

**Substanzielle und prozedurale Bestimmung des gesellschaftlichen Mehrwerts**

## ▶ Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Qualitätsdiskurs

Von Christoph Neuberger\*

**Legitimationsdiskurs als Teil demokratischer Selbstreflexion**

Kaum eine andere medienpolitische Frage dürfte über die Jahrzehnte hinweg so kontinuierlich und kontrovers diskutiert worden sein wie die Frage nach dem Leistungsanspruch, der sich an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk richtet, und seiner Erfüllung in den Angeboten von Fernsehen, Hörfunk und Internet. Es wäre aber falsch, darin eine Dauerkrise der Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sehen. Vielmehr ist dies ein Teil seines Wesens: Als Rundfunk, der der Gesellschaft verpflichtet ist, muss er sich der öffentlichen Kritik stellen, die dort erhobenen Ansprüche registrieren, Anregungen aufgreifen und sich durch Leistungsnachweise legitimieren. Dieser Qualitätsdiskurs als „Reflexionsinstanz“ (1) ist in einer liberal-demokratischen Gesellschaft generell ein wichtiges Steuerungsinstrument für publizistische Medien. (2)

Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zeigt nicht nur, wie stark der öffentlich-rechtliche Rundfunk zur Etablierung eines offenen Diskursklimas in den 1950er und 1960er Jahren beigetragen hat, sondern auch, wie darin stets auch seine eigene Rolle thematisiert und verhandelt wurde. (3) Dies setzte sich später fort, etwa im Rahmen der Einführung des privaten Rundfunks oder der Digitalisierung. (4) Im Diskurs positioniert sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Verhältnis zum Publikum, zu den organisierten Interessen, den anderen publizistischen Medien sowie den Akteuren aus Politik, Recht, Kultur und Wirtschaft, die ihm Rahmenbedingungen setzen. Dabei ist die Diskussion immer auch durch ökonomische und publizistische Konkurrenzverhältnisse und politische Konfliktlinien überlagert, er weicht also durchaus vom Ideal des deliberativen Diskurses ab, der auf die Kraft des besseren Arguments vertraut. (5)

Schon dieser knappe Rückblick zeigt, dass die aktuell anstehenden Fragen sich in eine lange Vorgeschichte der öffentlichen Reflexion über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk einreihen.

**Gesellschaftliche Perspektive der Medienqualität**

Der Funktionsauftrag ist Dreh- und Angelpunkt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. (6) Seine Ziele sind im Rundfunkstaatsvertrag (RStV) allerdings nur „sehr abstrakt vorgegeben“ (7) und belassen den

Anstalten einen erheblichen Interpretationsspielraum. Im Rahmen ihrer Programmautonomie können sie die (unbestimmten) Rechtsbegriffe, die im Auftrag enthalten sind, weiter auslegen und näher bestimmen. Sie verfügen dafür über die notwendige Fachkompetenz und sind durch die Offenheit des Auftrags auch in der Lage, ihn vielfältig und dynamisch anzupassen. Ob die jeweilige Konkretisierung überzeugt, muss sich immer wieder in den Rundfunkgremien und im öffentlichen Qualitätsdiskurs erweisen, denen gegenüber sich die Anstalten legitimieren müssen. Aktuelle Entwicklungen, wie die Digitalisierung aller Gesellschaftsbereiche, aber auch die Krise der liberalen Demokratie in vielen Staaten und der europäischen Integration, stellen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gerade heute vor diese Aufgabe.

### Kurz und knapp

- Public Value muss als normativer Qualitätsanspruch aus Sicht der Gesellschaft konkretisiert werden.
- Zentral ist hierbei der Wirkungszusammenhang zwischen gesellschaftlichem Anspruch und sich wandelnden Anforderungen an den ö.-r. Rundfunk.
- Dieser ist somit einer kontinuierlichen Justierung unterworfen.
- Herausforderungen ergeben sich im Hinblick auf eine Ausschöpfung neuer Strukturpotenziale, einer Öffnung für den Qualitätsdiskurs sowie hohen Anforderungen an die Akteure.

Hier wird also angenommen, dass der öffentlich geführte Qualitätsdiskurs die zentrale Instanz ist, gegenüber der sich ein der Gesellschaft verantwortlicher Rundfunk legitimieren muss. Im Folgenden wird der Auftrag nicht juristisch ausgelegt, sondern es wird gefragt, wie in seinem sehr weit gesteckten Rahmen überzeugend der gesellschaftliche Anspruch näher bestimmt werden kann. Daher wird das Wort „Anspruch“ gegenüber „Auftrag“ vorgezogen.

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird ein Qualitätsanspruch aus Sicht der Gesellschaft erhoben, wenn er einen gesellschaftlichen Mehrwert erbringen soll. Dies ist nur eine von mehreren Sichtweisen auf Qualität, die teils konvergieren, oft aber auch divergieren. Andere Sichtweisen sind zum Beispiel jene des Publikums, der professionellen Medienproduzenten, der organisierten Interessen, der Werbungtreibenden und der Wissenschaft. Die Perspektive der Gesellschaft wirft insofern besonders große Schwierigkeiten auf, als sie nicht (wie etwa das Publikum) selbst artikulationsfähig ist und über eigene Bedürfnisse Auskunft geben kann. Stattdessen muss dies stellvertretend geschehen, etwa durch Experten, Politiker, Juristen und Anstaltsvertreter. Deren Einschätzungen stehen allerdings nicht selten unter dem Verdacht des Paternalismus, also der bevormundenden Fürsorge, oder der bloßen Gemeinwohrrhetorik, hinter der sich partikuläre Interessen verbergen. (8)

**Unterschiedliche Perspektiven bei der Definition von Qualität**

\* Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, Freie Universität Berlin und Weizenbaum-Institut für die vernetzte Gesellschaft, Berlin.

