

Per E-Mail an geschaeftsstelle@landtag.rlp.de
Landtag Rheinland-Pfalz
Ausschusses für Digitalisierung, digitale Infrastruktur und Medien
Platz der Mainzer Republik 1,
55116 Mainz



Innsbruck, am 17.05.2023

zu Drs. 18/5524

Stellungnahme im Rahmen des Anhörverfahrens im Ausschuss für Digitalisierung, digitale Infrastruktur und Medien des Landtags Rheinland-Pfalz zum Landesgesetz zu dem 3. Medienänderungsstaatsvertrag

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung der Fraktion Bündnis 90 /Die Grünen und die damit verbundene Möglichkeit zur Teilnahme als sachverständige Auskunftsperson am o.g. Anhörungsverfahren am 24. Mai 2023 sowie die Gelegenheit zur Stellungnahme im Vorfeld. Meine Ausführungen zum vorliegenden Entwurf des 3. Medienänderungsstaatsvertrags basieren auf meinem professionellen Hintergrund als Wirtschaftswissenschaftler mit Forschung zu Regulierung und Gestaltung digitaler Öffentlichkeit einerseits, und meinen Erfahrungen als Vertreter für den Bereich „Internet“ im ZDF-Fernsehrat (2016-2022) bzw. Mitglied des ZDF-Verwaltungsrats (seit 2022). Ich werde auf drei Themenbereiche fokussieren, die von mehreren Änderungen tangiert sind: **(1) Ausdifferenzierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags;** **(2) Flexibilisierung der Auftragserfüllung** unter besonderer Berücksichtigung von Fragen der **Aufsicht** sowie der **Finanzierung** öffentlich-rechtlicher Angebote; **(3) Telemedienangebote und gemeinsame Plattformstrategie.**

Bevor ich auf diese Punkte im Einzelnen eingehe, möchte ich ein paar grundlegende Beobachtungen zur Relevanz und Bedeutung öffentlich-rechtlicher Medienangebote im digitalen Zeitalter voranstellen. So gilt einer der zentralen Gründe für die Etablierung öffentlich-rechtlicher Medien als Teil eines dualen Mediensystems auch im Kontext digitaler Plattformen unvermindert weiter:¹ Für die Vielfalt und Stärke demokratischer Öffentlichkeit ist es von Vorteil, wenn es neben primär profitorientierten, privaten Medienangeboten auch wirtschafts- und staatsferne, öffentlich-rechtliche Medien mit relevanter Reichweite gibt. Nicht, weil öffentlich-rechtliche Angebote a priori besser oder qualitätsvoller wären als private Konkurrenzangebote, sondern weil sie einer anderen Logik folgen. Sie sind nicht in erster Linie der Gewinnerzielung, sondern einem demokratischen Auftrag verpflichtet. Genau dieser Auftrag und dessen zeitgemäße Übersetzung in zunehmend digitale Angebote sind auch zentrales Thema des 3. Medienänderungsstaatsvertrags.

Denn um den öffentlich-rechtlichen Auftrag unter den neuen technologischen Rahmenbedingungen nicht nur weiterhin erfüllen zu können, sondern außerdem Potenziale digitaler Technologien für eine stärkere demokratische Ein- und Rückbindung öffentlich-rechtlicher Medien auszuschöpfen, müssen sich sowohl die gesetzlichen Rahmenbedingungen als auch die öffentlich-rechtlichen Anstalten weiterentwickeln. Insofern begrüße ich auch, im Einklang mit einer diesbezüglichen Stellungnahme des ZDF-Fernsehrats, die Zielsetzung des 3. Medienänderungsstaatsvertrags, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk so aufzustellen, dass er auch in einer digitalen Welt einen wichtigen Beitrag für einen breiten demokratischen Diskurs und eine kulturelle und soziale Verständigung in der Gesellschaft leisten kann. Lassen Sie mich im Folgenden auf die wesentlichen Neuerungen in den eingangs genannten Bereichen näher eingehen:

A) Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Auftrags

Mit dem Aufkommen und der Ausdifferenzierung neuer digitaler Kommunikationsinfrastruktur und darauf basierender Öffentlichkeiten ist eine enorme quantitative Ausdehnung jederzeit abrufbarer Informations-, Kultur- und Unterhaltungsangebote verbunden. Allerdings ist viel nicht gleichbedeutend mit Vielfalt, setzt die Entbündelung von Anzeigen und Medieninhalten traditionelle Geschäftsmodelle privater Medienanbieter unter Druck. Hinzu kommt der Aufstieg zentralistischer, datenkapitalistischer Plattformen, die neue digitale Öffentlichkeiten

¹ Vgl. Dobusch, L. (2023). Chancen des Öffentlich-Rechtlichen Rundfunks. In Welche Öffentlichkeit brauchen wir? Zur Zukunft des Journalismus und demokratischer Medien (pp. 99-109). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden,

algorithmisch entlang von primär profitorientierten Kriterien strukturieren und auf diese Weise zu Verbreitung von Desinformation sowie gesellschaftlicher Polarisierung beitragen.

Angesichts dieser Entwicklungen wächst die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Auftrags, besteht weiterhin – bzw. ggf. sogar gesteigerter – Bedarf eines medialen Grundversorgungsauftrags durch die Angebote von ZDF, ARD und Deutschlandradio hinsichtlich der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Mediengesellschaft. Dementsprechend leistet auch im Zeitalter digitaler Plattformöffentlichkeit ein inhaltlich umfassendes Angebot einen Beitrag zu einer medialen Vielfalt, in der sich alle Bevölkerungsgruppen wiederfinden können.

Bei der Ansprache eben dieses möglichst breiten Publikums sollte meines Erachtens ein besonderes Augenmerk auf das Ausschöpfen von neuen Potenzialen für „Digitalen Public Value“ gelegt werden. Denn wenn es eine Zukunftsaufgabe für die öffentlich-rechtliche Idee – Staatsferne, Marktferne, beteiligungsorientierte Aufsicht – gibt, dann ist es die Entwicklung, Bereitstellung und der Betrieb von gemeinwohlorientierter, digitaler Kommunikationsinfrastruktur. Mediatheken und eigene Digitalangebote der öffentlich-rechtlichen Sender sind hier ein wichtiger und inzwischen auch reichweitenstärkerer, aber trotzdem nur erster Schritt.²

Diese Aufgabe gilt es im Sinne einer vernetzten, zunehmend europäischen digitalen Öffentlichkeit vermehrt in Kooperation mit verschiedenen öffentlich-rechtlichen Sendern (z. B. im Rahmen des Streaming-Netzwerks von ARD und ZDF oder des Public Spaces Incubators vom kanadischen CBC, der SRG aus der Schweiz, RTBF aus Belgien und dem ZDF³) und Institutionen (z. B. Kultur- und Wissenschaftseinrichtungen, Wikipedia) auf Basis von offener Software, offenen Standards und offenen Protokollen sowie, wo möglich, unter Verwendung freier Lizenzen⁴ sowie der gezielten Einbindung des Publikums über das Netz⁵ zu erfüllen. Letzteres entspricht dem kontinuierlichen Dialog mit der Bevölkerung, sich insbesondere über Qualität, Leistung und Fortentwicklung des Angebots auszutauschen, wie es § 31 Abs.

² Vgl. diesbezüglich Dobusch, L. & Passoth, J.-H. (2022): Mehr digitale Offenheit wagen. Tagesspiegel, 09.11.2022, <https://www.tagesspiegel.de/gesellschaft/medien/debatte-zum-offentlich-rechtlichen-rundfunk-mehr-digitale-offenheit-wagen-8853490.html>

³ Vgl. Dobusch, L. (2023): Fragen und Antworten zum „Public Spaces Incubator“ des ZDF. Netzpolitik.org, <https://netzpolitik.org/2023/neues-aus-dem-fernsehrat-95-fragen-und-antworten-zum-public-spaces-incubator-des-zdf/>

⁴ Vgl. Dobusch, L. (2021): Freie Lizenzen und öffentlich-rechtliche Medien: Wettbewerbspolitische Dimensionen. In: Budzinski, O., Haucap, J., Stöhr, A. & Wentzel, D. (Hrsg.): Freie Lizenzen und öffentlich-rechtliche Medien: Wettbewerbspolitische Dimensionen. De Gruyter, 261-272, [http://www.dobusch.net/pub/uni/Dobusch\(2021\)FreieLizenzen-OERR-PrePrint.pdf](http://www.dobusch.net/pub/uni/Dobusch(2021)FreieLizenzen-OERR-PrePrint.pdf)

⁵ Siehe FN 1.

6 MÄStV einfordert. Das vom ZDF in diesem Zusammenhang geplante, repräsentative Befragungspanel „ZDFmitreden“ im Rahmen des Instrumentariums „ZDF Kompass“ zur Qualitätsmessung kann hierzu sicher einen Beitrag leisten, die Öffnung von Mediatheken für den Publikumsdialog aber nicht ersetzen.⁶ Dass mit § 31 Abs. 6 MÄStV aber der gesetzliche Auftrag für diesen Dialog noch einmal expliziert wird, ist aber sicher begrüßenswert und erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Projekte wie der „Public Spaces Incubator“ in einer An- bzw. Einbindung von Mediatheken in dezentral-föderierte Social-Media-Netzwerke und damit kontinuierlichen Austausch mit dem Publikum münden. Bis zu einem gewissen Grad würde dadurch auch dem in § 26 Abs. 1 MÄStV formulierten Auftrag entsprochen, „die internationale Verständigung, die europäische Integration, den gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie den gesamtgesellschaftlichen Diskurs in Bund und Ländern zu fördern“.

B) Flexibilisierung des Auftrags unter besonderer Berücksichtigung von Fragen der Aufsicht sowie der Finanzierung öffentlich-rechtlicher Angebote

Grundsätzlich ist es sehr zu begrüßen, dass der 3. Medienänderungsstaatsvertrag den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einen größeren Spielraum eröffnet, ihren Programmauftrag in der digitalen Welt zu erfüllen und hierfür auch eigenständige Umschichtungen zwischen linearen und non-linearen Angeboten vorzunehmen. Konsequenterweise werden deshalb gem. § 28 Abs. 5 MÄStV zukünftig weniger lineare Fernsehprogramme direkt staatsvertraglich beauftragt. Dass die Rundfunkanstalten diese flexibel beauftragten Programme zukünftig in eigener Verantwortung nach dem neu in § 32a MÄStV geregelten Verfahren ganz oder teilweise einstellen, ins Internet überführen oder austauschen können, erlaubt eine zeitgemäße Priorisierung von Angeboten entlang von sich ändernden Seh- und Nutzungsgewohnheiten.

Gleichzeitig folgen aus dieser Flexibilisierung zwei Herausforderungen hinsichtlich Gestaltung der Aufsicht sowie Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Angebots.

Bezüglich der Aufsicht definiert § 31 in den Absätzen 4 und 5 die Aufgaben der Aufsichtsgremien und sieht in § 32a eine Mitwirkung der Aufsichtsgremien analog zum etablierten Verfahren bei der Verabschiedung von Telemedienkonzepten für „Einstellung, Überführung und Austausch von Programmen“ vor. Zumindest für das ZDF kann ich auf Basis meiner eigenen Erfahrung festhalten, dass Fernseh- und Verwaltungsrat geeignet und in der Lage sind, die Aufsicht über die diesbezügliche Fortentwicklung der ZDF-Angebote zu leisten. Das gilt auch für

⁶ Vgl. Dobusch, L. & Krause, L.-K. (2023): Ein Panel ist noch kein Dialog. Netzpolitik.org, <https://netzpolitik.org/2022/neues-aus-dem-fernsehrat-92-ein-panel-ist-noch-kein-dialog/>

die in § 31 Abs. 4 geregelte Aufgabe „Richtlinien aufzustellen,“ die „die Festsetzung inhaltlicher und formaler Qualitätsstandards sowie standardisierter Prozesse zu deren Überprüfung“ beinhalten. Im ZDF-Fernsehrat wurde diesbezüglich bereits mit vorbereitenden Arbeiten begonnen, u.a. was die Einrichtung eines unabhängigen Expert:innenpanels sowie die Aufforderung an den Intendanten betrifft, das Instrument der Selbstverpflichtungserklärung um einen Qualitätsaudit zu ergänzen.

Bezüglich der Finanzierung stellt sich mit der Flexibilisierung der Auftragserfüllung die Frage nach der gesetzlichen Grundlage für die Ermittlung des Finanzbedarfs. Die in § 31 Abs. 5 vorgesehene, rundfunkanstaltenübergreifende Festlegung von Maßstäben zur Bewertung der Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie zur vergleichenden Kontrolle der Ressourceneffizienz ist aus Perspektive eines Benchmarkings im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Systems sicherlich begrüßenswert und wird auch die Entscheidungsgrundlagen für den ZDF-Verwaltungsrat noch einmal verbessern. In diesem Zusammenhang gilt es die Bedeutung der Feststellung des Finanzbedarfs im Rahmen des KEF-Verfahrens für die – gerade auch im internationalen Vergleich – relativ große Unabhängigkeit der Finanzierung von öffentlich-rechtlichen Medien in Deutschland hervorzuheben.

Schließlich soll nicht unerwähnt bleiben, dass der Vorschlag der Gremienvorsitzenden von ARD und ZDF aufgegriffen wurde, den Grundsatz der Nachhaltigkeit erfreulicherweise erstmals staatsvertraglich zu verankern.

C) Telemedienangebote und gemeinsame Plattformstrategie

Wenn es der zentrale Beitrag öffentlich-rechtlicher Medien zur Vielfalt einer demokratischen Öffentlichkeit ist, ein gesellschaftlich relevantes Angebot jenseits ökonomischer Verwertungslogiken zu liefern, dann kann sich das im digitalen Zeitalter nicht mehr darauf beschränken, redaktionelle Inhalte zu erstellen und zu verbreiten.⁷ Die reichweitenstärksten Medienangebote im Internet – YouTube, Facebook/Instagram, TikTok – basieren allesamt auf Inhalten, die von Nutzer:innen generiert werden und mit denen unmittelbar auf diesen Plattformen interagiert werden kann (z.B. über Kommentare, Reaction-Videos etc.).

Ein öffentlich-rechtliches Alternativangebot zur Veröffentlichung nutzer:innengenerierter Inhalte ist angesichts dieser Entwicklungen längst überfällig. Natürlich nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung zu den dominanten kommerziellen Plattformen. Als werbefreie Alternative

⁷ Siehe FN 1.

wären Empfehlungs- und Sortieralgorithmen einer solchen Plattform, wie bei der Programmgestaltung auch, in erster Linie einem demokratischen, ja demokratie- und vielfaltsfördernden Auftrag verpflichtet. Erste Ansätze dazu gibt es bereits bei der Gestaltung der Mediatheken bzw. dem gemeinsamen Streaming-Netzwerk von ARD und ZDF.

In diesem Zusammenhang ist es sehr zu begrüßen, dass der § 30 Abs. 1 MÄStV die Einbeziehung einer gemeinsamen Plattformstrategie hervorhebt. Neben dem bereits implementierten, gemeinsamen Login befinden sich integrierte Such- und Empfehlungsfunktionen sowie der wechselseitige Zugriff auf sämtliche Mediathekinhalte bereits in der Implementierungsphase. Und natürlich ist es sinnvoll, dass ARD-Inhalte auch in der ZDF-Mediathek stattfinden können. Mehr noch, gerade wenn es um das Abbilden von Vielfalt und Ausgewogenheit geht, ermöglicht die gemeinsame technische Plattform erst, öffentlich-rechtlichen Binnenpluralismus in die digitale Auslage zu stellen. Das Netzwerk-Projekt ist zudem ein Europäisches, es finden bereits Gespräche mit potenziellen anderen Partnern, z. B. mit ORF und SRG, statt.

Wichtig scheint es mir aber zu betonen, dass diese Zusammenführung der Mediatheken auf Basis gemeinsamer Software und Standards nicht notwendigerweise in einem gemeinsamen Portal münden muss. Vielmehr würde es der Debatte dienlich sein, stärker zwischen Plattform und Portalen zu unterscheiden.⁸ Denn gerade eine gemeinsame technische Plattform macht es leichter, verschiedene Portale mit unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten, unterschiedlichen Empfehlungsalgorithmen und unterschiedlichen Ausrichtungen zu gestalten. Was spricht beispielsweise gegen ein öffentlich-rechtliches Bildungsportal, in dem nicht nur Inhalte von ARD und ZDF, sondern auch von YouTube entlang von Lehrplänen oder Studiengängen kuratiert angeboten werden? Warum nicht eine Nachrichtenplattform, in der Inhalte von ZDF-heute, ARD-Tagesschau und Deutschlandfunk im besten Sinne publizistischen Wettbewerbs nebeneinander präsentiert werden? Warum nicht ein Portal, das ausschließlich frei lizenzierte Inhalte⁹ von ARD, ZDF und Deutschlandfunk bündelt?

Eine gemeinsame Plattformstrategie bedeutet nämlich nicht Fusion, sondern vergleichsweise agile Kooperation von Redaktionen aus verschiedenen ARD-Anstalten, dem ZDF sowie externen Partner:innen. Mit einem derartigen Ansatz konnte bereits das Jugendangebot Funk beweisen, dass öffentlich-rechtliche Medien auch im härtesten Wettbewerbsumfeld digitaler Plattformen junge Zielgruppen mit öffentlich-rechtlichen Inhalten erreichen können. Was Funk

⁸ Vgl. Dobusch, L. (2023): Gemeinsame Plattform, getrennte Portale. Netzpolitik.org, <https://netzpolitik.org/2023/neues-aus-dem-fernsehrat-97-gemeinsame-plattform-getrennte-portale/>

⁹ Vgl. Dobusch, L. (2023): Liebe auf den zweiten Blick. Netzpolitik.org, <https://netzpolitik.org/2023/neues-aus-dem-fernsehrat-94-liebe-auf-den-zweiten-blick/>

allerdings auch nicht leisten kann, ist im Sinne der Verbreitung eine alternative Kommunikationsinfrastruktur zu den dominanten, kommerziellen Plattformen anzubieten.

Für eine solche Alternative bräuchte es eine dreifache Öffnung der öffentlich-rechtlichen Angebote wie der Mediatheken:¹⁰ Erstens, eine Öffnung der Software hin zu gemeinsamer und transparenter Entwicklung auf Basis von Open-Source-Software, offenen Standards und offenen Protokollen, was automatisch eine nachhaltige Grundlage für grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit anderen öffentlich-rechtlichen Medien in Europa mit sich bringen würde – ganz abgesehen davon, dass damit Zwei- und Mehrgleisigkeiten bei der Softwareentwicklung vermieden und Ressourcen effizienter eingesetzt werden könnten. Zweitens, eine Öffnung für Interaktion mit dem Publikum und gesellschaftliche Teilhabe. Die aktuelle Situation, dass öffentlich-rechtliche Inhalte nur auf privaten Plattformen wie YouTube oder Instagram kommentiert und geliked werden können, steht im eklatanten Widerspruch zum im MÄStV geforderten, kontinuierlichen Dialog mit der Bevölkerung. Drittens braucht es eine Öffnung der Mediatheken für nutzergenerierte Inhalte und andere gemeinnützige Medienangebote – von Universitäten über Museen bis hin zu Blogs und Podcasts.

D) Fazit

Der Entwurf zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag setzt die in den letzten Jahren, allen politischen Auseinandersetzungen zum Trotz, kontinuierlich erfolgte Modernisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen für öffentlich-rechtliche Medien in Deutschland fort. Die damit verbundenen Potenziale für neue Angebote (z.B. durch Umschichtungen), effizienteren Ressourceneinsatz (z.B. durch konsequenten Einsatz von offener Software, offenen Standards und offenen Protokollen im Telemedienbereich) sowie Demokratisierung (z.B. durch eine Öffnung der Mediatheken für kontinuierlichen Dialog mit dem Publikum) werden sich allerdings nicht automatisch einstellen, sondern große Anstrengungen von Seiten der Rundfunkanstalten erforderlich machen. Diesen Prozess kritisch-konstruktiv zu begleiten, verstehe ich wiederum als eine der zentralen Aufgaben der Rundfunkaufsicht in den nächsten Jahren.

¹⁰ Siehe FN 2.