

# Public Value im Internet

Historischer Umbruch: Öffentlich-rechtliche Medien müssen vom Netz aus neu erfunden werden

Fast alle Aspekte des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems stehen heute in Frage. Auslöser ist keineswegs nur die digitale Revolution. Auch Altlasten und Versäumnisse der Vergangenheit, wie sie das Bundesverfassungsgericht im März aufgezeigt hat, machen eine breite und grundsätzliche Debatte unerlässlich.

Das Paradigma des Public Value hat der Harvard-Wissenschaftler Mark Moore 1995 in die Debatte über öffentliche Daseinsvorsorge eingeführt. Die Aufgabe der öffentlichen Hand sei es nicht mehr, vorgegebene Ziele möglichst effizient umzusetzen. Ihre Leistungen werden vielmehr zum Gegenstand einer Aushandlung der kollektiv artikulierten und politisch vermittelten Präferenzen der Bürger. Ihr Maß sind nicht nur Resultate, sondern Legitimität, Fairness und Vertrauen. Beide Seiten müssen, so Moore, empirisch überprüft werden. In der Rundfunkdebatte griff die BBC 2004 das Konzept auf, um sich für die digitale Welt zu erneuern. Von der „Mutter“ aller öffentlich-rechtlichen Sender aus verbreiteten sich die Idee des Public Value und der Test zu seiner Überprüfung in ganz Europa.

## Besondere Verantwortung

Der Rundfunkauftrag untersteht dem ständigen Wandel in Gesellschaft, Medientechnologie, Nutzerverhalten und politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen. Zugleich bleibt die verfassungsrechtliche Basis der Medienfreiheit, die dem Grundwert der Meinungsfreiheit und -vielfalt zu dienen hat, unverändert.

Aufgrund der besonderen „Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft“ des Fernsehens, so betonte das Bun-



Natürlich sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, wie hier der RBB, auch im Internet vertreten. Welchen Public Value die Öffentlich-Rechtlichen im Netz erfüllen müssen, ist Streitpunkt der jüngsten Diskussionen *Bild: RBB*

desverfassungsgericht in seinem jüngsten Urteil zum ZDF-Fernsehrat erneut, ergebe sich aus Artikel 5 Grundgesetz eine besondere gesetzgeberische Verantwortung für die mediale Vielfaltssicherung. Diese sei durch die neuen Verbreitungsformen und -wege, durch die Vervielfachung und Ausdifferenzierung der Angebote keineswegs überholt, sondern gewinne vielmehr an Gewicht. Unverändert konstatiert das Gericht auch, dass die demokratisch gebotene Vielfalt „allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann“. Auch im dualen System und im Internetzeitalter ist eine auf das Gemeinwohl gerichtete öffentliche mediale Versorgung daher weiterhin geboten.

## Der Auftrag im Internet

Für die Hälfte der 14- bis 29-jährigen in Deutschland ist das Internet bereits heute das wichtigste Medium, um sich über das Zeitgeschehen in Politik, Wirtschaft und Kultur zu informieren (TNS Infratest 2013). In Zeiten „konvergenter Unübersichtlichkeit“ (Wolfgang Schulz) steht vor allem der öffentliche Auftrag im Internet im Zentrum der Debatte. Zu einer präzisen Definition dieses Auftrags und einer angemessenen Beauftragung verpflichtet der EU-Beihilfekompromiss von 2007 den deutschen Rundfunkgesetzgeber. Er war aufgrund von Beschwerden bei der EU durch Medienunternehmen besonders über die öffentlich-rechtlichen Online-Aktivitäten zustande gekommen. Kern der Präzisierung bildet der Drei-Stufen-Test, der die Telemedien an die

„demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft“ bindet und somit den Public Value der informationellen Daseinsvorsorge sichern soll. Umgesetzt wurde er im Dezember 2008 mit der 12. Änderung des Staatsvertrags, der seither „Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien“ heißt und anerkennt, dass Onlineangebote zum öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrag gehören.