**Problem der  
Messbarkeit ö.-r.  
Qualitätsdimensionen**

Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass sich gesellschaftliche Ansprüche zumeist auch wieder auf das Große und Ganze beziehen. Gefordert wird also, dass sich der Rundfunk positiv auf die Gesamtgesellschaft oder wesentliche Teile davon auswirkt. So soll etwa der öffentlich-rechtliche Rundfunk als „Medium“ und „Faktor“ zur freien Meinungsbildung in der politischen Öffentlichkeit beitragen, die für die Demokratie von existenzieller Bedeutung ist. Solche – oft auch langfristigen – Makroeffekte sind nicht nur schwerer definierbar als Mikrowirkungen beim einzelnen Rezipienten, sondern auch weitaus schwerer mess- und erklärbar. (9)

Wie also lässt sich der gesellschaftliche Anspruch systematisch erfassen und weiterentwickeln? (10) Aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht interessiert einerseits, wie der Anspruch theoretisch bestimmt und begründet werden kann, und andererseits, wie er operationalisiert, seine Erfüllung in empirischen Studien überprüft und durch geeignete Maßnahmen gesichert werden kann. Im Folgenden wird der erste Teil behandelt: die Frage nach der Bestimmung und Begründung des Auftrags, während Qualitätsmessung und -management hier nicht im Mittelpunkt stehen. Dafür werden fünf Schritte vorgeschlagen.

**Der Auftrag  
als Wirkungszusammenhang**

**Elemente des öffentlich-rechtlichen Auftrags**  
Der erste Schritt ist das Sortieren der Elemente des Auftrags. Grundsätzlich sollte medienrechtlichen Fragen ein Modell der medial vermittelten, öffentlichen Kommunikation zugrunde liegen, mit dessen Hilfe evidenzbasierte „Einschätzungen zur Wirkungsweise des Rechts“ (11) möglich sind. Hier geht es also um die Frage, was eine Norm bewirkt und ob diese Wirkung intendiert ist. Dadurch kann schon vor der Setzung einer Norm auf der Grundlage empirischer Befunde der Kommunikationswissenschaft abgeschätzt werden, ob sie geeignet ist. Ebenso kann später evaluiert werden, ob sie diese Erwartung erfüllt. (12)

Auch die Einzelnormen des öffentlich-rechtlichen Auftrags lassen sich als Bestandteile eines solchen Wirkungszusammenhangs in einem – bewusst einfach gehaltenen – Kommunikationsmodell verorten (vgl. Abbildung 1). In die Wahl der Normen, die sich auf Rahmenbedingungen, Produktion, Angebote und Nutzung beziehen, müssten Kausalannahmen darüber eingehen, wie dadurch als gesellschaftlicher Mehrwert definierte Effekte begünstigt werden könnten. (13) Wie dieses Modell inhaltlich ausgefüllt werden kann, soll anhand einiger Beispiele erläutert werden: Viele Elemente des Auftrags nach §11 Abs. 1 und 2 des Rundfunkstaatsvertrags beziehen sich auf die Eigenschaften der Rundfunkangebote: Vielfalt (umfassender Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen, Meinungsvielfalt, Ausgewogenheit), Objektivität, Unparteilichkeit und die im Programm abzudeckenden Genres (Bildung, Information, Beratung, Unterhaltung, Kultur), bei denen zusätzlich

Nutzung und Wirkung auf der Publikumsseite mitzudenken sind (z. B. der „gut informierte Bürger“ als demokratisches Ideal). Makroeffekte, welche die Gesellschaft als Ganze oder wesentliche Teile davon betreffen, sind die – sehr allgemein formulierten – „demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft“, die Integration (Förderung der internationalen Verständigung, der europäischen Integration und des gesellschaftlichen Zusammenhalts in Bund und Ländern) sowie der Auftrag, als „Medium“ und „Faktor“ des Prozesses freier öffentlicher Meinungsbildung zu wirken, wohingegen die – hier ebenfalls erwähnte – individuelle Meinungsbildung ein Mikroeffekt ist. (14) Andere Teile des Rundfunkstaatsvertrags, sonstige Staatsverträge und die Landesrundfunkgesetze definieren auch Makrobedingungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zum Beispiel die Beitragsfinanzierung, und Mesobedingungen in den Anstalten, zum Beispiel deren Organe. Letztlich lassen sich in diesem Modell alle Normen des Rundfunkrechts unterbringen, und es ist elastisch genug, auch neue Bedingungen zu berücksichtigen, wie etwa die Digitalisierung.

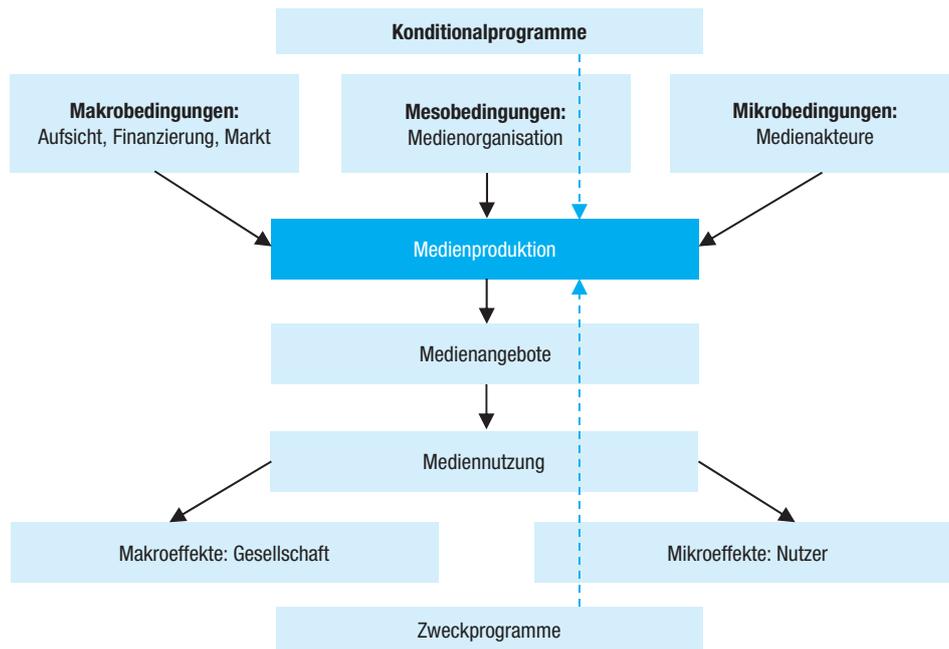
**Normative Theorien zur Fundierung des  
Anspruchs an den öffentlich-rechtlichen  
Rundfunk**

