

## epd medien

Herausgeber und Verlag: Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik (GEP) gGmbH,  
Emil-von-Behring-Str. 3, 60439 Frankfurt am Main

Geschäftsführer: Direktor Jörg Bollmann

Amtsgericht Frankfurt am Main HRB 49081

USt-ID-Nr. DE 114 235 916

Verlagsleiter: Bert Wegener

Chefredakteur der epd-Zentralredaktion: Karsten Frerichs

epd medien: Diemut Roether (verantw.), Michael Ridder, Ellen Nebel

Erscheinungsweise: einmal wöchentlich „epd medien“ (Druckausgabe als PDF) per E-Mail,  
plus fünf Mal wöchentlich „epd medien aktuell“ (elektronisch als PDF-Datei)

Bezugspreis Online-Abonnement monatl.: 76,75 Euro

Bestellservice: GEP gGmbH Leserservice, Postfach 1154, 23600 Bad Schwartau,

Tel.: 0451 4906-830, Fax: 0451 4906-950, E-Mail: gep-leserservice@medienexpert.com

Redaktion epd medien (Adresse siehe oben unter GEP): Tel.: 069/58098-135,

Fax: 069/58098-261, E-Mail: medien@epd.de

© GEP, Frankfurt am Main

Alle Rechte vorbehalten. Die mit dem Abo-Vertrag erworbene Nutzungsgenehmigung für  
epd medien online gilt nur für einen PC-Arbeitsplatz. epd medien darf nur mit Zustimmung  
des Verlags weiterverwertet, gedruckt, gesendet oder elektronisch kopiert und  
weiterverbreitet werden.

Anfragen richten Sie bitte an die epd-Verkaufsleitung (Adresse siehe oben unter GEP),

Tel.: 069/58098-259, Fax: 069/58098-300, E-Mail: verkauf@epd.de

Haftungsausschluss:

Jede Haftung für technische Mängel oder Mängelfolgeschäden ist ausgeschlossen.

[hier geht's weiter >>>](#)

# epd medien

Frankfurt am Main ■ [www.epd.de](http://www.epd.de)

19. Mai 2023 **20**

## INHALT

### DOKUMENTATION

#### „Neustart ÖRR: Wie weiter mit ‚unseren Medien‘?“

Eine Tagung des Instituts für Medien- und Kommunikationspolitik,  
der Schöpflin Stiftung und der Initiative „Unsere Medien“  
am 27. Februar in Berlin

#### Dokumentation

Sabine Rollberg über die Schwächung der Redaktionen .....	3
Leonard Novy über Reform und Teilhabe .....	6
Khola Maryam Hübsch über die Reform der Rundfunk- und Fernsehrate .....	10
Hubert Krech über die Einbeziehung der Redakteursvertretungen .....	13
Ralf-Uwe Beck über Ideen für mehr Bürgernähe bei ARD und ZDF .....	16
James Fishkin über Deliberative Polling .....	17
Lee Edwards und Giles Moss über öffentliche Beteiligung .....	20
Detlef Sack und Nora Freier über Dialogformate .....	25
Otfried Jarren über öffentliche Medien im neuen vorpolitischen Raum .....	28
Olaf Steenfadt über ein medienpolitisches Missverständnis .....	33

## Raus aus der Legitimationskrise. Reformideen für ARD und ZDF

epd Digitalisierung und Medienwandel, aber auch systeminterne Versäumnisse und Skandale wie beim RBB haben zu einer tiefen Legitimationskrise des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland geführt. Die Konferenz „Neustart ÖRR: Wie weiter mit 'unseren Medien'?“, die das Kölner Institut für Medien- und Kommunikationspolitik (IfM) gemeinsam mit der Schöpflin Stiftung und der Initiative „Unsere Medien“ am 27. Februar in Berlin organisierte, stellte hierzu Lösungswege in den Mittelpunkt. Auf der Basis von Impulsvorträgen, die wir in dieser Ausgabe dokumentieren, diskutierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zeitgemäße Modelle zur Organisation von gesellschaftlicher Beteiligung – mit Blick auf die Reform und den laufenden Betrieb öffentlich-rechtlicher Medien.

Die frühere WDR-Redakteurin Sabine Rollberg präsentiert eine ernüchternde Bestandsaufnahme: Vom Innenleben der öffentlich-rechtlichen Sender zeichnet sie ein verheerendes Bild. Innovation und Kreativität seien nicht mehr gefragt, stattdessen regiere eine kleine Entscheiderhierarchie, die nur auf Quoten fixiert sei und Günstlingswirtschaft betreibe. In diesem Zustand seien die Sender ein „El Dorado für narzisstisch gestörte Personen“. Eine Reform setze zwingend eine Veränderung der Machtstrukturen voraus, argumentiert Rollberg.

Die Strukturbedingungen der Medienordnung – und damit auch die des öffentlich-rechtlichen Systems – seien zu lange weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit verhandelt worden, bemängelt IfM-Direktor Leonard Novy. Die Journalistin Khola Maryam Hübsch, Mitglied im HR-Rundfunkrat, erwartet von einer Gremienreform deshalb weniger Einflussnahme durch die Politik, eine bessere Durchmischung bei der Zusammensetzung sowie mehr fachliche Beratung. Eine echte Programmkontrolle sei sonst nicht möglich.

Hubert Krech, Sprecher der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Redakteurausschüsse, fordert

im Sinne der angestrebten „Good Governance“ der Sender auch die Einbeziehung von Redaktionsvertretungen in den Gremien. Er kritisiert zudem, dass die Medienpolitik die Berufsgruppe der Redakteurinnen und Redakteure bei der Einsetzung des Zukunftsrates für ARD und ZDF nicht berücksichtigte. Der Vorstandssprecher der Initiative Mehr Demokratie, Ralf-Uwe Beck, plädiert für eine Bürgerbeteiligung beim Zukunftsrat. Dieser „Bürgerrat“ könne die Vorschläge des Zukunftsrates diskutieren und anreichern.

Zur Konsultation der Öffentlichkeit abseits der Gremien stehen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk verschiedene Methoden aus der Partizipationsforschung zur Verfügung. James Fishkin, Kommunikationswissenschaftler an der Stanford-University, empfiehlt hierfür sogenannte Deliberative Polls, die Befragungsmethoden mit partizipativen Workshopformaten verbinden. Positive erste Erfahrungen mit deliberativen Verfahren aus Großbritannien stellen die Wissenschaftler Lee Edwards und Giles Moss vor. Doch Bürgerbeteiligungsformate bergen auch Fallstricke, wie die Demokratieforscher Detlef Sack und Nora Freier von der Universität Wuppertal analysieren.

Der Medienwissenschaftler Otfried Jarren von der Universität Zürich verweist darauf, dass bei der anstehenden Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Perspektive auf das publizistische Gesamtsystem, vor allem auf den Journalismus, gewahrt werden sollte. Nicht allein der Erhalt, sondern die Stärkung der strukturellen Diversität des publizistischen Medienmarkts sollte seiner Meinung nach ein zentrales Entwicklungs-, Ordnungs- und Regulierungsziel sein. Dem Journalisten Olaf Steenfadt kommt es dabei auch auf eine Korrektur des seiner Meinung nach missverstandenen Begriffs der Vielfalt an. Er plädiert dafür, Medienvielfalt aus einer Gesamtbetrachtung des Marktes heraus zu definieren.



Ellen Nebel

### IMPRESSUM

Herausgeber und Verlag:  
Gemeinschaftswerk der Evang.  
Publizistik (GEP) gGmbH in  
Frankfurt am Main. HRB 49081  
USt-ID-Nr.DE 114235 916  
Geschäftsführer:  
Direktor Jörg Bollmann  
Verlagsleiter: Bert Wegener

Chefredakteur der epd-Zentralredaktion:  
Karsten Frerichs  
epd medien und epd medien aktuell:  
Diemut Roether (Verantw. Redakteurin),  
Michael Ridder, Ellen Nebel  
Emil-von-Behring-Straße 3  
Briefe: Postfach 50 05 50  
60394 Frankfurt am Main  
Telefon (069) 5 80 98-209  
Telefax (069) 5 80 98-261

E-Mail: [medien@epd.de](mailto:medien@epd.de), [gep-  
leserservice@medienexpert.com](mailto:gep-<br/>leserservice@medienexpert.com)

Erscheinungsweise: einmal  
wöchentlich. (Druckausgabe)  
Monatsabonnement: Druckausgabe  
plus fünf Mal wöchentlich epd  
medien aktuell (elektronisch)  
88,20 Euro inkl. MWSt. Inland,  
Ausland auf Anfrage.

Nachdruck nur mit Vertrag.  
Anzeigen:  
m-public Medien  
Services GmbH  
Zimmerstraße 90  
10117 Berlin  
Tel.: (030) 32 53 21-432  
Fax: (030) 32 53 21-444  
E-Mail: [christoph@m-public.de](mailto:christoph@m-public.de)  
Druck: FRITSCH Druck GmbH  
Heiterblickstraße 42  
04347 Leipzig

## „El Dorado für narzisstisch Gestörte“

### Sabine Rollberg über die Schwächung der Redaktionen

epd Einige wollen die öffentlich-rechtlichen Sender ganz abschaffen. Dann gäbe es auch keine Redakteure mehr, frohlocken viele Filmemacher und Autoren, denn sie empfinden ihre fest angestellten Counterparts eher als Kontrolleure denn als Kollegen, sie seien feige und furchtsam, Bremsen von Kreativität und Innovation. Die meisten Menschen wissen nicht, was ein Redakteur tut, obwohl sie den Namen am Ende jeden Programms auf dem Abspann sehen oder im Radio hören könnten.

Jede Sendung muss eine Redaktion haben. Der Intendant delegiert die Sendeverantwortung auf die Redaktionen. Wenn das Publikum sich über einen Beitrag beschwert, beantwortet die Redaktion diese Post. Redaktionen achten darauf, dass die Fakten stimmen, niemandes Würde oder Ehre verletzt wird, dass das Publikum den Beitrag versteht. Von der Idee bis zur Sendung begleiten sie einen Autor um das Beste aus einem Programmvorhaben zu machen, sie sind im Idealfall der „Sparringpartner“ des/r Autor:in, damit diese/r sich in ihrem Vorhaben nicht verliert, nicht vom Wege abkommt und ein gutes, innovatives Programm gesendet werden kann.

Gute Redaktionen haben in den Zeiten, als die Sender ein wesentlich höheres Vertrauen in der Gesellschaft genossen, dafür gesorgt, dass das Publikum sich auf intelligente Weise unterhalten und auf vielfältige Weise informiert fühlte. Ich will nicht unerwähnt lassen, dass ich selbst fast 40 Jahre Redakteurin im WDR war. Weil ich damals jünger war, betrachte ich diese kreative Zeit sicherlich auch mit Nostalgie, und meine Beobachtungen beziehen sich auf den Kölner Sender. Ich hatte das Privileg, eine gute Idee, einfach umsetzen zu dürfen, „mach mal“ hieß die Devise, Redaktionskonferenzen waren Humus für Innovationen, und wenn etwas schiefging, gab es zwar Kritik, aber es war eine Kultur, die Fehler, aus denen man lernen durfte, zuließ.

#### „Programme als Produkte“

Es war die Zeit, als die Öffentlich-Rechtlichen noch über ein Monopol und einen Alleinvertretungsanspruch verfügten und als noch nicht Einschaltquoten der einzige Gradmesser für die Qualität einer Sendung waren, es wurde darüber diskutiert, was im Aufbau der Dramaturgie, der Zusammensetzung nicht stimmte. Die Quoten wurden erst seit den 90er Jahren zur alleinigen Messlatte des Programms. Eine Sendung ist gut, wenn viele Leute sie gesehen haben, und schlecht, wenn kaum einer eingeschaltet hat.

Wie konnte es dazu kommen, dass die Redaktionen inzwischen nicht mehr die Wirbelsäule der Sender sind? Was ist passiert, dass den Sendern das Rückgrat abhandengekommen ist? Ich wage zu behaupten, dass ganz wenige Redakteur:innen heute noch über Dramaturgie, Qualität eines Filmes diskutieren können, sie sehen Programme als Produkte, als Ware. Ich will das Rad nicht zurückdrehen, wir leben inzwischen in einer digitalen Welt, es geht um andere Verbreitungswege, aber es geht um Programm, um Qualität, Glaubwürdigkeit, Einzigartigkeit und Innovation, egal ob gestreamt oder gesendet wird, heutige Redaktionen sind Experten in Zuschauerwanderung oder Zielgruppenbestimmung.

#### „System von Günstlingen“

Mein Anliegen ist, bei der notwendigen Reform nicht nur an neue Wege zu denken, um das junge Publikum zu erreichen, sondern an Inhalte, an soliden, kreativen innovativen Content. Meine Überzeugung ist, dass dies nur mithilfe von wieder erstarkten Redaktionen möglich ist. Die Skandale rund um die öffentlich-rechtlichen Sender haben offensichtlich gemacht, dass die internen Strukturen im System der Sender marode sind: Angst, Inkompetenz, mangelnde Transparenz, fehlende Kommunikation und undurchsichtige Hierarchiestrukturen haben zur Krise beigetragen. Das macht anfällig für falsche Entscheidungen und für Verschlafen aktueller Ereignisse. Daran krankt das System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Es wirkt manchmal verwunderlich, dass überhaupt noch neue Programme entstehen.

Wieso haben Redakteure Angst? Sie sind meist fest angestellt, werden ordentlich bezahlt, sie sind geschützt, denn es gibt einen Personalrat im Haus, eine Redakteursvertretung, ihre Rente ist sicher. Sie haben viele Privilegien, wie Urlaubsgeld, 13. Monatsgehalt et cetera. Dennoch geht eine Angst in vielen Anstalten um. Wenn zwei Kollegen sich über einen Missstand austauschen wollen, verziehen sie sich vors Haus und schauen hinter sich, bevor sie offen miteinander sprechen.

Es hat sich ein System von Günstlingen breit gemacht, man gehört dazu oder nicht, es gibt Cliquen um Hierarchen, wenn man da nicht dazu zählt, wird man unsichtbar, gläsern, keiner hört einem zu, wenn man auf Konferenzen etwas sagt. Es ist einschüchternd, verletzend, wenn man so übergangen wird. Kolleg:innen bekommen das Stigma, schwierig zu sein, werden ausgegrenzt. Kurz: Man stirbt den sozialen Tod. Das halten

viele nicht gut aus. Es entsteht ein Kontrollsystem des Wohlverhaltens, wie einst bei Hofe. Überall ist ein Günstling der Geschäftsleitung installiert, der zuverlässig alles nach oben meldet.

Die Fälle von „Me too“ waren im Kollegenkreis bekannt, lange bevor sie im „Stern“ und „Spiegel“ standen. Der Redakteur, der sich – viele Jahre davor – der Opfer angenommen und Aufklärung gefordert hatte, wurde gemobbt, regelrecht krank gemacht, er wurde als Nestbeschmutzer stigmatisiert, als Querulant verleumdet. Die Art und Weise, wie er in der Betriebsöffentlichkeit von der Geschäftsleitung vorgeführt und ausgegrenzt wurde, verbreitete Angst unter den Mitarbeiter:innen, dass es ihnen genauso gehen könnte, wenn sie sich solidarisch mit ihm oder den Opfern zeigten. Es gab damals noch keine spezifischen Anlaufstellen für solche Fälle außer dem Personalrat. Auch da hieß es dann: „Stell Dich nicht so an.“

Redaktionen sind vielfach mit sich selbst beschäftigt, sie nehmen daher auch kaum wahr, wie gefährlich und ungemütlich es für die freien Autoren:innen draußen im Einsatz sein kann, dass ein Autor oft seine Haut zu Markte trägt, viel riskiert. Die meisten Redaktionen kommen vor laute Bürokratie gar nicht dazu, dies auch zu bedenken. Sie sind zu sehr mit sich und ihrer Stellung im Hause beschäftigt. In diesem Klima verbreiten sich die Angstbeißer virushaft. Ein WDR-Kollege hat es mal so formuliert: „Das SED-System hat im WDR überlebt.“

#### „Jeder sollte alles können“

In den Anfangsjahren des Fernsehens kamen die Redakteur:innen aus anderen Branchen: Theater, Verlage, sie waren Fachredakteur:innen und es gab Fachredaktionen für die verschiedenen Bereiche. In den Redaktionen arbeiteten Experten für ihr Gebiet, die Entscheidungen, die sie trafen, waren auf ihrer Kompetenz aufgebaut und diese Kompetenz war auch gefragt und geschätzt. Vorgesetzte wären gar nicht auf die Idee gekommen, alles besser wissen zu wollen und in Konkurrenz mit den Redakteur:innen zu treten. Die Redaktionen waren das Herz der Sender, sie waren programmprägend, fühlten sich frei und waren daher offen und mutig für Innovation, Veränderung, hatten Wagemut, ihr Ziel war es, Avantgarde zu sein und couragierte Projekte zu riskieren.

Doch in der Ära Pleitgen, in den 90er Jahren, wurde die Fachredaktion abgeschafft, jeder sollte alles können, heute Service, morgen Sport, übermorgen Landes- oder gar Auslandsstudio. Der damalige Intendant war überzeugt, so den Sender besser für die Zukunft zu wappnen. Auch bei Führungspositionen kommen die zum Zuge, die sich unterordnen und in Seilschaften bewähren.

Die Auswahl der Mitarbeiter:innen erfolgt konsequenterweise sehr oft selbstreferenziell, es wird nicht danach gesucht, welche Fähigkeit meine Defizite als Hierarchie ergänzen könnten, um vollständiger zu werden, sondern: Wie spiegele ich mich? Unerwünscht sind Mitarbeiter:innen, die fähiger und fachlich besser sind als der Vorgesetzte. Das ist ein El Dorado für narzisstisch gestörte Personen. Souveräne Führungskräfte suchen nach kompetenten Mitarbeiter:innen. Unsouveräne fühlen sich dadurch weiter verunsichert.

#### „Wichtige Themen gehen verloren“

Und noch eine wichtige Funktion hat die Redaktion: Sie ist eigentlicher Ansprechpartner:in für Projekte von freien Autor:innen, doch es ist sehr schwierig, mit Redaktionen ins Gespräch zu kommen. Wenn man anruft, geht keiner dran, oder eine Mitarbeiterin sagt, der- oder diejenige ist gerade in einer Besprechung. Auf E-Mails kommen sehr oft keine Rückmeldungen. Wenn spontaner und unbürokratischer Austausch nicht möglich ist, dann gehen wichtige Themen verloren.

Die Sender schotten sich inzwischen hermetisch nach außen ab, und innerhalb der Sender ist die Kommunikationsstruktur so hierarchisch, dass Themen zerredet und zerstört werden. Ein Redakteur redet nur mit dem Redaktionsleiter, es ist aber der Hauptabteilungsleiter, zwei Stufen drüber, der letztendlich entscheidet, obwohl er nur über wenige und gefilterte Informationen verfügt.

Ein Autor schlägt ein Projekt vor, er/sie bekommt keine Antwort, tage- oder wochenlang nicht, man weiß nicht, ob es überhaupt eingegangen ist, gelesen wurde und warum man keine Antwort bekommt. Es ist unklar, wer entscheidet. Der/die angesprochene Redakteur:in oder die Redaktionssitzung oder darüber geschaltete Koordinatoren, die man aber als Autor nie zu Gesicht bekommt? Oder aber deren Abteilungsleiter oder Hauptabteilungsleiter? Wo landen die Argumente, mit denen man sein Projekt unterfüttert? Wie und aus welchen Gründen wird entschieden? Wenn man eine Antwort bekommt, heißt es meistens: Hatten wir schon oder haben wir gerade in Arbeit, also sehr standardisierte Absagen, wie „keine Sendeplätze mehr“ oder „Budget für dieses Jahr ausgeschöpft“.

Es gibt eine Verabredung, mit der Arbeitsgemeinschaft Dokumentarfilm, dass Redaktionen innerhalb von vier Wochen antworten müssen, warum Programm-vorschläge abgelehnt wurden. Wer die Entscheidung getroffen hat und meist auch die Gründe dafür bleiben nach wie vor oft undurchsichtig. Kann es sein, dass Redakteur:innen Fleißkarten dafür bekommen, wie viele Absagen sie pro Tag ausgesprochen haben? Redakteur:innen haben oft den Eindruck, sie finanzieren

die Hobbys von Filmemachern, denn sie sitzen selbst bei schönstem Wetter drinnen und die Filmemacher dürfen an der frischen Luft sein. Es herrscht ein unterschwelliger Neid auf die vermeintliche Freiheit der anderen.

Während die Digitalisierung in vielen Industriezweigen dazu geführt hat, dass die Hierarchien flacher und horizontaler geworden sind, bewegten sich die Sender in den letzten Jahren in die entgegengesetzte Richtung. Sie wurden hierarchischer. Dafür ein marginales, aber signifikantes Beispiel. Es hat sich zusätzlich eingebürgert, dass auch noch Leitung der Sendung zusätzlich zum Namen eines Redakteurs auf dem Abspann steht. Dies ist nicht nur überflüssig, sondern auch unzulässig, denn der Redakteur ist der presserechtlich Verantwortliche. Dies gehört aber zu den vielen Degenerationserscheinungen des Berufs des Redakteurs, der zunehmend von wachsenden Hierarchiestrukturen zermalmt wird.

Private, zukunftsorientierte Unternehmen haben in den letzten Jahren ihre Leitungsebenen verflacht, sie sind horizontaler geworden. Die Anstalten, vor allem der WDR, sind vertikaler geworden. Monika Wulf-Mathies hat in ihrem Gutachten nach dem Bekanntwerden von Missbrauchsfällen von intransparenten Machtsilos gesprochen. Daran hat sich auch nach der Veröffentlichung des Gutachtens vor über zwei Jahren laut Auskunft der Personalvertretung wenig geändert. Im Gegenteil, seitdem ist noch ein zentraler Newsroom entstanden. Das heißt, in einer Art Zentralkomitee wird von sehr wenigen Leuten entschieden, was würdig ist, als Nachricht verbreitet zu werden – und was nicht. Das produziert zwangsläufig Fehler.