## Kein Übergangsphänomen

Seither hat sich die Aufregung über die digitale Revolution etwas gelegt. Private Medienunternehmen haben eingesehen, dass ihr Heil im Internet nicht darin liegt, die Öffentlich-Rechtlichen vom Gesetzgeber ausschließen zu lassen. In den Anstalten setzt sich nach zwanzig Jahren Reden über Generationenabriss, Neue und Telemedien, Tri- und Crossmedialität die Erkenntnis durch, dass das Internet kein Übergangsphänomen ist, sondern dass der Verfassungsauftrag zu medialer Freiheit und Vielfalt dort zu gewährleisten ist, wo Bürgerinnen und Bürger sich zunehmend ihre Meinung bilden. Ein Anfang ist gemacht, der Klärungsbedarf besteht jedoch weiter. Verfassungsrechtlich ist, wie der Medienwissenschaftler Wolfgang Hagen schreibt, „die Sicherung der Meinungsfreiheit vor dem Horizont eines neuen sozialen Gedächtnisses [beruhend auf Suchmaschinen und sozialen Netzwerken], ... nach Artikel 5 weiterhin zweifelsfrei geboten, aus seinem bisherigen Wortlaut aber nicht herleitbar.“ (in Hach-

## Veranstaltungstipp

### Medienfreiheit und Public Value im Internet

Die Zukunft des gesellschaftlichen Medienauftrags

16. Mai 2014, 9.00 bis 16.00 Uhr  
Hotel Bergström, Lüneburg

<http://digitale-grundversorgung.de/debatte/ipoe>

meister/Anschlag, Rundfunkpolitik und Netzpolitik, 2013).

Die Ministerpräsidenten der Länder beauftragten die Rundfunkkommission mit dem Entwurf für einen zeitgemäßen Telemedienauftrag von ARD, ZDF und DLR, durch den auch die bisherige 7-Tage-Regelung ersetzt wird. Dieser steht noch aus. Auch die Entscheidung über einen crossmedialen Jugendkanal kam nicht zustande. Hierzu wurden die Anstalten beauftragt, ein überarbeitetes Konzept vorzulegen.

### Transparenz und Partizipation

Wir alle beauftragen, finanzieren und kontrollieren öffentliche Medien, die vielfältige und ausgewogene Information bereitstellen, die uns zur Meinungsbildung befähigen und damit der Demokratie dienen. Der Staat ist Träger und Veranstalter einer Berichterstattung, die nicht Staatsfunk sein darf. Diese Gratwanderung einer staatlich organisierten Staatsfreiheit sei, so das Bundesverfassungsgericht, im Falle des ZDF gescheitert.

Die Aufsichtsgremien als „Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit“ werden nicht durch repräsentative Wahlen, sondern nach dem Modell der Gruppenpluralität zusammengesetzt. Das erkennt das Gericht als ein prinzipiell unvollkommenes Mittel, um gesellschaftliche Vielfalt abzubilden. Beim ZDF geht der politische Einfluss jedoch so weit, dass es die Zusammensetzung von Fernseh- und Verwaltungsrat für verfassungswidrig befunden hat. Die Vierte Gewalt kann ihrer Aufgabe nicht nachkommen, die ersten drei Gewalten zu kontrollieren, wenn sie ihrerseits von Vertretern der Exekutive und der Legislative kontrolliert wird.

Auch bei der Transparenz der Gremien gegenüber der Gesellschaft, deren Sachwalter sie doch sein sollen, hat es eklatante Mängel festgestellt. Die Sitzungen der Räte sind nichtöffentlich. Zugang zu den Protokollen erhält allenfalls, wer ein wissenschaftliches Interesse nachweisen kann. Daraus entstehende Arbeiten dürfen nur nach Freigabe des Sekretariats des ZDF-Fernsehrats publiziert werden. „Dies genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen weder formell noch materiell.“ Bei der Ausgestaltung der Verfassungsgebote hat es dem Gesetzgeber einen großen Spielraum eingeräumt. Diesen gilt es nun zu nutzen, um eine mediale Versorgung mit Public Value vom Internet aus neu zu denken. Bürgerbeteiligung und Transparenz

stehen dabei im Vordergrund. Doch muss für alle Strukturen einschließlich der körperschaftsrechtlichen Form der Anstalt über Alternativen nachgedacht werden, die dem Internet angemessen sind.