Der zweite Schritt ist die theoretische Fundierung und Begründung des Anspruchs an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk: Es gibt mehrere normative Theorien, die dafür als Kandidaten in Frage kommen. Was diese Theorien eint, ist ihre Mischung aus inhaltlicher Festlegung und Offenheit, insofern Verfahrensregeln bestimmt werden, die eingehalten werden müssen, um den gesellschaftlichen Mehrwert flexibel inhaltlich zu konkretisieren und anzupassen. Das Gewicht der substanziellen und prozeduralen Komponente ist dabei unterschiedlich groß. (15)

Dass der Auftrag nicht ein für alle Mal und in allen Einzelheiten festgelegt werden kann, hat bereits die bisherige Diskussion ergeben. Stattdessen ist er ein „sich bewegendes Ziel“ (16). Dies wird besonders am Public-Value-Ansatz deutlich, der bestimmte Verfahrensregeln vorschreibt (etwa in Deutschland jene für den Drei-Stufen-Test) und dabei aber das Ziel relativ unbestimmt lässt: „Public Value gibt es danach nicht an und für sich, sondern nur als Ergebnis eines Verständigungsprozesses, der alle relevanten Stakeholder einbezieht und zugleich flexibel genug ist, um auf die sich ändernden gesellschaftlichen Bedingungen rasch mit entsprechend angepassten gesellschaftlichen Zielsetzungen reagieren zu können.“ (17) Dass der Prozess betont und von einer substanziellen Bestimmung des Public Value weitgehend abgesehen wird, findet sich als Charakterisierung des Public-Value-

**Public Value:  
Ergebnis eines  
Verständigungsprozesses**

Abb. 1 Medienrechtliche Normen im Wirkungszusammenhang



Quelle: Neuberger, Christoph: Evidenzbasiertes Medienrecht – Zum (möglichen) Beitrag der Kommunikationswissenschaft. In: von Lewinski, Kai (Hrsg.): Immersiver Journalismus – Technik, Wirkung, Regulierung. Bielefeld 2018, S. 69.

Ansatzes sowohl bei Befürwortern (18) als auch Kritikern. (19) Damit bleibt es weitgehend den Anstalten, den Rundfunkräten und dem öffentlichen Qualitätsdiskurs überlassen, was darunter verstanden werden soll.

legen, was Gemeinwohl nicht sein darf, was nämlich als Ergebnis von vornherein als schädlich oder irrelevant ausgeschlossen wird. (22)

**Gemeinwohl:  
Ergebnis eines  
öffentlichen  
Meinungsbildungs-  
prozesses**

Auch im Gemeinwohl-Ansatz wird ein substanzieller und ein prozeduraler Begründungsweg unterschieden, was in ein Dilemma führt: Einerseits ist in einer pluralistischen Demokratie eine substanzielle Bestimmung ausgeschlossen, die dem demokratischen Votum entzogen ist. Daher bleibt „nur noch der Ausweg einer prozeduralen Definition“. (20) Andererseits: „Eine rein prozedurale Bestimmung des Gemeinwohls löst aber jeglichen Gehalt des Begriffs auf und macht ihn in seiner Funktion als regulative Idee obsolet.“ (21) Um die jeweilige Schwäche der beiden Wege auszugleichen, schlägt daher Christian Blum eine integrierte Gemeinwohltheorie (moderater Substantialismus) vor, die beide gleichgewichtig berücksichtigt: Bürgerinnen und Bürger sollen in egalitären demokratischen Prozeduren ihre subjektiven Interessen geltend machen können, wobei sie – neben Verfahrensregeln – auch noch bestimmte inhaltliche Mindeststandards berücksichtigen müssen, die zumindest negativ fest-

Der Ort, an dem das Gemeinwohl prozedural bestimmt wird, ist vor allem die Meinungsbildung in der Öffentlichkeit, die damit eine „dienende Funktion“ für die Gesamtgesellschaft besitzt. (23) Die Verfahrensregeln müssen ebenfalls unter Verweis auf das Gemeinwohl begründet sein und können ebenfalls in Frage gestellt werden. (24) Neben solchen Verfahren bedarf es zudem des Gemeinsinns der Bürgerinnen und Bürger, die bereit sind, den Regeln zu folgen und das Gemeinwohl über ihr Eigenwohl zu stellen. (25)

Damit ist bereits der dritte Zugang erreicht, nämlich die normativen Demokratie- und Öffentlichkeitstheorien, von denen sich solche Verfahrensregeln ableiten lassen. Es gibt systematisierende Vorschläge dafür, wie die Vielzahl der Demokratietheorien auf die Öffentlichkeit übertragen werden kann. (26) Um hier nur die prominentesten Demokratietheorien anzusprechen: Nach der liberalen Theorie kommt es nicht darauf an, dass sich jeder öffentlich zu Wort melden kann. Es reicht aus, wenn Repräsentanten die vorhandene Vielfalt der Themen und Meinungen angemessen widerspiegeln. Eine Validierung der Positionen im öffentlichen Diskurs wird nicht verlangt. Bei unauflösbaren Interessengegensätzen reicht ein Kompromiss als Ergebnis aus. Hier ist die deliberative Theorie anspruchsvoller: Über Vielfalt auf der Eingangsseite

**Demokratie und  
Öffentlichkeit:  
Verfahrensregeln  
für den öffentlichen  
Diskurs**

hinaus soll über den rationalen, respektvollen und herrschaftsfreien Austausch der Argumente ein Konsens durch die zwanglose Überzeugungskraft des besseren Arguments erzielt werden. (27) Diese Regeln sollten entsprechend auch im Metadiskurs über Qualität gelten.

