

I. Bürgerbeteiligung zum öffentlich-rechtlichen Medienangebot

Christiane Eilders und Frauke Gerlach

1. Einleitung

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist seit über siebzig Jahren ein Massenmedium, das der Information, Bildung und Unterhaltung dienen soll. Dabei soll er die vielschichtigen und komplexen Lebenswirklichkeiten und Interessen bündeln und einen anschlussfähigen gesellschaftlichen Diskurs ermöglichen. Wichtige Meilensteine für die Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wie wir ihn heute kennen, wurden auf der Grundlage politischer Entscheidungen gesetzt, die von einer ausdifferenzierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts begleitet wurden. Gesellschaftliche, kulturelle und technische Umbruchzeiten sind die wesentlichen Auslöser und Treiber der Weiterentwicklungen nicht nur dieses Mediums. Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Länder wurde 1950 und das ZDF 1961 gegründet. Der DDR-Rundfunk wurde 1990 mit dem Einigungsvertrag aufgelöst. Der Diskurs darüber, wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk verfasst sein soll, fand dabei nur selten mit direkter Beteiligung der Bevölkerung statt.

Das sollte sich in dem hier zugrunde liegenden Projekt nun ändern. Um tiefere Einblicke in die Erwartungen der Zuschauerinnen und Zuschauer an das öffentlich-rechtliche Fernsehen zu erhalten, hat das Grimme-Institut in Kooperation mit der Bundeszentrale für politische Bildung und dem Düsseldorfer Institut für Internet und Demokratie der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf (DIID) Interessierte eingeladen, sich an einer Online-Diskussion zur Zukunft des Fernsehens zu beteiligen. Inspiriert von der übergeordneten Frage, ob der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens noch zeitgemäß ist, wurden Anmerkungen, Lob und Kritik zu Technik, Programm und Struktur sowie konkrete Vorschläge für das Fernsehen der Zukunft gesammelt. Ziel der Beteiligungsplattform war es, auf innovative Weise zusätzliche Stimmen zum Diskurs über den ÖRR einzufangen, und diesen zuzuhören, auch in ihrem Austausch untereinander.

Die eingefangenen Stimmen zur Zukunft des ÖRR umfassen Wünsche, Erwartungen und Vorschläge, Kritik und Lob. Sie wurden in einem mehrstufigen Auswertungsprozess zu bestimmten Themen und Meinungen verdichtet und geben einen Einblick in die Vielfalt der Wahrnehmungen und Präferenzen des Publikums und derjenigen, die nicht erreicht werden. Die Befunde, die in diesem Band präsentiert werden, betreffen u.a. die Qualität und die Rahmenbedingungen von Unterhaltung und Information, die Programmstruktur und Vielfalt der Angebote, den Zugang und die technischen Weiterentwicklungen sowie den Auftrag, die Senderstruktur, die Finanzierung und die Transparenz von Entscheidungen. Neben den von den Teilnehmenden angesprochenen Themen und den geäußerten Meinungen, ermöglichte die Auswertung auch Erkenntnisse zum Beteiligungsverhalten und zum Stil der Online-Diskussion. So konnte etwa die deliberative Qualität der Diskussionen nach bestimmten Gruppen von Teilnehmenden oder nach inhaltlichen Merkmalen wie Themen und Moderation verglichen werden.

Neben den wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Wahrnehmung und Einschätzung verschiedener Probleme und Lösungen des öffentlich-rechtlichen Fernsehens durch die Teilnehmenden und zusätzlich zu den Eindrücken in die Qualität einer solchen Online-Diskussion soll das Projekt #meinfernsehen2021 auch eine breite gesellschaftliche Reflexion über Funktion und Leistung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens anstoßen. Ausgehend von einem Qualitätsdiskurs mit den Stimmen von Teilnehmenden soll Handlungsbedarf für Reformen identifiziert werden und an die Entscheidungsebene vermittelt werden.

Im Folgenden sollen zunächst die Grundideen der Bürgerbeteiligung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen und der Einsatz von Online-Plattformen für diskursive Partizipation diskutiert werden (2). Aus der Perspektive von Bürgerbeteiligung werden dann die Genese des neuen Medienstaatsvertrags und die einschlägigen Konsultationen dazu diskutiert (3). Schließlich werden Idee, Aufbau und Durchführung des Verfahrens skizziert (4), bevor lessons learned formuliert und in Handlungsempfehlungen überführt werden (5).

2. Diskursive Partizipation als Prinzip

In den letzten zwei bis drei Jahrzehnten ist der Wunsch der Bürger:innen nach mehr Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen deutlich sichtbar geworden (z.B. Kubicek et al. 2011). Die Partizipationsansprüche reichen von Konsultationen zu kommunalen Haushalten (vgl. z.B.

die Arbeiten zum DIID-Monitor der kommunalen Bürgerbeteiligungen in NRW; <https://diid.hhu.de/projekte/monitor-op/>) bis zu Beteiligungsverfahren im Zuge von Großprojekten wie Stuttgart 21. Während lange Zeit Beteiligungsverfahren in Präsenz, also bspw. als Bürger-Versammlung durchgeführt und von den Kommunen initiiert worden waren, sind mit der Durchsetzung von Social Media zunehmend Online-Verfahren zu beobachten. Um die Vorteile des persönlichen Gesprächs *und* die asynchrone Online-Diskussion zu verbinden, wurden oftmals hybride Beteiligungskonzepte entwickelt, in denen die Präsenz-Diskussionsveranstaltungen durch Online-Formate ergänzt wurden (bspw. im Beteiligungsverfahren zur Neugestaltung des Tempelhofer Feldes in Berlin, vgl. Esau, 2022). Durch die Corona-Pandemie und die damit einhergehende Kompetenzerweiterung der Bürger:innen haben reine Online-Formate deutlich aufgeholt.

