

Stellungnahme zur Anhörung des
Ausschusses für Kultur und Medien
im Landtag Nordrhein-Westfalen

*Antrag der FDP-Fraktion
„Für einen starken, aber schlanken
öffentlich-rechtlichen Rundfunk“*

PROF. DR. CHRISTOPH BIEBER

Research Professor
Digital Democratic Innovations

–
T +49 234 95315023
christoph.bieber@cais-research.de

www.cais-research.de

TWITTER
@drbieber | @CAISnrw

Bochum, den 11.04.2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit zur Teilnahme an der o.g. Anhörung am 20. April 2023. Die im Fraktionsantrag behandelten Themen berühren mein Interesse an der digitalen Zukunft einer öffentlich-rechtlichen Medienversorgung in Deutschland, weshalb ich gerne einige Aspekte kommentieren möchte.

Dabei werde ich nur auszugsweise auf die Überlegungen der Fraktion eingehen. Ich stelle dabei im Wesentlichen drei Aspekte in den Vordergrund: **(1) Allgemeine Überlegungen zu einer „Modernisierung“** der öffentlich-rechtlichen Medienangebote, **(2) die knappe Skizzierung von Neuregelungen für die Rundfunkaufsicht** sowie **(3) die Bezüge zur Entwicklung von Mediensystemen im internationalen Vergleich.**

(1)

Obwohl der Fraktionsentwurf die Modernisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Mittelpunkt stellt, findet sich in der Darlegung der „Ausgangslage“ eine sehr starke Fokussierung auf die sehr traditionellen Hörfunk- und Fernsehangebote, die das

Angebotsspektrum des ÖRR in Deutschland zwar noch dominieren, die aber inzwischen auch von vielfältigen digitalen, nicht-linearen Angeboten ergänzt und erweitert werden.

Hier wirkt die „Entwicklungsgarantie“ als Modernisierungsmotor, demzufolge die Inhalte öffentlich-rechtlicher Anbieter auf den jeweils zugänglichen Übertragungswegen und Plattformen verfügbar gemacht werden sollen. Den daraus resultierenden „dynamischen Rundfunkbegriff“ gilt es nun in digitale Medienökosysteme zu übertragen und neue Formate und Strukturen für eine funktionierende, resiliente demokratische Öffentlichkeit zu entwickeln. Dass sich in dieser Situation neue Wettbewerbssituationen zwischen öffentlich-rechtlichen Anbietern und privatwirtschaftlich agierenden Medienunternehmen ergibt, ist klar und wird auch in der entsprechenden medienökonomischen Forschung sowie im internationalen Vergleich von Mediensystemen berücksichtigt. Allerdings sind die Perspektiven dabei nicht auf einseitige Kürzungen, Fusionen oder Privatisierungen ausgerichtet – die im vorliegenden Antrag dazu geäußerten Vorschläge zielen jedoch an den aus der digitalen Medienentwicklung abzuleitenden Herausforderungen vorbei und verzichten auf eine ausdrückliche Einbeziehung digitaler, nicht-linearer Angebote, Kooperationen oder Innovationen durch bzw. unter Beteiligung öffentlich-rechtlicher Medienanbieter.

Eher geschieht das Gegenteil: Der Antrag formuliert an verschiedenen Stellen Vorschläge, die zu einer fortschreitenden Zentralisierung von Angeboten raten (z.B. Fusion von Anstalten, Schaffung zentraler Aufsichtsgremien, gemeinsames Beschaffungswesen), die dem Trend zu einer durch Digitalisierungseffekte beschleunigten Dezentralisierung entgegenstehen. Dabei werden selbst im Kern der digitalen Medienökonomie Tendenzen zur Zentralisierung bzw. Monopolisierung kritisch betrachtet und es zeigen sich immer deutlicher die Folgen einer Konzentration auf wenige übermächtige Tech-Konzerne. Während in diesem Bereich immer häufiger dezentrale Gegenentwürfe diskutiert werden (z.B. dezentrale autonome Organisationen oder das so genannte „federated universe“, auch „Fediverse“), folgt der vorliegende Antrag einem vergleichsweise einfachen Schema von Rückbau und Einengung.