**Werte: Maßstäbe für den gesellschaftlichen Anspruch an Öffentlichkeit**

Die substanzielle Seite hat schließlich in einem vierten Ansatz eindeutig das Übergewicht: Werte sind relativ feststehende Ansprüche, die positiv definieren, was publizistische Medien leisten sollen. (28) Dabei wird eine weitreichende gesellschaftliche Anerkennung unterstellt, die allerdings brüchig werden kann. Werte haben für die empirische Qualitätsforschung den Vorteil, dass sie als relativ fixe Maßstäbe dienen können, um den gesellschaftlichen Mehrwert zu bestimmen.

Zum einen ist die Öffentlichkeit eine Sphäre, in der Werte verwirklicht werden sollen. Zum anderen sollen Medien zur Erfüllung von Werten in der Gesamtgesellschaft beitragen („dienende Funktion“). Von ihnen wird also ein positiver Ausstrahlungseffekt erhofft. Angelehnt an den britischen Kommunikationswissenschaftler Denis McQuail (29), werden hier acht Werte ausgewählt, die als Maßstäbe für öffentliche Kommunikation in einer liberal-demokratischen Gesellschaft gelten können: (30) Freiheit, Gleichheit, Vielfalt, Machtbegrenzung, Integration und Sicherheit sind auch gesellschaftsweit relevant. Dagegen sind Informations- und Diskursqualität spezielle Werte der öffentlichen Kommunikation. Diese Werte ergeben kein geschlossenes System. (31) Sie sind zwar interpretationsoffen und auch nicht überschneidungsfrei, besitzen aber einen festen Bedeutungskern. In der Forschungsliteratur findet sich jeweils eine breite Beschäftigung damit. (32)

Außerdem sind die kausalen Beziehungen zwischen den Werten zu beachten: Teils fördern Werte die Verwirklichung anderer Werte, teils limitieren sie einander aber auch, sodass abgewogen werden muss, welchem Wert der relative Vorzug eingeräumt wird. So steht die Freiheit oft in einem Spannungsverhältnis zu anderen Werten wie zum Beispiel zur Sicherheit. (33) Zugleich trägt sie aber auch zur Verwirklichung von Werten bei, etwa zum Finden der Wahrheit (als Informationsqualität) oder zur Verständigung im Diskurs, in dem es möglich sein soll, ungehindert alle Argumente vorzutragen. (34) Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie die abstrakten Werte valide in konkrete Normen und Indikatoren für die empirische Messung umgesetzt werden können. Dabei sind die besonderen Bedingungen von Fernsehen, Hörfunk und Internet zu berücksichtigen. Die hier ausgewählten Werte werden unten als grundlegende Werte der liberalen Demokratie für die inhaltliche Auffüllung des Anspruchs an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verwendet.

Diese knappen Hinweise auf normative Theorien sollten verdeutlichen, dass Public Value, Gemeinwohl, Demokratie und Werte mehr sind als Schlagworte. In der Auseinandersetzung über den öffent-

lich-rechtlichen Rundfunk werden sie inflationär gebraucht, dabei wird aber selten ihr theoretischer Gehalt ausgelotet. Hier müssten Berührungspunkte gegenüber einer vertieften wissenschaftlichen Analyse abgebaut werden.

**Systematisierung des gesellschaftlichen Anspruchs**

Im dritten Schritt wird nun ein Vorschlag für die Systematisierung des gesellschaftlichen Mehrwerts gemacht, der von den rechtlichen Vorgaben im Rundfunkstaatsvertrag ausgeht und darüber hinaus Werte einbezieht sowie eine Angebots- und eine Beziehungsdimension unterscheidet. (35) Auch dieser Vorschlag erhebt keineswegs den Anspruch auf eine finale Bestimmung, sondern ist vielmehr als Sortierhilfe gedacht, die den kontinuierlich zu führenden Qualitätsdiskurs anleitet und der elastisch genug ist, um ihn dem Wandel von Gesellschaft, Kultur, Öffentlichkeit und Medien anzupassen (vgl. Abbildung 2).

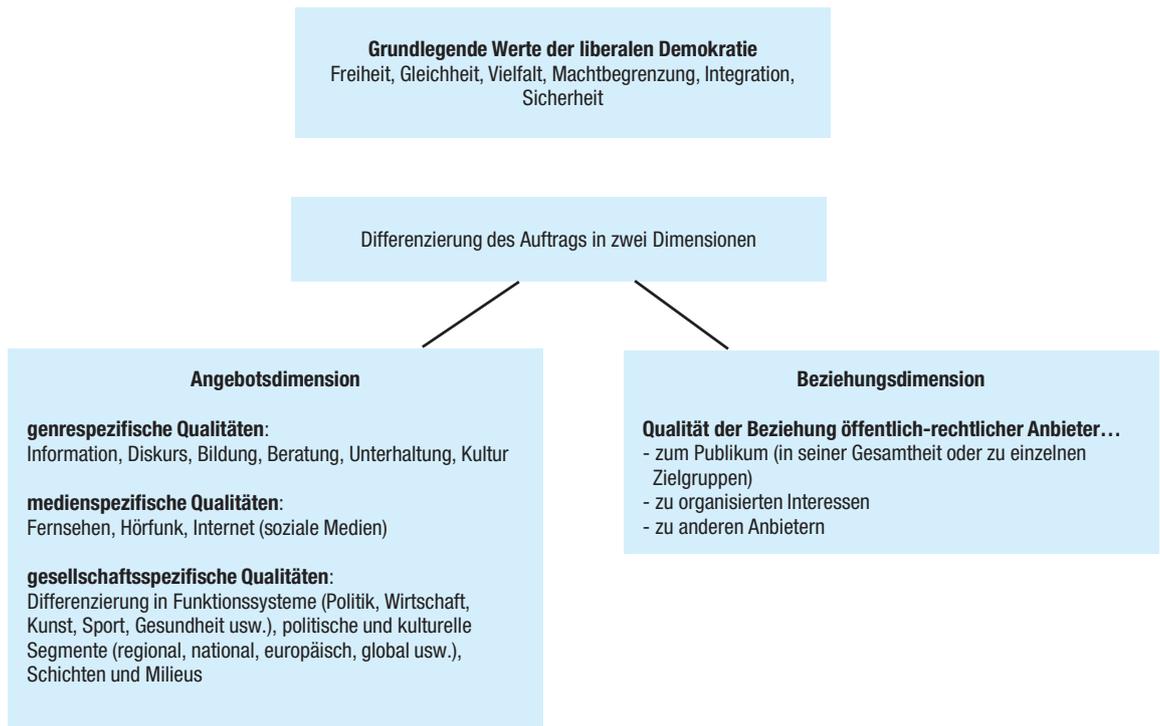
An dieser Stelle muss ein stark geraffter Überblick genügen, um den möglichen Ertrag dieses Vorgehens plausibel zu machen. In der folgenden Kurzerläuterung ist ein vierter Schritt schon mitbedacht, nämlich der digitale Wandel. Der in der liberalen Tradition betonte Wert Freiheit kann durch Staaten, Unternehmen und andere gesellschaftliche Kräfte eingeschränkt oder verwirklicht werden. Die Vorstellung, dass die Internetöffentlichkeit eine Sphäre grenzenloser Freiheit ist, hat sich längst als Cyberutopie erwiesen. (36) Es kann auch ein Instrument der Unterdrückung sein. Bedingungen für freie Kommunikation werden im Internet nicht nur von staatlicher Seite gesetzt, sondern auch von Intermediären wie Facebook und Google. Daher sollte von öffentlich-rechtlicher Seite ein Public Open Space geschaffen werden, der diese Abhängigkeit verringert.