Unabhängig von Angebotstyp geht es auf der Anbieter-Seite von Partizipationsprozessen nicht einfach nur darum, möglichst viele Ideen zu sammeln oder ein Stimmungsbild zu ihren Vorschlägen zu erhalten. Vielmehr wollen Anbieter:innen auch Akzeptanz und Legitimität für ihr Vorhaben generieren (van Deth, 2006). Allein die Tatsache, dass Bürger:innen in den Prozess der Meinungsbildung oder (seltener) der Entscheidungsfindung einbezogen werden, so die Erwartung, führt dazu, dass anerkannt wird, dass hier demokratische Grundsätze der Willensbildung umgesetzt wurden. In der Folge erhofft sich die Anbieter-Seite, dass auch Entscheidungen, die den individuellen Präferenzen entgegenstehen, von vielen mitgetragen werden. Das betrifft in erster Linie die am Prozess Beteiligten, kann aber auch viel weitere Kreise umfassen, nämlich die stillen Beobachter:innen des Prozesses.

Weiter gesteckt als diese generellen Ziele der Akzeptanz und Legitimität ist der Anspruch, durch Beteiligung auch bessere Ergebnisse zu erzielen. Eine solche Qualitätsverbesserung der Ergebnisse hofft man zu erreichen, indem Diskussionen möglichst vieler verschiedener Beteiligter angeregt und begleitet werden, in denen Meinungsbildungsprozesse in Gang kommen, die individuelle Präferenzen zu einer kollektiven Meinung verdichten. In einem Austausch zwischen den Bürger:innen selbst und zwischen Bürgerschaft und den politischen Eliten (z.B. Verba et al., 2005) sollen in Rede und Gegenrede Lösungen für Probleme abgewogen werden, die möglichst viele zufriedenstellen. Die diskursive Partizipation geht über das Einsammeln von Meinungen in Abstimmungen oder Umfragen weit hinaus. Durch das Diskussionsformat werden nicht nur die grundsätzlichen Positionen, sondern auch die Argumente dazu sichtbar gemacht. So ist

das Diskussionsformat besonders gut geeignet, um die Komplexität der Sichtweisen offenzulegen.

Die Sichtbarkeit aller Beiträge für alle Beteiligten trägt außerdem zur Stabilität und Konsistenz der Positionen bei: Was hier artikuliert wird, muss auch der öffentlichen Kritik standhalten. Da der Meinungsaustausch zwischen verschiedenen Akteuren öffentlich stattfindet, müssen sich Akteure vor Publikum rechtfertigen und können kaum ihre Partikularinteressen durchsetzen, ohne dass diese vom Publikum thematisiert werden (Klein 2008, Eilders 2011, S. 164). Im Gegensatz dazu müssen sich Positionen, die „ohne Aussprache“ entstanden sind, nie öffentlicher Kritik stellen. Hier unterscheidet sich also die diskursbasierte Meinung von der umfragebasierten aggregierten Meinung. Ein weiterer Vorteil der diskursiven Partizipation besteht – in der Perspektive des Kommunitarismus – in der Sicherung und Stärkung der Demokratie, die sich über die Rekonstruktion der Gemeinschaft und die Stärkung des Verantwortungsbewusstseins der Menschen schon durch die Interaktion der Beteiligten herstellt, auch ohne dass die Bürgerstimme dabei direkt in Entscheidungsprozesse eingeht (Etzioni 1995).

Im Idealfall entspricht die diskursive Partizipation den deliberativen Normen wie Gleichheit, argumentative Rationalität, Verständigungsorientierung und Respekt (Esau et al. 2019, Frieß und Eilders 2015, Steenbergen et al. 2003). In einem solchen Diskurs, so die Annahme, setzt sich nicht das Lager mit den meisten finanziellen Ressourcen oder der größten Macht durch, sondern der beste Vorschlag. Je mehr zivilgesellschaftliche Akteur:innen sich beteiligen, desto höher außerdem die Chance, dass tatsächlich die Kriterien erfüllt werden, da innerhalb der Zivilgesellschaft nicht nur die Abwesenheit von Macht und anderen Ressourcen für deren Einhaltung sorgt (Eilders und Niederelz, 2021), sondern die Zivilgesellschaft durch ihre Nähe zur Lebenswelt auch über ein ausgeprägtes Problembewusstsein verfügt. Dieses kann bei der Identifikation von Problemen und bei der Suche nach guten Lösungen sehr hilfreich sein.