Aber selbst das Desaster mit der Ahr-Berichterstattung – dieser Newsroom hat das Hochwasser in der ersten Nacht ignoriert –, hat nicht zu einem Umdenken oder personellen Konsequenzen geführt. Auch der Beginn des russischen Überfalls auf die Ukraine im Februar wurde im wahrsten Sinne des Wortes: verschlafen. Der Newsroom hat die zuständige Korrespondentin in Moskau nicht aufgeweckt. Das Günstlingssystem verhindert das. Wenn die kleine Entscheiderhierarchie nichts macht, dann traut sich eben niemand, etwas anderes zu fordern. Kolleg:innen, die kritisieren, werden ausgesondert, ihrer Aufgaben entledigt, aufs Abstellgleis gestellt, abgestempelt. Das ist unangenehm, die Beispiele sprechen sich herum. Keine/r will, dass es einem selbst so widerfährt. All diese langwierigen, undurchsichtigen Entscheidungswege, die oft zu Sackgassen werden, sind eine ungeheure Energieverschwendung.

Es gibt jedoch immer noch wunderbare engagierte Redaktionen. Manche bedanken sich, wenn man zu ihnen als Autor:in mit schönen Projekten kommt. Es soll nicht verschwiegen werden, dass es das auch gibt. Aber sie sind eine schwindende Spezies. Und es soll auch nicht unerwähnt bleiben, dass es Inseln der Hoffnung gibt, bei Funk, um nur ein Beispiel zu nennen. Traurig ist, dass die Veränderungsprozesse nicht aus innerer Überzeugung erfolgten, sondern weil die Konkurrenz der Streaming-Plattformen dazu zwang.

Redaktionen haben viel an Gestaltungsmöglichkeit und Einfluss verloren, auch an Macht und Kompetenz. Wenn ein Programm eine hohe Einschaltquote bekommen hat, verlangt der Nächste in der Hierarchie „more of the same“, also das gleiche Programm noch mal. Innovation und Kreativität werden nicht gefragt, denn das Publikum ist ja inzwischen auch nicht mehr daran gewohnt und verlangt offenbar das immer gleiche. Es ist eine Schimäre zu behaupten, Redaktionen würden heute noch darüber verfügen, welches Programm realisiert und gesendet wird. Diese Entscheidungen fallen in höheren Gefilden der Sender, uneinsehbar und intransparent.

Warum kann es dann ein Anliegen sein, diesen Berufszweig wieder zu stärken? Die vielen kreativen Programmacher:innen brauchen Partner, mit denen sie angstfrei, auf Augenhöhe, verantwortungsvoll Beiträge gestalten, die die schöpferische Szene beflügeln, die in unserer polarisierenden Gesellschaft Brücken bauen, Kenntnisse und relevante Informationen vermitteln. Redaktionen sollten Teil eines kreativen Teams sein und nicht nur eine Art Endkontrolle, die die eigene Angst weitergibt.

Eine Reform des öffentlichen Rundfunks gelingt in meinen Augen nur, wenn die Machtstrukturen verändert werden und in den Sendern wieder mehr Wertschätzung für die Menschen entwickelt wird, die das machen, was öffentlich-rechtliche Sender ausmacht: das Programm, also innovative, erfrischende, überraschende, sehenswerte Sendungen, die die Existenzberechtigung und Notwendigkeit eines öffentlich-rechtlichen Senders ganz selbstverständlich unter Beweis stellen.

\*

*Sabine Rollberg ist Dozentin und Beiratsmitglied der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg sowie Mitgründerin der Initiative „Unsere Medien“, die sich für einen reformierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk einsetzt. Zuvor war sie unter anderem Leiterin der Arte-Redaktion beim WDR und Arte-Chefredakteurin.* ■

## „Selbstreferenzielles System“

### Leonard Novy über Reform und Teilhabe

epd 2022 wird als „annus horribilis“ in die Geschichte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eingehen. Dabei sind die Skandale und Debatten der letzten Monate auch Ausdruck einer tiefergehenden System- und Sinnkrise, aus der auch eine Akzeptanzkrise werden kann. Um den sich rasant ändernden Nutzungsgewohnheiten ihrer Nutzer:innen, neuen Erwartungen und Erfordernissen zu begegnen und die asymmetrische Auseinandersetzung mit Big Tech zu bestehen, braucht es grundlegende Veränderungen. Hinsichtlich des Auftrags und der Aufstellung, aber auch Governance und Teilhabe.

#### „Hohe Wertschätzung“

Schon mit geringem zeitlichem Abstand erschien der Skandalommer 2022 um die ehemalige RBB-Intendantin Patricia Schlesinger wie ein perfekter Sturm. Schnell wurde klar, dass es um mehr ging als um Compliance, Gremien und Gehälter. Im Stakkato der Berichterstattung, aber auch in den Reaktionen der ARD, offenbarte sich erstmals vor den Augen einer breiten Öffentlichkeit etwas Grundsätzlicheres: Eine System- und Identitätskrise, aus der auch eine Akzeptanzkrise werden kann – mit potenziell weitreichenden Folgen für den Fortbestand öffentlich-rechtlicher Medien in Deutschland.

Zwar wird dem journalistischen Output von ARD, ZDF und Deutschlandradio gesamtgesellschaftlich nach wie vor hohe Wertschätzung entgegengebracht – circa zwei Drittel der Bevölkerung haben Umfragen zufolge großes Vertrauen in die Berichterstattung. Der Schaden für die Akzeptanz der Öffentlich-Rechtlichen als Institution und mithin deren Beitragsfinanzierung ist, auch jenseits jener radikalisierten Minderheit, die ihrer Kritik am „Staatsfunk“ seit Jahren lautstark und effektiv Ausdruck verleiht, dennoch gravierend. Was noch schwerer wiegt: Die Systemfrage, sie wird plötzlich nicht nur von jener Minderheit gestellt, die seit jeher davon träumen, ARD, ZDF und Deutschlandradio kleinzusparen, zusammenzulegen oder gleich ganz abzuschaffen, sondern auch von Befürworter:innen und Mitarbeitenden öffentlich-rechtlicher Medien, die den Glauben an ihre Reformierbarkeit verloren haben.

Nachdem die ersten Schockwellen vergangen waren, entfalteten Sender, Gremien und die notorisch schwergängige föderale Medienpolitik einen prima facie beispiellosen Reformeifer. Gremien und Geschäftsstellen sollten ertüchtigt, Transparenz-, Compliance- und Kontrollstandards vereinheitlicht werden – im Grunde nur

der Nachvollzug dessen, was angesichts der Größe des Systems selbstverständlich sein sollte. Unter dem Eindruck einer zusehends ungehaltenen Medienpolitik wagte WDR-Intendant Tom Buhrow mit seiner Rede beim Hamburger Übersee-Club Anfang November 2022 dann jenen – ganz „privaten“ (und tatsächlich nicht uneigennütigen) – Entlastungsschlag, mit dem die Debatte über Auftrag und Aufstellung der Öffentlich-Rechtlichen endgültig als eröffnet gelten konnte.

Von einer „Neubegründung“ öffentlich-rechtlicher Medien unter stärkerer Miteinbeziehung der Gesellschaft ist seither die Rede. Mehr oder minder bedeutungsschwangere Analogien („Verfassungskonvent“, „neuer Gesellschaftsvertrag“, „Runder Tisch“) wurden bemüht. Im Januar 2023 schließlich kündigte die Rundfunkkommission die Einberufung eines Zukunftsrats zur Neuausrichtung der Öffentlich-Rechtlichen an, der im März seine Arbeit aufnahm. Tatsächlich befindet sich das System an einer kritischen Weggabelung. Dafür hätte es nicht die RBB-Affäre gebraucht. Die technologische Entwicklung schreitet unaufhaltsam voran, die Demografie ist unerbittlich. Und so könnte sich gerade entscheiden, ob wir in 10 oder 15 Jahren noch relevante öffentliche rechtliche Medien haben werden oder nicht.

#### „Unversöhnliche Gleichzeitigkeit“

Dabei hat uns die Vielzahl überlappender, sich wechselseitig verschärfender Krisen der letzten Jahre ihre Bedeutung noch mal vor Augen geführt. Gerade die Pandemiejahre zeigten uns die scheinbar unversöhnliche Gleichzeitigkeit zweier Entwicklungen, die die Digitalisierung seit jeher prägten. Erstens ein trotz aller „Massenselbstkommunikation“ (Manuel Castells) auf Twitter, Youtube, Facebook und Co. nicht nachlassender Hunger nach journalistischen Informationen – Social Entertainment und Creator Content ersetzen den professionellen, redaktionell organisierten Journalismus eben nicht. Und zweitens, trotz ihrer Rekord-Reichweiten, die schwere Krise jener Institutionen, die ihn produzieren.

Im internationalen Vergleich verfügt Deutschland nach wie vor über eine unter Vielfalts- und Qualitätsgesichtspunkten starke Medienlandschaft. Doch auch hierzulande standen viele Verlage bereits vor der Coronakrise ökonomisch mit dem Rücken zur Wand. Wir haben ein Marktversagen im Journalismus: Der tatsächliche gesellschaftliche Nutzen des Journalismus als öffentlichem Gut ist höher als die private Nachfrage. Das war immer so, aber so lange kein Problem, wie der

Zugang zur Öffentlichkeit technisch begrenzt war und sich mit dem Quasimonopol auf Werbung, Immobilien- und Stellenanzeigen, Geld drucken ließ. Diese Zeiten - und die enormen Renditen - sind in der Ökonomie des Internets vorbei. Den Verlagen gelingt es zwar zusehends besser, ihre Inhalte digital, als Paid-Content-Angebote zu vermarkten. Eine Medienlandschaft in dem von uns gewohnten Umfang wird sich so dauerhaft dennoch nicht finanzieren lassen. Stattdessen prägen Sparprogramme, Zusammenlegungen von Lokalredaktionen, Rausverkauf bei Gruner + Jahr/RTL und stetig schlechtere Konditionen für (freie) Mitarbeiter:innen das Bild.

### „Spitze des Segments“

Da hilft es auch nicht, dass der für uns mit einem Fingertipp zugängliche Journalismus aus aller Welt heute wahrscheinlich so gut ist wie zu keinem Zeitpunkt seiner jahrhundertealten Geschichte. „New York Times“, „Guardian“, „Die Zeit“ - das ist die Spitze des Segments, die von der Spitze der Gesellschaft genutzt wird. Dagegen erreicht seriöser, Orientierung stiftender Journalismus insbesondere jüngere Bevölkerungsschichten häufig nicht mehr. Unter dem Begriff „News Avoidance“ (Morten Skovsgaard und Kim Andersen) hat sich ein ganzes Forschungsfeld formiert, das jene Bevölkerungsgruppen in den Blick nimmt, die sich aus Überforderung oder kognitiver beziehungsweise emotionaler Erschöpfung - oder weil sie sich schlichtweg nicht mehr angesprochen fühlen - der Berichterstattung entziehen. Eine neue Form der digitalen Spaltung zwischen denjenigen, die Zugang zu hochwertigen Informationen haben, und denjenigen, die systematisch ausgeschlossen beziehungsweise dafür nicht mehr erreichbar sind, zeichnet sich ab.

All dies vor dem Hintergrund einer Digitalisierung, die zwar auf den ersten Blick Innovation und Vielfalt zu fördern scheint, de facto indes eine massive Konzentration wirtschaftlicher und publizistischer Macht in Richtung der großen Digital-Plattformen bewirkt. Diese verschaffen journalistischen Medien zwar nie dagewesene Reichweiten, aber nur in den seltensten Fällen ökonomische Unabhängigkeit. Dass ein Oligarch wie Elon Musk nach der Twitter-Übernahme im Stile eines James-Bond-Bösewichts nach Tageslaune Regeln für den öffentlichen Diskurs dekretiert, ist nur die cartoonhaft-öffentliche Manifestation eines traurigen Allgemeinzustands - algorithmischer Willkür, von der die Mehrheit sonst, bei anderen Plattformen, nichts mitbekommt. Die Freiheit der Meinungsbildung wird eben nicht nur von staatlichen Akteuren bedroht.

Und gegen die wirtschaftliche Potenz von Google, Meta, Twitter, TikTok, Netflix und so weiter nehmen sich die

europäischen Medienhäuser, so hat es der Produzent Friedrich Küppersbusch formuliert, allesamt aus wie „possierliche Folkloregruppen“: Google setzt jährlich gut 280 Milliarden Dollar um, Amazon über 500 Milliarden. Dagegen schrumpfen die zehn Milliarden kumulierten Gesamteinnahmen der Öffentlich-Rechtlichen plötzlich zusammen, auch die RTL-Gruppe mit gut sieben Milliarden oder die Spiegel-Gruppe mit knapp 275 Millionen Euro sind in dem Spiel auf Dauer nicht konkurrenzfähig. Und im Falle der vertikal integrierten Firmen wie Amazon, Netflix, Apple verfügen sie über die Inhalte, die Nutzerdaten sowie die Infrastruktur zur Distribution.

In Anbetracht all dieser Entwicklungen - globaler Krisen, Zeitungssterben und hyperkommerzieller Plattformen, Klickzahlen-Ökonomie, Desinformation und Polarisierung - hat die Frage, wie sich die umfassende, verlässliche und vielfältige publizistische Versorgung der Gesellschaft in ihrer Breite gewährleisten lässt und wie und über welche Strukturen wir unseren gesellschaftlichen Diskurs organisieren, den Status einer der drängendsten demokratiepolitischen Herausforderungen unserer Zeit erlangt. Neben der effektiven Regulierung von Medienkonzentration - inklusive der Plattformen - und neuen, zielgerichteten Konzepten zur öffentlichen Medienförderung für privatwirtschaftliche wie gemeinnützige, nicht-kommerziell organisierte Medien (also möglichst nicht nach der Gießkanne, nicht nur Platzhirschen auf der Intensivstation vorbehalten, sondern Innovationen fördernd und nach nachvollziehbaren, überprüfbareren Kriterien) bildet die Weiterentwicklung von Auftrag und Aufstellung öffentlich-rechtlicher Medien ein zentrales Handlungsfeld.

### „Fokussierung auf Skandale“

Denn was vor 70 Jahren, als sich der Rundfunk nach dem britischen Modell der BBC in Form von selbstständigen Anstalten des öffentlichen Rechts organisierte, zutraf, gilt auch in Zukunft: Der Markt allein wird es nicht richten. Jürgen Habermas' Feststellung, der zufolge es „keine politische Richtungsentscheidung (ist), sondern ein verfassungsrechtliches Gebot, eine Medienstruktur aufrechtzuerhalten, die den inklusiven Charakter der Öffentlichkeit und einen deliberativen Charakter der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung ermöglicht“, sie gilt mehr denn je. Wir brauchen solidarisch finanzierte, dem Gemeinwohl dienende Informations- und Diskursangebote, von wirtschaftlichen und politischen Zwängen freie Medien. Das hat auch das Bundesverfassungsgericht erkannt, das den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in seinem Urteil zur Zulässigkeit des Rundfunkbeitrags 2018 klar als Gegenmodell zu den Logiken und Effekten kommerzieller Social-Media-Plattformen beschrieben hat.



Deswegen gilt es, das Bild zu erweitern: Weg von der Fokussierung auf Skandale, von reformerischen Schnellschüssen und von den häufig populistisch vereinfachten Forderungen (X oder Y abschaffen, zusammenlegen, privatisieren, keine Unterhaltung mehr bei ARD und ZDF und so weiter), die nicht selten handfeste (Standort-)Interessen und lange gehegte ordnungspolitische/ideologische Vorstellungen über die Medienordnung dieses Landes spiegeln. Aber auch weg Festhalten am Gewohnten, vorneweg des an linear-vertikalen Technologien gekoppelten Institutionentyps, der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt. Und hin zu einer ganzheitlichen Betrachtung, zu strategischen Überlegungen und tragfähigen Visionen zu der Beschaffenheit und den Erfordernissen demokratischer Öffentlichkeit. Was brauchen wir, um die publizistische Versorgung und das gesellschaftliche Gespräch aufrechtzuerhalten? Heute und, eingedenk technologischer und gesellschaftlicher Veränderungen, in den nächsten Jahren? Aus der Antwort auf diese Frage leitet sich der Auftrag ab. Alles andere, wie wir ihn realisieren, auch wie und in welcher Höhe wir ihn finanzieren et cetera, sind nachgelagerte Fragen.

### „Demokratische Algorithmen“

In eine aussichtsreiche Richtung zeigt der Auftrag der Rundfunkkommission der Länder, die ARD und ZDF Anfang Januar 2023 die Entwicklung einer gemeinsamen Medienplattform ins Pflichtenheft schrieb, um damit der unter anderem von MDR-Intendantin Karola Wille lancierten Vision eines „gemeinwohlorientierten Kommunikationsnetzwerks“ konkrete Taten folgen zu lassen. Aussichtsreich dann, wenn aus den Plänen für ein gemeinsames Streaming-Netzwerk von ARD und ZDF tatsächlich, wie unter anderem von Kai Gniffke inzwischen wiederholt verlautbart, der Nukleus für eine wirklich offene, kooperative und interaktive Medienplattform mit „demokratischen Algorithmen“ entsteht, die für andere Medien, aber auch für Akteure aus Kultur, Bildung, Zivilgesellschaft und nicht zuletzt für nutzer-generierte Inhalte (die bislang praktisch ausschließlich auf Youtube, Facebook/Instagram, TikTok stattfinden) geöffnet wird.

Die Reichweite eines solchen Medienökosystems wäre jedenfalls die erste publizistisch getriebene Struktur, die sich auf Augenhöhe mit den kommerziellen Monopolisten befindet – und sich, etwa in der Konfektionierung von Inhalten und im Umgang mit Daten, gleichzeitig deutlich davon unterscheidet. Museen, Theater, Konzerthäuser, Universitäten, gemeinnützige Medieninitiativen, selbst privatwirtschaftlich organisierte Medienhäuser – sie alle könnten Knotenpunkte in diesem Netzwerk mit offenen Standards werden, sofern sie sich auf die demokratiefördernden, das heißt nicht allein der

Maximierung der Verweildauer dienenden Sortier- und Empfehlungslogiken einlassen. Denn Public Value im Sinne gemeinwohlorientierter Inhalte und Darstellungsformen haben die Öffentlich-Rechtlichen nicht exklusiv.

### „Verständnis und Vertrauen“

Und denkt man normative Prämissen und Selbstverständnis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konsequent weiter, so liegt seine Kernfunktion und Berechtigung in Zukunft vielleicht tatsächlich gerade in dieser Plattformfunktion. Darin, dass ARD, ZDF und Deutschlandradio nicht nur selbst qualitätsvolle Angebote über alle Gattungen hinweg produzieren und distribuieren, sondern das (medial vermittelte) gesellschaftliche Gespräch dadurch aufrechterhalten, dass sie andockbar für andere Akteure sind. Darin, dass sie die infrastrukturellen Voraussetzungen für fundierte Information und gesellschaftliche Selbstverständigung im Digitalen schaffen, indem sie eine den Prinzipien von Offenheit und Transparenz unterliegende, verlässliche Umgebung jenseits der geschlossenen Märkte der Tech-Firmen schaffen, die auch Dritten Reichweite und Kontrolle über die Verbreitung ihrer Inhalte bietet.

Den Nutzer:innen wiederum, die als Konsumenten wie Produzenten von Inhalten bislang ebenfalls der algorithmischen Willkür der Plattformen ausgeliefert sind, versprache ein solches Projekt nicht nur ein höheres Maß an Nachvollziehbarkeit und Selbstbestimmung im Umgang mit ihren Daten. Es eröffnet auch neue Wege für den permanenten Dialog und Interaktion zwischen Medienorganisationen und ihren Leser:innen, Zuschauer:innen und Zuhörer:innen, aus denen Verständnis und Vertrauen entstehen kann.

Gerade wenn man sie als Kooperationsprojekt begriff, das auch Akteuren außerhalb des öffentlich-rechtlichen Kosmos offen steht, stellen sich im Zusammenhang mit dieser Vision viele technische, rechtliche, ökonomische und nicht zuletzt organisationskulturelle Fragen. Zu Recht verweist Leonhard Dobusch auf die mit dem Bild einer „All-Inclusive-Mediathek“ einhergehenden Probleme und Zielkonflikte und empfiehlt, stärker zwischen der Entwicklung einer gemeinsamen technischen Plattform und verschiedenen Portalen „mit unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten, unterschiedlichen Empfehlungsalgorithmen und unterschiedlichen Ausrichtungen“ zu unterscheiden. Klar ist: Die zu diesem langfristigen Ziel führenden Wege werden nicht frei von schwierigen Fragen, Irrwegen und Zumutungen sein. Aber sie versprechen Potenzial: Sowohl mit Blick auf eine zeitgemäße und effektive Realisierung des Gemeinwohlbeitrags der öffentlich-rechtlichen Sender als auch hinsichtlich der Stärkung der Publizistik insgesamt.

Nach den Entwicklungen des letzten Jahres jedenfalls kann es keine Rückkehr zum Status quo ante geben. Die uns zur Verfügung stehenden Verfahren, darauf wies Tom Buhrow in seiner Hamburger Rede im November 2022 hin, sind einer Lösung nur bedingt zuträglich, sondern erscheinen eher als Teil des Problems. Als Max Weber von der Politik als dem „starken langsamen Bohren von harten Brettern“ schrieb, war die föderale Medienpolitik noch nicht erfunden. Just jene Systemfaktoren, die hierzulande stabilisierend wirken und staatlichem Einfluss entgegenwirken sollen, beförderten in der Vergangenheit auch jenen Zustand, in denen die Akteure eines weitgehend selbstreferenziellen Systems über Jahrzehnte abwechselnd die sprichwörtliche Dose die Straße hinunter kicken.

Es ist in den letzten Monaten überdeutlich geworden: Das System öffentlich-rechtlicher Medien braucht konzeptionell, aber auch symbolisch so etwas wie einen Neustart. Welchen Beitrag der Zukunftsrat dazu leisten kann, bleibt abzuwarten. Bei dessen Ankündigung gab die Medienpolitik kein gutes Bild ab. Zwischenzeitlich sah es so aus, als würde die Idee zum Rohrkrepierer werden, was vor allem daran lag, dass lange sehr wenig über Sinn und Zweck, Auftrag und Arbeitsweisen des Gremiums bekannt war, aber sehr schnell der Eindruck entstand, dass es nach Parteienproporz besetzt wurde. Entscheidend ist nun, was daraus wird: inhaltliche Ausgestaltung, Arbeitsweisen und schlussendlich Ergebnisse. Ein paar Expert:innen in einem Konferenzraum ergeben noch keinen Thinktank.