Der Wert Gleichheit, der in der demokratischen bzw. republikanischen Tradition betont wird, fordert, dass alle Gruppen der Gesellschaft die gleiche Chance haben, sich am politischen Prozess und auch an Aktivitäten in anderen Teilsystemen (Inklusion) zu beteiligen. Die Frage der Gleichheit stellt sich in vielfältiger Weise (Stichwort Digital Divide) (37): Sie betrifft nicht nur den technischen Zugang, sondern auch die Nutzung und Wirkung eines Mediums. Im Fall des Internets ist weiterhin zwischen Wirkungen durch Rezeption (Wissenszuwachs, Gewinn an sozialem Kapital usw.) und Kommunikation (Gewinnen von Aufmerksamkeit, Auslösen von Anschlusskommunikation, Einfluss auf politische Entscheidungen usw.) zu unterscheiden. Während Differenzen beim technischen Zugang weitgehend überwunden sind, fällt die rezeptive und kommunikative Internetnutzung noch sehr unterschiedlich aus. Ungleichheit lässt sich vor allem durch politisches Interesse und Medienkompetenz

**Qualitätsdiskurs muss elastisch für gesellschaftliche Veränderungen sein**

**Gleichheit: Gleiche Chancen der Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen**

Abb. 2 Vorschlag für Systematisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags



Quelle: Weiterentwicklung des Vorschlags in Neuberger 2011 (Anm. 6), S. 152-156.

erklären. Hier sollte der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Teilhabe fördern (RStV § 11 d Abs. 3) und Hindernisse beseitigen.

**Vielfalt:  
Inhaltliche Vielfalt  
des Medienangebots**

Anders als im Fall der Gleichheit, welche die Beteiligungschancen betrachtet, wird beim Wertbegriff der Vielfalt das Ergebnis, nämlich die inhaltliche Vielfalt des Medienangebots, in den Blick genommen. Sie lässt sich in unterschiedlicher Hinsicht begründen und messen (Themen, Meinungen, Akteure, Räume usw.). Auch im Internet gibt es eine Reihe vielfaltsmindernder Faktoren (38), zum Beispiel die Ressourcenschwäche vieler Anbieter, die nach wie vor erhebliche Agenda-Setting-Wirkung traditioneller Massenmedien, die starke Ko-Orientierung zwischen den Anbietern und das begrenzte Repertoire der Nutzer, die nur einen Bruchteil der Angebotsfülle verarbeiten können. Deshalb ist die Vielfaltsnorm auch im Internet nicht obsolet, und der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss zur Steigerung der Angebots- und Nutzungsvielfalt beitragen. Dies kann er auch durch Navigationshilfen leisten, z. B. durch algorithmische Empfehlungssysteme. (39)

**Meinungsmacht:  
kritische Begleitung  
und Kontrolle**

Meinungsmacht ist die Fähigkeit zur absichtsvollen Beeinflussung der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Medienrechtlich wird eine Ungleichverteilung und Konzentration von Meinungsmacht als problematisch betrachtet. Im Internet

verlagert sich Meinungsmacht zu nicht-publizistischen Akteuren mit politischer Relevanz (40) – darunter auch Staaten, die mit propagandistischen Mitteln die Meinungsbildung beeinflussen – (41) und zu digitalen Intermediären wie Google und Facebook. Durch den Verlust ihres Monopols als Gatekeeper verlieren dagegen die professionell-publizistischen Anbieter an Macht. Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk fällt die Aufgabe zu, die sich neu bildende Meinungsmacht transparent zu machen, zu kritisieren und ihr entgegenzuwirken, etwa durch Fact-Checking, um über die gezielte Verbreitung von Desinformation aufzuklären. Eine effektive Bürgerbeteiligung an der öffentlichen Meinungsbildung trägt zur Nivellierung der Machtverteilung bei.

Integration betrifft die Struktur der Öffentlichkeit, nämlich ihren Grad der Vernetzung bzw. Auflösung. Bleiben politisch Gleichgesinnte und an bestimmten Themen Interessierte unter sich? Sind politische und kulturelle Räume wechselseitig isoliert? Oder vernetzen sie sich? Auch im Internet muss die Integration mehrdimensional betrachtet werden. Zur Fragmentierung können die aktive Selektion der Nutzer nach eigenen Präferenzen (Selective Exposure) und die passive Steuerung durch Algorithmen beitragen. Vor allem Echokammern und Filterblasen werden als mögliche Symptome eines Zerfalls der Öffentlichkeit diskutiert, auch wenn ihr empirischer Nachweis schwerfällt. (42) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte sich im Internet als Navigator

**Integration:  
Förderung des  
gesellschaftlichen  
Zusammenhalts**

verstehen, der die Aufmerksamkeit über Grenzen hinweg lenkt und den Horizont erweitert, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern. In diese Richtung verweist auch die Idee einer europäischen Digitalplattform. (43) Der deutsch-französische Kultursender Arte trägt als Pionier mit seinem mittlerweile sechssprachigen Internetangebot längst erfolgreich zur europäischen Integration bei (44), weshalb es nahe liegt, diese gewachsenen Strukturen auszubauen.