Für die diskursive Diskussion eignen sich Online-Plattformen besonders gut, weil sie durch ihre Ortsunabhängigkeit unaufwändig eine große Menge an Menschen einbinden können und diese asynchron, also mit mehr Zeit zur Reflexion schriftlich miteinander diskutieren und auch weitere Informationen austauschen können. Ob dabei die deliberativen Normen eingehalten werden, ist mit Blick auf das Phänomen von Hate Speech allerdings mindestens umstritten. Im hier zugrunde liegenden Projekt gehen Autor:innen der Frage nach, inwiefern die Online-Diskussionen zur Zukunft des öffentlich-rechtlichen Fernsehens deliberative Normen einhalten und welche Einflussfaktoren diese Einhaltung fördern (vgl. z.B.

Heinbach und Wilms in diesem Band). Der Ertrag von Online-Diskussion wird in diesem Projekt allerdings nicht nur im Sinne der Deliberationsforschung diskutiert, sondern auch im oben skizzierten allgemeineren Sinne einer breiten und niedrigschwelligen Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Stimmen. Ob dieses Online-Beteiligungsangebot im Medienbereich die Erwartungen in der Weise erfüllt, dass mithilfe der vielen Stimmen auch bessere Lösungen gefunden werden und Akzeptanz und Legitimität aus dem Prozess erwachsen, bleibt abzuwarten. Der Ertrag des zugrunde liegenden Projekts soll nun zunächst durch die Darstellung vorangegangener Beteiligungsverfahren im Medienbereich kontextualisiert werden, bevor die Ideen und Lösungen aus unterschiedlichen Perspektiven diskutiert werden.

3. Bürgerbeteiligung zur Reform der Medienordnung und aktuelle Bürgerdialoge öffentlich-rechtlicher Sender

3.1 Reform der Medienordnung

Im April 1987 trat der Rundfunkstaatsvertrag in Kraft. Mit ihm wurde eine einheitliche rechtliche Grundlage implementiert, um das Nebeneinander von öffentlichem und privatem Rundfunk zu schaffen, die aufgrund der Einführung des dualen Rundfunks erforderlich wurde. Die Rundfunkregulierung der ersten Jahrzehnte war von der analogen Medienwelt geprägt. An den Diskursen zu den Rundfunkänderungsstaatsverträgen wurden im Wesentlichen Akteur:innen der privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter sowie etablierte Stakeholder beteiligt. Der Kreis der zu Anhörungen Eingeladenen und derjenigen, die Stellungnahmen zu den jeweiligen Rundfunkänderungsstaatsverträgen abgegeben haben, wurde im Laufe der Jahre zunehmend größer. Darüber hinaus war der Diskurs über die Rundfunkregulierung vornehmlich von informellen Interaktionen zwischen Akteur:innen der Medienpolitik, Medienbranche und öffentlich-rechtlicher wie privater Rundfunkanbieter geprägt. Bürgerinnen und Bürger oder Akteur:innen der Zivilgesellschaft wurden nicht beteiligt (Gerlach, 2011). Dies änderte sich im Jahr 2018: Nach insgesamt 23 Rundfunkänderungsstaatsverträgen sollte die Medienordnung grundlegend reformiert werden.

Der erste große Reformschritt wurde mit dem Inkrafttreten des „Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung“ (MoStV) am 07.11.2020 realisiert. Mit diesem Staatsvertrag wurde der Medienstaatsvertrag (MStV) beschlossen, der den seit April 1987 eingeführten Rundfunkstaatsvertrag ersetzt. Teile der Rechtsnormen aus der „alten“ Rundfunkregulierung

wurden übernommen, zentrale Normen wurden überarbeitet oder neu eingeführt. Auf die Einzelheiten kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden (ausführlich hierzu, Dörr, 2022). In der Protokollerklärung aller Länder wird der Medienstaatsvertrag als Antwort „auf die zentralen Fragen und Herausforderungen einer digitalisierten Medienwelt“¹ beschrieben. Die Anpassung an die digitale Transformation sollte damit allerdings nicht abgeschlossen sein. Insofern ist der Diskussionsentwurf zur Neufassung des Auftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Optimierung seiner Strukturen (MStV-E) vom 19.11.2021 Bestandteil des Transformationsprozesses zur Modernisierung der Medienordnung.

Zu dem Reformprozess wurden die Bürgerinnen und Bürger erstmalig aufgerufen, Vorschläge und Ideen einzubringen. In der Zeit vom 23.07.2018 bis 30.09.2018 konnten über die Internetseite der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz Eingaben zum Themenfeld gemacht werden.² Die ca. 1.200 Eingaben wurden systematisiert, wobei die Beiträge der Bürgerinnen und Bürger unter die Begriffe „Plattformregulierung“, „Rundfunkbegriff“ und „Intermediärsregulierung“ eingeordnet und auf der Webseite der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz veröffentlicht wurden, sofern die Beteiligten einer Veröffentlichung zugestimmt haben. Auf der Webseite der Staatskanzlei wurde darüber informiert, dass die Eingaben in die Beratungen einfließen würden.³ Nur wenig später wurde der 2. Entwurf des Medienstaatsvertrages debattiert, auch hier hatten die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, ihre Wünsche und Vorstellungen – in der Zeit vom 03.07.2019 bis 09.08.2019 – einzubringen.⁴ Soweit ersichtlich, wurden nur die Stellungnahmen von Sendern, Verbänden und Organisationen veröffentlicht.