### „Öffentliche Beteiligung“

Wenn es gut geht, kann der Zukunftsrat Puzzleteile, Anstöße dafür liefern, Medien- und Rundfunkpolitik aus ihrer Isolation zu holen, in ein produktives Verhältnis zu anderen Sektoren und Entwicklungen zu setzen und bestehende Verfahren und Entscheidungslogiken stärker mit den Erfahrungen, Erwartungen und Ideen von außen zu verschränken. Dazu gehört dann in jedem Fall, wenigstens nach Vorstellung der Ergebnisse, eine Form der öffentlichen Beteiligung. Eine Möglichkeit wäre es, die Ergebnisse des Zukunftsrats im Rahmen eines Bürgerforums zu erörtern. Dieses Bürgerforum wäre, wie es auch Tabea Rößner (Grüne) und der Medienrechtler Karl-Eberhard Hain in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ gefordert haben, ein gelostes Gremium, analog zu den Bürgerräten des Bundestags. Zufällig ausgeloste Einwohner:innen, die in Alter, Geschlecht, Herkunft, Bildung und Beruf sowie ihrer Mediennutzung ganz Deutschland repräsentieren, beraten mit Unterstützung von Expert:innen zu vorher klar umrissenen, also sich aus den (Zwischen-)Ergebnissen des Zukunftsrats

ergebenden Thesen oder Optionen. Sie kommen zu gemeinsamen Empfehlungen, die dann entweder wieder an den Zukunftsrat oder direkt an die Rundfunkkommission gehen.

Niemand redet einer Abstimmung „Öffentlich-Rechtliche: Ja oder nein?“ das Wort, niemand fordert eine Reform der deutschen Rundfunkordnung nach Maßgabe direktdemokratischer Verfahren. Doch die Debatte ist ohnehin da, wird längst von politisch oder wirtschaftlich interessierter Seite instrumentalisiert und sie wird nicht von allein verschwinden. Noch ist Zeit, sie in konstruktive Bahnen zu lenken. Im Sinne einer stärkeren Akzeptanz repräsentativer Verfahren (und der solidarischen Finanzierung der Öffentlich-Rechtlichen), aber auch weil Einbindung von Bürger:innen bei gesellschaftlich relevanten Fragen, entsprechend organisiert, nicht nur Vertrauen schafft, sondern auch wichtige innovative Impulse liefern kann.

### „Institutionen und Verfahren“

Aus den zahlreichen deliberativen Verfahren weltweit, vor allem aus anderen Politikbereichen, wissen wir, dass solche Ansätze (vgl. Beiträge von Lee Edwards und Giles Moss sowie James Fishkin in dieser Ausgabe) zu einer differenzierten gesellschaftlichen Debatte beitragen und belastbare Ergebnisse produzieren können. Paradoerweise jedoch erschöpfen sich bestehende Angebote, gerade wenn es um ARD, ZDF und Deutschlandradio geht, bislang in wenig attraktiven und in der Regel folgenlosen Konsultationsverfahren zu Gesetzesvorhaben und PR-getriebene Dialogformaten der Sender. Hier ist deutlich mehr möglich – wenn man die Bürger:innen als Teilhaber und Auftraggeber öffentlich-rechtlicher Medien, nicht nur als Kunden und Programmkritiker, ernst nimmt und die Grundregeln „guter Beteiligung“ berücksichtigt: Transparenz, Erwartungsmanagement und Konsequenz.

Unsere Medienordnung betrifft uns als demokratische Gemeinschaft. Dabei handelt es sich um ein Geflecht von Institutionen und Verfahren, die zwar auf die Herstellung von Transparenz und eine wohlinformierte Öffentlichkeit zielen, deren Strukturbedingungen jedoch lange weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit verhandelt wurde. Die Entwicklungen der letzten Monate haben etwas daran geändert. Gut so.

\*

*Leonard Novy ist Direktor des Kölner Instituts für Medien- und Kommunikationspolitik.* ■

## „Repräsentative Scheininstanz“

### Khola Maryam Hübsch über die Reform der Rundfunk- und Fernsehräte

epd Der öffentlich-rechtliche Rundfunk befindet sich in der größten Krise seines Bestehens. Angesichts der rasanten Entwicklung im Bereich der künstlichen Intelligenz, mit der die Verbreitung hochmanipulativer Informationen steigt, wächst die Bedeutung eines zuverlässigen Mediensystems wie nie zuvor.

Das Vertrauen und der Rückhalt der Bevölkerung in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk schwinden jedoch zunehmend, und die Angst vor Desinformation wächst. Auch wenn der Anlass für die aktuelle Krise Vorwürfe sind, die um Vetternwirtschaft und Geldverschwendung kreisen, sind für die Wiederherstellung des Vertrauens nicht vornehmlich Compliance-Fragen relevant, sondern Programminhalte. Soll die Krise zum vielbeschworenen Katalysator für eine längst überfällige Reform des Systems werden, muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk Informationsräume ausbauen, die frei von wirtschaftlichen und politischen Interessen sind. Wirkliche Legitimation in der Bevölkerung kann er nur erlangen, wenn er sich einer objektiven und wahrheitsgetreuen Berichterstattung verpflichtet fühlt.

#### „Strukturelle Probleme“

Seit Jahren lautet ein zentraler Vorwurf an die öffentlich-rechtliche Berichterstattung, sie sei nicht ausgewogen und es mangle ihr an Perspektivenvielfalt. Die Pluralität gesellschaftlich relevanter Positionen und Akteure werde medial nicht angemessen abgebildet. Es fehle an profilierten konservativen Stimmen, heißt es gebetsmühlenartig. Die bereits in den 70ern vorgetragene Vorhaltung, die mediale Darstellung leide an politischer Gleichförmigkeit, ist mittlerweile im Schlachtruf der „links-grün-versifften Vereinnahmung“ zum Synonym für eine Fundamentalkritik am öffentlich-rechtlichen System geworden. Migration, Corona, Waffenlieferung – gerade die großen und umstrittenen Themen unserer Zeit, so die vielfach formulierte Wahrnehmung, würden in der öffentlich-rechtlichen Darstellung einseitig behandelt. Diese Kritik kommt nicht nur von rechtskonservativen Milieus, sondern wird regelmäßig auch in empirischen Studien geäußert und findet Zuspruch bis weit in die Mitte der Gesellschaft hinein.

Auch wenn den öffentlich-rechtlichen Medien immer noch eine hohe Glaubwürdigkeit attestiert wird, schwindet der Rückhalt gerade in der jüngeren Bevölkerung, die sich inhaltlich nicht angesprochen fühlt. Der Vorwurf mangelnder Meinungs- und Themenvielfalt gilt vor allem der Programmgestaltung. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind gemäß ihrem gesetzlich ver-

brieften Auftrag dazu verpflichtet, die „Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit ihrer Angebote zu berücksichtigen“. Wenn ausgerechnet hinsichtlich der Erfüllung dieses elementaren Auftrags immer wieder Zweifel geäußert werden, muss eine Überprüfung der diesbezüglichen Kontrollstrukturen im Fokus jedes Reformvorhabens stehen.

Als wichtigstes Kontrollgremium stehen die Rundfunkräte, die die Einhaltung des gesetzlichen Sendeauftrags überwachen, zu Recht in der Kritik. Zuletzt wurde versucht, über eine Stärkung der Gremienbüros sowie über Frauenquoten und der Einbeziehung von Minderheiten einen Wandel zu bewirken. Derartige Bemühungen werden jedoch kaum fruchten, wenn neue Mitglieder vor denselben strukturellen Problemen stehen, die seit jeher bestehen. Es gelingt den Gremien nicht, ihrem Kernauftrag – der Überwachung des gesetzlichen Programmauftrags – gerecht zu werden. Diese Beobachtung ist in keiner Weise neu, hat bisher jedoch nicht zu umfassenden Reformen geführt.

Bereits der deutsche Staatsrechtler Carlo Schmid, der zu den Vätern des Grundgesetzes gehört, schrieb 1979 nach mehrjähriger Tätigkeit im ZDF-Fernsehrat: „Öffentlich-rechtliche Unternehmen von der Größenordnung unserer Fernsehanstalten kann man in ihrem organisatorischen, finanziellen, personalpolitischen Gebaren nicht durch Gremien von Dilettanten kontrollieren, die sich einmal im Monat beraten.“ Diese doch recht harte Einschätzung wurde auch in den 80ern von jedem zweiten Gremienmitglied der Rundfunkräte geteilt. 49 Prozent erklärten damals, sie machten ähnliche Erfahrungen und stimmten damit der Aussage Schmidts zu. Bis heute bekräftigen Rundfunkräte, sie seien überfordert und bräuchten „mehr Support“. So rechtfertigte sich die ehemalige Vorsitzende des heftig kritisierten RBB-Rundfunkrats damit, dass es dem ehrenamtlich arbeitenden Rundfunkrat angesichts der zunehmenden Komplexität an Unterstützung fehle und mehr Fachlichkeit und Professionalität erforderlich sei.

#### „Zum Scheitern verurteilt“

Wie kann es sein, dass ein System, das seit Anbeginn als unzureichend wahrgenommen wird, weitestgehend unverändert fortbesteht? Die vom TV-Moderator Günther Jauch als „Gremlins“ verspotteten Rundfunkräte mögen stellenweise hochengagiert und kompetent darum bemüht sein, ihrem Ehrenamt gerecht zu werden – letztlich sind sie zum Scheitern verurteilt, wenn es kein

grundlegendes Umdenken gibt, was die Aufstellung des Kontrollgremiums angeht. Den Mitgliedern – oft bereits beruflich eingespannte und fachfremde Honorarinnen und Honoratioren – gelingt es in der Regel nicht, das umfassende Programm auch nur zu rezipieren, geschweige denn einen professionellen Blick auf Programmstrategie und rechtliche Fragen zu entwickeln.

### „Politik auf Mindestmaß reduzieren“

Als Abnickverein verhöhnt werden sie auch deshalb, weil in den letzten Jahrzehnten kaum ein nennenswerter Einwand oder Vorbehalt seitens der Rundfunkräte geäußert wurde und keine kritischen oder innovativen Impulse, Initiativen oder Interventionen zu vernehmen waren. Die viel beschworenen Anwälte der Zuschauer, die die Interessen der Allgemeinheit vertreten sollen, sind sie in der Regel nicht. Weder die Sendeanstalten noch die Zuschauer profitieren ausreichend von ihrem Engagement, das zumindest stellenweise eher einer repräsentativen Scheininstanz gleicht als einer durchsetzungsfähigen Kontrolle. Ihnen fehlt vielfach die Zeit, die fachliche Kompetenz, manchmal auch das nötige medienpolitische Interesse, um mehr zu sein als eine Klientelpolitik betreibende Repräsentanz, die einer Pflichtveranstaltung ohne nennenswerten Einfluss beiwohnt.

Was also muss sich ändern? Die Idee einer pluralistischen Vertretung der Gesellschaft, die der Vielfalt der Meinung Rechnung trägt, funktioniert in der Praxis nicht ohne eine professionell generierte Diskursgrundlage. Wenn man am Konzept der Rundfunkräte festhalten möchte, ist eine umfassende Reform und Weiterentwicklung der Gremien notwendig. Folgende Vorschläge stelle ich nachfolgend zur Diskussion:

1. Da die Rundfunkräte mit ihrer Aufgabe der inhaltlichen Programmebeobachtung in der Regel überfordert sind, ist die Einrichtung einer senderunabhängigen, professionellen Programmforschung unabdingbar. Eine systematische, empirische Programmanalyse kann die Grundlage der Programmkritik der Rundfunkräte bilden. Dazu müssen Akteure aus der Medienforschung regelmäßig beauftragt werden und ihre Ergebnisse den Anstalten und Rundfunkräten vorstellen, um auf konkrete Missstände in der Berichterstattung hinzuweisen. Diese Beobachtungen sollten in Handlungsvorgaben umgesetzt werden, die von den Anstalten zwingend zu berücksichtigen sind.

2. Ein unabhängiges Expertengremium bestehend aus Soziologen, Publizisten, ehemaligen Journalisten und Kulturschaffenden sollte fester Bestandteil der Rundfunkräte sein, um zu gewährleisten, dass kritische Kompetenz die Anstalten angemessen kontrollieren

kann. Bei der Auswahl dieser Experten sollte auf eine gute Durchmischung aus fachlichem Wissen und der Kenntnis des Mediennutzungsverhaltens junger Menschen geachtet werden. Dazu müssten auch jüngere Akteure stärker einbezogen werden.

Wenn das Durchschnittsalter der Rundfunkräte bei knapp 60 Jahren liegt und mehr Über-80-Jährige als Unter-30-Jährige in den Gremien sitzen, muss nicht verwundern, dass das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Durchschnitt auch genau diese Altersgruppe erreicht – und damit den gesetzlich vorgegebenen Auftrag verfehlt, die gesamte Gesellschaft anzusprechen. Eine Verjüngung der Gremien ist daher zwingen notwendig, denn es geht um die Existenzfrage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der ohne eine Anbindung an die jüngere Zielgruppe nicht überleben kann. Gewählt werden könnte dieses Expertengremium durch den Rundfunkrat.

Um eine Aufblähung der Gremiengröße zu vermeiden, sollte die Vertretung der Politik dagegen auf ein Mindestmaß reduziert werden, indem nach Parteien rotierend jeweils nur ein Vertreter der staatlichen oder staatsnahen Seite im Rundfunkrat sitzt. Damit würde die zur Sicherstellung der Rundfunkfreiheit gebotene Staatsferne untermauert und dem weiterwachsenden Misstrauen bezüglich einer möglichen politischen Einflussnahme begegnet werden.

### „Transparenter und öffentlichkeitswirksamer“

3. Um die Vielfalt der Meinungen sichtbar zu machen, sollte sich der Rundfunkrat regelmäßig von unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen und Experten fachlich sowie inhaltlich beraten lassen. Dazu können nach dem Vorbild der Sachverständigenausschüsse quartalsweise abwechselnd je vier Rundfunkräte Sachverständige einladen, die ihre Einschätzung bezüglich der Programminhalte teilen und die hinsichtlich fachübergreifender, technischer und rechtlicher Fragen konsultiert werden können. Durch diese Anhörung von unabhängigen Sachverständigen aus verschiedenen gesellschaftlichen Milieus würde sichergestellt, dass auch Minderheiten und unterrepräsentierte Positionen wahrgenommen werden, ohne einen festen Sitz im Rundfunkrat vorschlagen zu müssen. Sachverständige sollten sich des Weiteren auch selbst vorschlagen können, um engagierten, jungen Akteuren die Möglichkeit zu geben, ihre Programmkritik fundiert äußern zu können.

4. Die Möglichkeiten der Programmbeschwerden sollten transparenter und öffentlichkeitswirksamer gestaltet werden. Eine mediale Begleitung zur Herstellung öffentlicher Aufmerksamkeit ist dazu unentbehrlich und sollte gerade, weil es um ein Mediensystem geht, profes-

sionell eingerichtet werden. Bisher wissen die meisten Gebührenzahler weder, was Rundfunkräte sind, noch dass sie Anlaufstellen für Programmbeschwerden sind. Dieser Missstand ist angesichts der Möglichkeiten, die Rundfunkanstalten haben, um Themen zu setzen und aufzuklären, nicht nachvollziehbar.

### „Auftraggeber und Mitgestalter“

Nach dem Vorbild des Petitionsrechts sollte es Kritikern, die mit ihrer Beschwerde ein bestimmtes gesetzlich definierter Quorum von Unterstützenden finden, möglich sein, ihre Position persönlich vor dem Rundfunkrat vorzutragen und zu diskutieren. Petitionen, die breite Unterstützung finden, sollten zu intensiven Debatten führen, die quartalsweise im Fernsehen und im Hörfunk sowie Online übertragen werden und nicht allein in Gremiensitzungen stattfinden, die in der breiten Öffentlichkeit nicht wahrgenommen werden. Dazu könnte ein eigenes TV-Format entwickelt werden, das gewährleistet, dass Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter die Möglichkeit haben, ihre Perspektiven medienwirksam einzubringen.

Die Ergebnisse einer senderunabhängigen Programmforschung sowie die Einschätzungen der Programmgestalter müssten ebenfalls Bestandteil dieses medienpolitischen Formats sein. Auf diese Weise würde ein Bewusstsein dafür geschaffen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk der Allgemeinheit gehört und diese ein Mitgestaltungsrecht hat. Durch die Zusammenführung von Journalisten, Programmdirektion, Medienforschern und Rezipienten entstehen Transparenz und Perspektivenvielfalt, die verdeutlicht, wie sich einer ausgewogenen und objektiven Berichterstattung anzunähern wäre. Bevölkerungsgruppen, die das Vertrauen in das öffentlich-rechtliche System verloren haben, könnten durch solche Dialogformate zumindest teilweise wieder erreicht werden.

5. Bürgerinnen und Bürgern müssen spüren, dass sie nicht primär Konsumenten, sondern Auftraggeber und Mitgestalter des öffentlich-rechtlichen Systems sind. Als Teilhaber müssen sie die Möglichkeit sehen, sich einzubringen. Best-Practice-Beispiele aus der Forschung rund um deliberative Demokratie wie Bürgerforen, deliberatives Polling sowie Online-Deliberation sollten zum Standardrepertoire gehören, um Bürgerinnen und Bürger bei der Programmgestaltung miteinzubeziehen und darüber nachzudenken, wie die Interaktion zwischen Anstalten und Nutzern verstärkt werden kann.

Ihrer Implementierung geht die Erkenntnis voraus, dass Bürgerbeteiligung und die Berücksichtigung des Bürgerwillens keine *nice-to-haves* sind, sondern zur Grundierung eines öffentlich-rechtlichen Systems gehören. Erst der Rückhalt der Bevölkerung garantiert die

Zukunftsfähigkeit eines solidarisch finanzierten, dem Gemeinwohl dienenden Informationsraumes, dessen Bedeutung für die Demokratie von unermesslichem Wert ist.

Wie wichtig die Umsetzung der oben vorgeschlagenen Ideen ist, lässt sich anhand gut dokumentierter Beispiele aus der Berichterstattung der letzten Jahrzehnte skizzieren. So war die mediale Darstellung des Islam, der nach dem Terroranschlag vom 11. September 2001 noch negativer geframt wurde als in den Jahrzehnten zuvor, Gegenstand intensiver medienanalytischer Untersuchungen. Diese kritisierten die Einseitigkeit der Berichterstattung, die sich auf Defizite fokussierte, Stereotype reproduzierte und Missstände muslimifizierte – ein Befund, der auch in der Migrationsforschung vielfach geteilt wurden. Derartige Forschungsergebnisse flossen jedoch nicht in die weitere Programmgestaltung ein, so dass Betroffene erhebliche Zweifel an der Glaubwürdigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien entwickelten.

Welchen Anteil die mediale Darstellung an der Verbreitung anti-muslimischer Rassismen in der Bevölkerung und der wachsenden Feindseligkeit gegenüber Musliminnen und Muslimen hatte, ist rückblickend schwer festzustellen. Die Rundfunkräte versagten jedoch in ihrem Auftrag, „Sendungen, die Vorurteile oder Herabsetzungen wegen der Nationalität, Rasse, Farbe, Religion oder Weltanschauung eines einzelnen oder einer Gruppe enthalten“ zu erkennen und zu kritisieren. Auch die vereinzelte Vertretung muslimischer Akteure in Rundfunkräten konnte und kann daran kaum etwas ändern.

### „Klickzahlen-Ökonomie“

Es verwundert nicht, dass das Vertrauen in Medienberichten zu umstrittenen Themen wie dem Islam auch jüngst besonders gering ausfällt. Wären dagegen qualitative und quantitative Medieninhaltsanalysen sowie Fachexperten konsultiert worden, hätte die Berichterstattung möglicherweise früher ein Korrektiv erfahren, das zu einer insgesamt ausgewogeneren Darstellung hätte beitragen können. Ebenso könnte die Möglichkeit der aktiven Teilnahme engagierter Bürgerinnen und Bürger durch Petitionen, Ausschüsse und Bürgerforen dazu führen, dass Betroffene sich als Mitgestalter des Diskurses wahrnehmen und diesen aktiv formen, statt ohnmächtig dabei zuzusehen, wie eine unsachliche Berichterstattung Vorurteile zementiert.

An diesem Beispiel lassen sich auch Folgen für den Zusammenhalt der Gesellschaft demonstrieren. Wenn sich durch viel diskutierte Personalisierungseffekte unveröhnliche Meinungslager gegenüberstehen, schwächt

das demokratische Prozesse, die von der Kompromissfähigkeit der Akteure leben. Möchte der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine ernstzunehmende Gegenrationalität zu vom Algorithmus getriebenen privatwirtschaftlichen Unternehmen und Techplayern sein, dann darf er Bürgerinnen und Bürger nicht allein als Konsumenten, nicht allein als Rezipienten begreifen, sondern muss sie als Mitgestalter und Teilhaber einbeziehen.

Gerade in Zeiten, die durch digitale Propaganda und die Klickzahlen-Ökonomie hyperkommerzieller Plattformen geprägt sind, sollte der öffentlich-rechtliche Rundfunk der Wahrheit und Objektivität auf eine Weise verpflichtet sein wie kein anderer Akteur in der Medienlandschaft. Er muss dazu Minderheitenpositionen adäquat repräsentieren und tiefgründige Formate schaffen, in denen konträre, aber fundierte Meinungen aufeinandertreffen. Erst wenn es ihm gelingt, die Fragmentierung des Publikums in Teilöffentlichkeiten zu verhindern, erst wenn

es ihm gelingt, dominante Frames und weit verbreitete Ansichten herauszufordern, kann er als demokratischer Kitt für die pluralistische Gesellschaft fungieren.

Public Value bedeutet dann auch, das Informationsrepertoire für Nutzer auf eine Weise zu erweitern, dass eine Radikalisierung und Polarisierung des öffentlichen Diskurses verhindert wird und eine offene, freie und unabhängige Meinungsbildung möglich ist. Die Voraussetzung dafür ist, dass gesellschaftliche Debatten weite Teile der Gesellschaft erreichen und inkludieren. Rundfunkräten muss es gelingen, dieses Ziel anzustreben, andernfalls haben sie sich überholt.

\*

*Khola Maryam Hübsch ist Journalistin und Mitglied des HR-Rundfunkrats. Sie vertritt in dem Gremium die Muslimischen Glaubensgemeinschaften in Hessen. ■*

## „Nicht über unsere Köpfe hinweg!“

### Hubert Krech über die Einbeziehung der Redakteursvertretungen

epd „Abschaffen“, „zusammenlegen“, „Staatsfunk“ – nur drei populistische Schlagworte, mit denen die Debatte um die Reform von ARD, ZDF und Deutschlandradio aufgeheizt wird. Moderatere Stimmen sprechen von Vertrauensverlust und einem überbewerteten System. Die Medienpolitik hat reagiert: Ein Zukunftsrat soll Vorschläge für eine Reform erarbeiten. Eine gute Idee? Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Redakteurausschüsse (AGRA) hat dazu eine klare Meinung: Man kann über vieles diskutieren – aber nicht über unsere Köpfe hinweg! Denn die Expertise aus dem „Maschinenraum“ der Sender ist unverzichtbar – nicht nur bei dieser Kommission: Die Redaktionsvertretungen brauchen auch einen kontinuierlichen Austausch mit den Gremien der Anstalten. Und die Redakteursvertretungen in den Häusern müssen endlich gestärkt und mit verbesserten Statuten ausgestattet werden.

Oft hilft ein Blick zurück: Im Jahr 2018 erfahren die Mitglieder des Redaktionsausschusses des RBB von hohen Kosten bei Umbaumaßnahmen in der Chefetage. Sie richten ihre Fragen mehrfach an die Intendantin Patricia Schlesinger, aber sie erhalten als Antwort nur halbe Wahrheiten.

Im weiteren Verlauf werden sie von der Geschäftsleitung gemäßregelt und mit Schönfärbereien abgespeist – und sie prallen ab wie an einer Mauer. Denn laut Senderregeln dürften sie sich nicht an die Gremien

wenden und seien nicht für Finanzfragen zuständig. Das mag auf den ersten Blick möglicherweise stimmen, aber Geldfragen sind auch Programmfragen: Wenn auf der einen Seite viel Geld für Renovierungen und Möbel ausgegeben wird, fehlt es an anderer Stelle, zum Beispiel an Mitteln fürs Programm.

#### „Stellen Sie Ihre Fragen – aber da draußen!“

Die Auseinandersetzung gipfelt in einer Abfuhr durch die Intendantin höchstpersönlich. Patricia Schlesinger zeigt mit dem Finger aufs Fenster und schleudert Ausschussmitgliedern entgegen: „Stellen Sie Ihre Fragen – aber da draußen!“

Fakt ist: Der RBB-Skandal wird immer größer, reißt die ARD mit, beschädigt das gesamte öffentlich-rechtliche System. Zu behaupten, die Redaktionsvertretung hätte den Skandal frühzeitig verhindern oder die Folgen abmildern können, ist aber reine Spekulation.

Die Vorgänge beim RBB legen vielmehr einen großen Konstruktionsfehler im Gefüge der meisten öffentlich-rechtlichen Anstalten offen: Die Redaktionsvertretungen haben zu wenig Mitwirkungs- und Mitspracherechte – obwohl das Bundesverfassungsgericht diesen in seinem Urteil von 1991 (BVerfGE 83, 238) eine besondere Rolle in den Medienhäusern zuspricht: Die Berufsgruppe müsse gestärkt werden, weil sie „den Auftrag des Rund-

funks, Medium und Faktor der Meinungsbildung zu sein, unmittelbar erfüllt." Die Mitsprache der Redaktionsvertretung ist deshalb „eine interne Mitsprache bei der Wahrnehmung von Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG.“

Die Realität sieht hingegen anders aus: Nur einige Anstalten haben eine „echte“ Redaktionsvertretung mit klaren Rechten und Pflichten – wie etwa der NDR, der WDR oder der RBB. Auch beim SWR und dem HR sind grundlegende Fragen auf diese Weise festgeschrieben. Beim SR gibt es eine personelle Verknüpfung mit dem Personalrat, beim MDR wurde ein Programmbeirat bei der Intendantin eingerichtet.

Das ZDF, der größte Fernsehsender Europas, hat kein Redaktionsstatut, sondern regelt einige grundlegende Fragen in einer „Leitordnung“ – die jedoch vor allem in der konkreten Ausgestaltung sehr schwammig formuliert ist. Von einer „echten“ Redaktionsvertretung kann man nicht sprechen. Überhaupt keine Regelung findet sich beim BR, hier gibt es weder ein Gremium noch ein Statut.

Die Innere Pressefreiheit ist aber der Kern der Glaubwürdigkeit und des Vertrauens: Nur wenn in den Redaktionen über Sichtweisen und die Berichterstattung diskutiert wird, wenn es den leidenschaftlichen Austausch über Themen und die Präsentation der Inhalte gibt, ist die Meinungspluralität gewährleistet. Die Zuschauer:innen, Hörer:innen und User:innen müssen sich darauf verlassen können, dass sich auch ihre Meinung in einem gewissen Rahmen in der Berichterstattung wiederfindet.

Die AGRA hat schon 2019 ein Musterstatut für die öffentlich-rechtlichen Anstalten erarbeitet. Es enthält die Mindeststandards für die Innere Pressefreiheit: unter anderem die Pflichten der Redakteur:innen zur Wahrheitstreue und Unbestechlichkeit, das Verbot der Einmischung in die Autorschaft, das Recht auf Mitwirkung bei Programmfragen und das Verfahren bei Programmkonflikten. Das Musterstatut ist eine Diskussionsgrundlage für die Implementierung neuer Statute, aber auch für die Verbesserung der bestehenden.

### „Seismographen der Sender“

Als Vorbild dient das neue Statut des ORF, dessen Redaktionsrat seit 2019 mit der AGRA kooperiert – genauso wie auch SRG-Mitarbeiterinnen. Den Redakteur:innen des ORF werden viele Rechte zugebilligt, von denen die Regelungen in Deutschland weit entfernt sind. Das „schärfste Schwert“ ist das Misstrauensvotum einer Redaktion gegen die Leitung. Unter bestimmten Umständen können Redaktionsmitglieder journalistische Führungskräfte nach dreifachem Fehlverhalten in einem

genau definierten Prozess das Misstrauen aussprechen und in weiterer Folge vom Generaldirektor abberufen werden.

Dahinter stecken natürlich weder ein revolutionärer Impuls, noch irgendwelche Rachegeleüste, sondern eine Selbstverständlichkeit: Sollte eine Redaktionsleitung durch gravierende Handlungen – das ist die Voraussetzung – das Vertrauen der Mehrheit der Redaktion verloren haben, hat eine weitere Zusammenarbeit offenkundig keinen Sinn. Auch bei der Bestellung von journalistischen Führungskräften haben die ORF-Redaktionen ein Mitspracherecht und können über die Bewerber:innen abstimmen.

### „Fragen zur Ausstattung“

Bevor nun aber Chefredakteure oder Intendantinnen Schnappatmung bekommen: Ein solches Misstrauensvotum hat es bisher im ORF noch nicht gegeben. Es ist eher eine Drohkulisse und ein Procedere für den Fall, dass jemand in seiner Führungsrolle auf journalistischer Ebene katastrophal versagt. Die betreffenden Passagen im ORF-Statut wirken prophylaktisch – parteipolitische oder nepotistische Besetzungen von Schaltstellen sollen damit frühzeitig gestoppt oder zumindest so weit verzögert werden, bis die Sachlage geklärt ist.

Die Mitwirkung der Redakteur:innen in den Anstalten hat neben der Gewährleistung der Inneren Pressefreiheit viele weitere Vorteile: Redakteurinnen und Redakteure sind Seismographen der Sender, viele problematische Fragen können schon frühzeitig gemeinsam identifiziert und bearbeitet werden. Sie sind als Träger der Meinungsvielfalt die ersten Ansprechpartner für alle Programmfragen. Die Programmacher:innen sind in allen Bereichen der Häuser tätig und verfügen damit über eine ausgezeichnete Expertise, die jede Geschäftsleitung nutzen sollte.

Das legt ein weiteres Problem offen: Dieses Fachwissen wird leider in den seltensten Fällen von den Aufsichtsgremien genutzt. Die Redaktionsvertretungen werden praktisch nie von den ARD-Rundfunkräten, Verwaltungsräten oder dem ZDF-Fernsehrat um eine Stellungnahme gebeten. Der Kontakt zwischen den Gremien und den Redaktionsausschüssen findet praktisch nicht statt. Dabei geht es in vielen Gremiensitzungen um Programmfragen – und auch Finanzfragen sind ja, wie schon erwähnt, oft genug auch Fragen zur Ausstattung der Redaktionen mit Geld und Personal.

Natürlich leuchtet die Verfassung der Sender mit den beiden Aufsichtsgremien und den verteilten Aufgaben auf den ersten Blick ein: Vertreter:innen der Gesellschaft, der Politik, der Wirtschaft und des öffentlichen

Lebens kontrollieren die Sender und sollen auf diese Weise – aus der gewollten Distanz zum Alltagsgeschäft – Transparenz und Wirtschaftlichkeit gewährleisten und auf Compliance-Regeln achten. Gleichzeitig sollen die Redakteurinnen und Redakteure in Ruhe arbeiten können, ohne dass Mitglieder der Gremien direkt aufs Programm einwirken können.

Doch ist diese Aufstellung noch zeitgemäß? Warum werden Programmfragen völlig abgekoppelt von den eigentlichen Macher:innen der Programme behandelt? Warum sitzen in den Gremien Vertreter:innen des Personalrats – auch diese meistens ohne Antragsrecht oder Recht auf Anhörung –, nicht aber diejenigen, denen laut Bundesverfassungsgericht eine Sonderrolle bescheinigt wird?

Im Sinne der von der Medienpolitik angestrebten „Good Governance“ der Sender ist ein Sitz der Redaktionsvertretungen in den Gremien oder ein anderer regelmäßiger Austausch ein Gewinn für beide Seiten: Die Redakteursvertretungen können über Hierarchiegrenzen hinweg Probleme ansprechen und Missverständnisse ausräumen, die Gremien können sich ein ungeschminktes Bild vom „Maschinenraum“ verschaffen, zumal in den Redaktionsvertretungen naturgemäß mutige und konstruktiv kritische Personen sitzen. Natürlich muss der direkte Einfluss der Gremien aufs Programm unterbunden werden, aber das lässt sich durch eine geschickte Konstruktion der Statuten auf jeden Fall realisieren.

### „Den 'Maschinenraum' einbinden“

Die Mitwirkung der Redakteurinnen und Redakteure darf aber an den Sendergrenzen nicht Halt machen. Bei der Einsetzung des Zukunftsrats, der auch Vorschläge für den Programmauftrag der Sender erarbeiten soll, haben die Medienpolitikerinnen und Medienpolitiker genau die Berufsgruppe nicht berücksichtigt, die das journalistische Rückgrat der Sender ist. Wer aber wirkliche Vorschläge machen will, muss zwangsläufig die Redakteursvertretungen einbeziehen.

Niemand kennt die Arbeitsabläufe besser als die Vertreter:innen des „Maschinenraums“, die kritischen Mitglieder der Ausschüsse wissen von Schwachstellen und haben durch den direkten Draht zu Kolleg:innen oft auch Lösungsansätze. Die Redaktionsvertretungen können authentische Berichte aus den Anstalten liefern und auf diese Weise sowohl Vorurteile ausräumen als auch auf drängende Probleme hinweisen. Zudem haben die Reporter:innen den direkten Kontakt zum Publikum und erhalten unmittelbare Rückmeldungen, die in die Sender zurückfließen.

Stattdessen sollen nun hauptsächlich Jurist:innen und Leute aus der Wissenschaft, alle fern von den Realitäten der Anstalten, Vorschläge erarbeiten. Alle benannten ehrenwerten Personen sind natürlich Expert:innen ihres Fachs und auch darüber hinaus. Und natürlich ist auch der Blick von außen wichtig – aber wenn der Blick ausschließlich von außen kommt, ist es doch fraglich, ob der Zukunftsrat auch zum Kern mancher Probleme in den Häusern vorstoßen kann.

Auch wenn einige Medienpolitiker:innen ihre Erwartungen an den Zukunftsrat schon etwas heruntergeschraubt haben: Dessen Vorschläge werden die Diskussion weiter anheizen und mit Sicherheit auch in die weiteren Maßnahmen der Medienpolitik einfließen. Deshalb müssen diese Ideen Hand und Fuß haben. Wenn es die Medienpolitik und besonders die Rundfunkkommission der Länder wirklich ernst meinen, müssen sie auch den „Maschinenraum“ einbinden.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist gerade in Zeiten von Fake News, Manipulationen und Kampagnen vielleicht so wichtig wie nie zuvor. Manche Verlage fahren ihre Publikationen zurück, andere offenbaren sich als Parteien in einem Kulturkampf mit klarer parteipolitischer Ausrichtung. Die Sozialen Medien mit ihren Algorithmen und der Präferenz der Zuspitzung verschärfen die Lage. Noch haben die Öffentlich-Rechtlichen – allen böswilligen Unkenrufen zu Trotz – eine hohe Glaubwürdigkeit: 70 Prozent der Befragten einer Umfrage der Konrad-Adenauer-Stiftung von 2023 halten die Nachrichten der Sender für glaubwürdig. Allerdings nimmt diese Zahl ab.

Will man den öffentlich-rechtlichen Rundfunk stärken, braucht es keine weitere Scheindebatte oder parteipolitische Spiele. Es braucht stattdessen eine übergreifende und visionäre Diskussion. Vorschläge, die fern der Wirklichkeit sind, am Kern vorbeigehen und kaum umzusetzen sind, manche sogar rein populistischer Natur oder aus parteipolitischem Antrieb, gibt es zur Genüge. Wer einen Erfolg bei der Reformdebatte möchte, muss auch aktive Journalistinnen und Journalisten einbeziehen, denn auch wir wollen erfolgreiche und umsetzbare Ergebnisse. Nicht nur der Zukunftsrat muss sich deshalb öffnen, auch die Medienpolitik kann nicht auf unsere Expertise verzichten. Nach wie vor stehen wir bereit – man muss uns nur fragen!

\*

*Hubert Krech ist Sprecher der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Redakteurausschüsse (AGRA). ■*



## „Zusammensetzung der Gesellschaft spiegeln“

Ralf-Uwe Beck über Ideen für mehr Bürgernähe bei ARD und ZDF

epd Der öffentlich-rechtliche Rundfunk (ÖRR) ist vor dem Hintergrund der Krise des RBB ins Gerede gekommen. Nun geht es darum, konkrete Vorschläge ins Gespräch zu bringen, wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk bürgernäher gestaltet und besser kontrolliert werden kann. Es ist bestimmt notwendig, die Kontrollfunktionen von Rundfunk- und Verwaltungsräten zu stärken, genügen wird das aber nicht.

### 1. Die Besetzung der Rundfunkräte

Die Zivilgesellschaft wird – theoretisch – in den Rundfunkräten von Delegierten gesellschaftlich relevanter Gruppen repräsentiert. Damit wird die Zivilgesellschaft auf die organisierte Zivilgesellschaft reduziert. Das Modell ist überholt. Die Zivilgesellschaft lässt sich nicht mehr allein in Vereinen, Verbänden, Gewerkschaften und Kirchen ausmachen. Ein Indikator hierfür sind die seit Jahren rückläufigen Mitgliederzahlen. Deutlich ist der Trend bei den Kirchen auszumachen, aber auch bei Gewerkschaften und Parteien.

Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, zwischen der organisierten Zivilgesellschaft und der Bürgerschaft zu unterscheiden. Hier könnte der Berliner „Beteiligungsbeirat Stadtentwicklung“ Vorbild sein: Von den 24 Sitzen werden sechs von der Verwaltung und vier von der Legislative besetzt. Sechs Sitze stehen der organisierten Zivilgesellschaft zur Verfügung. Die größte Gruppe macht mit acht Sitzen die Bürgerschaft, also die unorganisierte Zivilgesellschaft, aus. Diese dann gesamt 14 zivilgesellschaftlichen Plätze werden über eine gewichtete Zufallswahl nach einem offenen Bewerbungsverfahren vergeben.

Aus den 650 Bewerbungen aus der Bürgerschaft wurde eine Zusammensetzung erreicht, die nach Geschlecht, Alter, Bezirk, Migrationshintergrund und Schulbildung der Stadt Berlin entspricht. Aus den gut 100 Bewerbungen aus Vereinen und Verbänden wurde so gelost, dass die zuvor festgelegten Cluster wie Wirtschaft, Soziales, Gesundheit et cetera vertreten sind. ► <http://u.epd.de/216e>

### 2. Der Zukunftsrat und die Bürgerbeteiligung

Der im Februar 2023 von der Rundfunkkommission der Länder beschlossene Zukunftsrat soll Empfehlungen für die Entwicklung des ÖRR ausarbeiten, die wiederum der Rundfunkkommission vorgelegt werden sollen. Da der ÖRR von allen Bürgerinnen und Bürgern finanziert und

getragen wird, sollten die Vorschläge des Zukunftsrates auch von einem Gremium der Bürgerinnen und Bürger diskutiert und um eigene Vorschläge angereichert werden können. Hier empfiehlt sich die Einsetzung eines gelosten Bürgerrates, da so die Zusammensetzung der Gesellschaft einigermaßen verlässlich gespiegelt werden kann.

Liegt das Bürgergutachten des Bürgerrates vor, wären auch gemeinsame und öffentliche Veranstaltungen denkbar, bei denen die Empfehlungen des Zukunftsrates und des Bürgerrates mit der Rundfunkkommission diskutiert werden. Damit könnte über die Beratungen hinaus eine größere Öffentlichkeit interessiert und informiert, die Debatte also nicht nur vertieft, sondern auch verbreitert werden. Dies ist auch notwendig, weil ein Bürgerrat, auch wenn er die Zusammensetzung der Gesellschaft abbildet, nicht als Beteiligung der gesamten Bevölkerung missverstanden werden darf. Aber immerhin bestünde mit einem gelosten Bürgerrat – wenn dieser mit einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit begleitet würde – die Chance, dass die Bürgerinnen und Bürger ihn als ihre Vertretung verstehen und annehmen. Dieser Effekt wird sich bei dem alleinigen Zukunftsrat nur schwerlich einstellen.

Der Bundestag arbeitet derzeit an einer Institutionalisierung von Bürgerräten, um diese finanziell und organisatorisch abzusichern. Bis 2025, also noch während der laufenden Legislaturperiode, soll es, wie bis Bundestagspräsidentin Bärbel Bas am 31. März 2023 bekannt gab, bis zu drei Bürgerräte geben, im Herbst 2023 den ersten. In Absprache mit dem Bundestag könnte ein Bürgerrat zum ÖRR vorbereitet werden.

► <http://u.epd.de/216f>

### 3. Das Besetzungsverfahren für die Intendanz

Das Besetzungsverfahren sollte für Bürgerinnen und Bürger offener und in Teilen öffentlich gestaltet sein. Wahlvorschläge sollten eingebracht werden können von den Landtagen, den Regierungen, den Rundfunkräten sowie von Bürgerinnen und Bürgern, sofern ein bestimmtes Quorum erfüllt ist. Vor der Wahl sollten sich die Kandidatinnen und Kandidaten einer öffentlichen Anhörung stellen. Dabei sollte Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht werden, Fragen an die Kandidierenden zu stellen, die von diesen direkt beantwortet werden. Auch hier wäre ein Unterschriftenquorum – als Legitimationsstufe und um Missbrauch vorzubeugen – überlegenswert.

Gegebenenfalls könnten sich auch Mitglieder des jeweiligen Rundfunkausschusses die Fragen aus der Bürgerschaft zu eigen machen. Dies würde die Verbindung zwischen den Rundfunkausschüssen und der Bürgerschaft stärken, insbesondere wenn – wie oben beschrieben – auch die unorganisierte Zivilgesellschaft in den Ausschüssen vertreten wäre. Die Anhörung selbst sollte gestreamt werden; hohe Einschaltquoten dürften garantiert sein. Es wäre eine gute Gelegenheit, dass sich Bürgerinnen und Bürger an prominenter Stelle artikulieren und die Gremien wie auch die zukünftige Intendanz erfahren können, welche Themen und Anliegen den Bürgerinnen und Bürgern besonders wichtig sind. Insgesamt würde mit einer Öffnung des Besetzungsverfahrens die Transparenz verbessert und einer Ämterpatronage entgegengewirkt.

#### 4. Perspektivisch: Unabhängige Medienkontrolle

Die vorhergehenden Vorschläge können das Interesse bei den Bürgerinnen und Bürgern für den ÖRR steigern und den Diskurs verstärken, was und wie dies der ÖRR leisten soll. Eine wirksamere Kontrolle des ÖRR wird

dadurch gegebenenfalls befördert, aber nicht zu sichern sein.

Perspektivisch sollte über eine unabhängige und zentrale Medienaufsicht (Publikative) nachgedacht werden, die den ÖRR wie auch die privaten Medien reglementiert und kontrolliert. Zentrale Aufgabe wäre die Sicherstellung der Unabhängigkeit, der Vielfalt und der Qualität der Medien. Auch wäre beispielsweise die Finanzierung des ÖRR sicherzustellen, und ab einem gewissen Marktanteil wären wirtschaftliche Abhängigkeiten der privaten Medien zu reglementieren. Über eine an diese Medienaufsicht angeschlossene Ombudsstelle könnten Missstände signalisiert werden; die Ombudsstelle würde darüber wachen, dass diesen nachgegangen wird.

\*

*Ralf-Uwe Beck ist evangelischer Theologe und Bundesvorstandssprecher der Initiative Mehr Demokratie e.V. mit Sitz in Bonn, die sich für direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung einsetzt.* ■

## „Repräsentativ, durchdacht und informiert“

### James Fishkin über Deliberative Polling

epd Sollten öffentliche Konsultationen bei Entscheidungen über die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine Rolle spielen? Ich frage nicht nach spezifischen Programmentscheidungen, sondern nach allgemeinen Zielen und Prioritäten. Einerseits könnte man argumentieren, dass solche Entscheidungen allein das professionelle Management betreffen und es dem Publikum an entsprechender Expertise mangelt. Andererseits nutzt der öffentlich-rechtliche Rundfunk öffentliche Ressourcen, und daher sollten die Rundfunkanstalten die Möglichkeit haben, regelmäßig Input von denjenigen zu erhalten, denen sie dienen. Der Bedarf an öffentlicher Beteiligung ist besonders groß, wenn weitreichende Entscheidungen bevorstehen.

Natürlich erhalten die Rundfunkanstalten bereits Input von den Zuschauer:innen, nämlich in Form von Bewertungen der Programmauswahl. Doch bei diesem Input geht es nicht um allgemeine Richtlinien und Schwerpunkte des Netzwerks, sondern lediglich um die Einschaltquote eines Programms, das aufgrund seines Unterhaltungs- oder Nachrichtenwerts gewählt wurde. In dieser Funktion konkurrieren die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit den kommerziellen darum, wie sich mit bestimmten Programmen eine Zielgruppe erreichen lässt. Aber die öffentlich-rechtlichen

Rundfunkanstalten haben möglicherweise weiterreichende Verantwortlichkeiten als jene, ein Publikum zu gewinnen. Worin besteht ihr Auftrag und ihre Funktion? Regelmäßige und ernsthafte öffentliche Konsultationen würden Aufschluss über diese Prioritäten geben.

#### „Rationale Ignoranz“

Wie würde eine ernsthafte Form der öffentlichen Konsultation aussehen? Die Antwort ist nicht so offensichtlich, denn alle offensichtlichen Antworten haben ihre Grenzen. Eine Rundfunkanstalt könnte offene Meetings abhalten, jedoch würden diese nur Personen anziehen, die das größte Interesse haben oder persönliche Interessen verfolgen sowie eventuell Lobbyisten. Jedenfalls wären die Teilnehmer:innen mit Sicherheit nicht repräsentativ für die breite Öffentlichkeit. Weiterhin könnten die Rundfunkanstalten Fokusgruppen einberufen, jedoch sind diese zu klein, um repräsentativ zu sein. Sie könnten online um selbstgewählten Input bitten, jedoch käme dieser Input größtenteils von denjenigen, die sich am stärksten fühlen, Gruppen mit ausgeprägten Interessen und speziellen Sichtweisen. Schließlich könnten sie konventionelle öffentliche Meinungsumfragen durchführen. Sind diese gut gemacht, könnten sie

durchaus die Öffentlichkeit repräsentieren, nicht jedoch eine informierte Meinung abbilden.

Warum ist das ein Problem? Die meisten Menschen haben größtenteils weder die Gelegenheit noch das Interesse, Meinungen zu komplexen öffentlichen Themen zu entwickeln. Warum sollten sie auch? Sie unterliegen häufig dem, was Sozialwissenschaftler:innen als rationale Ignoranz bezeichnen. Die Öffentlichkeit wird bei den meisten komplexen Fragen in Umfragen lediglich mit einem Eindruck von Kurzmeldungen und Schlagzeilen antworten. Wenn das Thema komplex oder unklar genug ist, neigen sie dazu, zu antworten, selbst wenn sie überhaupt keine Meinung dazu haben. (...)

### „Verschiedene Blickwinkel“

Wie sähe eine ernsthafte Form der öffentlichen Konsultation aus? Basierend auf unserer jahrzehntelangen Arbeit am *Deliberative Polling* und anderen deliberativen Methoden, sind wir der Meinung, dass öffentliche Konsultation drei Kriterien erfüllen sollte: Sie sollte repräsentativ, durchdacht und informiert sein. Die befragten Personen sollten sowohl hinsichtlich demografischer Faktoren als auch hinsichtlich ihrer Einstellungen die breite Bevölkerung repräsentieren; sie sollten die Möglichkeit haben, sich eingehend mit den gestellten Fragen auseinanderzusetzen und sie sollten über Instrumente verfügen, mit deren Hilfe sie sich besser informieren können, um die Fragen zu beantworten. Das Verfahren der öffentlichen Konsultation sollte ein Gesamtbild davon vermitteln, welche politischen Maßnahmen und Veränderungen die Öffentlichkeit unterstützen würde, wenn sie sich wirklich auf eine sinnvolle Weise mit den Themen auseinandersetzen würde. Die geschichtete Zufallsauswahl mit einer Stichprobe, die groß genug ist, um statistisch aussagekräftig zu sein, stellt die etablierte Methode zur Repräsentation einer Bevölkerung dar. Unter der Voraussetzung, dass die Stichprobe zu Beginn die Öffentlichkeit repräsentiert, werden auch die Schlussfolgerungen das abbilden, was die Öffentlichkeit denken würde, wenn sie sich an einem solchen Verfahren der intensiven Auseinandersetzung mit den Themen beteiligen würde. Wir haben für „America in One Room“ eine repräsentative nationale Stichprobe aus 500 Personen erstellt, die für ein langes Wochenende der Beratungen einberufen wurde.

Eine weitere praktische Anforderung besteht darin, die gesammelten Meinungen von den sozialen Zwängen, die auf eine Einigung oder das Mitlaufen mit der Masse abzielen, abzuschirmen. Damit die individuellen Meinungen sowohl vor als auch nach dem Beratungsprozess aussagekräftig sind, sollten sie in vertraulichen Fragebögen statt eines geteilten Konsensdokuments erfasst werden. Falls ein Konsens besteht, wird er

in den Daten ersichtlich sein. Falls nicht, würde der Versuch, ihn zu erzwingen, nur den Prozess verzerren. Insofern unterscheidet sich dieses Verfahren von Bürger:innenversammlungen, die einen Konsensbericht liefern und in der Regel viel kleinere Stichproben aufweisen, die sich über einen Zeitraum von sechs Monaten oder einem Jahr treffen. *Deliberative Polls* dagegen können nach angemessener Vorbereitung an einem Wochenende durchgeführt werden und erzeugen in der Regel große und bedeutsame Veränderungen der Meinungen sowie der dahinterliegenden Gründe für diese Meinungen. Diese Veränderungen reichen in der Regel insgesamt aus, um Empfehlungen auf einer wissenschaftlichen Basis, sowohl hinsichtlich der wesentlichen Meinungsveränderungen als auch der Repräsentativität der Ergebnisse, zu geben.

Daher baut die von mir empfohlene Lösung, *Deliberative Polling*, auf konventionellen Umfragen auf, indem sie eine repräsentative Stichprobe erstellt, die sich unter guten Bedingungen vertiefend mit Fragen auseinandersetzt. Zu diesen Bedingungen gehören geprüfte und ausgewogene Briefing-Materialien (mit Input und Zustimmung eines ausgewogenen Beratungskomitees), moderierte Kleingruppendiskussionen sowie Plenarsitzungen, in denen Fragen aus den Kleingruppen von Expert:innen oder Entscheidungsträger:innen aus verschiedenen Blickwinkeln beantwortet werden. Es sollte eine Agenda der vorgeschlagenen Reformvorschläge geben, mit Materialien, die Pro- und Contra-Argumente enthalten, welche es zu berücksichtigen gilt, bevor die Öffentlichkeit zu einem informierten Urteil kommt.

### „Nützlicher Input“

*Deliberative Polling* mit repräsentativen Stichproben kann nützlichen Input für politische Maßnahmen und den öffentlichen Dialog liefern. *Deliberative Polls* spielten eine bedeutende Rolle dabei, die Windenergie in Texas einzuführen, die Desegregation der ausschließlich Roma zugänglichen Schulen in Bulgarien voranzutreiben, die Bildung und Gesundheitsversorgung für Frauen in ländlichen Teilen Ugandas zu verbessern, die japanische Regierung bei der Rentenreform sowie bei nationalen energiepolitischen Entscheidungen (nach der Fukushima-Katastrophe) zu unterstützen, der südkoreanischen Regierung bei der Entscheidung zu helfen, ob der Bau von zwei Atomkraftwerken fortgesetzt werden sollte oder nicht, sowie dabei, eine Verfassungsänderung in der Mongolei zu formulieren und zu verabschieden. Dies sind nur einige der rund 120 Projekte, die weltweit mit diesem Verfahren durchgeführt wurden.

Mithilfe neuer Technologie ist das *Deliberative Polling*-Verfahren kosteneffektiver geworden. Als Channel Four in Großbritannien im Jahr 1994 den ersten *Deliberative*

Poll gefördert hat (zum Thema Kriminalität und was dagegen zu tun ist), war es nötig, alle Teilnehmer:innen aus dem ganzen Land in ein Fernsehstudio zu bringen. Mittlerweile werden viele der *Deliberativen Polls* online durchgeführt, wobei sich mit der Stanford Online Deliberation Plattform die Kosten für Transport, Unterbringung und Verpflegung einsparen lässt. Diese Technologie ist in der Lage, Tausende von Teilnehmer:innen in kleinen Gruppendiskussionen zu moderieren (zehn pro Gruppe, zufällig zugeteilt). Sie steuert die Warteschlange für die Teilnahme an den videobasierten Diskussionen, lädt diejenigen, die noch nicht gesprochen haben, zur Beteiligung ein, interveniert bei unangebrachtem Sprachgebrauch und leitet die Teilnehmer:innen zur Formulierung der Schlüsselfragen der Gruppe, die den konkurrierenden Expert:innen dann in den gemeinsam (online) abgehaltenen Plenarsitzungen gestellt werden sollen.

#### „Aussagekräftige und kostengünstige Ergebnisse“

Die Plattform wurde bereits in mehr als 30 Sprachen angewendet und ist von den Teilnehmer:innen durchweg gleichermaßen positiv bewertet worden wie die bestgeschulten menschlichen Moderatoren, die in Face-to-Face-Projekten eingesetzt werden. Die überwiegende Mehrheit der Teilnehmer:innen empfand die Diskussionen als relativ ausgewogen, den Prozess insgesamt als wertvoll und nicht voreingenommen und war der Ansicht, dass alle Aspekte der Themen abgedeckt wurden. Für den Rundfunk hat ein Face-to-Face-Verfahren Vorteile, aber für bedeutende Fragen bietet die Online-Version aussagekräftige und kostengünstige Ergebnisse. Auch ein hybrider Ansatz ist möglich, bei dem die Beratungen online stattfinden und dann eine Teilstichprobe persönlich vor Ort zusammengebracht wird, um die Diskussionen zu Rundfunkzwecken fortzusetzen.

Für welche Frage ist diese Art der öffentlichen Konsultation geeignet? Die Öffentlichkeit ist kein Ersatz für Expert:innen und sollte diese Rolle auch nicht anstreben. Allerdings können öffentliche Beratungen, wenn sie ordnungsgemäß durchgeführt werden, die Gründe für die öffentliche Zustimmung zu bestimmten politischen Maßnahmen sowie Gründe für die öffentlichen Ablehnung anderer Maßnahmen aufzeigen.

Die Beratungen drehen sich am besten um Abwägungen konkurrierender, wertorientierter Ziele. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist eine Art öffentliche Institution, die einen Gesellschaftsvertrag mit seinen Zuschauern aufrechterhalten muss. Die Beratung mit repräsentativen Stichproben kann aus der Öffentlichkeit gut durchdachte, repräsentative und informierte Hinweise liefern, wie dieser Gesellschaftsvertrag verändert werden könnte.

#### „Umstrittene Abwägungen“

Wie soll der öffentliche Rundfunk in Zukunft finanziert werden? Wer soll dafür zahlen? Wie sollte er geregelt werden? Wie lautet sein Auftrag? Auf welche Weise sollte er sich vom kommerziellen Rundfunk unterscheiden? Hat er zusätzliche Verpflichtungen? Dies sind wertorientierter Fragen, die umstrittene Abwägungen beinhalten, sowie damit verbundene empirische Fragen, wie diese Werte in der Praxis umgesetzt werden können. Expert:innen können diese Fragen nicht ohne öffentliche Konsultationen entscheiden, da sie Werturteile der Öffentlichkeit erfordern. Aber sollten sie sich von Werturteilen einiger Weniger oder nur der Aktivsten leiten lassen, oder von einer wissenschaftlichen Stichprobe, die die gesamte Öffentlichkeit repräsentiert? Und wenn man eine wissenschaftliche Stichprobe nimmt, möchte man sie dann konsultieren, wenn sie nur ihren Eindruck von Kurzmeldungen und Schlagzeilen wiedergibt, oder wenn sie wirklich über die schwierigen Entscheidungen nachdenkt, denen wir uns stellen müssen? Wenn die politischen Entscheidungsträger Letzteres wollen, sollten sie eine Beratung mit wissenschaftlichen Stichproben in Betracht ziehen, welche die hier genannten Kriterien erfüllt.

\*

*James Fishkin ist Professor für Kommunikation und politische Wissenschaften an der Stanford University. Zudem leitet er das Stanford Deliberative Democracy Lab, das sich der Forschung über Demokratie und öffentliche Meinung mittels Deliberative Polling widmet. Der Text wurde von Patricia Nietzsche übersetzt.* ■

## „Eher als Bürger denn als Konsumenten“

Lee Edwards und Giles Moss über öffentliche Beteiligung

epd Die meisten Menschen würden zustimmen, dass Entscheidungen über die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Medien unter Miteinbeziehung der Öffentlichkeit erfolgen müssen. Wie genau jedoch die Öffentlichkeit einbezogen werden soll, ist weniger eindeutig oder einfach zu beantworten. In Anbetracht der aktuellen Debatten über die Struktur, Finanzierung und Aufstellung von ARD, ZDF und Deutschlandradio verdient diese Frage im deutschen Kontext besondere Beachtung.

In der Tat könnte man argumentieren, dass Mediensektor und politische Entscheidungsträger in Deutschland an einem kritischen Punkt angelangt sind, an dem sie die Macht haben, darüber zu entscheiden, wie die Bürger die Medien erleben, wie sie mit ihren Systemen, Inhalten und Produzenten umgehen und wie sie die Informationen verarbeiten, die sie nicht nur in ihrer Rolle als Konsumenten, sondern auch in ihrer Rolle als Bürger erhalten. Entscheidungen, die jetzt getroffen werden, werden weitreichende und langfristige Auswirkungen auf die Öffentlichkeit und die Medienlandschaft selbst haben; daher ist die Frage, wie die Gesellschaft einbezogen werden kann, eine entscheidende Frage, der sich Medien und Medienpolitik stellen müssen.

In diesem Artikel berichten wir von den Erfahrungen, die wir in Großbritannien mit der Beteiligung der Öffentlichkeit in Fragen der Medienpolitik, einschließlich der Zukunft der öffentlich-rechtlichen Medien, gemacht haben. Wir gehen der Frage nach, was es bedeutet, die Öffentlichkeit zu „beteiligen“ und warum dies für die Medienpolitik im Allgemeinen und für die öffentlich-rechtlichen Medien im Besonderen so wichtig ist. Wir reflektieren die Chancen und Herausforderungen, die sich daraus ergeben, und schließen mit einigen Überlegungen zur Relevanz dieser Aspekte für den deutschen Kontext.

### „Debatte über Zukunft unerlässlich“

Von außen betrachtet mag Medienpolitik als trockener und technischer Vorgang erscheinen, den man am besten „den Experten“ überlässt. Medienpolitik ist aber auch ein zutiefst politischer Prozess. Bei Entscheidungen über die künftige Gestaltung unserer Medienumgebung stehen unterschiedliche Interessen und Werte auf dem Spiel, was komplexe Fragen aufwirft, die nicht allein von Fachpolitikern beantwortet werden können. In einem Bereich, der eindeutig von öffentlichem Interesse ist und in dem die Ansichten der Öffentlichkeit ansonsten

marginalisiert oder ausgeblendet werden könnten, ist die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Gestaltung der Medienpolitik unerlässlich.

In der Praxis jedoch wird Medienpolitik eher von Eliten als von der Vielfalt der durch sie betroffenen Stakeholder dominiert. Zwar kann sich die Öffentlichkeit im Rahmen von Konsultationsverfahren prinzipiell äußern. Aber selbst wenn sie wissen, dass entsprechende Möglichkeiten bestehen, reagieren sie damit letztlich allzu oft auf eine von den politischen Entscheidungsträgern bereits festgelegte Agenda statt selbst zu bestimmen, wie diese Agenda aussehen könnte. Angesichts der Tatsache, dass unser aller Leben stark von den Medien in all ihren Formen beeinflusst wird, besteht die Gefahr, dass eine derart eingeschränkte Grundlage für öffentliche Konsultationen die Legitimität medienpolitischer Entscheidungen untergräbt. Wenn die Öffentlichkeit das Gefühl haben soll, dass ihre Sichtweisen gehört und bei politischen Entscheidungen berücksichtigt werden, ist eine breitere öffentliche Debatte über die Zukunft der Medien unerlässlich.

### „Wertvolles Instrument“

Das Konzept der Deliberation beschäftigt sich mit der Art und Weise, wie eine qualitativ hochwertige gesellschaftliche Debatte über Themen von öffentlichem Interesse geführt werden sollte – oder könnte. Habermas' frühes Modell der Deliberation betont Rationalität, Gleichheit der Teilnehmer, Inklusivität und den Fokus auf das Gemeinwohl, was sich in Praktiken wie deliberativen Umfragen widerspiegelt, die eingesetzt werden, um die Ansichten von Interessengruppen zu schwierigen politischen Themen, wie zum Beispiel Internet Governance, zu erfassen.

Neuere theoretische Arbeiten beschäftigen sich damit, wie sich politische Diskurse in Situationen des Alltags entwickeln, in denen Debatten eine Vielzahl von Formen annehmen und in einer Reihe von sozialen Arenen stattfinden können. Eigeninteresse wird neben dem Gemeinwohl als eine wichtige Motivationsquelle für die Teilnahme an Debatten angesehen. Gleichheit und Inklusivität bleiben wichtige Ideale, aber die Ungleichheiten, die die Beteiligung strukturieren, werden als wichtige Herausforderungen bei dem Versuch betrachtet, eine breitere Öffentlichkeit in diese wichtigen Diskussionen einzubeziehen.

Wenn sie effektiv durchgeführt werden, sind deliberative Verfahren ein wertvolles Instrument, um das Verständnis der Öffentlichkeit für politische Fragen zu fördern. Deliberative Prozesse beziehen die Teilnehmer in die Diskussion über ein komplexes Thema ein und stellen ihnen eine Reihe von Fakten zur Verfügung, die es ihnen ermöglichen, sich eine fundierte Meinung über das Thema zu bilden. Fordert man die Teilnehmer dazu auf, gemeinsam mit anderen Bürgern über Medien als ein gemeinsames Anliegen nachzudenken, so gibt dies im Fall der Medienpolitik Aufschluss darüber, wie sie den Wert und die Rolle der Medien in ihrem eigenen Leben wahrnehmen, begründen und auch kritisieren. Auf der Grundlage solcher profunder Diskussionen können politische Entscheidungsträger die Ansichten und Interessen der Öffentlichkeit besser in ihre Entscheidungsfindung einbeziehen.

### „Reflektierte Präferenzen“

Besonders wichtig ist die Einbeziehung deliberativer Ansätze im Falle politischer Entscheidungsfindung zur Zukunft der öffentlich-rechtlichen Medien. Die gängigen Verfahren der Publikumsforschung tendieren dazu, Mediennutzer als Konsumenten zu betrachten und sich eng auf ihre Präferenzen und Gewohnheiten als Individuen oder Repräsentanten von Marktsegmenten zu konzentrieren, wobei die Bedeutung öffentlich-rechtlicher Medien für die Gesellschaft insgesamt unterbelichtet bleibt.

Um den breiteren gesellschaftlichen Wert öffentlich-rechtlicher Medien zu erfassen, müssen wir, wie Natascha Just (2020) argumentiert, die „reflektierten Präferenzen“ der Menschen als Bürger erheben und nicht nur ihre „individuellen Präferenzen“ als Konsumenten. Das bedeutet nicht, Eigeninteressen auszuschließen, die – wie bereits erwähnt – ein legitimer Teil von Deliberation sind. Es bedeutet aber, den Menschen Raum zu geben, um gemeinsame Interessen und Werte zu berücksichtigen.

Letztlich ist öffentliche Deliberation wichtig für die Legitimität der öffentlich-rechtlichen Medien. Es gibt unterschiedliche und manchmal konfligierende Ansichten über die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Medien, und obwohl es unwahrscheinlich ist, dass Deliberation zu einem Konsens führt, dem alle zustimmen, kann sie das öffentliche Verständnis der Unterschiede in einer Weise verbessern, die das Zustandekommen von „vernünftigen“ Kompromissen fördert (Habermas 1997). Wenn die Menschen verstehen, warum und wie Entscheidungen getroffen werden, werden sie diese eher als legitim ansehen, auch wenn sie weiterhin anderer Meinung sind.

Von 2020 bis 2021 führte die britische Medienaufsichtsbehörde Ofcom die Konsultation „Small Screen: Big Debate“ durch, die zum Ziel hatte, die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Medien in den nächsten zehn Jahren zu erörtern und Empfehlungen für die Regierung zu erarbeiten. ► <http://u.epd.de/216z> Die Konsultation umfasste Untersuchungen zur Wahrnehmung der öffentlich-rechtlichen Medien durch das Publikum sowie Expertenanalysen zu möglichen Zukunftsperspektiven.

Wir haben Ofcom gegenüber betont, wie wichtig es ist, ein Element der öffentlichen Deliberation in die Konsultation aufzunehmen, um über statistische Analysen hinaus ein tieferes Verständnis der öffentlichen Einstellungen zu politischen Optionen zu entwickeln. Da wir bereits öffentliche Konsultationen zum Urheberrecht durchgeführt hatten, wussten wir, dass dies ein guter Weg wäre, die Öffentlichkeit in komplexe politische Fragen einzubeziehen, und wir hielten dies im Zusammenhang öffentlich-rechtlicher Medien – ein Thema, das die Öffentlichkeit sehr beschäftigt – für besonders wertvoll.

### „Budgetbeschränkungen“

Mit Unterstützung von Ofcom führten wir eine deliberative Initiative durch, die in die Konsultation einfluss. Aufgrund von Budgetbeschränkungen war die Initiative relativ klein – 46 Mitglieder der Öffentlichkeit nahmen daran teil – und wurde aufgrund der Social distancing-Regeln im Zusammenhang mit Covid-19 online durchgeführt. In Anlehnung an das Modell der Bürgerversammlung bestand die Veranstaltung aus vier zweistündigen Online-Sitzungen, die über einen Zeitraum von zwei Wochen stattfanden: In Session 1 ging es darum, mehr über öffentlich-rechtliche Medien zu erfahren, in Session 2 wurde über den Wert öffentlich-rechtlicher Medien und ihre Zukunft nachgedacht, in Session 3 wurden politische Empfehlungen formuliert und in Session 4 stimmten die Teilnehmer darüber ab.

Die Teilnehmer wurden für die ersten drei Sitzungen in acht Gruppen mit jeweils einem Moderator eingeteilt, bevor sie am Ende der Sitzungen und für die letzte Sitzung wieder als Gesamtgruppe zusammenkamen. Alle Teilnehmer erhielten Hintergrundinformationen über die Geschichte, die Organisation und die offiziellen Ziele der öffentlich-rechtlichen Medien. Experten standen zur Verfügung, um aufkommende technische und inhaltliche Fragen zu beantworten. Diese Ressourcen halfen den Teilnehmern, öffentlich-rechtliche Medien zu verstehen und sich eine fundiertere und reflektiertere Meinung zu bilden.

Obschon nicht statistisch repräsentativ für die britische Bevölkerung war unsere Teilnehmergruppe vielfältig genug, um sicherzustellen, dass ein breites Spektrum an Ansichten abgebildet und artikuliert wurde. So stellten wir sicher, dass jede Gruppe eine Mischung aus Teilnehmern unterschiedlichen Alters, ethnischer Zugehörigkeit und regionaler Herkunft umfasste, um verschiedene Sichtweisen widerzuspiegeln.

### „Grenzen der Deliberation“

Der Prozess führte zu einer Reihe von Empfehlungen, die von den Teilnehmern erarbeitet und mittels Abstimmung bewertet wurden. Sie konzentrierten sich auf die folgenden Schlüsselthemen: Die Sicherung der Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Medien, ihre wirksame Regulierung und Aufsicht, eine angemessene Berücksichtigung gesellschaftlicher Vielfalt sowie der Schutz von Inhalten, die zwar nicht kommerziell rentabel, aber von öffentlichem Interesse sind. Die Ergebnisse wurden im Anschluss mit Ofcom geteilt, wo sie einen Teil der größeren Konsultation bildeten (siehe „Debating the Future of Public Service Broadcasting: Recommendations of an Online Citizens' Assembly“).

Obwohl unsere Bürgerversammlung nur ein Teil der Konsultation „Small Screen: Big Debate“ war, bestätigte sie in zweierlei Hinsicht den Wert deliberativer Verfahren für Politikgestaltung im Bereich öffentlich-rechtlicher Medien. Erstens war sie ein eindrucksvolles Beispiel dafür, dass die Öffentlichkeit in der Lage ist, sich mit einem komplexen medienpolitischen Thema auseinanderzusetzen und zu einem fundierten Urteil zu gelangen. Zweitens lieferte sie Belege dafür, dass die Teilnehmer eher als Bürger denn als Konsumenten über die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft nachdachten. Einige Teilnehmer wiesen ausdrücklich auf den Unterschied hin, den die Deliberation diesbezüglich bewirkte, wie dieser Austausch über die BBC in einer Gruppe zeigt:

*Das bringt mich wirklich dazu, darüber nachzudenken, wie wichtig die BBC für mich ist, und ich überlege tatsächlich, zum ersten Mal Rundfunkgebühren zu zahlen, obwohl ich keinen Fernseher habe. Ich finde es wichtig, sein Geld dort auszugeben, wo es hingehört, und ich schätze sie sehr. Ich fände es wirklich schade, wenn sie aus Mangel an Unterstützung verschwinden würde, und ich möchte sie auf jede erdenkliche Weise fördern und unterstützen. (P4G1)*

*Dem kann ich mich nur anschließen. (P3G1)*

*Aber wenn wir uns auf sie verlassen und sie erhalten wollen, müssen wir auch verlässlich sein. (P4G1)*

Gleichzeitig offenbarten sich in der Bürgerversammlung auch einige Grenzen der Deliberation. Obwohl die Teilnehmer allgemeine Prioritäten erörterten, wurden die Empfehlungen nicht so weit entwickelt, wie es möglich gewesen wäre. Die Zeit reichte nicht aus, um ihre Auswirkungen oder ihre Umsetzung umfassend zu untersuchen oder mögliche Spannungen und Zielkonflikte zwischen ihnen zu berücksichtigen, geschweige denn zu lösen.

Ein zweites Problem betrifft die Frage, was die Deliberation letztlich bewirkt hat. Gute Bürgerbeteiligung darf nicht ohne Folgen bleiben, doch unsere Bürgerversammlung war nur ein Teil einer breiter angelegten Konsultation. Entscheidungen werden letztlich ohnehin an anderer Stelle getroffen: von der Ofcom als britischer Regulierungsbehörde, die auf der Grundlage der Konsultationen Empfehlungen ausspricht, von der britischen Regierung und den Politikern, die über die zukünftige Politik entscheiden, und von den Rundfunkveranstaltern selbst, die die Politik in die Praxis umsetzen. Ob und inwieweit sich der Einfluss unsere deliberativen Diskussionen auf diese Prozesse erstreckt, ist fraglich.

### „Klares Ziel wichtig“

Die Bürgerversammlung war ein einmaliges Projekt, und einige der beschriebenen Limitierungen verweisen auf grundsätzliche Herausforderungen, die mit der Gestaltung von Konsultationen verbunden sind. In einer früheren Studie haben wir ein meta-deliberatives Verfahren mit Stakeholdern in einem anderen Bereich der Medienpolitik – der Urheberrechtsgesetzgebung – durchgeführt und eine Reihe von Prinzipien für eine gelungene Gestaltung von Konsultationen identifiziert, die nach Ansicht unserer Teilnehmer die Grundlage für einen legitimen Konsultationsprozess bilden könnten.

► <http://u.epd.de/2l6n>

Erstens ist es wichtig, dass Konsultationen ein klares Ziel haben, damit die Teilnehmer wissen, warum sie zur Teilnahme eingeladen werden. Die Ziele können in zwei Kategorien unterteilt werden: Zum einen das Sammeln von Erkenntnissen über die Auswirkungen politischer Entscheidungen und die Förderung einer sachlich fundierteren, belastbareren Politik. Zum anderen die Demokratisierung politischer Prozesse, indem die Beteiligten in die Lage versetzt werden, zur Ausrichtung der Politik und zur Entscheidungsfindung beizutragen oder diese mitzugestalten.

Zweitens beruht die gute Gestaltung von Konsultationen auf vier Grundsätzen: Konsultationen sollten inklusiv, gut informiert, ausgewogen und nachvollziehbar sein. Inklusiv bedeutet, dass jeder, der über relevantes Wissen in einem Politikbereich verfügt und/oder potenziell von

der Politik betroffen ist, die Möglichkeit haben sollte, an der Konsultation teilzunehmen, und dass seine Beiträge respektiert und gewürdigt werden.

Informiert bedeutet, dass sich die Teilnehmer auf ein breites Spektrum von Fakten stützen können und in der Lage sind, sich während des Prozesses mit verschiedenen Standpunkten auseinanderzusetzen und diese zu reflektieren. Ausgewogen bedeutet, dass die Interessen und Werte aller Beteiligten in den Ergebnissen des Prozesses berücksichtigt werden. Nachvollziehbar bedeutet schließlich, dass der Prozess transparent und überprüfbar ist und dass Entscheidungen über den Prozess und die Ergebnisse gegenüber den Stakeholdern und Teilnehmern angemessen begründet werden.

### „Ungleichheiten beseitigen“

Diese Grundsätze helfen denjenigen, die Konsultationen organisieren, Ungleichheiten im Prozess und beim Zugang zu beseitigen (durch Inklusivität und Ausgewogenheit), über den Umfang der Informationen und Evidenz nachzudenken, die es braucht, um „gut informierte“ Diskussion zu ermöglichen, und sicherzustellen, dass die Art und Weise, in der der Input der Öffentlichkeit gesammelt und verwendet wird, am Ende auch für diejenigen sichtbar ist, die wertvolle Zeit und Mühe in den Prozess investieren (durch Nachvollziehbarkeit).

Dass ein einzelnes Deliberationsformat wie unsere „Citizens' Assembly“ alle diese Kriterien einer guten Konsultation erfüllt, ist unwahrscheinlich. Zum Beispiel war der Zweck unserer Versammlung klar, aber sie stand nicht allen betroffenen Stakeholdern zur Teilnahme offen und ihre Transparenz war begrenzt. Angesichts der Grenzen mancher Methoden ist es wichtig, systematischer über die Gestaltung von Konsultationen und die Einbeziehung deliberativer Verfahren bei ihrer Durchführung nachzudenken. Dies bedeutet, dass Konsultationen als Teil eines umfassenderen Beratungsprozesses zu verstehen sind, der zur politischen Entscheidungsfindung führt. Aus dieser Perspektive können die Kriterien für eine gute Konsultation über eine Reihe von Initiativen hinweg – statt für einen einzelnen Prozess – bewertet werden. In der Tat unterstreichen die Ergebnisse unserer Bürgerversammlung den Wert einer systemischen Betrachtung, da sie zeigen, wie deliberative Prozesse mit anderen Aspekten des politischen Entwicklungsprozesses verbunden werden können (oder auch nicht!).

So schlagen wir vor, Konsultationen wie „Small Screen: Big Debate“ am besten als Systeme zu verstehen, die aus verschiedenen, aber miteinander verbundenen Aktivitäten und Orten der Diskussion und Entscheidungsfindung bestehen (wir stützen uns hier auf die Idee der „deli-

berativen Systeme“, die von Mansbridge und anderen 2012 entwickelt wurde). Aus dieser Perspektive sollten die Ziele und Prinzipien das Konsultationssystem als Ganzes charakterisieren, müssen sich aber nicht in jedem einzelnen Instrument widerspiegeln. Während zum Beispiel einige Konsultationsmethoden integrativer sind und ein hohes Maß an Beteiligung von Stakeholdern und Öffentlichkeit fördern, sind andere vielleicht besser geeignet, um Evidenz zu generieren oder zu bewerten, ausgewogene Ergebnisse zu erzielen oder Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten.

Anstatt eine deliberative Methode wie unsere „Citizens' Assembly“ isoliert von anderen Bemühungen zu bewerten, besteht die Herausforderung darin, darüber nachzudenken, wie sich die öffentliche Deliberation in das gesamte Konsultationssystem und den Prozess einfügt und wie sie die Einhaltung der damit verbundenen Ziele und Prinzipien fördert oder einschränkt.

Die öffentlich-rechtlichen Medien in Deutschland haben eine lange Geschichte, und ihre Ursprünge in der Nachkriegszeit bedeuten, dass ihre Rolle als wertvoller Mechanismus zur Aufrechterhaltung demokratischer Teilhabe und Debatte gut etabliert ist. Doch mehr als 70 Jahre nach der Gründung der ARD hat sich die Medienlandschaft dramatisch verändert.

Die öffentlich-rechtlichen Medien konkurrieren heute mit kommerziellen Anbietern, Plattformen und Social Media-Kanälen um Aufmerksamkeit, und ihre Legitimität kann nicht mehr als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Auch wenn der Wert der öffentlich-rechtlichen Medien als demokratisches Instrument nach wie vor wichtig ist, gibt es eine Vielzahl anderer Gründe, warum sich die Öffentlichkeit den öffentlich-rechtlichen Medien zuwendet – oder von ihnen abwendet. Natürlich wünschten sich die Teilnehmer unserer Bürgerversammlung in Großbritannien beispielsweise von öffentlich-rechtlichen Medien zuverlässige, unparteiische und korrekte Nachrichten und Informationen.

### „Gefühl des Eigentums“

Aber sie wollten auch, dass Öffentlich-Rechtliche unterhalten, dass sie sie, ihr Leben und ihre jeweiligen gesellschaftlichen Milieus repräsentieren und dass sie Programme unterstützen, die kommerzielle Sender nicht finanzieren würden. Zu betonen ist auch, dass sie von den öffentlich-rechtlichen Medien erwarteten, dass sie ein vielfältiges Spektrum an Mitarbeitern beschäftigen, Elitismus vermeiden und sicherstellen, dass sich die Vielfalt auf dem Bildschirm auch jenseits des Bildschirms widerspiegelt, also in der produktiven und kreativen Funktionen.



Die Anliegen des deutschen Publikums werden sich natürlich unterscheiden, nicht aber das Gefühl des Eigentums an einem Medium, das sich „öffentlich-rechtlich“ nennt. Es ist dieser *sense of ownership*, an den die Rundfunkanstalten appellieren können, wenn sie die Öffentlichkeit einladen, sich an wichtigen Entscheidungen über die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Mediensystems zu beteiligen. Das bedeutet nicht, dass die Einbeziehung des Publikums die Grundlage für alle Entscheidungen über die Zukunft des Systems sein muss; im Gegenteil, ein systemischer Ansatz bei der Konsultation der Öffentlichkeit bedeutet, dass diese ernst genommen wird und einen wichtigen Beitrag zur Debatte leistet, der nicht nur symbolisch ist, sondern auch Konsequenzen hat. Aber auch andere Formen der Konsultation und Reflexion – zwischen Regulierungsbehörden, Rundfunkveranstaltern, zivilgesellschaftlichen Gruppen und politischen Entscheidungsträgern – spielen selbstverständlich weiterhin eine wichtige Rolle.

#### „Reformen sind komplex“

In der föderalen Struktur Deutschlands sind Konsultation und Deliberation zu Themen rund um öffentlich-rechtliche Medien gewiss komplexer als im Vereinigten Königreich. Jedes Bundesland hat seine eigene Identität, seine eigenen Traditionen und Verfahren für die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die politische Entscheidungsfindung, und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten können in jedem Bundesland eine andere Rolle spielen. Darüber hinaus dürften sich auch die Muster der Ungleichheit und des Zugangs zu Mitsprache und Beteiligung in jedem Bundesland unterscheiden.

Angesichts der Bedeutung von Inklusivität und Nachvollziehbarkeit müssen Konsultationen an diese unterschiedlichen Kontexte angepasst werden; die Skalierung der Prozesse beziehungsweise Übertragung der Ergebnisse auf die nationale Ebene dürfte zusätzliche Arbeit erfordern. Aktuelle Umfragen zur Unterstützung von und Vertrauen in die öffentlich-rechtlichen Medien zeigen jedoch, dass ein solcher Ansatz notwendig ist, deuten sie doch auf eine Legitimationslücke und den Wunsch

nach Veränderung hin, die bei der Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Mediensektors nicht außer Acht gelassen werden können. Die jüngsten Skandale rund um Governance bei den Öffentlich-Rechtlichen hatten großen Anteil daran.

Reformen sind komplex. Doch unsere Forschung zeigt, dass die Öffentlichkeit, sofern sie über entsprechende Informationen verfügt, in der Lage ist, sich an reflektierten und detaillierten Diskussionen über Struktur, Governance, Standards und Inhalte zu beteiligen. Im Kontext öffentlich-rechtlicher Medien, die von der Öffentlichkeit finanziert werden und insofern „ihr“ gehören, und in einer Welt, in der neue Formen interaktiver Medien die Beteiligung in so vielen anderen Lebensbereichen normalisiert haben, ist es eine demokratische Verpflichtung – und vielleicht sogar eine Erwartung –, dass die Öffentlichkeit in diese entscheidenden Diskussionen einbezogen wird. Wie bereits erwähnt, sind Konsultation und Engagement keine einfache Sache: Sie müssen sorgfältig durchdacht und effektiv in die breiteren politischen Entscheidungsprozesse integriert werden.

Noch wichtiger als der Prozess ist jedoch die zugrunde liegende Philosophie derjenigen, die konsultieren. Letztlich erfordert die Öffnung von Konsultationen und die Verbesserung der Art und Weise, wie die Öffentlichkeit einbezogen wird, politische Energie, Phantasie und Mut seitens der politischen Entscheidungsträger und der Rundfunkanstalten. Eine sinnvolle Einbeziehung der Öffentlichkeit ist nicht einfach, aber die Legitimität der öffentlich-rechtlichen Medien kann ohne sie nicht gesichert werden.

\*

*Lee Edwards ist Professorin für Strategische Kommunikation und Öffentliches Engagement an der London School of Economics and Political Science. Giles Moss ist Associate Professor für Medien und Politik an der Universität Leeds.* ■

## „Atemberaubend entlarvend“

### Detlef Sack und Nora Freier über Dialogformate

epd Unsere nachfolgenden Überlegungen sind veranlasst durch die Legitimationskrise des Öffentlich-Rechtlichen Rundfunk (ÖRR). Diese setzt sich aus zwei miteinander verschränkten „Strömen“ zusammen. Der evolutionäre Strom setzt sich etwa aus veränderten medialen Bedarfen, Nutzungsstilen und Symbolen, aus bürokratischen Eigenlogiken im ÖRR wie auch Verhaltensangeboten eines mediengetriebenen Akkumulationsregimes zusammen. Der zweite Strom ist derjenige der intentionalen Politik: (Rechts-) populistische Parteien, Interessengruppen und konkurrierende Medien stellen die bisherigen Regulierungen und Finanzströme des ÖRR in Frage, um ihre eigenen Interessen zu befördern. Elitennetzwerke in den ÖRR nutzen mikropolitische (Macht-)Praktiken, um sich selbst zu bereichern. Beide Ströme sind analytisch zu unterscheiden, verschränken sich aber in der öffentlichen Wahrnehmung des ÖRR und nicht zuletzt seiner gesellschaftlichen Akzeptanz. Sie münden in Reformbedarfe und Reformpolitik.

Und wie immer: Wo Reform draufsteht, ist politischer Konflikt mit Gewinner:innen und Verlierer:innen drin. Im Kontext dieser Reformbestrebungen ist unser Thema die gesellschaftliche Beteiligung an der Programmgestaltung, genauer: Aus der Perspektive der Partizipationsforschung diskutieren wir die Angemessenheit verschiedener Informations-, Dialog- und Deliberationsformate, die in den letzten zehn Jahren durchgeführt wurden. Sind es gute Beteiligungsformate? Was leisten sie (nicht)?

Auf eine Darstellung der vielfältigen Aspekte der Legitimationskrise des ÖRR verzichten wir nachfolgend, weil wir sie als bekannt voraussetzen. Wir verzichten nicht auf eine Darstellung der grundsätzlichen demokratischen Mitbestimmung im ÖRR durch „gruppenplurale“ Rundfunkräte und ihre Defizite. Wir stellen anschließend zentrale Kriterien der Beteiligungsforschung vor, die wir nachfolgend auf die Beteiligungsformate im ÖRR anlegen. Abschließend schlagen wir zwei institutionelle Varianten für eine dauerhafte gesellschaftliche Öffnung vor.

#### „Erkennbare Defizite“

Auf den ersten Blick erscheint es kurios, „neue“ Beteiligungsformate aufzusetzen. Im ÖRR erfolgt (wie in anderen gesellschaftlichen Teilbereichen auch) eine funktionale Selbstverwaltung, in der die Repräsentation und Beteiligung der betroffenen gesellschaftlichen Gruppen institutionalisiert ist. Die Rundfunkräte (inklusive

ZDF-Fernsehrat, Hörfunkrat des Deutschlandradios) haben die Funktion, die Einhaltung des gesetzlichen Sendeauftrages zu überwachen, vor allem aber die Offenheit der Sendeanstalten gegenüber dem vielfältigen gesellschaftlichen Bedarfen und Anliegen zu gewährleisten.

Dies wird durch eine gruppenpluralistische Zusammensetzung gewährleistet, das heißt durch Verbandsvertreter:innen unterschiedlicher sozialer Gruppen. Dies bringt zwei erkennbare Defizite mit sich: So ist die Staatsferne nicht immer gesichert und gesellschaftlich „neue“ beziehungsweise neu artikulierte Anliegen, etwa der Queer Community oder von People of Color, werden nicht oder nur deutlich verspätet in den Gremien repräsentiert. Aus guten Gründen (Bürger:innen sind gesetzlich verpflichtet, den ÖRR zu finanzieren) wird bei Programminhalten und -formaten ein umfassender gesellschaftlicher Repräsentationsanspruch erhoben, der aber durch gruppenpluralistische Rundfunkräte nicht oder nur teilweise eingelöst werden kann. Zumindest ist im letzten Jahrzehnt erkennbar der Eindruck entstanden, dass es weiterer Formate gesellschaftlicher Öffnung und der Anbindung an soziopolitische Bedarfe und sozio-kulturelle Vorstellungen und Erwartungshaltungen braucht.

#### „State of the art sind Losverfahren“

Um Beteiligungsformate danach zu bewerten, ob sie substantiell Bürger:innen mit ihren vielfältigen Perspektiven an gesellschaftlicher Gestaltung teilhaben lassen, haben sich mittlerweile einige Evaluationskriterien etabliert. Die Auswahl und Repräsentation heterogener Bevölkerungsgruppen ist voraussetzungsvoll. Bei offenen Dialogverfahren und Selbstrekrutierung melden sich die „üblichen Verdächtigen“ mit mittleren und hohen Graden an Einkommen, formaler Bildung, rhetorischem Geschick, kulturellem Kapital. Dies lässt sich durch aufsuchende Ansprache, die sich an statistischen Merkmalen von Bevölkerungsgruppen, an Multiperspektivität bzw. der Annahme von Betroffenheit orientiert, eindämmen.

*State of the art* sind Losverfahren, die mit einer Zufallsauswahl den Weg für eine inklusive Beteiligung ebnen. Die aktive Auswahl und Einladung an gesellschaftlichen Gestaltungsprozessen teilzuhaben, ist aber alleine kein Allheilmittel. Die Praktikabilität einer solchen Teilhabe geht oft für bestimmte soziale wie etwa prekäre Milieus nicht konform: Fehlende Bildung erschwert den Zugang

durch fehlendes Wissen – sei es inhaltlich oder formal; fehlendes Einkommen verringert die Mobilitätsmöglichkeiten oder Zeitkontingente, die notwendig sind, um an Gestaltungsprozessen teilhaben zu können. Dazu kommt oft fehlendes politisches Vertrauen, was sich nicht zuletzt in der eigens wahrgenommenen Selbstwirksamkeit ausdrückt. Auch diese faktischen Barrieren von Beteiligung gilt es – wenn Repräsentation und Multiperspektivität Ziel sind – abzubauen. Sie erfordern Wege aufsuchender Beteiligung, eine barrierefreie Prozessgestaltung und vielfältige Anreizmechanismen (Aufwandsentschädigung, Angebote für Betreuungen und Ähnliches).

### „Politische Selbstwirksamkeit“

Partizipationsformate gehören professionell durchgeführt. Prozessgestaltung- und management haben bestimmten Standards zu genügen. Diese sollen die (gleich verteilte) Meinungsäußerung, Sprechfähigkeit und Argumentationskapazität befördern, und durch Information, Expertise und Argumentation nicht nur die Bürger:innen über komplexe Sachverhalte aufklären, sondern zur Produktion von neuem Wissen (Themen, Inhalten, Medienformaten) beitragen.

Der Sinn von Beteiligungs- und Deliberationsformaten ist weder das Schaffen von Akzeptanz oder das Aufsaugen gesellschaftlichen Wissens durch die Institutionen, sondern die Förderung von Selbstwirksamkeit von Bürger:innen in unterschiedlichen sozialen Milieus durch tatsächlichen beratenden Einbezug. Sie sollen die Möglichkeit erhalten, ihre Sichtweisen, ihre Anliegen und ihre Interessen zu artikulieren, gehört zu werden und dabei mit anderen zu lernen und weitere Kompetenzen zu erwerben.

Politische Selbstwirksamkeit und das Gefühl, etwas ausrichten zu können, ist aber daran gekoppelt, dass die Ergebnisse der Beratungen auch eine tatsächliche Resonanz erfahren. Folgenlose Partizipation kann „gruppentherapeutischen Charakter“ haben, mündet aber bald in politischer Frustration.

Beim Durchgang durch die Informations-, Dialog- und Deliberationsformate, mit denen sich die Sendeanstalten gegenüber den Bürger:innen öffnen, beginnen wir mit zwei recht einfach gestrickten Formaten. Der WDR Check 2013–2015 (► <http://u.epd.de/2175>) ist ein Format der Unterrichtung, Information und unilateralen Responsivität, das heißt, die Bürger:innen fragen und der Intendant antwortet (und macht bestenfalls rhetorische Zugeständnisse). Atemberaubend entlarvend ist folgende „Dialog“-Struktur. Auf den Beitrag „Ich habe den Eindruck, dass immer mehr xxx gesendet wird“ antwortet der Intendant „Der Eindruck

täuscht“ und gibt einige Statistiken zum Besten. <http://u.epd.de/2176>) Gutwillig interpretiert lässt sich diese Frage-Antwort-Konstellation als Belehrung oder Unterrichtung einordnen. Was es nicht ist: Dialog, Teilhabe und Resonanz.

Im Zeitraum vom 19. November 2021 bis 14. Januar 2022 fand eine Online-Beteiligung zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks statt. Diese wurde von der Landesregierung Rheinland-Pfalz organisiert. Verbände, Unternehmen und Personen aus der Medienwirtschaft, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und Bürger:innen waren aufgerufen, Ideen und Vorschläge zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einzureichen. ► <http://u.epd.de/2177>

Von der AG Animationsfilm bis zum ZDF-Fernsehrat sind die Stellungnahmen dokumentiert, es finden sich auch 722 Seiten (einzeilig) mit Eingaben von Bürger:innen. Was wir – etwa im Vergleich zu den Konsultationsverfahren der EU – nicht entdecken, ist a) eine strukturierende Zusammenfassung von Stellungnahmen und Eingaben. Wer hat als Laie die Zeit, sich alle Stellungnahmen durchzulesen? Vor allem aber b) gibt es keine Information, wie und welche Konsultationsbeiträge in den Medienstaatsvertrag eingegangen sind. Der Umgang mit den Ergebnissen ebenso wie die Folgen der Konsultation sind nicht transparent.

### „Repräsentationseffekte“

Bei dieser Online-Konsultation (wie auch beim WDR-Check) fand – soweit ersichtlich – ein Selbstrekrutieren der Bürger:innen statt. Diese hat bestimmte Repräsentationseffekte: Es melden sich vor allem diejenigen zu Wort, die ein mittleres bis hohe Einkommen haben, in gesicherter Beschäftigung leben, einen hohen formalen Bildungsgrad aufweisen und ein eher hohes politisches Interesse und Vertrauen haben. Es sind also diejenigen, die ohnehin bereits in Gesellschaft und Politik aktiver und kompetenter in der Artikulation und Durchsetzung ihrer Interessen sind.

Das hat auch das dritte, ambitionierte Format in transparenter Weise eingestanden, obwohl Bemühungen unternommen worden sind, den Kreis der Teilnehmenden zu erweitern. Vom 24. November 2020 bis 14. März 2021 fand eine Online-Diskussion zur Zukunft des Fernsehens statt. Das Grimme-Institut hat gemeinsam mit der Bundeszentrale für politische Bildung (BPB) und dem Düsseldorfer Institut für Internet und Demokratie der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf (DIID) das Format „#meinfernsehen2021“ organisiert. ► <http://u.epd.de/2178> Im Vergleich zu den beiden vorgenannten Verfahren handelt es sich hier um ein gestuftes dialogisches Format, um gesellschaftliche Bedarfe und Bewertungen

zu ermitteln. Erstens haben sich die Teilnehmenden zu den Themengebieten „Information“, „Unterhaltung“ und „Zugang und Nutzung“ anhand konkreter und strukturierender Leitfragen ausgetauscht. Eine zweite offene Diskussionsphase schloss sich an. Nach einer Verdichtung der Diskussionsbeiträge zu Kernaussagen (durch Expert:innen) fand eine Abstimmung statt.

### „Aufeinander reagieren“

Was sind die qualitativen Sprünge dieses Verfahrens aus der Perspektive der Partizipationsforschung? Bürger:innen sprechen über Medieninhalte und Strukturfragen des ÖRR miteinander, sie reagieren aufeinander. Darin können sie lernen, ihre Positionen zu verändern oder aber auch sich argumentativ abzugrenzen. Dialog ist nicht immer harmonisch, ist eine Gelegenheit, Wert- und Interessenkonflikte auszutragen.

Relevanzen werden von Bürger:innen ermittelt, nicht von Intendant:innen. Die vielfältigen Positionen der Bürger:innen werden typisiert und fokussiert. Es hat hier eine expert:innenseitige Unterstützung nach einem *bottom-up* der Meinungsbildung gegeben. Abschließend erfolgt eine Abstimmung. Es gilt also weniger die lauteste oder redegewanteste Position, sondern auch die heimlich abgegebene Präferenz. Da die Rekrutierung der Teilnehmenden, den über die Verteiler der drei beteiligten Organisationen erfolgt, erhebt dieses Verfahren nicht den Anspruch, statistisch repräsentativ zu sein. Seine Geltung kann es nur durch die Aufnahme in Medienanstalten und Rundfunkräten gewinnen.

Mit dem Namen Tom Buhrow ist nicht nur der „WDR check“ verbunden (siehe oben), sondern in seine Zeit als Vorsitzender der ARD fällt der „ARD Zukunftsdialog“ 2021 (31.05.-27.06.2021 für Beiträge und Kommentare geöffnet). ► <http://u.epd.de/2179> Vor der Online-Beteiligung fand eine themensuchende virtuelle Auftaktkonferenz von 139 gelosten Teilnehmer:innen und 35 ARD-Vertreter:innen statt. Der Prozess wurde durch Diskussionen in den ARD-Anstalten begleitet. Bei einer virtuellen Abschlusskonferenz wurden die Themen und zukünftigen Schwerpunkte von 91 Bürger:innen und 18 ARD-Vertreter:innen bewertet und gewichtet. Der partizipative Mehrwert dieses Verfahrens liegt darin, Teilnehmer:innen zu lösen. Losverfahren – so sagte Marina Weisbrand sinngemäß auf dem ÖRR-Workshop am 27.02. in Berlin – beinhalten die Botschaft, „dass es auch mich selber hätte treffen können“.

Im September 2022 kündigte das ZDF an, das erste bundesweite öffentlich-rechtliche Publikums-Panel mit 50.000 bis 100.000 Menschen einzurichten, das regelmäßig zu Programmformaten und -inhalten befragt werden soll. In einem regelmäßigen Dialog und mit

aktuellen Befragungen wolle das ZDF diese prüfen und weiterentwickeln lassen. Kritisch lässt sich einwenden, dass Befragungen keinen Dialog darstellen. ► <http://u.epd.de/217a> Nun können wir – mangels Umsetzung – das Panel nicht bewerten. Kritisch an der Kritik könnte aber sein, dass die Möglichkeiten eines Panels unterschätzt werden (siehe unten).

Fasst man die Bewertung der genannten Formate aus Sicht der Partizipationsforschung zusammen, dann lässt sich eine aufsteigende Linie zur Orientierung an Qualitätskriterien der Beteiligung identifizieren, nämlich einerseits von Formaten der Unterrichtung bis hin zu denjenigen der dialogischen Wissensproduktion und Abstimmung über wichtige Themen. Andererseits wird die Selbstrekrutierung der Teilnehmenden durch Losverfahren und damit durch das Zufallsprinzip ergänzt. Da wir die Beteiligungsformate nicht im Nachgang befragt haben, ist für uns die Frage der Wirkung auf den ÖRR und der Programminhalte und -formate nicht gut zu beantworten. Hier müssen Berufenere ran, die belegen können, dass es aufgrund der Beteiligungsformate zu maßgeblichen Veränderungen bei Programminhalten und -formaten anstatt zu einem Knicken, lochen und abheften gekommen ist.

### „Themenspezifische Beratungen“

Die Debatte um Beteiligungsformate im ÖRR lässt sich durch zwei unterschiedlich gelagerte institutionelle Vorschläge bereichern, die aus der aktuellen internationalen Partizipationsforschung kommen. Das sog. „Ost-Belgien-Modell“ basiert darauf, dass ein dauerhafter, einmal im Monat tagender Rat der Bürger:innen aus 24 gelosten Teilnehmenden etabliert wird. Dieser setzt Beratungsthemen und Fragestellungen fest.

Diese werden wiederum Versammlungen von Bürger:innen behandeln (25–50), bei dem die Beteiligten gelost und entsprechend bestimmter Kriterien gewichtet werden (Alter, Geschlecht, Bildung und andere mehr). Nach dreimonatiger Beratung gehen die themenspezifischen Empfehlungen an das Parlament. Die Befassung des Parlamentes mit den Empfehlungen wird nun wiederum vom dauerhaften Rat der Bürger:innen geprüft.

Diese Model ließe sich in dem Sinne anpassen, dass Rundfunkräte themenspezifische Beratungen mit geloster Teilnehmerschaft beauftragen. Die jeweiligen Empfehlungen werden an die Sendeanstalten adressiert. Der Rundfunkrat hat das Monitoring. Entsprechend der Themen sind – nach Losung – Kriterien für eine statistische Repräsentation beziehungsweise Multiperspektivität zu beachten. Eine Frage zur „Vielfalt in der Gesellschaft“ ohne Personen zum Beispiel mit Einwan-

derungsgeschichte oder Armutserfahrungen ist eine müßige Angelegenheit. Orientiert man sich hingegen an der Panel-Initiative des ZDF (also an Legitimität durch eine hohe Fallzahl), dann bietet es sich an, an der Praxis der „Deliberative Poll“ anzuschließen.

Nach Umfragen im Panel bestimmten Themen können geloste, statistisch gewichtete Gruppen identifiziert werden, die in Präsenz oder online gemeinsam mit Expert:innen in eine informierten Beratung gebracht werden, die über mehrere Stufen laufen kann und mit Abstimmungen über Empfehlungen an die Sendeanstalt enden.

Knapp gesagt: Die institutionelle Kreativität und das Innovationspotenzial der (dauerhaft etablierten) Be-

teiligungsformate ist derzeit nicht ausgeschöpft. Gesellschaftliche Beteiligung erschöpft sich aber, wenn Bürger:innen erfahren, dass ihre Empfehlungen ignoriert werden. Enttäuschung hat dann einen Namen: „Danke für nichts“. Es ist also die Aufgabe der Sendeanstalten, Rechenschaft abzulegen, was aus den Empfehlungen ihrer Beteiligungsformate geworden ist.

\*

*Detlef Sack ist Professor für Demokratietheorie und Regierungssystemforschung an der Bergischen Universität Wuppertal, Nora Freier ist an diesem Institut als wissenschaftliche Mitarbeiterin tätig.* ■

## „High-Choice-Media-Environment“

Otfried Jarren über öffentliche Medien im neuen vorpolitischen Raum

epd Bei der anstehenden Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollte die Perspektive auf das publizistische Gesamtsystem, vor allem auf den Journalismus, gewahrt werden. Nicht allein der Erhalt, sondern die Stärkung der strukturellen Diversität des publizistischen Medienmarkts und seiner unterschiedlichen publizistischen Journalismuskulturen sollte ein zentrales Entwicklungs-, Ordnungs- und Regulierungsziel sein – normativ wie funktional. Der Journalismus sorgt für Vielfalt, sichert die Qualität der öffentlichen Kommunikation, korrigiert Falschinformationen. Die öffentlich finanzierten Medien sollten beauftragt werden, sich aktiv mit der Netz- und Social-Media-Kommunikation zu befassen. Diese bietet neue kommunikative Chancen, beinhaltet aber auch Risiken.

Die Netzkommunikation kann als ein neuer (vor-)politischer Raum von öffentlicher Relevanz verstanden werden. Diese Öffentlichkeitsebene zu erschließen, die Inputs zu verarbeiten, Formen der Kooperation mit den Akteuren auf dieser Ebene zu erproben, neue Präsentations- und Vermittlungsformate zu entwickeln – als Auftrag an die öffentlichen Medien. Dies könnte zu einer Vitalisierung des publizistischen Systems, zu Innovationen im Journalismus führen. Zugleich wird damit eine Öffentlichkeitsebene erschlossen, die demokratie- und integrationspolitisch von Bedeutung ist.

Der stattfindende Abbau im privaten Medienmarkt, die Reduktionen beim Journalismus, ist für das gesamte Mediensystem problematisch: Die Durchdringung der Gesamtgesellschaft schwindet. Der Journalismus ver-

liert an Sichtbarkeit, an Deutungskraft. Dies schwächt die Akzeptanz, das Leistungspotenzial und die Legitimität auch der öffentlich finanzierten Medien. Ein durch öffentliche Mittel finanzierter und im Markt wie in Teilen der Gesellschaft als dominant wahrgenommener Anbieter ist legitimationskritischen Anfragen ausgesetzt, aufseiten der Marktbeteiligten (Vorwurf der Marktbehinderung und -verzerrung) und aufseiten der Nutzerinnen (Kritik an Höhe der Haushaltsabgabe, Vorwurf der Staats- und Elitennähe).

### „Zuschreibungen durch Dritte“

Öffentliche Medien können ihre Legitimität nicht allein erzeugen, sie basiert auf Zuschreibungen durch Dritte. Und diese Dritten können nur andere publizistische Anbieter sein, weil dort anhaltend und professionell beobachtet und bewertet wird. Und diese Ergebnisse werden für ein allgemeines Publikum bereitgestellt in der Absicht, größtmögliche öffentliche Resonanz zu erzielen. Bewertungen auf Plattformen hingegen reichen nicht aus: Sie basieren auf Zufälligkeiten oder werden aus interesseliterten Gründen platziert. Auf Plattformen können Akteure auch anonym Mitteilungen machen, für die sich nicht rechtfertigen müssen.

Vor allem: Auf Plattformen mag ein Austausch von Meinungen und Positionen stattfinden, aber keine Diskussion, gar ein Diskurs. Für Folgekommunikation ist nicht gesorgt. Diese erfordert eine gewisse Kontinuität, setzt Auswahl, Fokussierung und Formen von Wechselseitigkeit und Moderation voraus. Mitteilungen auf

Plattformen werden zudem nicht allgemein öffentlich bekannt. Plattformen verfügen über kein Publikum, über keine dauerhaften Erwartungsstrukturen. Aber Mitteilungen auf Plattformen können öffentlich relevant sein, doch sie bedürfen der Sichtbarkeit, sie müssen Anschlusskommunikation auslösen. Hier kommt den publizistischen Medien eine zentrale Aufgabe zu: Sie müssen die Netzkommunikation beobachtbar machen, damit Meinungen und Themen von dieser Öffentlichkeitsebene reflektiert und gesamtgesellschaftlich verhandelt werden können.

### „Direkte Austauschmöglichkeiten“

Das Netz, Social Media, Streamer oder Messenger Dienste – sie alle sind attraktive neue Vermittlungsorganisationen, aber keine als Intermediär auf die Gesellschaft verpflichteten Medien. Für die Nutzerinnen aber verwischen sich die Unterschiede, weil alle Anbieter das Netz nutzen, auf den gleichen technischen (End-)Geräten agieren und Ton, Text und Bild bieten. Die bislang bekannten Unterschiede im Mediensektor, so aufgrund der Bereitstellungs- oder Distributionsformen, verschwinden.

Selbst die Bindung an Medienmarken schwindet. Die Nutzerinnen befinden sich in einem High-Choice-Media-Environment, sie können immer mehr (Aus-)Wahlentscheidungen treffen und sie werden auf unterschiedlichen Wegen „versorgt“. Sie bevorzugen einfache Zugänge, ein Maximum an Angebot, direkte Nutzungs- und Austauschmöglichkeiten.

Plattformen wie Meta oder Alphabet haben eigene Ökosysteme, die sowohl für darin agierenden Anbieter (von Produkten, Dienstleistungen oder Informationen) als auch für die Nutzer gleichermaßen zugänglich sind, etabliert. In der vernetzten Struktur finden viele von den Beteiligten selbst gewählte direkte wie indirekte (Algorithmen, Personalisierung) Austauschprozesse statt. Auf diesen Wegen werden zunehmend Medieninhalte rezipiert. Die Verknüpfung von Informationsbeschaffung, -verteilungs-, -bewertungs- und unterschiedlichen Kommunikationsprozessen macht Plattformen attraktiv. Netzwerkeffekte, Effizienz und Effektivität, sind – neben spielerischen, unterhaltenden Elementen – Assets der Plattformen.

Im Mediensektor wurde noch keine integrale Digital-, allenfalls werden Modernisierungsstrategien verfolgt, so Zielgruppenangebote, Mediatheken, Websites, Online-Formate. Im Kern kam es zu einer Angebotsausweitung und -differenzierung, zu weiteren und neuen Kanälen, aber nicht zu vernetzten Angeboten, zu Ökosystemen. Durch die Ausdifferenzierung hat sich die Konkurrenz

um Sichtbarkeit und Bekanntheit im publizistischen System verschärft, so bei den öffentlichen Anbietern.

### „Community statt Gesellschaft“

Die neuen Akteure agieren nicht nur auf Basis eigener Geschäftsmodelle, sondern sie sind mit eigenen Leitbildern in den Wettbewerb eingestiegen: Community statt Gesellschaft. Sie setzen sich von den publizistischen Medien ab, produzieren nicht selbst, ignorieren bisherige Vermittlungsstandards usw., nehmen aber einen gesellschaftlichen Vermittlerstatus in Anspruch. Sie sind im Vermittlungssystem zu Game Changern geworden. Mit ihnen etabliert sich ein Medien- und Kommunikationssystem, das sich in alle gesellschaftlichen Bereiche ausdehnt. Als Dienstleister ermöglichen sie immer mehr Anwendungen, versprechen sie Neues: Virtualität, Mobilität, Transaktionen. Es vollzieht sich ein Transformationsprozess von einem publizistischen Medien- zu einem allgemeinen Kommunikationssystem, ein Wandel von der Medien- zur Kommunikationsgesellschaft.

Dieser Wandel ist eine funktionale Notwendigkeit. Die sich immer schneller differenzierende, mobile, dynamische, individualisierte Gesellschaft benötigt ein differenziertes, mobiles, individualisierbares und von Individuen direkt (be-)nutzbares Medien- und Kommunikationssystem. Benötigt wird ein integriertes sozio-technisches System, für die Selbstorganisation, die Informationsbeschaffung wie den -austausch, für alle möglichen Formen an Kommunikation oder für Transaktionen. Und in diesem Kommunikationssystem bedarf es gemeinwohlorientierter Akteure: als Anbieter von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse und als kritischen Reflexionsinstanzen.

Mit der Kommunikationsgesellschaft kommen nicht nur neue Akteure ins Spiel, sondern etablieren sich neue gesellschaftliche Vorstellungen und Leitbilder: Sharing, Community, Netzwerk, Beteiligung, Selbstorganisation. Doch was ist damit gemeint, jenseits der ökonomischen Absichten der Betreiber, die diese Begriffe werblich verwenden? Was davon ist für die Demokratie oder die Gesellschaft geeignet – gemeinschafts- wie gemeinwohndienlich? Diese Leitbilder wie die Plattformkommunikation bedürfen der kritischen Reflexion, der Debatte. Das geschieht sichtbar nicht auf Plattformen, ist Sache der publizistischen Medien, sollte zu einem neuen Auftrag der öffentlichen Medien werden.

Die empirisch begründeten Sorgen um die öffentliche Kommunikation unter Plattformbedingungen nehmen zu: Manipulationen, Fake News, Hate Speech. Zur Problemanalyse sei auf das Papier der Nationalen Akademie Leopoldina „Digitalisierung und Demokratie“ (2021) und

die Analyse „Mensch und Maschine. Herausforderungen durch Künstliche Intelligenz“ (2023) des Deutschen Ethikrats verwiesen. In beiden Papieren werden Regulierungsmaßnahmen gefordert. Regulierung allein aber reicht nicht aus. Es bedarf einer stärkeren Perspektive auf Entwicklungsmaßnahmen, der Etablierung neuer Angebote.

### „Organisation von Folgekommunikation“

Aber die müssen nicht, wie der Ethikrat es fordert, von einer neuen Institution erbracht werden. Im Gegenteil: Für die Analyse, Bewertung und Diskussion der Netzkommunikation bedarf es vor allem des Journalismus und der publizistischen Medien. Die Reform des öffentlichen Rundfunks bietet eine Chance: Sie liegt in der aktiven Auseinandersetzung mit der Netzkommunikation als Auftrag an die öffentlichen Medien.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte zu einem öffentlichen Medienhaus entwickelt werden, das sich mit dem digitalen Transformationsprozess befasst – inhaltlich und technisch. In diesem Verständnis wären ihm neue Aufgaben zuzuweisen wie Web Watching, Aggregator, Netzwerkmanager für die Organisation von Folgekommunikation.

Es geht unter den Bedingungen eines wachsenden digitalen Plattformanbietermarktes und eines High-Choice-Media-Environments aufseiten der Nutzerinnen um die Sichtbarmachung der Unterschiede zwischen publizistischen beziehungsweise journalistischen Leistungen und anderen Formen der Kommunikation. Dies sollte mittels einer inhaltlichen Angebotsstrategie und neuer Vermittlungsformen durch das öffentliche Medienhaus erfolgen: Durch die Auseinandersetzung mit der Netz- und Social-Media-Kommunikation in einem eigenen Angebot werden journalistische Leistungen erfahrbar.