Vielmehr können dezentrale Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Chance und Ausgangspunkt für neue, weiterreichende Kooperationen und Synergien genutzt werden, um ein zeitgemäßes Angebot auch für jüngere Publika zu entwickeln, die mittels traditioneller Formate immer weniger zu erreichen sind. Exemplarisch haben sich die Potenziale zuletzt etwa im Zuge der Twitter-Übernahme durch Elon Musk gezeigt – die Orientierung auf eine dezentrale Plattform wie „Mastodon“, die ähnliche Funktionalitäten bereit hält wie der kommerzielle Kurznachrichtendienst, aber eben nicht zentral steuerbar ist, deutet an, welche

Art von Kooperationen für „public service media“ interessant sein können. Gerade der Austausch und die Zusammenarbeit mit nicht-kommerziellen Akteuren und Plattformen bietet viele Chancen für eine Neuerfindung öffentlicher Räume unter den Bedingungen der Digitalisierung. Besonders durch die noch immer sehr starke Orientierung öffentlich-rechtlicher Medien auf die linearen Kanäle Hörfunk und Fernsehen erschwert jedoch die Anbahnung digitaler Innovationen. An dieser Stelle setzt der Fraktionsantrag mit seiner „Traditionsorientierung“ kein Signal in Richtung einer echten Modernisierung öffentlich-rechtlicher Medienräume – und dabei nennt der FDP-Antrag mögliche Bedrohungen für demokratische Systeme, die ihre Wurzeln in der digitalen Kommunikation haben (z.B. beim ausdrücklichen Hinweis auf die Verbreitung von „Fake News“).

Doch längst gibt es weiterreichende, innovative Ansätze: So deutet die internationale Zusammenarbeit im Rahmen des „Public Spaces Incubator“ (ZDF, RTBF/Belgien, CBC/Kanada, SRG/Schweiz; unter Koordination einer Non-Profit-Organisation mit Sitz in den USA) an, dass auch öffentlich-rechtlich getragene Entwicklungen auf digitale Medienöffentlichkeiten zielen können. Es geht dabei um die Entwicklung und den Test neuartiger Formen des plattformübergreifenden, inhaltsorientierten Dialogs zwischen Medienanbieter:innen und -nutzer:innen. Auf Basis offener Software, Standards und Protokolle wird in einem neuartigen Projektverbund an den Grundlagen zukünftiger öffentlicher Kommunikation gearbeitet – ein immens wichtiges Signal dafür, dass die Produktion und Verbreitung klassischer, redaktionell gebundener Medieninhalte bei weitem nicht die einzigen öffentlich-rechtlichen Beiträge für ein digitales Medienökosystem sein müssen.

Auch Verweise auf die im Antrag zitierten „Denkanstöße“ (Buhrow, Liminski) tragen hier nicht zur Klärung bei, da beide Impulse selbst noch sehr vage bleiben und allenfalls künftige Arbeitsschwerpunkte benennen – keineswegs finden sich dort „fertige“ Modernisierungskonzepte, die lediglich noch umgesetzt werden müssten. Generell ist diese „Ungenauigkeit“ ein Problem des Fraktionsantrags – es fehlt eine solide, detailtiefe und sorgfältig argumentierte Verbindung zwischen der breit angelegten „Diagnose“ und den im zweiten Abschnitt des Antrags formulierten Beschlussvorschlägen.

(2)

Bei den meisten Anfragen, Strategiepapieren oder Anhörungen zur Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks steht der Bereich der Aufsichtsgremien nicht im Mittelpunkt des Interesses. Auch im vorliegenden Fall wird die „Stärkung der Aufsicht“ nur unspezifisch angesprochen (vgl. „Ausgangslage“, S. 3) und ebenso vage in eine Forderung nach „verbesserten internen Kontrollmöglichkeiten“ und „eine unabhängige externe Aufsicht nach BBC-Vorbild“ übertragen (vgl. „Beschlussfassung“, S. 4).

Als ehemaliges Mitglied des WDR-Rundfunkrates (2013-2017) habe ich mich bereits mehrfach mit einer Modernisierung der Aufsichtsgremien auseinandergesetzt, als Folge der letzten Anhörung im Landtag vom März 2021 ist dazu eine Publikation entstanden, in der ich wesentliche Aspekte erörtert habe. Zentrale Punkte sind hier insbesondere eine Verjüngung der Gremienmitglieder sowie eine Stärkung der Digitalexpertise.¹ Darauf möchte ich an dieser Stelle nicht weiter eingehen – allerdings deutet sich damit schon an, dass eine „Stärkung der Aufsicht“ und „verbesserte interne Kontrollmöglichkeiten“ nicht einfach verfügt werden können. Hier hätte es konkreter und ausführlicher Hinweise bedurft, um diese Forderungen qualifiziert bewerten zu können.

Auf Basis des vorliegenden Antrags kann hier nur recht allgemein entgegnet werden. Was genau ist damit gemeint? Sicher hat der RBB-Skandal gezeigt, dass hier die internen Aufsichtsroutinen nicht funktioniert haben. Gleichwohl ist die dezentrale Organisation der Aufsichtsgremien aber durchaus eine Stärke des öffentlich-rechtlichen Systems in Deutschland, da hier die Aktivitäten der Medienanbieter „aus der Nähe“ begleitet und politisch-gesellschaftlich entlang regionaler Schwerpunkte gestaltet werden kann. Struktur und Organisation zur Repräsentation gesellschaftlicher Gruppen sind auf der Grundlage komplexer gesetzlicher Regelungen gestaltet, aber diese folgen dem übergeordneten Ziel einer staatsfernen Einbettung in das demokratische Gemeinwesen. Das ist aufwändig und kompliziert, aber das trifft zum Beispiel auch auf das deutsche Wahlrecht zu – das im internationalen Vergleich immer noch als besonders „gerecht“ gilt.

Die Diskussion um eine „Stärkung“ der Gremien bzw. vor allem einer „Professionalisierung“ und Unterstützung der Gremienmitglieder gibt es schon länger – gerade der WDR hat durch die

¹ Bieber, Christoph (2022): Rundfunk, Räte und Repräsentation im digitalen Medienraum. In: Eilders, C./Gerlach, F. (Hg.) #meinfernsehen2021. Partizipationsverfahren zur Zukunft des öffentlich-rechtlichen Fernsehens. Baden-Baden: Nomos. S. 63-72.

Einrichtung eines Gremienbüros oder die Weiterbildung von Gremienmitgliedern hier bereits wichtige Schritte eingeleitet, die bei anderen Anstalten noch ausstehen. Spannender ist im vorliegenden Antrag die Forderung nach einer „externen Aufsicht nach BBC-Vorbild“. Was ist genau damit gemeint? Vermutlich zielt der Text auf die britische Aufsichtsbehörde *Ofcom*, doch wie bereits erwähnt ist der Hinweis viel zu ungenau – *Ofcom* ist *unter anderem* für die Rundfunkaufsicht zuständig, regelt aber auch Felder, die in Deutschland von ganz anderen Institutionen behandelt werden, darunter etwa die Landesmedienanstalten oder die Bundesnetzagentur. Zudem gelten gerade für die BBC einige Ausnahmen (der *World Service* oder auch die *licence fee* fallen nicht in den Aufsichtsbereich der *Ofcom*).

Daraus entstehen mehrere relevante Kritikpunkte: So müssten bei einer derartigen Neuregelung zahlreiche weitere Institutionen der Medien-, Rundfunk-, Netz- und Telekommunikationsregulierung einbezogen werden und es käme zu einer komplexen Verschränkung von Rechtsbereichen, die sowohl in den Geltungsbereich der Länder wie auch des Bundes fallen. Zudem müssten die bisherigen, den Länderanstalten zugeordneten Aufsichtsgremien durch ein neues – wahrscheinlich zentrales – Gremium ersetzt werden, das jedoch den gesetzlich festgelegten Ansprüchen zur Rundfunkaufsicht genügen muss. Vielleicht würde diese „Medienbundesversammlung“ dem Gremium ähneln, das die Wahl des/der Bundespräsident:in vornimmt – es wäre ein Abbild der föderalen Struktur im demokratischen System der Bundesrepublik und damit sehr groß, sehr komplex, und nur sehr eingeschränkt handlungsfähig. Wie damit eine funktionierende Aufsicht in einer sich immer schneller entwickelnden Medienlandschaft zu organisieren ist, erscheint unklar.

Schließlich würde eine solche Regelung die Länder medienpolitisch schwächen, da eine tendenziell „zentraler“ organisierte Gremienaufsicht stärker aus einer bundespolitisch agierenden Politik gestaltet würde. Genau dies schließt jedoch an die bereits unter (1) dargelegte Problematik an: moderne öffentlich-rechtliche Medienökosysteme sollten eher dezentral angelegt sein, da dann flexibler auf hochdynamische Technologieentwicklungen reagiert werden kann.

(3)

Abschließend soll noch auf das im internationalen Vergleich „teuerste öffentlich-rechtliche Rundfunksystem“ hingewiesen werden. In der entsprechenden Passage („Ausgangslage“, S. 2) werden als Referenzpunkte die kostengünstigeren Finanzierungskonzepte aus Großbritannien, Frankreich, Italien und Polen genannt. Gerade aus der Perspektive der Mediensystemforschung ist hier anzumerken, dass der allmähliche Rückbau von „public service“-Modellen als sehr bedenklich einzustufen ist und erhebliche Effekte für die demokratische Verfasstheit politischer Systeme nach sich ziehen kann.

Mit sinkenden finanziellen Ressourcen können sich öffentlich-rechtliche Medien schlechter im Wettbewerb um Sichtbarkeit und Relevanz behaupten, d.h. Mediensysteme verlieren sukzessive ihre Widerstandsfähigkeit in der öffentlichen Kommunikation, nicht nur im Vergleich mit privat-kommerziellen Medienanbietern, sondern auch in ihrer Funktion als Kritik- und Kontrollorgan gegenüber staatlichen Akteuren. Roger Blum (Universität Bern) unterscheidet Mediensysteme entlang dieser demokratischen Resilienz in „Lautsprecher“ (Positionen und Aussagen staatlicher Akteure werden verstärkt) und „Widersprecher“ (Medien wirken kritisch und kontrollierend).²

Die im Antrag genannten Beispiele sprechen für sich: in der Kontroverse um die **BBC** setzt sich die Polarisierung der Gesellschaft, die sich entlang der **Brexit**-Entscheidung gezeigt hat, fort. In **Frankreich** hat bei der vergangenen Präsidentschaftswahl erstmals eine Kandidatin aus dem rechtskonservativen Spektrum an der Stichwahlrunde teilgenommen, die aktuellen Streik- und Protestaktivitäten verdeutlichen ebenfalls den Trend zur Polarisierung. In **Italien** hat zuletzt die Vertreterin einer postfaschistischen Partei das Amt der Ministerpräsidentin übernommen. In **Polen** ist eine Reform der öffentlich-rechtlichen Medien im Gange, die fortan stärker von staatlichen Akteuren kontrolliert werden können. Eine freie, demokratische, vielfältige und resiliente politische Öffentlichkeit ist unter diesen Bedingungen nicht mehr ohne weiteres gewährleistet – ausreichende finanzielle und rechtliche Ressourcen werden benötigt, um öffentliche Kommunikation als Basis für den demokratischen Dialog erhalten zu können.

In der Beispielreihe fehlen die **USA** – vermutlich, weil deren ausschließlich auf den Markt orientiertes Mediensystem ein Äquivalent zur Haushaltsabgabe nicht kennt. Die dortige Situation einer extremen politischen Polarisierung zwischen der demokratischen und

² Blum, Roger (2014): *Lautsprecher und Widersprecher. Ein Ansatz zum Vergleich der Mediensysteme*. Köln: Herbert von Halem Verlag.

republikanischen Partei zeigt, was geschehen kann, wenn es (nahezu) keine „public service media“ gibt, sondern sich kommerzielle Medienanbieter ideologisch einseitig positionieren und dadurch der gesellschaftlichen Spaltung weiter Vorschub leisten. Auch das Fehlen dezentraler, demokratisch rückgebundener Akteure im digitalen Medienraum begünstigt diese Entwicklung, mit der sich weitgehend voneinander abgeschottete Medienwelten gebildet haben. Einen Ausgleichsraum zwischen „democratic media“ und „republican media“ gibt es nicht – und bis weit über die Amtszeit von Donald Trump hinaus hat sich gezeigt, welche Gefahren drohen, wenn staatliche Akteure Einfluss auf wichtige Institutionen des politischen Gemeinwesens nehmen wollen. Im Falle eines Fehlens neutraler, öffentlich-rechtlicher Medienanbieter sind die Angriffsflächen größer und ein Kippen in ein „Lautsprecher“-System (Roger Blum) wird wahrscheinlicher.

Genau diesen Weg darf ein „starker öffentlich-rechtlicher Rundfunk“ jedoch nicht gehen, denn sonst ist das über Jahrzehnte gewachsene, duale Mediensystem und damit auch eine resiliente demokratische Öffentlichkeit in Deutschland ähnlichen Gefahren ausgesetzt, wie sie längst nicht nur in der europäischen Nachbarschaft bestehen. Es spricht nichts dagegen, gegen unnötige Doppelstrukturen, komplizierte Verwaltungswege oder teure (lineare) Medieninhalte vorzugehen – undifferenzierte Vorschläge zu Fusionierung, Streichung und Zentralisierung weisen jedoch nicht den richtigen Weg zu einer effizienten Modernisierung öffentlich-rechtlicher Medienangebote.