Die Rundfunkkommission der Länder hat am 19.11.2021 einen weiteren Entwurf zur Reform des Medienstaatsvertrages veröffentlicht, dieser soll u.a. den Auftrag und die Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks neu fassen. Im Zeitraum vom 19. 11.21 bis 14.01.22 konnten Interessierte den Diskussionsentwurf kommentieren und ihre Kritik und Vorschläge einbringen. Dies erfolgte wiederum über die Webseite der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz in Form einer Mail. In dieser Mail wurde

1 Protokollerklärung aller Länder, <https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Medienstaatsvertrag.pdf>, S. 104 ff.

2 https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Eingaben_Medienstaatsvertrag/Ihre_Ideen_zum_Medienstaatsvertrag__Rundfunkbegriff_.pdf

3 a.a.O.

4 https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Zusammenfassung_MStV_2019-12-05.pdfm

abgefragt, ob die jeweilige Stellungnahme veröffentlicht werden darf oder nicht. Ferner wurde darüber informiert, dass die eingegangenen Stellungnahmen, Ideen und Anregungen von den Fachleuten in den Staats- und Senatskanzleien der Länder ausgewertet würden und die Rundfunkkommission über die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses beraten und über das weitere Vorgehen entscheiden werde.⁵

Die Veröffentlichung der mit einer Einwilligung versehenen Stellungnahmen ist bis Anfang Juni 2022 mit der Begründung noch nicht erfolgt, dass die Vielzahl der Eingaben noch nicht ausgewertet worden sei.⁶ Nach der Darstellung der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz haben sich ca. 2.600, vornehmlich Bürgerinnen und Bürger, beteiligt.⁷

Kritik und Reformvorschläge von Bürger:innen einzuhören, bedeutet auf jeden Fall eine Erweiterung des Stimmenspektrums und lässt daher auf gute Ideen und Lösungen hoffen. Allerdings mangelt es hier offenbar nicht nur an Antworten der Entscheidungsebene, sondern auch am offenen Austausch derjenigen, die sich zu Wort melden, also an der gegenseitigen Beobachtbarkeit aller Beteiligten. Die Integration der Beteiligten und das Prinzip der Öffentlichkeit, das für besonders reflektierte Beiträge sorgen soll, sind hier noch nicht überzeugend umgesetzt. Die Verdichtung der Beiträge zu einer tragfähigen Lösung, mit der möglichst viele zufrieden sind, geschieht nicht im Diskurs selbst, sondern erst durch die Entscheidungsebene nach Abschluss des Verfahrens.

3.2. Bürgerdialoge öffentlich-rechtlicher Sender

Im Verlauf der Jahre 2021/2022 fanden beachtenswerte Bürgerdialoge öffentlich-rechtlicher Sender statt. Im Folgenden sollen diese aktuellen Partizipationsbeispiele näher beleuchtet werden.

Im Hinblick auf die aktuellen Bemühungen öffentlich-rechtlicher Sender, den Diskurs mit Bürgerinnen und Bürgern zu suchen, ist § 31 Abs. 2d MStV-E relevant:

5 <https://www.rlp.de/de/regierung/staatskanzlei/medienpolitik/rundfunkkommission/reform-ard-zdf-deutschlandradio/faq-und-hinweise/>

6 <https://www.rlp.de/de/pressemitteilungen/einzelansicht/news/News/detail/onlinebeteiligung-zum-diskussionsentwurf-bendet-ueber-2600-eingaben-vor-allem-von-bürgerinnen-un-1/>

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

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

Weitere Betrachtungen hierzu finden sich im Beitrag von Frauke Gerlach in diesem Band. Vor dem Hintergrund dieser Regelung nehmen die Bürgerdialoge von ARD und NDR eine gewisse Vorreiterrolle für die Sender ein.

ARD-Zukunftsdialog

Der ARD-Zukunftsdialog, der in diesem Band von Matthias Trénel ausführlich dargestellt wird, ist deutlich differenzierter konzipiert als die Beteiligungsverfahren zum Medienstaatsvertrag.

Der ARD-Zukunftsdialog erfolgte in vier aufeinander aufbauenden Schritten, zu dem eine vierwöchige allgemein zugängliche und einsehbare Online-Beteiligung gehörte, an der 3.822 Personen teilgenommen und die insgesamt 14.601 Beiträge verfasst haben. Dem Online-Diskurs ging eine Auftaktkonferenz voraus. Der ARD-Zukunftsdialog endete mit einer Abschlusskonferenz. An dieser sowie an der Auftaktkonferenz nahmen 139 sogenannte Losbürger:innen teil. Diese wurde im gesamten Bundesgebiet mithilfe eines telefonischen Losverfahrens ausgewählt, damit sollte ein Querschnitt der Gesellschaft abgebildet werden. Die Moderation erfolgte durch ARD-Vertreter:innen und ARD-Themenpart:innen. Die Konzeption und Realisierung wurde von Dialogdienstleistern unterstützt. Im Ergebnis wurden 13 ARD-Zukunftsprojekte identifiziert, die die ARD-Sender umsetzen wollen. Zu den Zukunftsprojekten, die die ARD umsetzen will, gehört u.a. der Ausbau der Mediathek und Audiothek, der verstärkte Austausch mit den Nutzer:innen und die stärkere Abbildung des ländlichen Raumes. Zu den diskutierten, aber nicht weiter verfolgten Themen zählt u.a. der Wunsch nach weniger Fußball und mehr Breitensport, weniger Krimis und Gewalt oder anspruchsvolleren Quizshows. Die Auswahl der Themen erfolgte durch die ARD und die Dialogdienstleister. Wie und nach welchen Kriterien die Themen ausgewählt wurden, ist nicht transparent. Zu weiteren Einzelheiten wird auf den Beitrag von Matthias Trénel in diesem Band verwiesen.