**Sicherheit: Schutz vor negativen Auswirkungen von Kommunikationsprozessen**

Mit Sicherheit ist der Schutz von Individuen und Gesellschaft vor negativen Auswirkungen gemeint, deren Ursache außerhalb, aber auch in der öffentlichen Kommunikation liegen kann. Zudem bedarf die Kommunikation selbst des Schutzes. Mit dem Internet verbindet sich eine Reihe von Sicherheitsrisiken (z.B. Cyberwar, -kriminalität, -spionage, -terrorismus, -mobbing, Einschränkungen im Daten- und Verbraucherschutz, Verletzungen von Persönlichkeitsrechten). Staatliche Maßnahmen im Internet sollen die Sicherheit erhöhen, können aber im Gegenzug auch zu Freiheitsbeschränkungen führen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte über Risiken journalistisch aufklären, das kritische Bewusstsein dafür im Publikum schärfen und selbst sichere Alternativen anbieten.

**Informationsqualität: Potenziale des Internets werden noch nicht ausgeschöpft**

Die Informationsqualität umfasst neben der Wahrheit (45) weitere journalistische Standards wie Aktualität, Unabhängigkeit, Recherche, Kritik, Hintergrundberichterstattung oder die Trennung von Nachricht und Meinung. Das technische Potenzial für eine höhere Informationsqualität wird im Internet noch kaum ausgeschöpft. Den professionellen Journalismus hindert daran eine – wesentlich durch das Internet bedingte – ökonomische Krise. Die Refinanzierbarkeit eines Qualitätsjournalismus ist zumindest längerfristig fraglich. Eine übermäßige Konkurrenz der öffentlich-rechtlichen Anstalten gegenüber privatwirtschaftlichen Medien soll der Drei-Stufen-Test verhindern. Es besteht auch nicht die Aussicht, dass Amateure (Bürgerjournalismus) eine ähnlich hohe Informationsqualität wie professionell-journalistische Anbieter erreichen können. Hier muss gefragt werden, wie sich Nutzer informieren: Soziale Medien gewinnen beim Konsum politischer Informationen und Nachrichten an Bedeutung. (46) Jenseits der Websites der bekannten journalistischen Marken fehlen den Nutzern oft Kontexthinweise, was ihnen Qualitätsurteile erschwert. Besonders der Wahrheitsgehalt der verbreiteten Informationen ist in den sozialen Medien fraglich geworden (Fake News). Der öffentlich-rechtliche Rundfunk genießt nach wie vor sehr hohes Vertrauen und Wertschätzung im Vergleich mit anderen Nachrichtenquellen. (47) Die gegenwärtige Herausforderung besteht darin, diese Qualität zu halten und auch jüngere Nutzergruppen zu erreichen.

**Herausforderung Diskursqualität**

Ein durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hingegen noch zu wenig erschlossenes Gebiet ist die Sicherung der Diskursqualität, die sich mit Hilfe

deliberativer Kriterien wie Rationalität, Respekt und Kohärenz definieren lässt. (48) Die vielfach beklagte Verrohung der Diskurse (Hate-Speech) (49) hat vergessen lassen, welches enorme Potenzial im Internet nicht nur für eine breitere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger steckt, sondern auch für den Diskursverlauf. Anders als in Presse und Rundfunk kann ohne zeitliche und räumliche Grenzen diskutiert werden. Allerdings ist die Rolle des Moderators noch unterentwickelt, und es mangelt an geeigneten Formaten, um dieses Potenzial auch auszuschöpfen. Redaktionen vernachlässigen die Kommentarmöglichkeiten unter Online-Artikeln (50) oder begnügen sich mit vorfindbaren Plattformen wie Facebook und Twitter. Gerade die Diskursqualität ist aber ein Feld, in dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk Entwicklungsarbeit leisten müsste, da die individuelle und öffentliche Meinungsbildung im Zentrum seines Auftrags steht.

**Ausdifferenzierung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Die hier anhand grundlegender Werte umrissenen allgemeinen Anforderungen an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk lassen sich in der Angebots- und Beziehungsdimension ausdifferenzieren:

Die Angebotsdimension lässt sich in Genres, Medien und thematisierte Gesellschaftsbereiche unterteilen. Genrespezifische Qualitätsanforderungen sind hier bereits für Information und Diskurs näher ausgeführt worden. Gleiches müsste für die anderen Genres geschehen. Umstritten ist vor allem die Frage, ob und welche Art von Unterhaltung Teil des Auftrags ist. Hier kann die kommunikationswissenschaftliche Forschung Orientierung geben, die gezeigt hat, wie sogenannte eudaimonische Unterhaltungsangebote zu bedeutungsvollen Medienerfahrungen und tiefen Einsichten in existentielle Fragen führen können. (51) „Quality-TV“ (52) von privatwirtschaftlichen Bezahlsendern (wie HBO) und Streaming-Plattformen (wie Netflix) hat das Vorurteil erschüttert, dass anspruchsvolle Unterhaltung ein Reservat des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit systembedingt ist.

Medienspezifische Qualitäten betreffen die Besonderheiten von Fernsehen, Hörfunk und Internet, wobei längst auch soziale Medien zur Erfüllung des Auftrags eingesetzt werden, (53) zum Beispiel im Jugendangebot funk. Thematisierte Gesellschaftsbereiche verlangen von den öffentlich-rechtlichen Anstalten nichts weniger als eine Gesellschaftsanalyse. (54) Während die Ressort- und Sparteinteilung meist entlang gesellschaftlicher Funktionssysteme wie Politik, Wirtschaft, Kunst und Sport verläuft, ist auch eine Spezialisierung auf politische und kulturelle Einheiten, Schichten und Milieus denkbar. Zudem müssen im Angebot gesamtgesellschaftliche Trends wie Digitalisierung, Globalisierung, Ökonomisierung und Ästhetisierung ihren Ausdruck finden.

**Angebotsdimension: Angebot und medien-spezifische Aspekte**

**Beziehungsdimension:  
ö.-r. Rundfunk im  
Zusammenspiel mit  
gesellschaftlichen  
Akteuren**

Damit ist umrissen, wie der gesellschaftliche Anspruch angebotsseitig ausdifferenziert werden kann. Wie aber im Rahmen von Genres, Medien und Themen nun konkret Angebote gestaltet werden sollen, hängt zusätzlich davon ab, was für Akteure in der Umwelt geleistet werden soll. Deshalb muss als zweite Dimension die Beziehungsdimension eingeführt werden: An erster Stelle steht hier das Publikum, und zwar sowohl in seiner Gesamtheit als auch differenziert nach Zielgruppen. Anzustreben sind in dieser Beziehung Qualitäten wie Verständlichkeit, Attraktivität und Anwendungsbezug, aber auch die Vermittlung von Medienkompetenz. (55) Dass die Ansprüche der Gesellschaft und die vom Publikum erwarteten Leistungen auseinanderfallen, ist eine viel diskutierte, mittlerweile aber überholte Vorstellung. Befunde der Publikumsforschung legen nahe, dass Beitragszahler den Gemeinnutzen öffentlich-rechtlicher Angebote durchaus schätzen und unterstützen wollen. (56)

Eine weitere Beziehung ist jene zu den organisierten Interessen, die öffentlich zu Wort kommen wollen und daher ebenfalls Erwartungen haben. Im Verhältnis zu ihnen gelten Normen wie Unabhängigkeit, Vielfalt und Ausgewogenheit, die den Umgang mit diesen partikularen Interessen regulieren.

Eine dritte Beziehung ist jene zu den anderen Anbietern. Im Vergleich mit ihnen wollen öffentlich-rechtliche Anbieter einerseits Exklusivität und eine Vielfaltserweiterung bieten, andererseits übernehmen sie für diese auch eine Leitbild- und Innovationsfunktion. (57) Zudem stellt sich die Frage, unter welchen Umständen – neben Konkurrenz und Komplementarität – auch Kooperation als Beziehung sinnvoll ist (wie im Fall von Koproduktionen).

Über den Blick auf einzelne Relationen hinaus ist schließlich ein Gesamtblick auf alle Beteiligten an der Öffentlichkeit zu werfen, wenn es zum Beispiel um den öffentlich-rechtlichen Beitrag zur individuellen und öffentlichen Meinungsbildung geht. Erst der Gesamtblick erlaubt auch ein Urteil über die notwendige Quantität, das heißt die Zahl der öffentlich-rechtlichen Programme.

**Kontinuierliche  
Justierung des  
Anspruchs im  
Qualitätsdiskurs**

In den letzten Jahren haben die empirische Qualitätsmessung und das Qualitätsmanagement des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhebliche Fortschritte gemacht. Public-Value-Messung und -Management muss aber die substantielle Klärung öffentlich-rechtlicher Leistungserwartungen im Qualitätsdiskurs vorausgehen, da er dafür die Zielgröße ist. Dies ist der fünfte und letzte Schritt: Als prozedurale Komponente ergänzt der Diskurs die oben (im dritten und vierten Schritt) skizzierte substantielle Komponente. Die Konkretisierung und kontinuierliche Justierung dürfen die Substanz nicht preisgeben. Vor allem die grundlegenden Werte bilden „Leitplanken“. Der Qualitätsdiskurs ist eine Art Zwischenglied, in dem der Wandel von Gesell-

schaft, Kultur, Medien und Öffentlichkeit beobachtet, gedeutet und auf seine Konsequenzen für den öffentlich-rechtlichen Anspruch hin befragt wird. Gleichzeitig wird die Programmleistung der öffentlich-rechtlichen Anbieter bewertet. (58)

Geführt wird der Qualitätsdiskurs in verschiedenen Kontexten mit je eigenen Bedingungen und Funktionen. Wertungen über Medien werden in unterschiedlicher Form in den Medien publiziert: In ihrer einfachsten Form begegnen sie dem Publikum als Orientierungshilfe in Fernsehprogrammzeitschriften. Elaborierter sind Rezensionen über Fernsehsendungen oder Feuilletondebatten. In jedem gesellschaftlichen Teilsystem findet sich ein eigenständiger Fachdiskurs über Medienqualität, zum Beispiel in Medienrecht, -politik, -ökonomie, -pädagogik, -ästhetik und -wissenschaft. Medienproduzenten und -anbieter treffen sich ebenfalls in professionsinternen Fachöffentlichkeiten. Dagegen ist der Qualitätsdiskurs in den publizistischen Massenmedien ein „Sammelbecken unterschiedlicher Funktionsbereiche“. (59) In dieser großen Publikumsöffentlichkeit geht, medienjournalistisch vermittelt, die Vielfalt der Perspektiven ein. Der Journalismus gerät dabei leicht in eine „Selbstbeobachtungsfalle“ (60), weil er sich oft selbst thematisiert und damit eigene Interessen tangiert sind. Über das Internet hat es das Publikum inzwischen leichter, ebenfalls daran teilzunehmen.

Wie sollten sich die öffentlich-rechtlichen Anstalten an diesem Qualitätsdiskurs beteiligen? Zunächst wird hier ein Defizit konstatiert: „Der öffentlich-rechtliche Rundfunk stellt sich nicht der Diskussion. Er sieht sich, im besten Sinne, durch das Bundesverfassungsgericht wie die Politik geschützt. Eine allgemein öffentliche Rechenschaftspflicht gibt es (deshalb) für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht. Die Rechenschaftspflicht gegenüber den Gremien genügt – zumindest den Vertretern in den Gremien. Das ist unzureichend. Und es ist fatal, weil alle Verantwortlichen um diesen Missstand wissen – seit langem.“ (61) Die Öffentlichkeit und der Qualitätsdiskurs sind wichtige Legitimationsinstanzen, die Präsenz erfordern. Die Rundfunkräte und die Anstalten sollten sich diesem Diskurs weiter öffnen. (62)

Ein zweiter Punkt kommt hinzu: Paradoxerweise gestaltet der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Bedingungen mit, unter denen er seine Berechtigung nachweisen muss, nämlich den öffentlichen Diskurs. Wenn er in eigener Sache kommuniziert, dann sollte er Mittel der strategischen Kommunikation nur sehr zurückhaltend einsetzen, um sich nicht selbst in einen offensichtlichen Widerspruch zu verstricken. Die hohen Anforderungen an Diskursteilnahme dürfen auch hier nicht unterlaufen werden. In der Diskussion über den Framing-Leitfaden ist zumindest ein anderer Eindruck entstanden. (63) In der Schweiz ließ sich 2018 eine Mehrheit von der Notwendigkeit der Gebührenfinanzierung der SRG überzeugen und stimmte gegen die „No Billag“-Initiative – sicher nicht zu-

**Herausforderungen  
des ö.-r. Rundfunks  
im Qualitätsdiskurs**

letzten wegen der besseren Argumente, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk öffentlich vorgebracht wurden, auch von dritter Seite, etwa von der Wissenschaft. (64)

### Fazit

In diesem Aufsatz ist in fünf Schritten entfaltet worden, wie der gesellschaftliche Anspruch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestimmt und begründet werden kann. Den Ausgangspunkt der Überlegungen bildete der Auftrag des Rundfunkstaatsvertrags, dessen Elemente in einem ersten Schritt systematisiert wurden. In diesem sehr weit gefassten Rahmen können ihn die Anstalten autonom konkretisieren. Ihre zentrale Legitimationsinstanz ist der öffentlich geführte Qualitätsdiskurs, in dem sie mit ihrer Auftragsbestimmung und den Nachweisen für dessen Erfüllung überzeugen können müssen. Im zweiten Schritt wurden dafür normative Theorien zur Fundierung und Begründung diskutiert. Es zeigte sich, dass dabei stets eine substantielle und eine prozedurale Komponente des gesellschaftlichen Anspruchs zu berücksichtigen ist, also eine inhaltliche, zeitlich relativ stabile Festlegung als Rahmen und eine verfahrensmäßige, fortlaufende Konkretisierung. Im dritten Schritt wurde eine Systematisierung des Auftrags vorgeschlagen, welche von den rechtlichen Vorgaben ausgeht, darüber hinaus aber auch Werte einbezieht sowie eine Angebots- und eine Beziehungsdimension unterscheidet. Der digitale Wandel ist ein Beispiel für die notwendige Neujustierung des gesellschaftlichen Anspruchs, die im vierten Schritt anhand der ausgewählten Werte als substantieller Komponente illustriert wurde. Als prozedurale Komponente ergänzt der Qualitätsdiskurs im fünften Schritt diese Festlegungen, in dem Ansprüche mit gesellschaftlichen Akteuren ausgehandelt werden. Hier ist zu berücksichtigen, wie günstig die Bedingungen sind, unter denen dieser Diskurs abläuft. Medienanbieter verfolgen darin tendenziell Eigeninteressen, statt eine gesellschaftliche Perspektive einzunehmen. Unabhängige und kompetente Einrichtungen, welche den Qualitätsdiskurs moderieren (wie z. B. Medienpreise) und mittels empirischer Befunde über die Anspruchserfüllung urteilen können, sind dafür von nicht zu unterschätzender Bedeutung. (65)

### Systematisierung des gesellschaftlichen Anspruchs als Basis für den Qualitätsdiskurs

- politischen Fernsehmagazine „Panorama“ und „Report“ vgl. Hodenberg, Christina von: *Konsens und Krise. Eine Geschichte der westdeutschen Öffentlichkeit 1945-1973*. Göttingen 2006, S. 302-322. Zum „Internationalen Frühschoppen“ vgl. Verheyen, Nina: *Diskussionslust. Eine Kulturgeschichte des „besseren Arguments“ in Westdeutschland*. Göttingen 2010, S. 154-206. Zur Wechselwirkung zwischen dem Kommunikationsereignis „1968“ und der Selbstfindung des öffentlich-rechtlichen Fernsehjournalismus vgl. Vogel, Meike: *Unruhe im Fernsehen. Protestbewegung und öffentlich-rechtliche Berichterstattung in den 1960er Jahren*. Göttingen 2010.
- 4) Vgl. z. B. Löblich, Maria: *Frames in der medienpolitischen Öffentlichkeit. Die Presseberichterstattung über den 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag*. In: *Publizistik* 56, 4/2011, S. 423-439.
  - 5) Zur ökonomisch und politisch motivierten Kritik am öffentlich-rechtlichen Rundfunk und den frühen Plänen für eine privatwirtschaftliche Konkurrenz („Adenauer-Fernsehen“) vgl. Steinmetz, Rüdiger: *Freies Fernsehen. Das erste privat-kommerzielle Fernsehprogramm in Deutschland*. Konstanz 1996.
  - 6) Vgl. Dörr, Dieter/Bernd Holznagel/Arnold Picot: *Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud*. Frankfurt a.M. 2016, S. 39-63, Eifert, Martin: *RSIV § 11 Auftrag*. In: Binder, Reinhart/Thomas Vesting (Hrsg.): *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht. Rundfunkstaatsvertrag, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag*. Kommentar. 4. Aufl., München 2018 (beck-online) sowie Glässgen, Heinz (Hrsg.): *Im öffentlichen Interesse. Auftrag und Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*. Leipzig 2015. Die folgenden Überlegungen greifen Ergebnisse eines Gutachtens im Auftrag der ARD-Medienforschung zum Drei-Stufen-Test auf. Vgl. hierzu Neuberger, