# II. Inhaltsthemen

## 1. Struktur

## 1.1 Wandel der Gesellschaft und ihrer Öffentlichkeit. #meinfernsehen2021 und die Reform des Medienstaatvertrages 2022

*Frauke Gerlach*

Der medienpolitische Diskurs war in den letzten Jahren von dem Konflikt über die Erhöhung des Rundfunkbeitrages und dem Ringen um die Reform des Auftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geprägt. Im Hinblick auf die Erhöhung des Rundfunkbeitrages schaffte das höchste deutsche Gericht Klarheit. Mit dem Beschluss vom 20.07.2021[1] stellt das Bundesverfassungsgericht im Einklang mit seiner ständigen Rechtsprechung klar, dass eine Abweichung der Bedarfsfeststellung der KEF nur im Einvernehmen aller Länder erfolgen darf. Der Vortrag des Landes Sachsen-Anhalt, wonach das Land der von der KEF vorgeschlagenen Beitragserhöhung nicht zustimmen werde, weil es sich seit Jahren erfolglos um eine Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bemüht habe, wies das höchste Gericht zurück und stellt klar, dass dieses Vorgehen dem „Grundsatz der Trennung zwischen der allgemeinen Rundfunkgesetzgebung und der Festsetzung des Rundfunkbeitrages" entgegensteht. Dieser Grundsatz zielt darauf ab, „den Risiken einer mittelbaren Einflussnahme auf die Wahrnehmung des Programmauftrages und damit die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten zu begegnen" (BVerfGE, 2021). Den Sendern steht nach dem Urteil nicht nur die Beitragserhöhung, sondern „dem Grunde nach eine kompensierende Mehrausstattung zu", die durch die zeitliche Verzögerung der Erhöhung des Rundfunkbeitrages notwendig sein könnte.

1 Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zu den Beschwerden zum 1. Medienstaatsvertrag, Erster Senat, 20.07.2021. epd medien Dokumentation (33/21), 20.08.2021.



https://doi.org/10.5771/9783748928690-37, am 02.10.2024, 09:46:06
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Seit November 2021 liegt ein Diskussionsentwurf zur Reform des Medienstaatsvertrages vor, der die Neufassung des Auftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Optimierung seiner Strukturen vorsieht. Hierzu hatten Interessierte in der Zeit vom 19.11.2021 bis zum 14.01.2022 die „Gelegenheit zur Stellungnahme, für Anmerkungen und Feedback". Die ca. 2.600 Stellungnahmen sollen ausgewertet und auf der einschlägigen Seite der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz veröffentlicht werden, sofern die Teilnehmenden eingewilligt haben[2]. Die Neufassung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks könnte im laufenden Jahr 2022 abgeschlossen werden.

Die Länder verfolgen mit der Reform zwei zentrale Ziele. Die digitale Transformation soll unter Berücksichtigung des veränderten Nutzungsverhalten ermöglicht werden. Ferner „soll die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als wichtige Säule für Medienvielfalt und Pluralismus und damit für die Demokratie gestärkt werden".[3]

Das Partizipationsverfahren #meinfernsehen2021 verlief zeitweise parallel zu der kurz umrissenen medienpolitischen Debatte in der Rundfunkkommission der Länder. Die Regulierungsinhalte des Diskussionsentwurfes beinhalten Schnittmengen mit Beiträgen und Vorschlägen des Partizipationsverfahrens #meinfernsehen2021. Damit vermittelt sich der positive Eindruck, dass sich die aktuelle gesellschaftliche Debatte über die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die medienpolitischen Entscheidungsprozesse befruchten und sich wechselseitig beeinflussen.

In diesem Beitrag werden vier Regulierungsbereiche des Diskussionsentwurfes zum Medienstaatsvertrag näher betrachtet und mit Diskursbeiträgen von #meinfernsehen2021 in Beziehung gesetzt. Dabei soll es um die Neufassung des Auftrages gehen und hier spezifisch um die Verpflichtung, ein Gesamtangebot für alle Bevölkerungsgruppen zu unterbreiten (§ 26 Abs. 1, S. 4 MStV-E)[4] sowie um die Pflicht der Sender zum kontinuierlichen Dialog mit der Bevölkerung (§ 31 Abs. 2b MStV-E). Danach wird auf

2 https://www.rlp.de/de/pressemitteilungen/einzelansicht/news/News/detail/online-beteiligung-zum-diskussionsentwurf-beendet-ueber-2600-eingaben-vor-allem-von-buergerinnen-un-1/. Bis Anfang Mai 2022 erfolgte, soweit ersichtlich, keine Veröffentlichung der Stellungnahmen und Beiträge.

3 https://www.rlp.de/de/regierung/staatskanzlei/medienpolitik/rundfunkkommission/reform-ard-zdf-deutschlandradio/

4 Der Beitrag bezieht sich auf den Diskussionsentwurf zum Medienstaatsvertrag: Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Abkürzung: MStV-E), Stand November 2021. https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Synopse_MAEStV_Reform_OERR_Nov2021.pdf Der Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz über die Reform des



https://doi.org/10.5771/9783748928690-37, am 02.10.2024, 09:46:06
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die Verpflichtung eingegangen, allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen (§ 26 Abs. 1, S. 6, 7 MStV-E). Zuletzt werden einige Aspekte der Erweiterung des Aufgabenspektrums der Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (§ 31 Abs. 2a, 2b MStV-E) behandelt. In die Betrachtungen sollen ausgewählte Analysen über den Strukturwandel der Öffentlichkeit im digitalen Zeitalter einbezogen werden, die für die genannten Regulierungsbereiche des Diskussionsentwurfs zum Medienstaatsvertrag relevant sein könnten. Der Beitrag endet mit einem zusammenfassenden Fazit.

### *1. Gesamtangebot für alle (§ 26 Abs. 1, S. 4 MStV-E) und der kontinuierliche Dialog mit der Bevölkerung (§ 31 Abs. 2d MStV-E)*

Das Fernsehen für alle, vereint in einem öffentlich-rechtlichen Vollprogramm, wird es in unserer digitalisierten Gesellschaft mit ihrer sich wandelnden Öffentlichkeit kaum noch geben. Die Erwartungen, Bedürfnisse und Vorlieben in Bezug auf öffentlich-rechtliche Angebote sind so vielschichtig wie die Zielgruppen, Lebenswirklichkeiten und Rezeptionsvorlieben der Bevölkerung. Dieser Befund spiegelt sich erwartungsgemäß in den 3.507 Beiträgen der 693 Teilnehmenden von #meinfernsehen2021 wider, wie die Analysen von Lena Reuters und Anna Soßdorf mit ihren Beiträgen in diesem Band verdeutlichen.

Ungeachtet dessen hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk die widerstreitenden Interessen- und Lebenslagen der Bevölkerung zu berücksichtigen.

> *„Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben die Aufgabe, ein Gesamtangebot für alle zu unterbreiten" (§ 26 Abs. 1, S. 4 MStV-E).*

Die Verpflichtung, ein „Gesamtangebot für alle" zu unterbreiten, bietet eine rechtliche Grundlage dafür, das Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weiter auszudifferenzieren und möglicherweise auszuweiten.[5] Offen ist, wie die weit gefasste Regelung zu konkretisieren ist und ob ein „Gesamtangebot für alle" „anstaltsübergreifend, medienübergreifend,

---

Medienstaatsvertrages ist für den 02.06.2022 geplant und konnte damit nicht in diesen Beitrag einfließen.

5 Kritisch sieht dies der Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V., VAUNET: https://www.vau.net/system/files/documents/vaunet-stellungnahme_diskussionentwurf_oerr_auftrag_19.11.2021.pdf.



https://doi.org/10.5771/9783748928690-37, am 02.10.2024, 09:46:06
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

programmübergreifend oder sendungsübergreifend gemeint ist“ (Dreyer, Rhein, Schulz, 2022).

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, zuletzt in der Entscheidung vom 20.07.2021, umfasst der „klassische Funktionsauftrag“ neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, Unterhaltung und Information, hieraus folgt insgesamt eine kulturelle Verantwortung. Der Anspruch an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk besteht darin, die Vielfalt der in der Gesellschaft „verfügbaren Informationen, Erfahrungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster“ abzubilden (BVerfGE, 2021[6]).

Nach geltender Fassung des § 26 Abs. 1 S. 3 MStV sollen die europäische Integration und der gesellschaftliche Zusammenhalt gefördert werden. Daraus leitet sich der Integrationsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ab. Dies bedeutet die „Ermöglichung der Anschlusskommunikation verschiedener Lebensbereiche“, dabei soll „die Differenzierung der Gesellschaft“ berücksichtigt und zugleich „Zentrifugalkräften“ entgegengewirkt werden (Eifert, 2012). Der Diskussionsentwurf zum Medienstaatsvertrag verstärkt diese Verpflichtung durch die Ergänzung, dass der gesamtgesellschaftliche Diskurs in Bund und Ländern gefördert werden soll, § 3 Abs. 1 S. 3 MStV-E.

Insofern ist der Auftrag, ein Gesamtangebot für alle abzubilden, nicht neu. Die Regelung steht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Heterogenität der Gesellschaft mit ihren widerstreitenden Interessen und Lebenswirklichkeiten bei der konkreten Ausgestaltung der Inhalte zu berücksichtigen ist. Der Wortlaut der Regelung deutet darauf hin, dass dies nicht auf ein bestimmtes Verbreitungsmedium, sondern auf alle Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abzielt.

Wie diese Verpflichtung im digitalen Zeitalter zu erfüllen ist, konkretisiert die Regelung nicht, vielmehr wird der hohe Anspruch an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk grundsätzlich manifestiert. Zugleich wird er zur Rückkoppelung mit der Gesellschaft verpflichtet, indem er sich im kontinuierlichen Dialog mit der Bevölkerung austauschen soll (§ 31 Abs. 2d MStV-E).

6 Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zu den Beschwerden zum Ersten Medienstaatsvertrag, Erster Senat, 20.07.2021. epd medien Dokumentation (33/21), 20.08.2021.



https://doi.org/10.5771/9783748928690-37, am 02.10.2024, 09:46:06
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> *„Die Anstalten treffen Maßnahmen, um sich in einem kontinuierlichen Dialog mit der Bevölkerung, insbesondere über Qualität, Leistung und Fortentwicklung des Angebots auszutauschen" (§ 31 Abs. 2d MStV-E).*

Diese gesamtgesellschaftliche Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist eine Neuerung, sie besteht nach geltender Rechtslage nicht. Der § 31 Abs. 2d MStV-E entspricht weitgehend dem Wunsch der Beteiligten von #meinfernsehen2021, sich an der Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aktiv zu beteiligen. Wie ein solcher Diskurs aussehen soll, ergibt sich allerdings nicht aus dem Wortlaut der Norm. Der Gesetzgeber scheint demnach einen weiten Spielraum der Sender bei der Ausdifferenzierung von Diskursformaten vorzusehen. Der Dialog soll stetig erfolgen und verpflichtet zu Rückkopplungsprozessen, die nicht nur an Zuschauende der klassischen Programme oder an Nutzende der digitalen Angebote gerichtet sein darf, sondern an die gesamte Bevölkerung. Die „Gesellschaft" wird damit nicht nur als Konsument:innen oder Nutzer:innen von Kommunikationsangeboten, sondern als Bürgerin und Bürger eines demokratischen Staates angesprochen, um sich an der Ausgestaltung „ihres" öffentlich-rechtlichen Rundfunks aktiv zu beteiligen. Die Verpflichtung zum Austausch bindet die Sender formal aber nicht, Ergebnisse, Anregungen und Erkenntnisse des Austausches bei der Fortentwicklung ihres Angebotes zu berücksichtigen. Im Hinblick auf die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Systems ist es zu erwarten, dass sich die Sender nicht von den Ergebnissen eines solchen Austausches entkoppeln können oder wollen, insofern werden Dialoge vermutlich Auswirkungen auf die Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks haben. Den erwartbaren positiven Effekten stehen schwer aufzulösende widerstreitende Interessenlagen gegenüber, die sich nicht per se qualitätssteigernd auswirken müssen.

In demokratischen Verfassungsstaaten treffen die Bürgerinnen und Bürger ihre politischen Entscheidungen „im Spannungsfeld zwischen Selbstinteresse und Gemeinwohlorientierung" (Habermas, 2021). Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Entscheidungsprozessen, die sowohl das Gemeinwohl als auch Eigeninteressen berühren, sind außerordentlich voraussetzungsreich. Auch wenn Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungsprozessen zu den Instrumenten moderner Staatlichkeit im Zeitalter des Internets gehören, sind auch diese kritisch zu hinterfragen (Gerlach, 2011).

Um heterogene Erwartungen und sich oft widersprechende Ansprüche an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk funktional in die Ausgestaltung eines Gesamtangebotes einbeziehen zu können, bedarf es insofern mehr



https://doi.org/10.5771/9783748928690-37, am 02.10.2024, 09:46:06
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

als eines unspezifischen, inkonsistenten Austauschs mit der Bevölkerung, die ganz und gar frei ist, sich zwischen Selbstinteresse und Gemeinwohl zu entscheiden. Dies gilt vor allem, wenn es um Informationsangebote geht und die Gefahr besteht, dass sich die Tendenzen hin „zu einer Entprofessionalisierung und zum Verständnis der journalistischen Arbeit als einer neutralen, entpolitisierten Dienstleistung – Daten- und Aufmerksamkeitsmanagement statt gezielter Recherche und genauer Interpretation" weiter verstärken (Habermas, 2021). In diesem Zusammenhang wird auf die aufschlussreichen Beiträge von Lena Reuters und Anne Schulz in diesem Band hingewiesen.

Dialogangebote[7] zu entwickeln, die die hier nur kursorisch aufgezeigten Chancen und Risiken berücksichtigen, ist eine außerordentlich anspruchsvolle Aufgabe für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die Verfahrensanalysen von Christiane Eilders und Katharina Esau sowie die von Jonathan Seim untersuchen Problemkreise partizipativer Prozesse am Beispiel von #meinfernsehen2021 bieten konstruktive Grundlagen zur Ausdifferenzierung und Entwicklung von Dialogangeboten der öffentlich-rechtlichen Sender.

### *2. Teilhabe an der Informationsgesellschaft (§ 26 Abs. 1, S. 6, 7 MStV-E)*

Das Aufgabenspektrum des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter soll weitere Verpflichtungen beinhalten. Er soll allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglichen.

> *„Allen Bevölkerungsgruppen soll die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht werden. Dabei erfolgt eine angemessene Berücksichtigung aller Altersgruppen, insbesondere von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, der Belange von Menschen mit Behinderungen und der Anliegen von Familien" (§ 26 Abs. 1, S. 6, 7 MStV-E).*

---

7 Einige Sender haben bereits Dialogformate entwickelt. Aktuelle Beispiele von Bürgerdialogen öffentlich-rechtlicher Sender sind der Zukunftsdialog der ARD, den Matthias Trénel in diesem Band vorstellt. Der NDR hat vom 28.03.22 bis 02.04.22 im Rahmen eines Bürgerdialogs zu mehr als 30 Gesprächsrunden eingeladen, um über Wünsche und Erwartungen des Publikums zu diskutieren. Der Intendant des NDR, Joachim Knuth, stellt den Ausbau und die Weiterentwicklung des Austausches mit Bürgerinnen und Bürgern in Aussicht. https://www.ndr.de/nachrichten/info/wir_ueber_uns/NDR-Info-im-Dialog-Diskutieren-Sie-mit-uns,ndrinfoimdialog188.html.



https://doi.org/10.5771/9783748928690-37, am 02.10.2024, 09:46:06
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Verpflichtung, die Teilhabe an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen, geht dem Wortlaut nach über das Bereitstellen eines Gesamtangebots für alle hinaus und differenziert den Aufgabenkatalog des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter weiter aus. Unklar ist, wie der Begriff der Teilhabe zu verstehen ist. Eine amtliche Begründung, die Hinweise auf die Ausgestaltung des Teilhabegriffs geben könnte, liegt, soweit ersichtlich, gegenwärtig noch nicht vor. Die Regelung lässt offen, ob es sich um die technische Zugänglichkeit oder die Auffindbarkeit von Angeboten oder darüber hinaus um partizipative Kommunikationsprozesse handelt (Dreier, Rhein, Schulz, 2022).

Die Regelung des § 26 Abs. 1 S. 7 MStV-E konkretisiert insoweit, dass die Verwirklichung der Zielsetzung eines inklusiven und diversen öffentlich-rechtlichen Mediensystems besonders zu berücksichtigen sind. Wie und wodurch dies zu erreichen ist, bleibt ebenfalls offen.

Im Rahmen der Abstimmung in der dritten Phase von #meinfernsehen2021 wurde die Frage der Ausdifferenzierung des Angebotes nach Zielgruppen und die möglichen Folgen intensiver diskutiert (Anhang 019). Es wurde danach gefragt, ob öffentlich-rechtliche Angebote stärker auf unterschiedliche Alters- und Zielgruppen zugeschnitten werden sollen: 63 % der Teilnehmenden sprachen sich dafür aus, 37 % dagegen. In der Diskussion, die zur Abstimmung geführt wurde, sahen Teilnehmende die Gefahr, dass eine große Differenzierung dazu führen könne, dass das Fernsehen nicht mehr bildet und informiert, sondern das gesendet würde, was bestimmte Gruppen sehen wollen, insofern dürfe der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht zur Entstehung sogenannter Filterblasen beitragen. Es müsse darum gehen, was getan werden sollte, um „uns aus unseren sozialen, politischen und sonstigen Blasen herauszuholen", Vorurteile müssten abgebaut werden, um so Generationen und unterschiedliche Interessengruppen einander näherzubringen, führte ein Teilnehmender aus.

Der skizzierte Austausch reflektiert anschaulich, dass eine selbstbestimmte und chancengleiche Teilhabe an der Informationsgesellschaft voraussetzungsreich ist und von der Notwendigkeit eines umfangreichen Wissens über die Zielgruppen, über die Zugänglichkeit von Angeboten und medialer Darstellungen, bis hin zum gleichberechtigten Zugang zu Information und Kommunikation abhängt (Bosse, 2016). Wie bereits dargestellt, soll darüber hinaus die Anschlusskommunikation verschiedener Lebensbereiche ermöglicht und damit der Integrationsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfüllt werden (Eifert, 2012).

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dient die Rundfunkfreiheit „der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung" (ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,



https://doi.org/10.5771/9783748928690-37, am 02.10.2024, 09:46:06
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zuletzt, BVerfGE, 20.07.2021). Die freie Meinungsbildung ist Voraussetzung für die Persönlichkeitsentfaltung und das Fundament unserer demokratischen Ordnung. Diese Grundprinzipien folgen dem Ideal politischer Willensbildungsprozesse, sie gehören zu den „Idealvorstellungen einer politischen Öffentlichkeit" (Jäckel, 2022) und werden in einer modernen Gesellschaft überwiegend durch Medien vermittelt (mit weiteren Nachweisen, Jarren/Fischer, 2021). Die Frage, welche normativen Anforderungen an Öffentlichkeit in einer liberalen Demokratie zu stellen sind, wird unterschiedlich bewertet (Jarren/Fischer, 2021). Einigkeit besteht darüber, dass „eine gemeinsame Sphäre der Öffentlichkeit und eine gemeinsame Wissensbasis" geschaffen werden sollen (Neuberger, 2022).

Die instruktive Übersicht von Christoph Neuberger systematisiert die normativen Demokratie- und Öffentlichkeitstheorien und deren abgeleitete Werte der liberalen Demokratie und identifiziert neun normative Kriterien, anhand derer die Qualität digitaler Öffentlichkeiten bewertet werden können. Hierzu gehören: „Informationsqualität, Diskursqualität, Freiheit, Gleichheit, Vielfalt, Verteilung von Meinungsmacht, Kritik und Kontrolle, Integration und Sicherheit" (Neuberger, 2022). Geht man der Frage der Verwirklichung von Werten nach, so stellt Neuberger „erhebliche Qualitätsdefizite in der digitalen Öffentlichkeit" fest (Neuberger, 2022).

Angesichts der sich wandelnden Öffentlichkeit – die häufig als fragmentierend wahrgenommen wird –, der unübersichtlichen Informationsflut im Netz, den Kommunikationsprozessen in den sozialen Medien, in denen Meinungsäußerungen und Werturteile individuell erwünschte Aufmerksamkeit generieren, geht ein Verlust der Verantwortung für das öffentlich Geäußerte einher. Zudem „parzelliert sich Öffentlichkeit, nehmen Orientierung und Integration ab" (Jarren/Fischer, 2021). In dem aktuellen wissenschaftlichen Diskurs zum Strukturwandel der Öffentlichkeit kommt Jürgen Habermas zu dem Schluss, dass ein demokratisches System im ganzen Schaden nimmt, „wenn die Infrastruktur der Öffentlichkeit die Aufmerksamkeit der Bürger nicht mehr auf die relevanten und entscheidungsbedürftigen Themen lenken und die Ausbildung konkurrierender öffentlicher, und das heißt: qualitativ gefilterter Meinungen, nicht mehr gewährleisten kann" (Habermas, 2021). Otfried Jarren und Renate Fischer sprechen in diesem Zusammenhang von der „Plattformisierung der Öffentlichkeit", infolgedessen die klassischen Massenmedien ökonomisch und hinsichtlich der journalistischen Qualitätsstandards unter Druck geraten. „Damit wandeln sich Redaktionen, zuvor Orte der politischen Debatte, mehr zu Koordinationszentren für die Beschaffung, die Steuerung der Produktion wie der Distribution von Content" (Jarren/Fischer, 2021).



https://doi.org/10.5771/9783748928690-37, am 02.10.2024, 09:46:06
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Mit dieser Entwicklung beschäftigt sich auch das Bundesverfassungsgericht wiederholt in seiner Rechtsprechung zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk. „Die Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internet einschließlich der sozialen Netzwerke begünstigen Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten“ (BVerfGE, 2021). Das Bundesverfassungsgericht sieht den beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Verantwortung, u.a. „durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderzuhalten, ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden.“ In Bezug auf die Folgen der Digitalisierung legt der Medienstaatsvertag in der Präambel der geltenden Fassung fest:

> *„Die Vermehrung der Medienangebote (Rundfunk und Telemedien) in Europa durch die Möglichkeiten der fortschreitenden Digitalisierung stärkt die Informationsvielfalt und das kulturelle Angebot auch im deutschsprachigen Raum. Gleichzeitig bedarf es auch und gerade in einer zunehmend durch das Internet geprägten Medienwelt staatsvertraglicher Leitplanken, die journalistische Standards sichern und kommunikative Chancengleichheit fördern. Für die Angebote des dualen Rundfunksystems sowie der Presse bedarf es hierbei auch Regeln, die den Zugang zu Verbreitungswegen und eine diskriminierungsfreie Auffindbarkeit sicherstellen.“*

Die Betonung journalistischer Standards in der Präambel wurde 2020 im Zuge der grundsätzlichen Reform des Rundfunkstaatsvertrages und seiner Überführung in den Medienstaatsvertrag normiert und soll in Anbetracht der Folgen der Digitalisierung die Bedeutung journalistischer Standards in allen Angeboten für den gesamten Regulierungsrahmen des Medienstaatsvertrages, also für den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk, hervorheben (Kreile, 2020).

Plattformen unterliegen keiner publizistischen Sorgfaltspflicht, anders als die Presse sowie der private und der öffentlich-rechtliche Rundfunk, die kommunikative Qualitätsmaßstäbe, wie Objektivität, sorgfältige Recherche oder die Unterscheidung von Meinung und Tatsachen achten müssen. „Selektions- und Adressierungsprozesse der publizistischen Medien erfolgen mit Blick auf die gesamte Gesellschaft“ (Jarren, 2021). Ungeachtet dessen wirken Plattformen an der Herstellung von Öffentlichkeit mit, indem sie „die kollektiv-korporatistischen Medien- und Öffentlichkeitsstrukturen um individuelle Kommunikations- und Interaktionsstrukturen erweitern“, insbesondere durch die Artikulation von Meinungen wie Interessen. „Plattformen als allein aufmerksamkeitsökonomisch getriebene private Akteure verleihen oder entziehen Akteuren Kommunikationsmög-



https://doi.org/10.5771/9783748928690-37, am 02.10.2024, 09:46:06
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

lichkeiten und damit kommunikative Macht nach Gutdünken." Reichweite wird vor allem durch Aufmerksamkeit generiert von „Hate Speech bis Desinformation" (Jarren, 2021). Die Folgen für unsere liberale Demokratie können wir heute noch nicht absehen, was wir allerdings heute schon feststellen können, sind komplexe Destabilisierungstendenzen.

Die wissenschaftlichen Befunde verdeutlichen, dass unsere Idealvorstellungen einer politischen Öffentlichkeit, die durch Medien vermittelt werden, die Verantwortung für ihre Inhalte tragen und einer Gesellschaft, die faktenbasiert informiert wird, zunehmend unter Druck geraten ist.

Der Philosoph Jürgen Habermas folgert aus der skizzierten Entwicklung, dass es keine politische Richtungsentscheidung sei, sondern ein verfassungsrechtliches Gebot, „eine Medienstruktur aufrechtzuerhalten, die den inklusiven Charakter der Öffentlichkeit und einen deliberativen Charakter der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung ermöglicht". Zu dieser tragenden Medienstruktur gehört die Qualitätspresse und das duale Rundfunksystem, die nach Habermas' Einschätzung dem Sog der „Plattformisierung" gegenwärtig noch widerstehen (Habermas, 2021).

Konstruktive Vorschläge für die Weiterentwicklung unserer Medienstruktur werden schon seit einigen Jahren diskutiert und ausdifferenziert. Christoph Neuberger hat hierzu in diesem Band produktive und praxistaugliche Vorschläge zusammengefasst.

Im Lichte wissenschaftlicher Analysen zum Strukturwandel der Öffentlichkeit könnte die Erweiterung des Aufgabenspektrums des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein konstruktiver Baustein sein, um Antworten auf die Fragen zu entwickeln, auf welche Weise Kommunikationsprozesse und Medienstrukturen im digitalen Zeitalter organisiert werden können und zugleich die Akzeptanz und das Vertrauen der Bevölkerung genießen. Dafür wird es darauf ankommen, wie die weit gefassten und unkonkreten Regelungen ausgestaltet und umgesetzt werden. Zentral erscheint dabei die Frage, was der Gesetzgeber unter „Teilhabe an der Informationsgesellschaft" versteht und wie ein „Gesamtangebot für alle" spezifiziert werden kann. Zudem ist die Herausforderung zu bewältigen, Instrumente zu entwickeln, die geeignet sind, die Bevölkerung in Gestaltungsprozesse transparent und nachvollziehbar einzubeziehen. Eine gesellschaftliche Reflexion über das Selbstinteresse und die Gemeinwohlorientierung wäre dabei nicht nur im Kontext des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wünschenswert.



https://doi.org/10.5771/9783748928690-37, am 02.10.2024, 09:46:06
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

### 3. Qualitätskontrolle und Qualitätsstandards: Aufgabenzuwachs für die Gremien[8]

Die Teilnehmenden der Partizipationsplattform #meinfernsehen2021 sprechen sich in der Abstimmung der dritten Phase eindeutig für eine Reform der Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Hinblick auf ihre Zusammensetzung, Auswahl und Arbeitsweise aus. Zu Einzelheiten wird auf den inspirierenden Beitrag von Christoph Bieber in diesem Band verwiesen.