NDR-Dialogwoche

Ein gänzlich anderes Beteiligungsformat gestaltete der NDR mit einer Dialogwoche. Über NDR Info hat der Sender vom 28.03.22 bis 02.04.22 zu Gesprächsrunden eingeladen, um über Wünsche und Erwartungen des Publikums zu diskutieren. Der Intendant des NDR, Joachim Knuth, stellt den Ausbau und die Weiterentwicklung des Austausches mit Bürgerinnen und Bürgern in Aussicht.⁸ In jeweils 90-minütigen Videokonferenzen haben sich Macher:innen des Programms von NDR Info zu den Wünschen und Erwartungen mit den Teilnehmenden ausgetauscht. Beworben wurden die Videokonferenzen zu den verschiedenen Themenbereichen beispielsweise im Radio.⁹ Interessierte konnten sich zu den Videokonferenzen im Vorfeld anmelden und unter diesen Anmeldungen wurden Teilnehmer:innen herausgefiltert oder ausgelost.¹⁰ Auf seiner Webseite stellt der NDR das Auswahlverfahren wie folgt dar: „Um einen konstruktiven Dialog zu ermöglichen, ist die Anzahl der Personen pro Diskussion begrenzt. Bei der Auswahl der Teilnehmer und Teilnehmerinnen bemüht sich die Redaktion darum, die Nutzerinnen und Nutzer des Programms bestmöglich abzubilden, also bspw. Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus allen vier Staatsvertragsländern des NDR zu berücksichtigen. Im Zweifelsfall entscheidet das Los. Alle Teilnehmer und Teilnehmerinnen werden telefonisch oder per E-Mail benachrichtigt.“¹¹

In zahlreichen Video-Konferenzen zu verschiedenen Themen haben Redakteur:innen Einblicke in ihre Arbeitsweisen und Diskussionen in den Redaktionen geben. Nach der Einschätzung des NDR sei der Austausch kontrovers, aber wertschätzend gewesen und Ideen und Kritik seien seitens der Macher:innen mit großer Offenheit und mit Interesse aufgenommen worden.¹²

Soweit ersichtlich wurden sechs Gesprächsrunden mit einer jeweils kurzen schriftlichen Zusammenfassung dokumentiert. Zu zwei Gesprächsrunden

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

9 <https://www.ndr.de/nachrichten/info/Ausblick-auf-die-NDR-Dialog-Woche,audio1090166.html>

10 <https://www.ndr.de/service/NDR-im-Dialog-Die-Angebote-im-Ueberblick,ndrimdialog148.html>

11 https://www.ndr.de/nachrichten/info/wir_ueber_uns/Teilnahmebedingungen,ndrinfoimdialog190.html

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

den wurden zudem ca. fünfminütige Audiolinks mit Ausschnitten aus den Gesprächen veröffentlicht.

Die beiden neueren Beteiligungsverfahren durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten selbst sind mit Blick auf den Ertrag diskursiver Partizipationsverfahren deutlich vielversprechender als die oben erwähnte Sammlung von Bürgerstimmen zum neuen Medienstaatsvertrag. Hier ist ein Austausch zwischen den Teilnehmenden sowie zwischen den Bürger:innen einerseits und den Verantwortlichen der Anstalten andererseits vorgesehen. So kommen die Interessierten miteinander in Kontakt und können sich innerhalb der Gruppe der Teilnehmenden orientieren und ggf. organisieren: Wie viel Unterstützung erhalte ich für meine Beiträge, wo liegen die Konfliktlinien, welche Argumente sind für die anderen überzeugend, was dagegen sorgt für ablehnende Reaktionen oder verhält ohne Resonanz? Weiter können die Teilnehmenden und die Entscheidungsebene miteinander in einen Dialog treten. Dabei können Gründe für Entscheidungen und Strukturen eingefordert und Informationslücken geschlossen werden. Nicht zuletzt kann die Responsivität der Entscheidungsebene erfahren und bewertet werden. Das kann selbst im Falle divergierender Positionen zur Akzeptanz von Entscheidungen beitragen. Unabhängig von der Frage, wer sich mit seinen Positionen durchsetzt, liegt der übergeordnete Gewinn dieser Beteiligungsverfahren im Medienbereich darin, dass die Gesellschaft als Ganzes in die Diskussion über die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Fernsehens einbezogen wird. Sie wird an der Steuerung und Kontrolle ihrer zentralen demokratischen Infrastruktur beteiligt (Eilders, 2011; Eilders, Hasebrink und Herzog, 2006). In dem Maße, in dem die Verfahren öffentlich zugänglich und hinreichend bekannt sind, werden – vermittelt über die öffentliche Meinungsbildung – die von den Entscheidungen Betroffenen zu Beteiligen, auch wenn sich das nicht unmittelbar in Einfluss auf die konkreten Entscheidungen niederschlägt. Dass diese Form der Bürgerbeteiligung sich mittelfristig positiv auf die Akzeptanz und Legitimität von öffentlich-rechtlichem Fernsehen auswirkt, liegt auf der Hand.

4. #meinffernsehen2021

Bei dem Partizipationsverfahren #meinffernsehen2021 ging es zwar wie bei den dargestellten Beteiligungsverfahren auch darum, die gesellschaftliche Reflexion zur Zukunft öffentlich-rechtlicher Angebote anzustoßen und konstruktive Impulse zu geben. Bei #meinffernsehen2021 fragen aber nicht die Verantwortlichen oder die politischen Entscheider:innen nach

Kritik und Ideen, sondern interessierte Institutionen aus dem Medien- und Bildungsbereich, die den Diskurs zur Zukunft des öffentlich-rechtlichen Fernsehens als Teil der zentralen demokratischen Infrastruktur voranbringen wollen. Als „unabhängige Dritte“ sind sie unverdächtig in dem Sinne, dass hier keine eigenen Interessen die Verarbeitung der Befunde zur Zukunft des öffentlich-rechtlichen Fernsehens beeinflussen können. Andererseits ist die Verbindung zu den Verantwortlichen nicht direkt und Kritik und Ideen besitzen keine Verbindlichkeit. Ein Beitrag zur Reform öffentlich-rechtlicher Angebote ist nur über den öffentlichen Diskurs herzustellen. Dieser soll mit dem im Band dokumentierten Beteiligungsverfahren angestoßen und vertieft werden.

Das Beteiligungsverfahren war in drei Phasen unterteilt, um die Diskussion zu strukturieren und im Verlauf des Beteiligungsprozesses zu abstimmungsfähigen Verbesserungsvorschlägen für das öffentlich-rechtliche Fernsehen zu kommen. Die Teilnehmenden sollten sich in einer längeren ersten Phase zu den Themengebieten „Information“, „Unterhaltung“ und „Zugang und Nutzung“ äußern und untereinander austauschen. Zu jedem Themengebiet wurden mehrere konkrete Leitfragen formuliert, um eine konstruktive Diskussion zu ermöglichen. Insgesamt haben sich 637 Personen aktiv an der Diskussion beteiligt. Dabei entfiel der größte Anteil mit 9.793 Likes oder Dislikes auf Bewertungen, 3.924-mal haben Teilnehmende Kommentare hinterlassen und 107-mal Vorschläge formuliert. Unter anderem ging es um die wahrgenommene Ausgewogenheit von Nachrichtensendungen, die Qualität von Unterhaltungsshows oder die Zukunft linearen Fernsehens. Ein nicht inhaltlich festgelegter Bereich sollte neue Diskussionsbeiträge zu weiteren, von den Teilnehmenden definierten Themen ermöglichen. Jeder Beitrag konnte von den anderen unmittelbar positiv oder negativ bewertet oder aber durch einen eigenen Textbeitrag kommentiert werden. Alle Beiträge dieser ersten Phase wurden in einem kooperativen Verdichtungsprozess von Expertinnen aus dem Grimme-Institut und dem DIID zu Kernaussagen synthetisiert und – sofern zu einem Diskussionspunkt grundsätzlicher Konsens deutlich geworden war – für die Abstimmung in der dritten Phase vorgemerkt. Positionen und Argumente, die in der ersten Phase besonders kontrovers waren, wurden pointiert zusammengefasst und für die etwas kürzere zweite Phase nochmals zur Diskussion gestellt. Diese wurden entlang der offengebliebenen Konflikte in die Themenbereiche „Wie geht Fernsehen für alle?“, „Wie wird Fernsehen mitgestaltet?“ und „Was läuft im Fernsehen?“ gegliedert. Die Leitfragen, die innerhalb der Themenbereiche die Diskussion anregen und strukturieren sollten, befassten sich etwa mit regionalen Inhalten, mit Mediatheken und YouTube sowie mit Präferenzen für bestimmte Genres. Auf

diese Weise konnten die Diskussion noch vertieft und weitere konstruktive Ideen für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Fernsehens gesammelt werden.

Während in den beiden ersten Phasen des Beteiligungsverfahrens in erster Linie Ideen gesammelt und diskutiert wurden, ging es in der dritten Phase darum, besonders kontroverse Punkte zur Abstimmung zu stellen. Es fand zudem eine Abstimmung über die wesentlichen strittigen Standpunkte und Vorschläge statt. Große Einigkeit bestand darin, dass die organisatorische Struktur und das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umgestaltet werden und die Zusammensetzung und Arbeitsweise der Rundfunkräte reformiert werden sollte.

Die Abstimmung umfasste auch Fragen der Programminhalte. So wurde z.B. intensiv über Talkshows diskutiert. In der Abstimmung votierten die Abstimmenden fast einmütig dafür, dass es frischer Ideen für Formate, regelmäßiger Innovationen und neuer Moderierender bedarf. Eine starke interaktive Einbindung des Publikums wünschte sich die Mehrheit allerdings nicht. Bei der Frage, ob vermehrt Bürger:innen in die Talkshows eingeladen werden sollten, gab es kein klares Votum, sondern einen Gleichstand der Ja- und Nein-Stimmen.

Die Ergebnisse der Diskussion wurden am 27. Mai 2021 auf einer Tagung mit Verantwortlichen aus den Rundfunkanstalten und Vertreter:innen der privatwirtschaftlich organisierten Medienbranche, Wissenschaft und Politik vorgestellt.¹³ Um vertiefende wissenschaftliche Erkenntnisse über die Qualität von #meinffernsehen2021 zu generieren, wurde das Verfahren inter- und transdisziplinär analysiert. In dem vorliegenden Band werden die Ergebnisse der vielschichtigen Analysen dokumentiert.

5. Was haben wir gelernt?

Mit Beteiligung der Zuschauenden in dem Online-Partizipationsverfahren #meinffernsehen2021 haben wir Einblicke in die sehr heterogenen Erwartungen an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewinnen können. Die Beiträge der Teilnehmenden haben gezeigt, dass es einen starken Willen zur Mitgestaltung des ÖRR gibt. Es wurden zahlreiche Ideen formuliert, die zur Verbesserung des Angebots beitragen könnten, ohne in die redaktionelle Freiheit einzugreifen. Der Erfolg des Verfahrens zeigt uns, dass die Diskussionsplattform durchaus eine Blaupause für die Einbeziehung der

13 <https://www.grimme-institut.de/h/news/d/digitale-tagung-zu-meinffernsehen2021>

Bürgerschaft in Entscheidungsprozesse innerhalb der Sender sowie in der Medienpolitik bieten kann.

Was könnte aus den Erkenntnissen der Abstimmung und des Diskurses folgen? Auf der Grundlage der Auswertungen von #meinfernsehen2021 identifizieren wir folgende Themenfelder, in denen Handlungsbedarf besteht:

- Es gibt einen Bedarf nach Einrichtung und Etablierung von transparenten und leicht zugänglichen Kommunikationskanälen für Kritik und Anregungen der Zuschauenden, in denen ein Bottom-up-Qualitätsdiskurs in einem zivilen Umgangston ermöglicht wird.
- Der Diskurs über die Qualität des Fernsehens sollte nicht ausschließlich mit Expertinnen und Experten geführt werden, sondern für Bürgerinnen und Bürger geöffnet werden.
- Die Verbindung zwischen Entscheider:innen und Publikum bedarf einer Stärkung. Dazu könnte auch eine Verbesserung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen der Sender und der Medienpolitik der Länder beitragen.
- Es wurden Wissenslücken zum Auftrag und zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen identifiziert, die geschlossen werden sollten.
- Die Sender und die Medienpolitik, aber auch die Akteur:innen der Medienbildung, sind gefordert, die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Historie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seiner Strukturen besser zu erklären.
- Grundsätzliche Programmreformen sollten nicht nur auf der Grundlage von empirischen Reichweiten-Daten erfolgen, sondern stärker aus einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit begründeten Anliegen entwickelt werden, die sich in Rede und Gegenrede im Diskurs durchgesetzt haben.
- Medienpolitische Diskurse sollten auch mit den Bürger:innen geführt werden (Bund, Land und Gemeinden).
- Medienpolitische Debatten sollten nicht allein zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geführt werden, sondern auch andere Kritikpunkte umfassen.
- Die Gremien der Rundfunkanstalten sollten reformiert werden. Dazu sollten über transparente und leicht zugängliche Kommunikationskanäle Kritik und Anregungen der Zuschauenden eingeholt werden.
- Über die Fragen der Repräsentanz in den Gremien der Rundfunkanstalten sollte ein Diskurs initiiert werden.

- Es bedarf einer transparenten und leicht zu bedienenden Möglichkeit der Konsultation zu den Reformen des Medienstaatsvertrages, mit dem Fokus auf dem Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Die Erkenntnisse des Partizipationsverfahrens sollen aber auch in die Arbeit des Grimme-Instituts, des DIID und der bpb einfließen; sie bieten, dank der großen Resonanz der Teilnehmenden, vielfältige Ansätze für den Diskurs über die Qualität des Fernsehens, die Weiterentwicklung der Preise und zur wissenschaftlichen Vertiefung.

Dies sind einige Anregungen, die wir aus Einsichten und Schlussfolgerungen bei der Auswertung des Partizipationsverfahrens entwickelt haben. Wir würden uns wünschen, damit weitere Reflexionsprozesse in Gang zu setzen, um Veränderungen anzustoßen, Haltungen zu hinterfragen oder gar Reformen zu initiieren oder zu untermauern.

Literatur

- Dörr, Dieter (2022). Regulierung intermediärer Plattformen durch den Medienstaatsvertrag. *Neue Justiz*, NJ 1/22, 1–6.
- Eilders, Christiane (2011). Zivilgesellschaftliche Beteiligung im Medienbereich. In: Hans Kleinsteuber; Sabine Nehls, & Katrin Voss (Hrsg.), *Media Governance in Europa – Regulierung, Partizipation, Mitbestimmung*. VS-Verlag, Wiesbaden, 159–181.
- Eilders, Christiane; Hasebrink, Uwe & Herzog, Anja (2006). Das aktive Publikum. Institutionalisierung zivilgesellschaftlicher Kontrolle des Fernsehens auf europäischer Ebene. In: Wolfgang R. Langenbacher & Michael Latzer (Hrsg.), *Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive*. VS-Verlag, Wiesbaden, 330–351.
- Eilders, Christiane & Niederelz, Christopher (2021). Online-Diskurse im Rahmen politischer Partizipation. In: Frank Bätge, Klaus Effing, Katrin Möltgen-Sicking, & Thorben Winter (Hrsg.), *Politische Partizipation*. Springer VS, Wiesbaden, 373–392.
- Eilders, Christiane & Gerlach, Frauke (2022). Einbeziehen und Erklären. Handlungsempfehlungen auf der Grundlage der Beteiligungsplattform #meinfernsehen2021. Abgerufen am 29.04.2022, von https://www.grimme-institut.de/fileadmin/Grimme_Nutzer_Dateien/Preis/Grafiken_und_Fotos/2021/Publikation/Grimme-Preis_Publikation-2021_web.pdf
- Esau, Katharina (2022, gegenwärtig im Druck). Kommunikationsformen und Deliberationsdynamik. Eine relationale Inhalts- und Sequenzanalyse von Online-Diskussionen auf Beteiligungsplattformen. Nomos.

- Esau, Katharina; Friess, Dennis; & Eilders, Christiane (2019). Online-Partizipation jenseits klassischer Deliberation. Eine Analyse zum Verhältnis unterschiedlicher Deliberationskonzepte in Nutzerkommentaren auf Facebook-Nachrichtenseiten und Beteiligungsplattformen. In: Ines Engelmann, Marie Legrand, & Hanna Marzinkowski (Hrsg.), Politische Partizipation im Medienwandel (S. 221–245). Digital Communication Research, Band 4: Berlin.
- Etzioni, Amitai (1995). Die Entdeckung des Gemeinwesens. Stuttgart, Schäffer-Poeschel.
- Friess, Dennis & Eilders, Christiane (2015). A systematic review of online deliberation research. *Policy & Internet*, 7(3), 319–339.
- Gerlach, Frauke (2011). [Media Governance] Moderne Staatlichkeit in Zeiten des Internets. Vom Rundfunkstaatsvertrag zum medienpolitischen Verhandlungssystem. Wiesbaden, Deutschland: Springer Gabler; 1. Aufl. 2011, Nachdruck 2019, 136–150, 159.
- Klein, Ansgar (2008). Zivilgesellschaft und Demokratie. Ideengeschichtliche, demokratietheoretische und politisch-soziologische Zugänge. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegung*, 21(1), 189–237.
- Kubicek, Herbert, Lippa, Barbara, & Koop, Alexander (2011). Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung; eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- NDR. Abgerufen am 01.05.2022, von https://www.ndr.de/nachrichten/info/wir_ueber_uns/NDR-Info-im-Dialog-Diskutieren-Sie-mit-uns,ndrinfoimdialog188.html
- NDR. Abgerufen am 30.06.2022, von <https://www.ndr.de/nachrichten/info/Ausblick-auf-die-NDR-Dialog-Woche,audio1090166.html>
- NDR. Abgerufen am 30.06.2022, von <https://www.ndr.de/service/NDR-im-Dialog-Die-Angebote-im-Ueberblick,ndrimdialog148.html>
- NDR. Abgerufen am 30.06.2022, von https://www.ndr.de/nachrichten/info/wir_ueber_uns/Teilnahmebedingungen,ndrinfoimdialog190.html
- Protokollerklärung aller Länder. Abgerufen am 29.04.2022, von https://www.rlp.de/_fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Medienstaatsvertrag.pdf, S. 104 ff.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz. Abgerufen am 01.05.2022, von <https://www.rlp.de/de/pressemitteilungen/einzelansicht/news/News/detail/onlinebeteiligung-zum-diskussionsentwurf-beendet-ueber-2600-eingaben-vor-allem-von-buergerinnen-un-1/>.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz. Abgerufen am 01.05.2022, von <https://www.rlp.de/de/regierung/staatskanzlei/medienpolitik/rundfunkkommission/reform-ard-zdf-deutschlandradio/faq-und-hinweise/>
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz. Abgerufen am 17.06.2022, von https://www.rlp.de/_fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Eingaben_Medienstaatsvertrag/Ihre_Ideen_zum_Medienstaatsvertrag_Rundfunkbegriff_.pdf
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz. Abgerufen am 17.06.22 https://www.rlp.de/_fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Zusammenfassung_MStV_2019-12-05.pdf

Steenbergen, Marco. R.; Bächtiger, André, Spörndli, Markus & Steiner, Jürg (2003). Measuring political deliberation: A discourse quality index. *Comparative European Politics*, 1, 21–48.

Tagung zu #meinfernsehen2021. Abgerufen am 29.02.2022, von <https://www.grimme-institut.de/h/news/d/digitale-tagung-zu-meinfernsehen2021>

Van Deth, Jan W. (2006). Vergleichende politische Partizipationsforschung. In: Dirk Berg-Schlosser & Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.), *Vergleichende Politikwissenschaft* (4. Aufl., 167–187). Springer, Wiesbaden.

Verba, Sidney; Schlozman, Kay Lehmann; Brady, Henry E. (1995): Voice and equality. *Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.