Die Netzkommunikation in ihrer ganzen Breite als Gegenstand der journalistischen Analyse und Darstellung: Anbieter, Angebotsformen, Formate, Inhalte. Nicht Ignoranz gegenüber oder selektiver Umgang mit den vermeintlichen „Geräuschen“ in den Social-Media-Kanälen, sondern die Beachtung der Mitteilungen, deren Sichtbarmachung und die Organisation von Anschlusskommunikation darüber sowohl in neuen wie in alten Angeboten. Publizistische Medien sollten als erste Adresse der öffentlichen Kommunikation sichtbar bleiben.

Anders formuliert: Es muss aus normativen und funktionalen Gründen heraus verhindert werden, dass die Vermittlungsnormen und -regeln der Plattformen als maßgeblich angesehen werden oder sich durchsetzen. Es gilt zu verhindern, dass Plattformen zur Voraussetzung

für publizistische Unternehmen und den Journalismus werden, weil sie diese für die Distribution von Inhalten, für die Refinanzierung et cetera nutzen müssen. Es gilt erst recht zu verhindern, dass die mediale, journalistische Logik durch die Plattformlogik weiter überwölbt wird, es also zu einem zunehmenden Anpassungs- und Angleichungszwang aufseiten der Medien gegenüber Plattformen kommt.

### „Spezifische Leistungserbringung“

Der Unterschied zwischen Web- und Plattformkommunikation und publizistischer Medienleistung sollte durch eine spezifische Leistungserbringung der öffentlichen Medien, durch eigene Angebote, sichtbar gemacht werden (Watching). Das öffentliche Medienhaus sollte sich auf die Web- und Social-Media-Kommunikation beziehen, diese beobachten, verarbeiten und analysieren. Denn die ist relevant, sie repräsentiert den (neuen) vorpolitischen Raum unserer Gesellschaft. Diese schwach strukturierte und gering formalisierte Öffentlichkeitsebene sollte erschlossen, Mitteilungen und Themen von dort verarbeitet (Aggregation), zudem Formen der Anschlusskommunikation ermöglicht werden (Netzwerkmanagement). Webwatching, Aggregator, Netzwerkmanager – als Auftrag für die öffentlichen Medien. Es gilt, die wachsende gesellschaftliche Vielfalt zu erfassen und für die öffentliche Debatte nutzbar zu machen.

Während die traditionellen Massenmedien auf den Nationalstaat fokussiert, dabei dominant auf politische (Geltungs-)Räume und nachrangig auf das soziokulturellen Lebenswelten ausgerichtet sind, und dies durch Repräsentation von korporativen und kollektiven Akteuren auf Basis eines eigenen (journalistisch-professionellen) Selektionsprogramms in hoch aggregierter Weise leisten, erscheint die Social-Media-Kommunikation entgrenzt, vorrangig auf das soziokulturelle Leben orientiert: bunt, vielfältig und widersprüchlich. Plattformen ermöglichen Selbstpräsentationen, Interessenanmeldungen, kritische Anfragen, Austausch über alle möglichen Dinge. Die etablierten Auswahlroutinen (Nachrichtenwerte) der Medien greifen für diese Öffentlichkeitsebene nicht.

### „Gesellschaftliche Umbruchzeit“

Im Netz und auf Plattformen findet aber auch öffentlich relevante Kommunikation statt. Mit der Brille der Nutzer auf die traditionellen Medien geschaut: Publizistische Medien stellen das Fremde dar. Journalisten beobachten aus der Perspektive von Institutionen und ihren Akteuren, orientieren sich an deren Verarbeitungs- und Prozesslogiken. Publizistische Medien selektionieren, aggregieren und kanalisieren in Richtung auf Entscheidungen, sie

zielen dabei vorrangig auf politische Relevanz und damit auf Gesamtgesellschaft ab. Wo bleibt der Blick auf Suchprozesse, den Einzelnen oder eine Gruppe?

Social Media ermöglicht individuelle Selbstdarstellung, die Herstellung von Gemeinschaften, das Austauschen, das Suchen. Diese Kommunikation ist vielfach nicht in den Sphären von etablierten Organisationen, Institutionen oder Entscheidungen angesiedelt. Es handelt sich um Such- und Austauschprozesse in unterschiedlichen sozialen Formationen und Formen. Von der Zielsetzung her entsprechen viele Kommunikationsformen auf Plattformen der Privat- oder Gruppenkommunikation, also Angeboten binnenorientierter Medien, wie wir sie aus historischen Umbruchzeiten kennen: der bürgerlichen Revolution, der Arbeiterbewegung oder den Neuen Sozialen Bewegungen.

Heute sind wir wieder in einer gesellschaftlichen Umbruchzeit. Binnendiskurse, Selbstverständigung, Werbung für die eigenen Ideen und anderes finden wir jetzt in der Netzkommunikation. Die Prozesse sind, im Unterschied zu denen vormaliger Zeiten, nun aber für viele direkt sichtbar, Beteiligung ist möglich. Mit den Beteiligungsmöglichkeiten sind Hoffnungen verbunden: Man kann Zuspruch erhalten, Aufmerksamkeit und Reichweite erzielen, erfolgreich Interessen anmelden, Entscheidungen beeinflussen. Man kann als Influencerin oder Influencer sich Geltung verschaffen.

### „Input-Überschuss“

Formen der Netz- und Social-Media-Kommunikation repräsentieren einen vorpolitischen Raum, sie konstituieren neue, vernetzte Öffentlichkeitsebenen mit ihren eigenen Akteuren, Themen, Interessen und Deutungen. Diese Ebene sollten als eine eigenständige gesellschaftliche Kommunikationsebene, als neuer vorpolitischer Raum, verstanden werden. Es ist ein Raum, der bislang nur partiell von den Medien und den anderen gesellschaftlichen Intermediären beachtet, aber nicht integral behandelt, wird. Dabei ist er demokratie- und gesellschaftspolitisch von Bedeutung. Hier zeigt sich gesellschaftlicher Wandel, hier bilden sich Themen, werden Anforderungen an gesellschaftliche Akteure formuliert. Hier etablieren sich neue Kommunikationsweisen, bilden sich Regeln und Normen aus. Sie zu kennen, sich mit ihnen (kritisch) auseinanderzusetzen, kann zur Zivilisierung von Debatten und zum Normwandel beitragen.

Vor allem aber: Auf dieser Öffentlichkeitsebene wächst das Volumen an Mitteilungen und Meinungen stark. Diesem hohen Output, der zudem hochgradig dezentralisiert erfolgt, stehen bislang äußerst begrenzte Beobachtungs-, Verarbeitungs- und Vermittlungskapazitäten aufseiten

der etablierten Medien gegenüber. Auch andere gesellschaftliche Organisationen haben das Problem, die vielen Mitteilungen wahrzunehmen und zu verarbeiten. Die Netz- und Social-Media-Kommunikation erzeugt einen Input-Überschuss.

Input-Überschuss ist zwar kein neues Phänomen, nun aber wird dieser Überschuss nicht nur von korporativen oder kollektiven (und somit von professionellen und bekannten) Akteuren erzeugt, sondern zudem von Einzelnen, Gruppen oder Netzwerken. Diese Ebene der Öffentlichkeit findet bislang in den publizistischen Medien kaum Aufmerksamkeit, sowohl was den Input anbetrifft, aber ebenso betrifft das den Throughput, also die Sichtbarkeit der gesellschaftlichen Verarbeitungsprozesse aus dieser Öffentlichkeitsebene.

### „Verdruss- und PR-Kommunikation“

Das Beobachtungs- und Verarbeitungsproblem wird umso größer, je stärker die Medien und der Journalismus an Ressourcen einbüßen, sie sich auf der Fläche zurückziehen. Der Input-Überschuss führt zu sinkenden Beobachtungsmöglichkeiten und -chancen für die Bürger, zu einem medialen Sichtbarkeits- und zudem zu einem gesellschaftlichen Responsivitätsproblem. Und das sowohl aufseiten von Organisationen als auch bei den sich einbringenden Bürgerinnen.

Die Nichtbeachtung führt vor allem bei den Bürgern zu Frust: Wieso erhalten wir keine Rückmeldung? Ohne Rückmeldung zu sein treibt abweichendes Verhalten voran, um Aufmerksamkeit zu erhalten. Nichtbeachtung befördert Verdrossenheit über öffentliche, über eine tatsächliche wie vermeintliche Ignoranz „bei denen da oben“ - in Medien und Politik. Und bei den Organisationen nehmen, weil man die zahllosen Mitteilungen als Inputs nicht verarbeiten kann, die PR-Maßnahmen zu. Verdruss- und PR-Kommunikation wachsen stetig an, setzen Spiralen in Gang.

Die Beobachtung, die Aggregation von Themen und Meinungen und deren Einbezug in mediale Angebote sollte eine eigene Aufgabe öffentlicher Medien sein. Für das Webwaching sollten neue Tools entwickelt werden, die auch der Interaktion mit Nutzerinnen dienen. Selektion und Aggregation von Themen und Meinungen, deren Publikation beziehungsweise Vermittlung als neue öffentliche Aufgabe. Auf dieses Angebot können auch andere Akteure, so Medien, zurückgreifen oder sich beziehen. Auf diese Weise würde Anschlusskommunikation in vielfältiger Form ermöglicht.

Der Auftrag an die öffentlichen Medien wäre, die Unterschiede und die Qualitäten zwischen Plattform- und Medienkommunikation sichtbar werden lassen. Durch



Auswahlentscheidungen, Thematisierung und Formen der Anschlusskommunikation können Mitteilungen aus dem Netz einen (eigenen) Relevanzstatus erlangen. Der bietet Anreize für Akteure, ihre Mitteilungen zu adressieren, sich beobachtbar zu machen, um mediale und allgemeine Aufmerksamkeit zu finden. Durch ein derartiges publizistisches Angebot kann für eine sichtbare Beachtung dessen gesorgt werden, was ansonsten unbeachtet bleiben würde. Institutionelle Beobachtungs- und Wahrnehmungserwartungen sollten Akteure motivieren, zielgerichtet zu kommunizieren.

Die öffentlichen Medien sollten differenzierte Beobachtungs- und Selektionsstrategien verfolgen und entsprechend vielfältige Angebote in einer (binnenorganisational) vernetzten Weise bereitstellen. Damit würde ein differenziertes, auf unterschiedliche Formen von Beobachtung und Responsivität ausgerichtete, öffentliches Medienhaus sichtbar. Neben Effekten wie Aggregation, Verbesserung der Responsivität, der Ermöglichung von Vernetzung und Anschlusskommunikation kann durch den Austausch mit Akteuren im Netz und

auf Plattformen zudem ein Beitrag zur Zivilisierung der Social-Media-Kommunikation und zur Regelbildung geleistet werden. Das trägt auch zur Medienkompetenzförderung bei.

Schließlich können im öffentlichen Medienhaus zu Meinungen und Themen aus der Netz- und Social-Media-Kommunikation punktuell wie dauerhaft lokale wie überregionale Debattenräume eröffnet werden, mit Moderation und unter Einbezug von Dritten. Hier bringen die öffentlichen Medien Stärken mit: sie sind dezentral organisiert, in den Regionen verankert, und sie verfügen über Erfahrungen in der Online- und Offline-Kommunikation.

\*

*Otfried Jarren war von 1995 bis 2001 Direktor am Hans-Bredow-Institut für Medienforschung der Universität Hamburg und von 2008 bis 2016 Prorektor Geistes- und Sozialwissenschaften der Universität Zürich. ■*

## „Stichwort Vielfalt“

### Olaf Steenfadt über ein medienpolitisches Missverständnis

epd Es ist fast so, wie mit der Freiheit. Der Begriff Vielfalt ist so gewichtig und gleichzeitig so schillernd, missverstanden und missbraucht, dass er fast schon zum Unwort, jedenfalls aber als Kandidat für einen Floskel-Preis taugt. Keine medienpolitische Rede kommt ohne das V-Wort aus und tatsächlich ist Pluralismus eine Säule der Meinungs- und Medienfreiheit und genießt damit Verfassungsrang. Gleichzeitig ist Vielfalt natürlich ein konstituierendes Element des Föderalismus und wird gerade in diesem Zusammenhang regelmäßig als Argument angeführt. Vielleicht sollte es besser heißen: instrumentalisiert. Zum Beispiel geschieht das gerade, um das als übergriffig empfundene Bemühen der Europäischen Kommission abzuwehren, sich in die Medienregulierung einzuklinken und damit vielleicht die Kompetenzen der deutschen Bundesländer anzutasten. Das würde angeblich die Vielfalt und damit unsere Demokratie bedrohen!

Vielfalt wird auch immer gern bemüht, um Redundanzen zu rechtfertigen. Warum sonst sollten sich 16 Rundfunkreferent:innen in den 16 Staats- und Senatskanzleien regelmäßig zusammenraufen, damit dann 16 Regierungschefs unterschreiben und noch 16 Parlamente zustimmen, sodass dabei schließlich ein einziger Staatsvertrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk herauskommt? Warum sollten auf dieser Grundlage dann drei nationale Systeme und neun Landesrundfunkanstalten nebeneinander her werkeln, wenn nicht der Vielfalt wegen?

#### „Medienpolitisches Schlaraffenland“

Dem wäre eigentlich nichts hinzuzufügen, wenn wir nach wie vor im medienpolitischen Schlaraffenland des vergangenen Jahrhunderts leben würden. In dem war Vielfalt ja immer ein Freifahrtsschein für mehr – für mehr Geld, für mehr Programm, für mehr und größere Institutionen – und höchstrichterlich abgesichert. Gibt es etwa Widerspruch? Wir sehen uns in Karlsruhe.

Diese Zeiten sind offenbar vorbei. Digitalisierung, Pandemie, Patricia Schlesinger und der Ukrainekrieg haben sich zu einem perfekten Sturmtief aufgetürmt, das die bundesdeutsche Medienpolitik kräftig durchrüttelt. Plötzlich wird klar, dass allseits gespart werden muss und auch Vielfalt ihre Grenzen hat. Aber wo verlaufen diese Grenzen genau, wer setzt sie und nach welchen konkreten, transparenten Kriterien? Das bleibt weitgehend unklar und entlarvt den Vielfaltsbegriff, zumindest so wie er oft verwendet wird, als Schimäre.

Besonders deutlich wird das, wenn man die Senderchefs danach fragt, was eigentlich verzichtbar wäre und was nicht. Wenig überraschend hält der ZDF-Intendant sein Haus für unverzichtbar. Sein Argument, man ahnt es, ist Vielfalt und als Beispiel führt er die Nachrichten an. Das Nebeneinander von „Heute“ und „Tagesschau“ sei für den Medien- und Meinungspluralismus in unserem Land ungemein wichtig. Außerdem nennt er noch die Landtagswahlberichterstattung. Was er klugerweise nicht erwähnt, sind die beiden Boulevardmagazine von ARD und ZDF, die jeden Wochentag gegeneinander senden, die parallele Übertragung der Queen-Bestattung oder den gesamten Show-, Film- und Serienbereich. Wie viel Vielfalt darf es denn da sein und was kann weg? Und wer entscheidet das? Auf welcher Grundlage?

#### „Gegenläufige Logik“

Die ARD bemüht derzeit die gegenläufige Logik, wenn es um eine mögliche Verschlingung des Verbundes geht. Zum Beispiel könne man doch die verschiedenen Gesundheitsmagazine der dritten Fernsehprogramme verschmelzen, weil eine Arthrose in Bautzen ja genauso unangenehm sei, wie in Bitburg.

Wie das identische Argumente in genau entgegengesetzte Richtungen genutzt wird – entweder um vorhandene Redundanzen zu zementieren, oder um genau diese zu schleifen – ist entlarvend, denn es illustriert vor allem Willkür. Umgekehrt ließe sich doch gerade in der Dualität von ARD und ZDF vieles verschlanken, während in der föderalen Fläche – Stichwort Vielfalt – oft noch Luft nach oben wäre. Wenn man der aktuellen Argumentation der Senderchefs folgt, wird jedoch nach Belieben und mit vielerlei Maß gemessen. Auf der nationalen Bühne müssen demnach die Doppelstrukturen von ARD und ZDF – der publizistischen Vielfalt wegen gern auch doppelt und dreifach – unbedingt erhalten werden, während Ressourcen in den Landesrundfunkanstalten mit demselben Argument abgebaut und zu bundesweiten Angeboten zusammengelegt werden sollen (diese Zentralisierung ist im Übrigen auch das genaue Gegenteil von föderaler Maxime und Vielfaltssicherung).

#### „Selbsterhaltungsinteressen“

Vor allem aber, so scheint es, dient das Vielfaltsargument den Selbsterhaltungsinteressen der verschiedenen Akteure. Je weniger konkret es definiert ist, desto kreativer lässt es sich einsetzen. Natürlich kann man einfach mal behaupten, dass die parallele Berichterstattung zweier

öffentlich-rechtlicher Systeme von jeder Landtagswahl – mit jeweils großem Aufwand – einen Mehrwert hat. Aber worin genau liegt denn dieser Mehrwert? Wäre es nicht, beispielsweise, von echtem Mehrwert, wenn eines der beiden Systeme stattdessen seine Wahlstudios zu gegebenem Anlass in den großen europäischen Städten aufbauen würde? Der Ausgang einer Parlamentswahl in Polen oder Italien hat doch möglicherweise größere Auswirkungen auf uns alle, als eine Bürgerschaftswahl in Bremen (die ja weiterhin breit und bundesweit übertragen würde). Doch wer bemisst und entscheidet das eigentlich nach welchen Kriterien? Das bleibt offen und niemanden scheint das zu stören.

Natürlich kann man einfach mal behaupten, die Binnenkonkurrenz von ARD und ZDF sei besonders wichtig, um die Qualität im Journalismus aufrechtzuerhalten. Aber ist das wirklich so? Macht ein Nachrichtenreporter seinen Job deswegen besonders gut, weil er weiß, dass eine Kollegin von der Schwesteranstalt an derselben Story arbeitet? Ist die Nachrichtenauswahl am Tag so unterschiedlich, dass echte Vielfalt entsteht? Und vor allem: gibt es da nicht noch andere, kommerzielle

Qualitätsmedien, mit denen man sich im publizistischen Wettbewerb messen kann?

Gerade der Blick über den öffentlich-rechtlichen Tellerrand hinaus lässt das Vielfaltsthema als komplett absurd erscheinen. Nicht nur ARD und ZDF definieren nämlich Vielfalt ausschließlich im Binnenverhältnis, so als gäbe es keinen Medienmarkt außerhalb. Auch das Mandat und damit der Blick der Landesmedienanstalten erstreckt sich nur auf den kommerziellen Rundfunk, so als gäbe es wiederum ARD, ZDF und Deutschlandradio gar nicht (anders als zum Beispiel beim britischen Regulierer Ofcom, der auch die BBC mit umfasst).

Und die traditionelle Printpresse kommt in der Betrachtung erst recht nicht vor, weil die Verlegerverbände immer noch mit ihrem ganz eigenen Verständnis von Vielfalt durchkommen. Das definiert sich nämlich schlicht durch die Abwesenheit von Regulierung, denn alles andere würde ja angeblich die Pressefreiheit bedrohen.

#### „Kommunizierende Röhren“

Auch das schlichte Argument, das separate Nebeneinander dieser drei Systeme – einfach aufaddiert (öffentlich-rechtlich + kommerzielle Sender + gedruckte Presse) – garantiere per se schon Vielfalt, taugt im digitalen Zeitalter nicht mehr, im Gegenteil. Was früher noch mit Wohlwollen als System von kommunizierenden Röhren (im Rundfunk ganz wortwörtlich) durchging – und im Übrigen bis heute noch immer genauso reguliert wird, ist im Internetzeitalter endgültig und untrennbar, weltweit verschmolzen. Das gilt für die Angebots- genauso wie für die Nutzerseite.

Was technisch schon längst Realität ist, bedingt jedoch auch einen medien- und digitalpolitischen Paradigmenwechsel, den die Europäische Kommission inzwischen einleitet und der auf der Ebene der deutschen Kirchturnpolitik entweder noch gar nicht angekommen ist oder geflissentlich abprallt – man ahnt es: der Vielfalt wegen!

Medienvielfalt lässt sich nur aus einer Gesamtbetrachtung des Marktes heraus definieren – übrigens auch im ureigenen Interesse der öffentlich-rechtlichen Sender, denn nur daraus schöpfen sie letztendlich ihre Legitimation. Konkrete Beispiele dafür sind das Zeitungssterben in der Fläche und medienökonomische Konzentrationstendenzen auch über Ländergrenzen hinweg, die dem Gründungsmantra von ARD und ZDF – nämlich Marktversagen zu kompensieren und informationelle Grundversorgung zu gewährleisten – ganz neue Aktualität verleihen.

Anzeige



**LÄUFT**

**DER PROGRAMMSCHAU-  
PODCAST VON**

**epd medien**

 Grimme  
Institut



Deshalb ist der nun eingesetzte Zukunftsrat zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch eine Chance, den Blick zu weiten und damit auch den bisherigen Pfad der zerklüfteten und überholten, komplett intrinsischen Bedarfsermittlung zu verlassen. Über Sonntagsreden und Einzelinteressen hinaus funktioniert Vielfaltssicherung qua Definition nur gesamtheitlich, extrinsisch und auf der Grundlage von messbaren, transparenten Kriterien.

Gelingt das, könnten nicht nur die öffentlich-rechtlichen Sender, sondern wir alle davon profitieren.

\*

*Olaf Steenfadt ist Journalist und leitet das Global Media Registry, eine gemeinnützige Gesellschaft zur Förderung von Transparenz und Teilhabe im Informationssektor. ■*

Anzeige

# epd Film auf Ihrem Smartphone oder Tablet



## Die epd Film-App

Mit tollen  
Zusatzfunktionen,  
Bildergalerien und  
aktuellen Filmtrailern

Hier Mini-Abo bestellen:  
[www.epd-film.de/](http://www.epd-film.de/)  
online



Sie haben epd Film abonniert? Dann ist  
die Nutzung der Digitalausgabe für Sie inklusive.  
Wie's funktioniert finden Sie auf  
[www.epd-film.de/app](http://www.epd-film.de/app)

epd  
**film**  
MEHR WISSEN. MEHR SEHEN