche Ausfinanzierung aller „Konkurrenzkosten“ bauen konnten. Die essenziellen gesellschaftlichen und demokratischen Funktionen des notwendigen publizistischen Wettbewerbs wurden erreicht. Gleichzeitig war die Branche – trotz allerorten vollumfänglich anfallender hoher Fixkostenblöcke (etwa bei Technik, TV-Rechte-Einkauf und Vermarktung) – „wohlhabend“ genug, sich diese Qualitätskonkurrenz (spielend) leisten zu können.

Diese einst so einfachen Bedingungen sind passé. Die Märkte der alten, „analogen“ Presse- sowie der linearen Rundfunkmedien schrumpfen diesseits des älteren Publikums der über 50-Jährigen rasant, während im spiegelbildlich stark wachsenden Onlinemarkt das alte Kerngeschäft der klassischen Medienunternehmen – und somit auch der publizistische Qualitätswettbewerb – einer tiefgreifenden Disruption durch die global um sich greifende Plattform- und Streaming-Revolution des Internets durch die großen, globalen Internetkonzerne unterliegt. Die Effekte sind radikal (vgl. Lobigs / Neuberger 2018, S. 144-184):

- Der digitale Werbemarkt der Medienunternehmen ist weitgehend an die marktdominierenden Plattformkonzerne Google und Facebook – sowie „im Rest“ an andere nicht publizistische Internetanbieter – verloren gegangen. Google und Facebook haben ein revolutionäres System der personalisierten Werbung etabliert, das sie aufgrund ihrer eigenen Nutzerdaten- und Technologiemacht dominieren. Bei den Medien geraten die

ohnehin überaus kleinen Umsatzbeiträge aus der Onlinewerbung indes immer weiter unter Druck.

- Der Nutzungsanteil der Digitalangebote der heimischen Medienbranche ist sehr gering. Im Video-Bereich konzentriert sich die (bezahlte) Nachfrage auf marktdominante, global skalierende Plattform- oder Streaming-Anbieter wie z. B. YouTube, Netflix und Amazon Prime Video. Bei den nationalen und regionalen journalistischen Qualitätsangeboten sind die Nutzungspräferenzen so gering, dass die nun vielerorts forcierten Zahlmodelle auf eine für die Verlage teils verstörend geringe Zahlungsbereitschaft stoßen. Die Einnahmen sind verschwindend gering.

Ohne eine große – nur kooperativ denkbare – medienpolitische Anstrengung in die hier empfohlene neue ordnungspolitische Richtung werden die ökonomischen und gesellschaftlichen Auswirkungen einer ungebremsten Disruptionsdynamik wohl mittelfristig ordnungs- und systemgefährdende Züge annehmen:

- Die gesellschaftlich und demokratisch integrierenden Funktionen eines wirksamen publizistischen Wettbewerbs würden mit diesem selbst schwinden.
- Der Markt für unabhängige Medien-Qualitätsproduktionen würde massiv schrumpfen, was schon standortpolitisch, insbesondere aber auch in der demokratiepolitischen Dimension, als kritisch einzuordnen wäre. Es würde sich ein durch die mächtigen Intermediärsplattformen aufgespannter, intransparenter Aufmerksamkeits- und Beeinflussungswettbewerb vollends ausbreiten sowie an die Stelle des publizistischen Qualitätswettbewerbs setzen. Dieser Wettbewerb brächte, wie erste Forschung zeigt, gesellschaftlich und demokratisch dysfunktionale Öffentlichkeitstendenzen hervor, wie Stärkung und Anstieg von Polarisierung, Emotionalisierung, Irrationalität, Impulsivität, Inzivilität, Populismus, epistemischem Relativismus, Hass- bzw. Lügenkommunikation sowie von intransparenter und manipulativer „Microtargeting“-Propaganda.

Kurz gesagt würde der publizistische Qualitätswettbewerb umso schwächer werden, je mehr er in der digitalisierten Welt für die Wahrung einer rationalen individuellen und öffentlichen Meinungsbildung gebraucht würde. An seine Stelle träte ein Öffentlichkeits-Wettbewerb, der, pointiert formuliert, den publizistischen Qualitätswettbewerb ausdörft sowie in bedenklichem Umfang durch billigen Kommerz- und Manipulationswettbewerb ersetzt.

Die kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung soll indes das übergreifende Ziel verfolgen, der deutschen Medienbranche auch in der digitalen Medienwelt eine vielfältige und erfolgreiche Erstellung konkurrenzfähiger Medieninhalte zu ermöglichen. So kann gegenüber dem ansonsten erdrückenden Übergewicht der globalen Internetgiganten ein vielfältiges und nachhaltiges kulturelles und publizistisches Eigengewicht im digitalen Medienangebot und in der digitalen Mediennutzung aufgebaut und gesichert werden. Dies ist nicht nur ein standortpolitisch legitimes Ziel, sondern auch eine konstitutive Forderung zur Sicherung der öffentlichen Rationalitätsgrundlagen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung sowie auch der wohlstandssichernden und -ausgleichenden Wirtschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft.

## 4.2 Generelle Ausrichtung einer kooperationsorientierten Weiterentwicklung der Medienordnung: Stärkung und Sicherung des publizistischen Qualitätswettbewerbs

Im Umgang mit der Plattform- und Streaming-Revolution im Internet verfolgen die Medienkonzerne im Wesentlichen zwei strategische Pfade: Entweder verlagern sie ihre Aktivitäten unter oft hohem investivem Aufwand in neue digitale Geschäfte – und verabschieden sich so immer mehr von einer nachhaltigen unabhängigen Medienproduktion für den publizistischen Wettbewerb – oder sie versuchen, das „traditionelle“ Kerngeschäft über das Eingehen neuer Formen der Zusammenarbeit – innerhalb des eigenen Unternehmens oder aber stark zunehmend in Kooperationen oder Allianzen mit anderen (konkurrierenden) Unternehmen – in seiner Kosten- oder Wertschöpfungseffizienz zu stärken (vgl. Lobigs / Neuberger 2018, S. 170, 183).

Typische Beispiele für unternehmensübergreifende Kooperationen sind neue Allianzen in der digitalen Werbevermarktung, wie noch im Sommer 2019 die Bildung des gemeinsamen Werbe-Technologie-Joint-Ventures „d-force“ durch die RTL-Gruppe und ProSieben-Sat.1 sowie der Anschluss der digitalen Werbevermarktung von Media Impact (Springer, Funke) an die Ad Alliance von RTL-Gruppe, Gruner+Jahr und dem Spiegel. Wie die genannten sind die meisten der vielen Kooperationen und Allianzen, die die deutschen Medienunternehmen in den letzten Jahren untereinander eingegangen sind, als Coopetition-Modelle zu bezeichnen, da sie eine begrenzte Kooperation (cooperation) und weiterbestehenden Wettbewerb (competition) verbinden.

Coopetition-Verbindungen wie in der digitalen Werbevermarktung können dabei durchaus den publizistischen Wettbewerb stärken. Dies ist etwa bei „iq digital“ besonders augenfällig, einem Gemeinschaftsunternehmen der Verlage von ZEIT, FAZ, SZ und der Handelsblatt Gruppe. Die gemeinsame Vermarktung erhöht die Einnahmen für alle, dies wiederum erhöht aber auch die Wettbewerbsanreize für den publizistischen Wettbewerb – auch und hier sogar insbesondere zwischen den Kooperationspartnern selbst.

In medienökonomischer Betrachtung ergibt sich der Grundgedanke einer kooperationsorientierten Weiterentwicklung der Medienordnung aus der zentralen Grunderkenntnis, dass es im deutschen Mediensystem potenziell noch sehr viele, und in ihren positiven Wirkpotenzialen ganz erhebliche, jedoch bislang noch weitgehend ungenutzte Möglichkeiten für vielfältige zusätzliche Kooperationsmodelle gibt.

Gemeint sind somit potenzielle Kooperationsmodelle, die den publizistischen Wettbewerb in der digitalen Welt nicht gefährden, sondern vielmehr kraftvoll stützen und erhalten würden, die gleichzeitig aber unter den jetzigen medienregulatorischen Gegebenheiten nicht als spontane (Markt-)Kooperationen zustande kommen können. Sei es, weil der noch weitgehend auf die alte Medienordnung gerichtete rechtliche Rahmen dies nicht zuließe und entsprechend angepasst werden muss, sei es, weil die denkbaren Kooperationsmodelle voraussetzen, dass eine kooperationsorientierte Medienpolitik die für die Medienunternehmen ansonsten zu aufwendigen (Transaktions-)Kosten einer erfolgreichen institutionellen Etablierung solcher neuer Coopetition-Modelle trägt.

Anfallen können dabei Kosten der innovativen Entdeckung und theoretischen Fundierung geeigneter Kooperationsmodelle, einer institutionell praktikablen Konzeptionierung ihrer praktischen Ausgestaltung, einer allseits interessens- und anreizkompatiblen Verhandlung der Coopetition-(Verteilungs-)Regeln – sowie mitunter auch die Kosten einer gezielten monetären Förderung, falls dadurch die positiven Effekte auf den publizistischen Wettbewerb überhaupt erst wirksam oder optimiert werden können.

Die Erhaltung eines substanziellen publizistischen Wettbewerbs in einer reichhaltigen und vielfältigen Qualitäts-Medienproduktion wird nun in der digitalen Welt nachhaltig wesentlich nur möglich sein, wenn die Medienordnung kooperationsorientiert weiterentwickelt wird, indem die medienpolitisch Verantwortlichen folgende Grundprinzipien umsetzen:

- Es sind aktiv Leitbilder und Kooperationsmodelle zu entwickeln und zu gestalten, auszuhandeln und zu fördern, die darauf fokussiert sind, einen wirksamen publizistischen Wettbewerb auskömmlich finanzierter Qualitätsproduzenten optimal zu stützen und zu fördern, sodass dieser, trotz der Macht der globalen Intermediärsplattformen und Streaminganbieter, ein gesellschaftlich funktionales Eigengewicht auch in der digitalen Welt entwickeln und behalten kann.
- Der Rechtsrahmen der Medienbranche ist so um- und auszugestalten, dass möglichst alle potenziellen Kooperationskonstellationen, die auf das Ziel der Stärkung des publizistischen Wettbewerbs einzahlen, rechtlich auch realisierbar werden. Wie noch auszuführen ist, ist dies ein großes, doch nicht unmögliches Reformprojekt einer verfassungsrechtlich konformen, wenn nicht gar gebotenen Rechtsgestaltung.
- Bei der Ausgestaltung der Kooperationsmodelle ist einerseits die Interessens- und Anreizkompatibilität für alle Beteiligten als Grundbedingung der Kooperationen zu beachten. Andererseits sind die Kooperationsregeln in Bezug auf den publizistischen Wettbewerb jedoch zugleich so auszugestalten, dass möglichst viele der oben kommunikationswissenschaftlich fundierten Medienqualitätsziele in Zeiten des geschilderten digitalen Wandels erreicht werden. Die Förderung allseits attraktiver Kooperationsmodelle der Teilnehmer am publizistischen Qualitätswettbewerb ist somit ein (aus ökonomischer Perspektive wohl einzig probates) Mittel, um in den Zeiten der Plattform- und Streaming-Revolution die Erreichung dieser Ziele durch die Erhaltung und Gestaltung eines wirksamen publizistischen Qualitäts-Wettbewerbs zu ermöglichen.
- Es sind dabei zuletzt zwei Kategorien sinnvoller Kooperations-Projekte zu unterscheiden: große, quasi-infrastrukturelle Projekte, die darauf gerichtet sind, wesentlich dazu beizutragen, einen wirksamen publizistischen Wettbewerbs überhaupt dauerhaft zu erhalten, sowie kleinere, komplementäre Kooperations-Modelle, die auf einen bestehenden publizistischen Wettbewerb aufbauen und diesen stärken.

### 4.3 Ansätze für geeignete Kooperationsmodelle

Das allgemeine medienökonomische Argument soll nun an verschiedenen Beispiel-Konstellationen konkreter veranschaulicht werden. Die Beispiele werden hier und in der nachfolgenden medienrechtlichen Untersuchung nach einem groben Kategorisierungsraster geordnet, das sehr schlicht private Medienunternehmen und öffentlich-rechtliche

Rundfunkanstalten unterscheidet. Demnach werden die Beispiele nach folgenden Kooperationskategorien geordnet: „privat – privat“ (4.3.1), „öffentlich-rechtlich – öffentlich-rechtlich“ (4.3.2) sowie zuletzt „öffentlich-rechtlich – privat“ (4.3.3).

#### 4.3.1 Kooperationsmodelle „privat – privat“

Das verbindende Element jener vielen Allianzen und Kooperationen, die sich in den letzten Jahren unter den privaten Medienunternehmen bereits gebildet haben, ist ihre – betriebswirtschaftlich auch zwingende – Ausrichtung auf die Hebung mannigfacher Formen von Kostensynergien in der Leistungsproduktion oder -vermarktung (vgl. Lobigs / Neuberger 2018, S. 129-139). Das Heben solcher Kostensynergien, zunächst in allen Fixkosten-Bereichen jenseits der direkten publizistischen Leistungserstellung selbst, zahlt dabei in grundsätzlicher Betrachtung auf den publizistischen Wettbewerb ein: Bei reduzierten Fixkosten steigt der ökonomische Wert jedes publizistischen Erfolgs in diesem Wettbewerb, womit die Anreize, hier (verstärkt) tätig zu bleiben, ebenfalls steigen.

Dass der Bund in der 9. GWB-Novelle für die Presseverlage alle verlagswirtschaftlichen Kooperationen (jenseits des redaktionellen Bereichs) aus dem Kartellverbot ausgenommen hat, ist somit als eine politische Maßnahme auf dem Weg zu einer kooperationsorientierten Weiterentwicklung der deutschen Medienordnung zu werten. In der neuen digitalen Medienwelt sollten solche Medien-Kooperationen tendenziell generell möglich sein, da sie dort – selbst in jedem denkbaren Ausmaß – als reine wettbewerbliche „Aufschluss-Kooperationen“ gegenüber der dominierenden ökonomischen Marktmacht der global agierenden Plattform- und Streaming-Konzerne zu werten sind.

Synergie-Kooperationen, die den publizistischen Bereich selbst betreffen, stärken den Wettbewerb dann, wenn die erzielten Synergien – mindestens zu einem nennenswerten Teil – dafür eingesetzt werden, die Angebote zu stärken. Dies ist etwa augenfällig dann der Fall, wenn Ressourcen der publizistischen Produktion nur bei einer Kostenteilung überhaupt finanzierbar werden, wie dies etwa häufig bei Korrespondentenbüros im Ausland (oder sogar im Inland) der Fall ist. Für solche ertragreichen Synergie-Kooperationen könnte die Medienpolitik effektive und effiziente Förderanreize setzen. Ein beliebig herausgegriffenes Beispiel hierfür wäre die kooperative Organisation eines gemeinschaftlichen Rechtsschutzes, den sich viele Einzel-Redaktionen bzw. -Unternehmen sonst nicht mehr leisten könnten. Eine Teilförderung einer solchen Kooperation könnte die positiven Wirkungen stärken, würde die Unabhängigkeit der Redaktionen hingegen nicht schwächen, sondern fördern. Größer gedacht, könnte eine solche dosierte „Kooperationsförderung“ auch bei der quasi-genossenschaftlich und somit robust unabhängig organisierten Deutschen Presse-Agentur (dpa) geprüft werden, die im Herbst 2019 mit der Ankündigung eines redaktionellen Sparprogramms auf ihr fallendes „Kooperationsbudget“ infolge eines schrumpfenden Printmarkts aufmerksam gemacht hat.

Im Sinne gesamtmarkt-kritischer Projekte ist im rein privaten Bereich insbesondere der Aufbau einer umfassenden Gemeinschaftsplattform für journalistische Qualitätsinhalte bei moderaten Abopreisen („Spotify für Journalismus“, vgl. Wellbrock 2019) eine zukunfts-

weisende Idee. Denn eine solche Gemeinschaftsplattform könnte – aufgrund eines faszinierenden indirekten Preisdiskriminierungseffekts – die Zahlungsbereitschaft für digitalen Journalismus im Idealfall in großem Umfang für den publizistischen Wettbewerb tatsächlich mobilisieren – wohingegen die Einzelverlage jenseits des reinen Zeitungsgeschäfts im Digitalen in der Summe nur verschwindend geringe Einnahmen im Vertrieb erzielen können. Mit Fortschreiten der digitalen Revolution könnte der Unterschiedsbetrag, den eine solche Gesamtplattform für die Finanzierung des journalistischen Wettbewerbs insgesamt ausmachen könnte, nachhaltig im Milliardenbereich liegen. Um Kannibalisierungseffekte zu vermeiden, könnten die Preise nach Altersgruppen gestaffelt sowie bei den jüngeren (Einstiegs-)Nutzern subventioniert werden. Eine rechtzeitige Aufgleisung einer solchen Plattform käme freilich einem medienpolitischen Kraftakt gleich, denn es wäre eine große Anreizdispersität auszugleichen und auch mit Hilfe gezielter Aufbauförderungen zu überwinden. Gleichwohl wäre diese große Zukunftsinvestition geboten, um auch einen privatwirtschaftlich finanzierten journalistischen Qualitätswettbewerb zu erhalten, wenn der Zeitungsmarkt als derzeitige Finanzierungsquelle nach und nach wegfallen wird.

#### 4.3.2 Kooperationsmodelle „öffentlich-rechtlich – öffentlich-rechtlich“

In direkter struktureller Analogie bestehen innerhalb und zwischen den verschiedenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten prinzipiell ähnliche Möglichkeiten für kostensynergetisch begründbare Kooperationen wie im privaten Mediensektor. Gerade im Zuge der sich nun schon über mehr als drei Jahre hinziehenden Debatte der Bundesländer über eine Auftrags- und Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die im März 2016 mit dem Hauptziel der Kostenstabilisierung aufgenommen worden war, hat die föderale Medienpolitik im Einklang mit der KEF (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten) Anreize für publizistisch wertvolle, kostensynergetische Kooperationen indes eher vernichtet, als sie wirksam zu fördern.

Zwar war es richtig, dass die KEF und die Bundesländer scharf monierten, dass das lange Ausbleiben von kostensynergetischen, anstaltsübergreifenden Kooperationen im technologischen Bereich – wie etwa bei der Erneuerung der IT-Infrastruktur – quasi als ein Verstoß gegen die Wirtschaftlichkeitsverpflichtung der Anstalten zu bewerten sei. Als nicht produktiv erwies sich aber, dass auch Kooperationen im publizistischen Bereich, über die Anstalten hinweg, ebenfalls vor allem als (so auch direkt geforderte) Kostensparmaßnahmen behandelt wurden. Aus ökonomischer Sicht hieß dies für das leitende Sender-Personal freilich, dass das Eingehen publizistisch sinnvoller, kostensynergetischer Kooperationen, für die es im gesamten öffentlich-rechtlichen System noch ganz erhebliche positive Potenziale gibt, mit Ressourcenentzug bestraft und nicht etwa belohnt werden würde. Der aufgebaute Druck der Bundesländer lief hier folglich nahezu vollständig ins Leere.

Vor dem Hintergrund des Konzepts einer kooperationsorientierten Weiterentwicklung der Medienordnung ist diese negative Anreizsetzung ins Positive umzukehren. Sehr sinnvoll wäre die seit langem von mehreren großen Bundesländern geforderte, jüngst allerdings bei den Verhandlungen zum neuen Medienstaatsvertrag wohl (wieder) gescheiterte (vgl. Hartung 2019) Einführung flexibel und investiv einsetzbarer Festbudgets sowie einer

planungszuverlässigen Budget-Indexierung. Gleichsam förderlich war bereits die Einführung eines kartellrechtlichen Ausnahmeprivilegs im Jahr 2018.

Dass die Rundfunkanstalten unter geeigneten Anreizbedingungen ein durchaus aktivierbares Interesse an publizistischen Leistungssteigerungen durch kooperationsintensivierende und kostensynergetische Reorganisationen haben, zeigen viele erfolgreiche Reformmaßnahmen, die in den letzten Jahren innerhalb der verschiedenen Rundfunkanstalten wie etwa dem BR und dem WDR vorgenommen worden sind. Dazu gehört zum Beispiel die Einführung themen- und nicht sendungs- oder kanalzentrierter „Zentralredaktionen“ etwa in den Bereichen Wissenschaft, Wirtschaft und Sport.

Sollte sich über die Einführung von Festbudget-Flexibilisierung und -Indexierung sowie über die Wahrnehmung einer positiven Begleitung durch eine kooperationsorientierte Medienpolitik bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten das stabile Vertrauen einstellen, dass auch anstaltsübergreifende, publizistisch wirksame, kostensynergetische Kooperationen keine Nachteile nach sich ziehen, sondern positiv begrüßt werden, werden sie von sich aus anstreben, über die durch solche Kooperationen möglichen publizistischen Leistungssteigerungen die Legitimation ihres Auftrags und seiner Finanzierung bei Publikum, Gesellschaft und Politik schnell und nachhaltig zu steigern.

#### 4.3.3 Kooperationsmodelle „öffentlich-rechtlich – privat“

Die Beziehung zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privaten Medienunternehmen, die zum publizistischen Wettbewerb beitragen, war über viele Jahre nicht überall, aber oft durch Gegnerschaft geprägt. Im Rahmen einer kooperationsorientierten Medienordnung muss auch diese wechselseitig gepflegte Grundaversion in eine durch Coopetition geprägte kooperative Partnerschaft umgewandelt werden. Das hat zur Folge: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk avanciert zum „Market Strengthenener“ für das gesamte digitale Ökosystem des publizistischen Medienwettbewerbs (vgl. Raats 2019, S. 62-65 und 71-73). Er selbst kann im Gegenzug die Wirksamkeit seiner Auftragserfüllung über entsprechend auszurichtende Kooperationen „hebeln“ und dadurch seine gesellschaftliche Legitimation stärken. Seine Verantwortung und seine Optionen wachsen, er wird zu einem einflussreichen Qualitätsführer und -unterstützer im gesamten digitalen publizistischen Ökosystem.

Es ergeben sich somit auch hier viele Möglichkeiten für kostensynergetische Kooperationen, wobei die privaten Unternehmen monetär profitieren, der öffentlich-rechtliche Rundfunk indes seinen publizistischen Auftrag effektiver und effizienter verfolgen kann. Dazu ist der Public-Value-Auftrag indes konsequent – und unter entsprechender Würdigung durch Politik und Gesellschaft – auch auf die Förderung von Public Value-Inhalten und -Wirkungen im gesamten publizistischen System auszuweiten (vgl. Milborn / Breitenecker 2018, insb. Kapitel 11). Zugleich gilt es, das System inhaltlich im Sinne einer kooperativen abgestimmten publizistischen Arbeitsteilung zu schärfen. Es wären dann beispielsweise folgende kostensynergetische Kooperationen denkbar:

- Gemeinschaftsproduktionen von mit internationalen Großproduktionen konkurrenzfähigen fiktiven Filmen und Serien, die für die privaten Medienunternehmen günstige

Konditionen bieten und gleichzeitig aber auch spezifische öffentlich-rechtliche, meritokratische Qualitätsmerkmale erfüllen,

- Prüfung beidseitig vorteilhafter Produktions- und Rechteerwerbskooperationen im Unterhaltungs- und Sportbereich,
- Bildung gemeinschaftlicher Recherche und Investigativ-Teams,
- kostenlose Zurverfügungstellung von hochwertiger aktueller (regionaler) Filmberichterstattung für private Online-Angebote bei Erlaubnis einer eigenen Vermarktung, etc..

Daneben sind hier vor allem aber auch „große“ Kooperationsprojekte zu prüfen, die eine kritische Wirkung für den Erhalt und die Gesamtfinanzierung eines publizistischen Wettbewerbs haben könnten.

- So könnte der öffentlich-rechtliche Rundfunk, unter kostensynergetischer Beteiligung am Investitionsaufwand daran mitwirken, ein transparentes, datenschutzoptimiertes und nicht-manipulatives, dennoch aber konkurrenzfähiges digitales Werbesystem aufzubauen als eine Alternative zu dem intransparenten und im Datenschutz fragwürdigen Werbesystem der Plattformkonzerne, das gesellschaftlich höchst dysfunktionale Wirkungen zeitigt. Nur bei Mitwirkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann dabei die kritische Masse erreicht werden, damit diese Alternative insgesamt marktrelevant wird und somit auch tatsächlich zur Finanzierung eines publizistischen Qualitätswettbewerbs beitragen kann. Im Rahmen gemeinsamer Inhalteplattformen könnten ferner die Reichweiten, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk einbringt, auch das Werbegeschäft der Privaten stärken. Es ist hierbei offensichtlich, dass auch die werbungstreibende Wirtschaft ein vitales Interesse an der Entwicklung eines solchen konkurrenzfähigen Qualitäts-Werbesystems im Internet hätte.
- Es könnte ein neues komplementäres Verhältnis zwischen dem öffentlich-rechtlichen und den privaten journalistischen Onlineangeboten hergestellt werden, indem der öffentlich-rechtliche Rundfunk im gesamten digitalen Markt – und somit auch auf den großen Intermediärplattformen – digitales Content Marketing für eigene journalistische Kurzformate macht. Diese könnten dann, wo aus unabhängiger und ausgewogener Warte jeweils publizistisch sinnvoll, auf die vertiefenden oder weiterführenden journalistischen Qualitätsangebote von privaten Anbietern verweisen, die möglicherweise etwa im Rahmen eines „Spotify für Journalismus“, angeboten werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk würde damit im Rahmen seines erweiterten Public-Value-Auftrags ein unabhängig-redaktionell begründetes digitales Content Marketing für private journalistische Anbieter leisten; er würde zu einer unabhängigen Digitalagentur für Qualitätsinhalte (vgl. Lobigs 2017, Abschnitt 9.4).

Schon für die Ermöglichung einfacher Kooperationsformen zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privaten Medienunternehmen müsste der Rechtsrahmen des Mediensystems erheblich angepasst werden.

Als derzeit maximale Kooperationsvision kann man die Idee einer äußerst breit angelegten „Europäischen Kultur- und Medienplattform“ betrachten, für die der ARD-Vorsitzende und BR-Intendant Ulrich Wilhelm seit nun mehr als einem Jahr wirbt. Es handelt sich hierbei um eine Idee, deren Grundgedanke mit einer kooperationsorientierten Medienordnung im besten Einklang steht.

## 5 Kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung aus rechtlicher Perspektive

Das Verfassungsrecht steht einer kooperationsorientierten Weiterentwicklung der deutschen Medienordnung nicht entgegen. Der Gesetzgeber besitzt dafür einen weiten Gestaltungsspielraum, den er teils bereits wahrgenommen hat.

Ziel des Kapitels ist es, die verfassungsrechtlichen Grundlagen für eine Kooperation zwischen Medien darzustellen. Dabei soll veranschaulicht werden, dass das Verfassungsrecht einem engeren Zusammenwirken grundsätzlich nicht entgegensteht. Weiter wird dokumentiert, dass es bereits heute in der Rechtsordnung vereinzelt Ansätze für Kooperationen zwischen Medien gibt. Bei einer kooperationsorientierten Fortschreibung der Rechtsordnung ist zwischen den Konstellationen „privat – privat“, „öffentlich-rechtlich – öffentlich-rechtlich“, und „öffentlich-rechtlich – privat“ zu unterscheiden.

### 5.1 Verfassungsrechtliche Bedingtheit der Medienordnung

Die Rechtsordnung ist geprägt von der Dualität der Medien, also der Trennung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien. Zwar erfüllen sowohl öffentlich-rechtliche als auch private Medien die öffentliche Aufgabe, Informationen zu beschaffen und zu verbreiten, Kritik zu üben und zu kontrollieren und letztlich an der Meinungsbildung mitzuwirken (dazu etwa BVerfGE 20, S. 162, 175). Sie sollen insgesamt eine freie, individuelle und öffentliche Meinungsbildung gewährleisten (z. B. BVerfGE 57, S. 295, 318 f.), auch wenn sich etwa Vielfaltsanforderungen unterscheiden. Hierin besteht bekanntermaßen der zentrale Gewährleistungsauftrag aller Medienfreiheiten gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.

Bislang akzentuiert die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stark die unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen sowohl zwischen Presse und Rundfunk als auch zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien. So kennzeichnet den Pressemarkt privatwirtschaftlicher Wettbewerb, der hinreichend Meinungs- und Medienvielfalt sicherstellt (dazu etwa BVerfGE 57, S. 295, 322). Solange es hier nicht zu erheblichen Vielfaltsdefiziten kommt, darf der Gesetzgeber die historisch bewährte Form der Pressefreiheit als Markt- und Unternehmensfreiheit nicht öffentlich-rechtlich ausgestalten. Die Presse unterliegt einem privatwirtschaftlichen Primat. Allein allgemeine Förderungen des Instituts der freien Presse wurden objektiv-rechtlich für geboten und zulässig erachtet, etwa die Förderung des Vertriebs durch Postzeitungsdienste oder die Existenz von Pressegrossos als vielfaltssichernde Maßnahme.

Dagegen zeichneten sich die Rahmenbedingungen beim Rundfunk durch Knappheit der Sendefrequenzen und einen hohen Finanzaufwand aus, der zum Betrieb eines Rundfunksenders erforderlich war. Dies führte zur Annahme, dass ausgewogene Meinungs- und Medienvielfalt – anders als bei der Presse – nicht allein über privatwirtschaftlichen Wettbewerb entstünde. Deswegen lehnte das Bundesverfassungsgericht zunächst einen privatwirtschaftlich betriebenen Rundfunk ab. Erst in Folge einer Abschwächung der Sondersituation des Rundfunks durch neue Verbreitungstechnologien (v.a. Kabel und Satellit) – also einer Veränderung der tatsächlichen Rahmenbedingungen – vollzog das Bundesverfassungsgericht eine Öffnung hin zum dualen Rundfunksystem, was methodisch einer zeitangemessenen Konkretisierung des Verfassungsrechts entspricht (dazu etwa Hesse 1999, §1 III.4). Es verknüpfte den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk zu zwei Säulen eines Systems: Dem vorrangig gebühren- bzw. heute beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk kam die Aufgabe zu, für die gesamte Bevölkerung Programme zu bieten, die umfassend und in voller Breite Meinungsvielfalt sicherstellen sollen (BVerfGE 73, S. 118, 155 f.). Dem vorrangig werbefinanzierten privaten Rundfunk wurde demgegenüber gestattet, geringere Vielfaltsmaßstäbe zu erfüllen, solange der öffentlich-rechtliche Rundfunk dieser Vielfaltssicherung nachkommt.

Es ist ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Rundfunkfreiheit vor allem dem Prozess freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung dient, nicht ökonomischen Interessen. Wenn sich Meinungs- und Medienvielfalt nicht über privatwirtschaftlichen Wettbewerb herstellt, ist es Aufgabe des Gesetzgebers, einen Rechtsrahmen zu schaffen, der sie gewährleistet. Die Medienordnung ist dabei als entwicklungs offen zu betrachten. Das betrifft nicht das Normprogramm von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, sondern seine zeitangemessene Konkretisierung hinsichtlich des gewandelten Normbereichs, also der tatsächlichen Voraussetzungen der Normerfüllung, wie auch anhand der Entwicklung des Rundfunksystems skizziert wurde. Dabei ist das Mediensystem nicht allein als Leistungswettbewerb zu verstehen, bei dem sich Marktregeln auf Grundlage des allgemeinen Wettbewerbsrechts durchsetzen ließen. Den Maßstab bildet vielmehr der verfassungsrechtliche Gewährleistungsauftrag freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung. Hieraus ergibt sich eine vorrangig publizistische, an Meinungs- und Medienvielfalt orientierte Betrachtungsweise.

Wann der Gesetzgeber bei der aktuellen Wirtschaftskrise auf dem Pressemarkt oder von Plattformintermediären wie Facebook oder Google ausgehenden Vielfaltsgefährdungen sichernd tätig werden muss, ist zwar strittig. Im Kern geht es dabei nicht darum, bestimmte Geschäftsmodelle zu schützen, sondern die Gewährleistung der durch Medien wahrgenommenen „öffentlichen Aufgabe“. Denkbar wäre dies bereits bei nachhaltigen Gefährdungen journalistisch-redaktioneller Qualität. Die Rechtsprechung geht allerdings bislang davon aus, dass dies erst bei einer Gefährdung der Existenz von Medien erforderlich ist (etwa BGH, Urt. v. 20.11.2003, I ZR 151 / 01). Schließlich stünde damit die grundrechtlich gebotene Gewährleistung freier öffentlicher Meinungsbildung auf dem Spiel. Dass dies nicht geschieht, ist wiederum durch den Gesetzgeber sicherzustellen. Wann und inwiefern die objektiv-rechtliche Dimension der Medienfreiheit den Gesetzgeber angesichts der herrschenden Gefährdungslage für den publizistischen Wettbewerb dazu verpflichten könnte, Maßnahmen zu ergreifen, die zur Stabilisierung der Medienordnung

notwendig sind, ist medienverfassungsrechtlich somit klärungsbedürftig. Letztlich geht es um die Entwicklung eines publizistischen Medien- und Wettbewerbsrechts, das sowohl Kooperations- und Konkurrenzverhältnisse von Medien betrachtet (dazu auch Ladeur 2012, S. 420, 421).

Jenseits einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung stünde das Verfassungsrecht (und auch nicht das Europarecht) nicht einer stärker kooperativen Ausgestaltung der Medienordnung entgegen. Schließlich verfügt der Gesetzgeber letztlich über einen weiten Ausgestaltungsspielraum, sofern er dabei eine grundrechtsgerechte Ordnung schafft, die insbesondere den Grundsätzen der Meinungsvielfalt und Staatsferne genügen muss. Im Zuge einer solchen Ausgestaltung dürfte er auch das Verhältnis von öffentlich-rechtlichen und privaten Medien neu justieren (dazu etwa Eifert 1999, S. 595 ff.; Ruck 1992, S. 127, 140). Eine kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung wäre hierfür der naheliegende Weg – zumal sie weiterhin die unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen sowohl von Rundfunk und Presse als auch von öffentlich-rechtlichen und privaten Medien berücksichtigen und das Prinzip stärkerer Kooperation als stabilisierenden Faktor hierfür einführen würde. Dabei wären die einzelnen Kooperationsformen einer vertieften rechtlichen Prüfung zu unterziehen.

## 5.2 Ansätze für Kooperationsmodelle im Medien- und Wettbewerbsrecht

Zurzeit lassen sich in der Rechtsordnung nur vereinzelt Ansätze für Kooperationen von Medien finden. Sie betreffen vor allem die Kooperation von privaten sowie öffentlich-rechtlichen Medien untereinander, also nicht im öffentlich-rechtlichen / privaten Verbund. Von einer systematisch kooperationsorientierten Ausgestaltung des Medien- und Wettbewerbsrechts lässt sich so nicht sprechen. Allerdings existieren beachtenswerte Ansätze hierfür, die exemplarisch aufgeführt werden.

### 5.2.1 Kooperationsmodelle „privat – privat“

Beispiele für Kooperationen zwischen privaten Medien finden sich etwa im Regelungsbe-  
reich des Kartellrechts. Demnach sind zwar Fusionen zu untersagen, die zu einer erheblichen Wettbewerbsbehinderung führen. Allerdings existieren hierzu gem. § 30 GWB auch Ausnahmen für Presseverlage, die 2017 mit der 9. GWB-Novelle gerade mit Blick auf Digital- und Plattformmärkte eingeführt wurden. So fallen Vereinbarungen über eine wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Zeitungs- und Zeitschriftenverlegern nicht unter das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen, soweit diese den Beteiligten ermöglicht, ihre wirtschaftliche Basis für den intermedialen Wettbewerb zu stärken. Das gilt allerdings nicht für eine Zusammenarbeit im redaktionellen Bereich. Diese Regelungen sollen also letztlich einer stärkeren Kooperation von Verlagen außerhalb der redaktionellen Zusammenarbeit dienen, um ihre wirtschaftliche Basis für einen intermedialen Wettbewerb zu stärken. Ausweislich der Regierungsbegründung ist hier beispielsweise an Kooperationen im Anzeigen- und Werbegeschäft sowie beim Vertrieb, der Zustellung sowie der Herstellung von Zeitungen und Zeitschriften zu denken. So wären etwa Login-Allianzen

zunächst nicht ausgeschlossen, um datenschutzrechtliche Standards oder eine gemeinsame Werbevermarktung zu gewährleisten. Bei missbräuchlicher Ausnutzung soll das Bundeskartellamt konkrete Vereinbarungen allerdings ganz oder teilweise für unwirksam erklären können. Darüber hinaus bilden etwa auch Branchenvereinbarungen zwischen Vereinigungen von Unternehmen und für Presse-Grossisten einen Ausnahmetatbestand, soweit in Branchenvereinbarungen der flächendeckende und diskriminierungsfreie Vertrieb von Zeitungs- und Zeitschriftensortimenten durch die Presse-Grossisten geregelt ist. Überdies lässt sich etwa auch der Deutsche Presserat als Freiwillige Selbstkontrolle der Print- und Onlinemedien in Deutschland als Form der Kooperation ansehen. Der Presserat ist ein eingetragener Verein, dem zwei Verleger- und zwei Journalistenorganisationen angehören. Er wurde historisch unter anderem errichtet, um eine bundeseinheitliche Gesetzgebung im Presserecht zu verhindern. Ein kooperatives Zusammenwirken wäre etwa auch bei der Sicherung des Rechtsschutzes im Äußerungsrecht denkbar, womit insgesamt eine Fortentwicklung der Meinungs- und Pressefreiheit erreicht werden könnte (dazu Gostomzyk / Moßbrucker 2019).

### 5.2.2 Kooperationsmodelle „öffentlich-rechtlich – öffentlich-rechtlich“

Auch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind Kooperationen nicht ausgeschlossen, etwa auf Ebene von Arbeitsgemeinschaften, Transferleistungen oder der Markenbildung. Dennoch problematisierte der BGH ein Zusammenwirken von ARD-Rundfunkanstalten bei der gleichzeitigen, also abgesprochenen Kündigung von Kabeleinspeiseverträgen. Diese Kündigung sollte nach Annahme des BGH unwirksam sein, wenn sie nicht auf einer selbstständigen unternehmerischen Entscheidung, sondern auf einer verbotenen Absprache beruht hätte (BGH, Urt. v. 16.06.2015, KzR 83 / 13 und KzR 3 / 14). In Folge wurde deshalb der 2018 in Kraft getretene Rundfunkänderungsstaatsvertrag in § 11 Abs. 4 um eine entsprechende Regelung ergänzt. Sie stellt klar, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Sinne des Artikels 106 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union nicht nur betraut sind, ihre Angebote herzustellen und zu verbreiten, sondern auch zu kooperieren (dazu etwa Schult, K&R 2019, S. 556-650). Diese „Kooperations-Betrauung“ gilt insbesondere für die Bereiche Produktion, Produktionsstandards, Programmrechteerwerb, Programmaustausch, Verbreitung und Weiterverbreitung von Angeboten, Beschaffungswesen, Sendernetzbetrieb, informationstechnische und sonstige Infrastrukturen, Vereinheitlichung von Geschäftsprozessen, Beitragsservice und allgemeine Verwaltung. Grundsätzlich nicht umfasst sind allerdings kommerzielle Tätigkeiten im Sinne des § 16a des Rundfunkstaatsvertrags, also insbesondere Werbung und Sponsoring, Verwertungsaktivitäten, Merchandising, Produktion für Dritte sowie die Vermietung von Sendestandorten an Dritte. Darüber hinaus sehen auch einzelne Landesrundfunkgesetze ausdrücklich vor, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten im Geltungsbereich des Grundgesetzes miteinander kooperieren sollen (dazu etwa § 7 Abs. 1 S. 1 WDR-Gesetz).

### 5.2.3 Kooperationsmodelle „öffentlich-rechtlich – privat“

Eine Beteiligung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an privaten Unternehmen ist nach § 16a Rundfunkstaatsvertrag möglich. Dabei muss diese in Zusammenhang mit seinen gesetzlichen Aufgaben stehen. Für die Beteiligung an solchen Unternehmen, gerade hinsichtlich kommerzieller Tätigkeiten, wurden wiederum umfangreiche Bestimmungen zur Kontrolle vorgesehen.

Auch wurde – wie benannt – eine Änderung ins WDR-Gesetz aufgenommen, wonach eine Kooperation durch Rechercheverbände wie zwischen Westdeutschem Rundfunk, Norddeutschem Rundfunk und Süddeutscher Zeitung grundsätzlich zulässig sein sollen. Bei der Entscheidung über die Zusammenarbeit mit Dritten – etwa der Süddeutschen Zeitung – und bei der Auswahl der Partner hat der Westdeutsche Rundfunk laut WDR-Gesetz im Rahmen seiner Programmfreiheit den Zielen der Meinungsfreiheit Rechnung zu tragen und diskriminierungsfrei vorzugehen. Weiter müssen zu den Rahmenbedingungen und zur vertraglichen Ausgestaltung bei auf Dauer angelegten oder sonst erheblichen Kooperationen vom WDR auf Vorschlag der Intendanz Richtlinien erlassen werden, die im Online-Angebot des WDR zu veröffentlichen sind. Der Intendant berichtet wiederum mindestens einmal im Jahr dem Rundfunkrat über solche Kooperationen. Zuvor stieß der Rechercheverbund auf deutliche Kritik, weil die Süddeutsche Zeitung gegenüber anderen Anbietern bevorzugt werde, was insbesondere gegen Bestimmungen des Vergaberechts und des EU-Beihilferechts verstoße. Darüber hinaus wurde ein Verstoß gegen das WDR-Gesetz gerügt, woraufhin das Gesetz selbst angepasst wurde.

Des Weiteren werden vereinzelte Kooperation zwischen privaten Medienunternehmen und kommunalen Unternehmen als rechtmäßig erachtet, die dem öffentlichen Bereich zuzuordnen sind (dazu Holznapel 2011, S. 300-305). Solche Vorschriften zur Kooperation existieren etwa im Mediengesetz Niedersachsen. Auch sie sollen letztlich der Vielfaltssicherung auf lokalen und regionalen Medienmärkten dienen, in dem – unter Wahrung des Gebots der Staatsferne – Minderheitenbeteiligungen von Stadtwerken an Medienunternehmen zulässig sein sollen.

## 5.3 Ansätze für eine kooperationsorientierte Weiterentwicklung im Medien- und Wettbewerbsrecht

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Rechtsordnung bereits vereinzelt Kooperations-Bestimmungen vorhält. Sie betreffen vor allem die Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen Medien untereinander, gleiches gilt für privat – private Kooperationen. Daneben gibt es erste Ansätze für eine öffentlich-rechtlich – private Kooperation. Deutlich wird in diesem ersten Überblick ebenfalls, dass Kooperationen durch ein verändertes Wettbewerbsumfeld und – damit verbunden – den Erhalt von Medienvielfalt gerechtfertigt werden, wie insbesondere bei den kartellrechtlichen Bestimmungen, aber auch bei der Begünstigung von lokalen und regionalen Kooperationen in Landesmediengesetzen deutlich wird.

Kooperationen zwischen Medien sind in der Rechtsordnung somit bereits vorgesehen, allerdings eher vereinzelt als in einer systematischen Entwicklung entlang eines gesetzgeberischen Leitgedankens. Dabei werden beim wirtschaftlichen Zusammenwirken von privaten Medien untereinander vor allem wettbewerbsrechtliche Grenzen gesetzt.

Auch wenn das Wettbewerbsrecht vor allem den ökonomischen und nicht den publizistischen Wettbewerb im Blick hat, hat dieser zumindest mittelbar auch Auswirkungen auf die Meinungsvielfalt (vgl. Ingold 2019, S. 99, 105). Das erkennt der Gesetzgeber an, wenn er beispielsweise Kooperationen nur als zulässig erachtet, sofern sie nicht die redaktionelle Praxis betreffen. Im Übrigen unterliegen Kooperationen prinzipiell der Privatautonomie, die selbstverständlich auch Kooperationen zwischen privaten Unternehmen gestattet. Auch wird das Erfordernis einer öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit gesetzlich geregelt, selbst wenn es hier nach der Entscheidung des BGH zur Kabeleinspeisung vermutlich weiterhin Unsicherheit geben wird.

Wenig ausgestaltet und rechtlich am meisten herausfordernd ist dagegen die Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien. Das hat zum einen sicher Gründe im Medienverfassungsrecht, das – historisch gewachsen – von einer Dualität der Medienordnung ausgeht; also einer prinzipiellen Trennung zwischen Presse und Rundfunk sowie öffentlich-rechtlichen und privaten Medien. Dennoch steht es dem Gesetzgeber frei, auch hier das Verhältnis neu zu justieren. Hierzu wären eine Reihe an Ausgestaltungsgesetzen erforderlich, die stärker sowohl den Wettbewerb, aber eben auch die Kooperation als Leitgedanken einer objektiv-rechtlichen Ausgestaltung der Medienordnung beachten.

Letztlich ginge es um die Entwicklung eines publizistischen Wettbewerbsrechts unter den Bedingungen einer dynamischen Veränderung des Mediensystems (dazu Ladeur 2012, S. 420-424), das letztlich den Zielen der Erhaltung von Vielfalt und publizistischem Wettbewerb entsprechen müsste.

Das herkömmliche, vor allem ökonomisch zentrierte Wettbewerbsrecht ist auf diese Veränderungen nur begrenzt einstellbar. Die Nagelprobe hierfür wäre sicher die Ausgestaltung eines Rechtsrahmens für eine Medienplattform, die einerseits zu Wettbewerb, aber andererseits auch zu Kooperation zwischen verschiedenen Medien führen würde, um eine Stabilisierung des Mediensystems unter Netzwerkbedingungen zu erreichen.

## 6 Fazit

Eine kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung ist wissenschaftlich fundierbar. Das Fazit formuliert Anregungen für eine politische Umsetzung.

Eine kooperationsorientierte Weiterentwicklung der deutschen Medienordnung ist zur Sicherung eines publizistischen Wettbewerbs, der zu einer gesellschaftlich relevanten Medienqualität auch im digitalen Wandel führt, nicht nur sinnvoll, sondern sogar geboten. Der publizistische Wettbewerb würde unter den ökonomischen Bedingungen der digitalen Plattform- und Streaming-Revolution ansonsten auf Dauer ökonomisch gefährdet. Ziel ist deshalb die Stützung und Förderung der publizistischen Leistungsfähigkeit der hiesigen Medienbranche, um die grundgesetzlich garantierte Medienfreiheit zukünftig auch unter schwierigeren Rahmenbedingungen zu gewährleisten.

Nach wie vor ist die Medienfreiheit konstitutiv für die freiheitlich-demokratische Grundordnung und somit mittelbar auch für die Wirtschaftsordnung einer gesellschaftlich austarieren und produktiven sozialen Marktwirtschaft. Die Entwicklung einer kooperationsorientierten Medienordnung ist mithin demokratiepolitisch geboten, und sie ist medienverfassungsrechtlich eine gute Option. Sie schafft eine Grundlage, auf deren Basis eine gemeinsame, zeitangemessene europäische Medienordnung mitgestaltet und möglicherweise auch die Vision einer paneuropäischen Kultur- und Medienplattform verwirklicht werden könnte.

Eine kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung setzt allerdings nicht nur einen politischen Willen voraus, sondern auch die Lösung einer Vielzahl von kommunikativ-publizistischen, ökonomischen und rechtlichen Problemen einer fundierten Konkretisierung und einer praktischen Umsetzung. Aufbauend auf den Untersuchungen sollen hierzu abschließend einige Anregungen formuliert werden:

- Um die Medienordnung tatsächlich in wirksamer Weise kooperationsorientiert neu aufstellen zu können, darf und müsste auch die Medienpolitik selbst „kooperativer“ werden, indem ihre nationale und branchenübergreifende Gestaltungsfähigkeit durch neue kooperative Organisationen auf Bundesebene gefördert wird. Mit Mitteln der föderalen Medienpolitik könnte etwa auf Bundesebene eine unabhängige, staatsferne Agentur sowie ein Beratungsgremium unabhängiger Experten etabliert werden („Kommunikationsrat“, vgl. in grundsätzlicher Perspektive auch Jarren 2018, 2019a,d), die gemäß den oben umrissenen und (verfassungs-)rechtlich zu verankernden Zielvorgaben, konkrete politische Umsetzungs- und Förder-Vorschläge erarbeiten und administrieren könnten. Eine erste Aufgabe des Expertengremiums könnte hierbei darin bestehen, als eine „Strukturkommission“ Vorschläge für eine solche sinnvolle institutionelle und organisationelle Neuordnung von Aufgaben und Kompetenzen einer dann „kooperativen“ Medienpolitik zu erarbeiten.

## Fazit

- Auf Basis einer solchen „kooperativen“ Neuaufstellung der Medienpolitik könnte diese dann die Kompetenz und politische Gestaltungskraft entwickeln, die neuen Kooperations-Projekte, wo sinnvoll, auch ausreichend groß zu denken und aufzusetzen. Unter bestehender Gefährdungslage setzt die Gewährleistung eines publizistischen Eigengewichts die Aufrechterhaltung einer per se großen „kritischen Masse“ an eigenständiger Qualitätsproduktionen einer intakten heimischen Medienbranche voraus. Eine wirk-same Medienpolitik wird allerdings künftig zunehmend überhaupt nur noch dann eine solche kritische Masse aktivieren und sichern können, wenn sie auf die Organisation möglichst umfassender, ressourcenhebelnder Kooperationsprojekte setzt. In der neuen Winner-takes-all-Plattform- und globalen Skalierungsökonomie des Digitalen ist ein gezieltes Zusammenwirken großer Ressourcen eine Grundbedingung, um über-haupt noch eine (Hebel-)Wirkung eines fördernden Mitteleinsatzes erzielen zu können. Will die Medienpolitik auch künftig noch eine positive Medienordnung im Sinne des verfassungsrechtlichen Auftrags anstreben, so muss sie sich kooperationsorientiert neu aufstellen.
- Von großer Bedeutung wird dabei sein, dem starken und unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk Freiheit und Anreize zu geben, sich in der neuen digitalen Welt auch als eine zentrale Ordnungs-Instanz im Gesamt-Ökosystem der Medien zu begrei-fen. Als solche könnte er die Aufgabe übernehmen, durch vielfältige und auch „große“ Kooperationen, den gesamten publizistischen Qualitätswettbewerb und die gesamte Qualitätsmedienproduktion als ein „market strengthener“ (vgl. Raats 2019, S. 62-65 und 71-73) zu unterstützen, um so das Eigengewicht des publizistischen Wettbewerbs gegenüber dem sonst faktisch qualitätsvernichtenden Wettbewerb in den Ökosyste-men der US-Plattformkonzerne zu verteidigen.
- „Kooperativ“ sollte die Medienpolitik zuletzt auch im direkten Verhältnis zu den priva-ten Medienproduzenten werden, die zum Qualitätswettbewerb beitragen. Inklusiv wirksame Kooperationsmodelle erlauben hierbei auch eine „kooperativ“ fundierte, staatsfern-neutrale und somit effizientere und effektivere Form der Förderung des publizistischen Wettbewerbs, indem die Medienpolitik die allgemein anfallenden Ko-operationsvorteile bedarfsgemäß hebeln oder zusätzliche Förderelemente auf beste-hende Kooperationsmodelle aufsetzen könnte.
- Mit Blick auf die Ermöglichung konkret anzustrebender zusätzlicher Kooperationsmo-delle ist zu prüfen, welche weiteren medien-spezifischen Lockerungen im Kartellrecht den publizistischen Wettbewerb stützen können. Durch Einführung einer consequen-ten Budget-Flexibilisierung bei einer zuverlässig planbaren Festbudget-Entwicklung könnten beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk anreizkompatibel hohe weitere Koope-rationspotenziale für Verbesserungen der publizistischen Leistungsfähigkeit gehoben werden. Zuletzt sind sinnvolle Kooperationsmodelle zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privaten Medienunternehmen durch eine entsprechende rechtliche Umgestaltung der Medienordnung zu ermöglichen.

Abschließend auf den Punkt gebracht, sollten alle Überlegungen und Maßnahmen dem Grundprinzip einer besonderen Ausprägung von „Coopetition“ folgen: Zusätzlich ermög-lichte Kooperationen sind demnach grundsätzlich erwünscht, solange sie helfen, den so wichtigen publizistischen Wettbewerb nachhaltig zu gewährleisten. Zielgröße der Koopera-tion ist damit letztlich die Stärkung des Medienstandorts.

## Literaturverzeichnis

---

**Eifert, M. (1999):**

Die Zuordnung der Säulen des dualen Rundfunksystems, ZUM, 595 – 603.

**Eifert, M. / Gostomzyk, T. (2018) (Hrsg.):**

Medienföderalismus. Föderale Spannungslagen und Lösungsansätze in der Medienregulierung. Baden-Baden: Nomos.

**fög (2019):**

Hauptbefunde 2019 der Jahresstudie „Qualität der Medien – Schweiz Suisse Svizzera“. In: fög (Hrsg.): Qualität der Medien. Jahrbuch 2019. Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft an der Universität Zürich. Zürich / Berlin: Schwabe Verlag, S. 1-20.

**Gillespie, T. (2018):**

Custodians of the Internet. Platforms, Content Moderation, and the Hidden Decisions That Shape Social Media. New Haven: Yale University Press.

**Gostomzyk, T. / Moßbrucker, D. (2019):**

Wenn Sie das schreiben, verklage ich Sie! Studie zu präventiven Anwaltsstrategien gegenüber Medien. OBS-Arbeitsheft 99. Frankfurt am Main: Otto-Brenner-Stiftung.

**Hartung, H. (2019):**

Das Index-Modell ist gescheitert. Interview mit dem Chef der Sächsischen Staatskanzlei Oliver Schenk. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 260 vom 8. November 2019, S. 15.

**Hess, T. / Berger, B. / Rußell, R. (2019):**

Digitale Bezahlschranken – Profit- oder Problembringer? vbw-Studie, Oktober 2019. München: vbw. (Download unter: <https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Planung-und-Koordination/2019/Downloads/Digitale-Bezahlschranken.pdf>)

**Hesse, K. (1999) :**

Grundzüge des Verfassungsrechts, Neudruck der 20. Aufl. Heidelberg: Müller.

**Holznagel, B. (2011):**

Konvergenz in lokalen und regionalen Medienmärkten – Spielräume für eine Beteiligung kommunaler TK-Unternehmen an Rundfunkveranstaltern, MMR, S. 300-305.

**Ingold, A. (2019):**

Regulativer Wettbewerbsschutz der digitalen Medienwirtschaft. In: Krönke, C. (Hrsg.): Regulierung in Zeiten der Digitalwirtschaft. Ausgewählte Fragen des Öffentlichen Wirtschafts-, Informations- und Medienrechts. Tübingen: Mohr Siebeck.

**Jarren, O. (2018):**

Kommunikationspolitik für die Kommunikationsgesellschaft. Verantwortungskultur durch Regulierung. In: APuZ, 68 (40-41), S. 23-28.

**Jarren, O. (2019a):**

„Neulandentdeckungen“. Otfried Jarren über Verantwortung in der Kommunikationsgesellschaft. In: epd medien, 25 / 2019, S. 29-36.

**Jarren, O. (2019b):**

Fundamentale Institutionalisierung: Social Media als neue globale Kommunikationsinfrastruktur. In: Publizistik, 64 (2), S. 163-179.

**Jarren, O. (2019c):**

Social Media: Institutionalisierungsprozesse als interdisziplinäre Forschungsaufgabe. Plattformökonomie und die Macht der neuen Intermediäre als Herausforderung für die Sozialwissenschaften. In: MedienWirtschaft. Perspektiven der digitalen Transformation, 16 (1), S. 14-24.

**Jarren, O. (2019d):**

Veto-Spieler und Populisten. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 142 vom 22. Juni 2019, S. 16.

**Ladeur, K.-H. (2012):**

Ein „Leistungsschutzrecht“ für Presseverlage und die Rechtsverfassung der Internetkommunikation. AfP, S. 420-427.

**Ladeur, K.-H. / Gostomzyk, T (2018):**

Das Medienrecht und die Herausforderung der technologischen Hybridisierung. Eine Kommentierung der Regelungen zu Medienintermediären im Entwurf des Medienstaatsvertrags der Länder, K&R, S. 686-693.

**Lobigs, F. (2017):**

Paradigmenwechsel in der Ökonomie gesellschaftlich relevanter digitaler Medieninhalte. Expertise im Auftrag der Schweizer Eidgenössischen Medienkommission EMEK. Bern. (Download unter: [www.emek.admin.ch/inhalte/pdf/Expertise\\_EMEK\\_Frank\\_Lobigs\\_v.pdf](http://www.emek.admin.ch/inhalte/pdf/Expertise_EMEK_Frank_Lobigs_v.pdf))

**Lobigs, F. (2018):**

Wirtschaftliche Probleme des Journalismus im Internet: Verdrängungsängste und fehlende Erlösquellen. In: Neuberger, C. / Nuernbergk, C. (Hrsg.): Journalismus im Internet: Profession - Partizipation - Technisierung. 2. Auflage. Berlin / Heidelberg / Wiesbaden: Springer VS, S. 295-334.

**Lobigs, F. / Neuberger, C. (2018):**

Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen. Neue Machtverhältnisse trotz expandierender Internet-Geschäfte der traditionellen Massenmedien-Konzerne. Gutachten für die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK). Leipzig: Vistas.

**Milborn, C. / Breitenecker, M. (2018):**

Change the Game – Wie wir uns das Netz von Facebook und Google zurückerobern. Wien / München: Brandstätter.

**Moore, M. / Tambini, T. (Hrsg.) (2018):**

Digital Dominance. The Power of Google, Amazon, Facebook, und Apple. Oxford: Oxford University Press.

**ORF (Hrsg.) (2019):**

Allianzen, Kooperationen, Plattformen. Gemeinwohlorientierte Medienqualität in der Netzwerkgesellschaft. Public Value Jahresstudie des ORF unter Beteiligung von EBU, ZDF und BR. Wien: ORF.

**Raats, T. (2019):**

Moving fast or moving forward? In: ORF (Hrsg.): Allianzen, Kooperationen, Plattformen. Gemeinwohlorientierte Medienqualität in der Netzwerkgesellschaft. Public Value Jahresstudie des ORF unter Beteiligung von EBU, ZDF und BR. Wien: ORF, S. 61-79.

**Ruck, S. (1992):**

Zur Unterscheidung von Ausgestaltungs- und Schrankengesetzen im Bereich der Rundfunkfreiheit, AÖR, 117, S. 543-566.

**Schult, S. (2019):**

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Kartellrecht, K&R, S. 556-560.

**Singer, J. B. (2011):**

Journalism in a Network. In: Deuze, M. (Hrsg.): Managing Media Work. Los Angeles: SAGE, S. 103-109.

**Wellbrock, M.C. (2018):**

Ein „Spotify für Journalismus“ – warum es kommt und für Regionalzeitungsverlage so relevant ist. Erschienen als Gastbeitrag auf Horizont.net (<https://www.horizont.net/medien/kommentare/apple-news-readly--co-warum-ein-spotify-fuer-journalismus-kommt-und-fuer-regionalzeitungsverlage-so-wichtig-ist-173827>)

**Zuboff, S. (2019):**

The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power. New York: Hachette.



## Ansprechpartner / Impressum

---

### Dr. Peter J. Thelen

Abteilung Planung und Koordination

Telefon 089-551 78-333

Telefax 089-551 78-331

[peter.thelen@vbw-bayern.de](mailto:peter.thelen@vbw-bayern.de)

### Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

#### Herausgeber

**vbw**

Vereinigung der Bayerischen  
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5  
80333 München

[www.vbw-bayern.de](http://www.vbw-bayern.de)

© vbw November 2019

#### Weiterer Beteiligter

Prof. Dr. Tobias Gostomzyk

Prof. Dr. Otfried Jarren

Prof. Dr. Frank Lobigs

Prof. Dr. Christoph Neuberger