Die Wünsche der Teilnehmenden von #meinfernsehen2021 finden sich im Diskussionsentwurf zum Medienstaatsvertrag nicht wieder. Allerdings ist zu erwarten, dass die Reform Prozesse initiiert, die Rückwirkungen auf die Arbeitsweise der Gremien haben könnten.

Die Gremien nehmen in der deutschen Rundfunkordnung eine herausgehobene Stellung ein, sie sind das „höchste Organ der Anstalt" (BVerfGE 31, 314 [328]) und dienen als „Sachwalter der Interessen der Allgemeinheit" (BVerfGE 60,53 [65]). Sie sind weisungsunabhängig und haben vereinfacht zusammengefasst Kompetenzen im Bereich Programm, Personal und Haushalt. Die näheren Ausgestaltungen finden sich in den Rundfunkgesetzen. Die Gremien der öffentlich-rechtlichen Sender haben allerdings keine Programmgestaltungskompetenz, ihnen obliegt die Programmkontrolle. Eine zentrale Funktion der Gremien ist die Beratung der Intendant:innen bei der Programmgestaltung, die diese für die jeweiligen Sender verantworten (Hahn, 2012). Mit der Novelle des Medienstaatsvertrages wird das Aufgabenspektrum der Gremien der öffentlich-rechtlichen Sender erweitert.

> *„Die zuständigen Gremien der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF und des Deutschlandradios wachen über die Erfüllung des Auftrages gemäß § 26." (§ 31 Abs. 2a MStV-E).*
> *„Zur besseren Überprüfbarkeit im Sinne der Einhaltung des Auftrags gemäß § 26 sollen die zuständigen Gremien der Rundfunkanstalten Zielvorgaben setzen. Hierzu gehört die Festsetzung inhaltlicher und formaler Qualitätsstandards sowie standardisierter Prozesse zu deren Überprüfung. Die Standards sind in dem Bericht nach Absatz 2 zu veröffentlichen und regelmäßig unter Berücksichtigung der anerkannten und medienwissenschaftlichen Erkenntnisse und publizistischer Praxis zu überprüfen. Bei der Erstellung und*

8 Der Begriff „Gremien" umfasst die Rundfunkräte der Anstalten der ARD, den ZDF-Fernsehrat, den Rundfunkrat der Deutschen Welle sowie den Hörfunkrat des Deutschlandradios.



https://doi.org/10.5771/9783748928690-37, am 02.10.2024, 09:46:06
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> *Kontrolle dieser Zielvorgaben können die Gremien externe unabhängige Sachverständige einbeziehen" (§ 31 Abs. 2b MStV-E).*

Die Gremien erhalten damit erweiterte Kompetenzen und Aufsichtspflichten und werden in ihrer Verfasstheit als staatsferne und vielfaltssichernde binnenplurale Kontrollinstanz gestärkt (Dreier, Rhein, Schulz, 2022). Die Funktionserweiterung der Gremien kann als „planhafter Akteurswandel" aufgefasst werden, der notwendige Strukturwandel hierfür steht indes noch aus (Dreier, Rhein, Schulz, 2022). Wie diese Funktionserweiterung ausgestaltet werden soll und welche Folgen Qualitätsbeanstandungen haben können, konkretisiert die Regelung nicht. Offen ist auch, wie mögliche Spannungsverhältnisse mit der Programmgestaltungsverantwortung der Intendant:innen und Redakteur:innen aufgelöst werden könnten.

Eine zentrale neue Aufgabe der Gremien soll die Festlegung inhaltlicher und formaler Qualitätsstandards sein sowie die Entwicklung standardisierter Prozesse zu deren Überprüfung. Die Entwicklung inhaltlicher und formaler Qualitätsmaßstäbe erfordert nicht unerhebliche Expertise sowie zeitliche Ressourcen der Gremienmitglieder. Zur Unterstützung können die Gremien der öffentlich-rechtlichen Sender gemäß § 31 Abs. 2b S. 4 MStV-E externe und unabhängige Sachverständige hinzuziehen.

In diesem Zusammenhang sollen einige normative Ansätze und Leitlinien sowie Instrumente zur Qualitätsvermessung skizziert werden.

Überprüfbare normative Qualitätsmaßstäbe finden sich für den Bereich der Berichterstattung und Informationsendungen in § 6 Abs. 1 MStV.

> *„Berichterstattung und Informationssendungen haben den anerkannten journalistischen Grundsätzen, auch beim Einsatz virtueller Elemente, zu entsprechen. Sie müssen unabhängig und sachlich sein. Nachrichten sind vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Wahrheit und Herkunft zu prüfen. Kommentare sind von der Berichterstattung deutlich zu trennen und unter Nennung des Verfassers als solche zu kennzeichnen" (§ 6 Abs. 1 MStV).*

Darüber hinaus können die Medien-, Rundfunk und Pressegesetze der Länder, Satzungen und Richtlinien der Sender und die publizistischen Grundsätze des Pressekodex zur Konkretisierung journalistischer Grundsätze und Sorgfaltspflichten herangezogen werden (Hartenstein, Janich, 2021 Rz.7, S. 1–22).

Als normative Grundlage zur Entwicklung von Qualitätskriterien dient nicht zuletzt, gerade im Kontext des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, das Wertegerüst des Grundgesetzes. Die Grundwerte der Verfassung spielen auch im Kontext des Qualitätsdiskurses des Grimme-Preises und des Grim-



https://doi.org/10.5771/9783748928690-37, am 02.10.2024, 09:46:06
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

me Online Award eine tragende Rolle, ohne dass diese ausdifferenziert formuliert sind. Sie gehören zur „DNA" des Grimme-Instituts und bilden das Wertegerüst des Grimme-Qualitätsdiskurses (Gerlach, 2020). Die Reflexion darüber, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Auftrag erfüllt, ist seit 1964 ein Bestandteil des Diskurses (Gerlach, 2020).

Medienpreise wie der Grimme-Preis „wirken im öffentlichen Qualitätsdiskurs als Katalysator, weil sie ihm Impulse geben und ihn beeinflussen" (Neuberger, 2020). Preise verleihen Anerkennung und Legitimation und haben als kulturelles Kapital gesellschaftliche Bedeutung (mit weiteren Nachweisen, Neuberger 2020). Das sich in der Erschließung befindliche Grimme-Preis-Archiv, in dem u.a. die Preisbegründungen der Juror:innen seit 1964 dokumentiert sind, könnte insofern eine weitere Grundlage für die Entwicklung von Qualitätskriterien für die Bereiche Information & Kultur, Fiktion, Unterhaltung sowie für Kinder & Jugendangebote bilden. Den Bewertungen gehen vielschichtige Diskurse voraus und sie sind durch robuste Verfahren abgesichert (ein Überblick hierzu in: Gerlach, 2020).

Die Erforschung und Systematisierung normativer und deskriptiver Bewertungsinstrumente erfordert also einen nicht zu unterschätzenden Sachverstand aus der Wissenschaft, Medienkritik und Medienpraxis, um Qualitätskriterien zu entwickeln und konsistente Entscheidungen zu ermöglichen, die auf der Grundlage standardisierter Prozesse – nicht nur für Akteur:innen der Medien oder Expert:innen – überprüfbar und transparent sind, sondern auch für die Bevölkerung.

Bei den Teilnehmenden von #meinfernsehen2021 besteht große Einigkeit darüber, dass die Qualität der Inhalte für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Maßstab für seine Legitimation sein soll und nicht die Quotenorientierung. Insofern ist damit zu rechnen, dass die Neuregelung auf positive Resonanz treffen könnte. Allerdings werden auch Erwartungen geweckt, die sehr wahrscheinlich nur prozesshaft bearbeitet werden können. Um die Transparenz des Strukturwandels und die Akzeptanz von Qualitätsmaßstäben abzusichern und gesellschaftliche Vorstellungen aufzunehmen, wäre es sinnvoll, wenn auch die Gremien den Austausch mit der Bevölkerung im Sinne des § 31 Abs. 2c MStV-E implementieren. Das komplizierte binnenplurale Organisationsmodell des öffentlich-rechtlichen Rundfunks könnte in diesem Zuge einer breiten Öffentlichkeit vermittelt werden. Das Partizipationsverfahren #meinfernsehen2021 offenbarte nachvollziehbare Wissenslücken bei den Teilnehmenden. Die Schließung von Wissenslücken könnte dazu beitragen, die gesellschaftliche Identifikation mit einem öffentlich-rechtlichen Mediensystem zu stärken.



https://doi.org/10.5771/9783748928690-37, am 02.10.2024, 09:46:06
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

## 4. Fazit

Der Diskussionsentwurf zum Medienstaatsvertrag zeigt Pfade für die digitale Transformation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf. Ob und inwieweit sich diese Reform zu einem belastbaren Weg entwickelt, kann heute noch nicht beurteilt werden. Es wird sehr darauf ankommen, auf welche Art und Weise die vielfach unbestimmten Vorgaben von den Sendern, ihren Gremien und gegebenenfalls der Rechtsprechung konkretisiert werden. Eine zentrale Rolle für die Weiterentwicklung des Auftrages soll die Bevölkerung spielen. Hier liegt die Verantwortung bei den Sendern, aber nicht nur. Die Bürgerinnen und Bürger sind ebenfalls gefordert, wenn sie „ihren" öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die digitale Zukunft begleiten wollen. Die Diskussionen und Vorschläge sowie die Art und Weise der Kommunikation der Teilnehmenden von #meinfernsehen2021 geben in dieser Hinsicht Anlass für Optimismus. Das in diesem Band ausführlich dokumentierte und analysierte Partizipationsverfahren könnte als Blaupause für die Entwicklung von Austauschformaten der öffentlich-rechtlichen Sender dienen.

Zu einem weiteren Instrument der Mitgestaltung des Strukturwandels der Öffentlichkeit könnte sich die Ermöglichung der Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der Informationsgesellschaft entwickeln. In diesem Kontext ist die Frage zu klären, was unter Teilhabe zu verstehen ist und wie die unterschiedlichen und nicht selten widerstreitenden Interessen, Bedürfnisse und Lebensbedingungen Berücksichtigung finden können. Der Aufgabenzuwachs der Gremien stärkt die binnenplurale Kontrolle und könnte zugleich den Qualitätsbegriff im Zusammenhang von Medieninhalten weiter konturieren. Im besten Fall wird diese Aufgabe mit der Rückbindung an die Bevölkerung, der Wissenschaft, der Medienkritik und der Medienbranche verknüpft. Der gesellschaftliche Qualitätsdiskurs könnte damit gestärkt werden, es wäre wünschenswert, wenn hiervon unserer gesamtes Mediensystem profitieren würde.

### Literatur

Bosse, Ingo (2016). Teilhabe in einer digitalen Gesellschaft – Wie Medien Inklusionsprozesse befördern können. Abgerufen am 20.04.22, von https://www.bpb.de/themen/medien-journalismus/medienpolitik/172759/teilhabe-in-einer-digitalen-gesellschaft-wie-medien-inklusionsprozesse-befoerdern-koennen/



https://doi.org/10.5771/9783748928690-37, am 02.10.2024, 09:46:06
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dreyer, Stephan; Rhein, Valerie; Schulz, Wolfgang (2022). Schriftliche Stellungnahme zu dem Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Abgerufen am 20.04.2022 von https://leibniz-hbi.de/de/publikationen/stellungnahme-zum-diskussionsentwurf-zu-auftrag-und-strukturoptimierung-des-oeffentlich-rechtlichen-rundfunks

Eifert, Martin (2012). § 11 RStV, Rz. 50. In: Werner Hahn; Thomas Vesting (Hrsg.) Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht München, Deutschland: C.H. Beck, 3. Aufl. 2012, S. 458–479.

Eilders, Christiane; Gerlach, Frauke (2021). Gestaltungswille und Wissenslücken – eine Zwischenbilanz zu #meinfernsehen2021. epd medien, 2021 (14/21), S. 3–7.

Gerlach, Frauke (2020). Werte, Leitlinien und Normen – Reflexionen über die „Grimme-DNA". In: Gerlach, Frauke (Hrsg.) Medienqualität – Diskurse aus dem Grimme-Institut zu Fernsehen, Internet und Radio. Bielefeld, Deutschland: transcript Verlag, 2020, S. 75–89.

Gerlach, Frauke (2011). [Media Governance] Moderne Staatlichkeit in Zeiten des Internets. Vom Rundfunkstaatsvertrag zum medienpolitischen Verhandlungssystem. Wiesbaden, Deutschland: Springer Gabler; 1. Aufl. 2011, Nachdruck 2019.

Habermas, Jürgen (2021). Überlegungen und Hypothesen zu einem erneuten Strukturwandel der politischen Öffentlichkeit. In: Martin Seeliger; Sebastian Sevignani (Hrsg.) Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit? Baden-Baden, Deutschland: Nomos 2021, S. 470–500.

Hahn, Werner (2012). Anhang zu §§ 11 e, 11f RStV, Überblick über das Aufsichtssystem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Rz. 2, 18. In: Werner Hahn; Thomas Vesting (Hrsg.) Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht München. Deutschland: C.H. Beck, 3. Aufl. 2012, S. 654–668.

Jarren, Otfried (2021). Demokratie benötigt Journalismus. Zur anhaltenden Relevanz publizistischer Medien für die gesamtgesellschaftliche Kommunikation. In: Birgit Stark; Uta Rußmann & Melanie Magin, (2021). Demokratie braucht Medien. Wiesbaden, Deutschland: Springer Fachmedien 2021, S. 117–141.

Jarren, Otfried, Fischer, Renate (2021). Die Plattformisierung von Öffentlichkeit und der Relevanzverlust des Journalismus als demokratische Herausforderung. In: Martin Seeliger; Sebastian Sevignani (Hrsg.) Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit? Baden-Baden, Deutschland: Nomos 2021, S. 365–382.

Jäckel, Michael (2022). Aufmerksamkeit und Ignoranz. Die öffentliche Meinung als Konstrukt. epd medien, 2022 (10/22), S. 5–9.

Kreile, Johannes (2020). Präambel MStV, Rz. 22. In: Medienstaatsvertrag – Jugendmedienstaatsvertrag, Kommentar. Heidelberg, Deutschland: C.F. Müller, 90. Aktualisierung, März 2022, B 5, S. 1–18.

Neuberger, Christoph (2022). Digitale Öffentlichkeit und liberale Demokratie. Aus Politik und Zeitgeschichte. 72. Jahrgang, (10–11/2022), S. 18–25.



https://doi.org/10.5771/9783748928690-37, am 02.10.2024, 09:46:06
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Neuberger, Christoph (2020). Medienpreise und ihr Beitrag zum Qualitätsdiskurs. In: Werte, Leitlinien und Normen – Reflexionen über die „Grimme-DNA“. In: Frauke Gerlach (Hrsg.) Medienqualität – Diskurse aus dem Grimme-Institut zu Fernsehen, Internet und Radio. Bielefeld, Deutschland: transcript Verlag, 2020, S. 23–33.

Staatskanzlei Rheinland-Pfalz. Abgerufen am 23.04.2022, von

https://www.rlp.de/de/regierung/staatskanzlei/medienpolitik/rundfunkkommission/reform-ard-zdf-deutschlandradio/

https://www.rlp.de/de/pressemitteilungen/einzelansicht/news/News/detail/onlinebeteiligung-zum-diskussionsentwurf-beendet-ueber-2600-eingaben-vor-allem-von-buergerinnen-un-1/.

Staatskanzlei Rheinland-Pfalz. Abgerufen am 11.03.2022, von

https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Synopse_MAEStV_Reform_OERR_Nov2021.pdf

Verband Privater Rundfunk und Telemedienanbieter e.V. VAUNET (14.01.2022). Stellungnahme zum Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. 3. Medienänderungsstaatsvertrag, Stand 19.11.2021. Abgerufen am 11.03.2022, von

https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Synopse_MAEStV_Reform_OERR_Nov2021.pdf

NDR Info (02.04.2022). Abgerufen am 07.04.2022, von

https://www.ndr.de/nachrichten/info/wir_ueber_uns/NDR-Info-im-Dialog-Diskutieren-Sie-mit-uns,ndrinfoimdialog188.html



https://doi.org/10.5771/9783748928690-37, am 02.10.2024, 09:46:06
Open Access – (cc) BY-SA - https://www.nomos-elibrary.de/agb