### Plattformregulierung

Die Konvergenz von Rundfunk und Internet zeigt sich auch in Form von hybridem oder Connected TV. Dadurch erweitert sich das Feld um neue Akteure und Gefährdungslagen. Auf dem Fernsehgerät, vor dem sich die meisten Bürger weiterhin einfinden, sind zunehmend klassischer Rundfunk, vergleichbare Telemedien und Internetinhalte nebeneinander zu sehen. Die Auswahl der Angebote findet regelmäßig durch Plattformanbieter in Kabel-, Satelliten-, Mobilfunknetzen, über IPTV, Empfangsgeräte und im offenen Internet statt. Sie steuern die Aufmerksamkeit nicht nur über ihr Programmangebot, sondern auch über die prominente Platzierung ausgewählter Angebote auf Startseiten, EPGs und Apps. Wenn nun Infrastrukturanbieter und Gerätehersteller Allianzen mit Inhalteanbietern eingehen oder gar selbst mit Inhalten handeln, ist eine Gefährdung der Vielfalt vorgezeichnet. ISPs, die das von ihnen betriebene Musik- oder Videoportal priorisieren und Mobiltelefonanbieter, die IP-Telefonie unterbinden, sind häufige Beispiele.

In dieser digitalen Umwelt strukturelle und inhaltliche Vielfalt zu sichern, gehört somit ebenfalls zu den aktuellen Herausforderungen. Um Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Auffindbarkeit gesellschaftlich gewünschter Angebote zu gewährleisten, sind unter anderem Netzneutralität, die vertikale Desintegration von Infrastruktur-, Plattform- und Inhalteanbietern und Must-be-Found-Regelungen vorgeschlagen. In Weiterentwicklung der bisherigen Förderung von Offenen Kanälen bieten auch digitale Bürgermedien, Bürgernetze (Breitband-Genossenschaften, Freifunk) und Bürgerplattformen (Wikipedia, Diaspora, Crowdsourcing) Chancen für eine Vielfaltssicherung von unten.

### Medienpolitik

Schließlich ist deutlich geworden, dass mit den konvergierenden Medien auch die Politik- und Rechtsgebiete, die ihnen Rechnung tragen sollen, sich zueinander neigen müssen: Telekommunikations-, Rundfunk-, Urheber-, Wirtschafts- und Wettbewerbs-, Datenschutz-, Verbraucherschutzrecht und

## Über den Autor



Bild: Grassmuck

Volker Grassmuck ist Mediensoziologe, freier Autor und Aktivist. Er hat an der Freien Universität Berlin, der Tokyo Universität, der Humboldt-Universität zu Berlin und der Universität São Paulo über die Wissensordnung digitaler Medien, Urheberrecht und Wissensallmenden geforscht und ist derzeit wissenschaftlicher Leiter des Projekts „Grundversorgung 2.0“ am Zentrum Digitale Kulturen (CDC) der Leuphana Universität Lüneburg. Er hat die Konferenzserie Wizards-of-OS.org und das Informationsportal zum Urheberrecht iRights.info geleitet, die Initiativen mikro-berlin.org, privatkopie.net und CompartilhamentoLegal.org mitgegründet und bloggt unter vgrass.de.

ebenso die Politikfelder Telekommunikation, Medien, Netzpolitik und Wirtschaft im Mehrebenensystem von Ländern, Bund und Europa. Der Hamburger Vorschlag, den Rundfunkstaatsvertrag durch einen Medienstaatsvertrag zu ergänzen ist eine mögliche Antwort. Doch die Mooresche Forderung nach einer Aushandlung der Präferenzen der Bürger und Beitragszahlerinnen für den informationellen und kulturellen Public Value geht weit darüber hinaus. Der Rundfunk in Deutschland befindet sich in einem historischen Umbruch. Die Fragen liegen auf dem Tisch. Es geht nicht um kleinere Korrekturen, sondern um das große Ganze der medialen Daseinsvorsorge. Den weiten gesetzgeberischen Spielraum, den die Karlsruher Richter eröffnet haben, gilt es zu nutzen für eine breite, unaufgeregte und grundsätzlich Debatte über die Neuerung der uns und der Demokratie dienenden medialen Öffentlichkeit. 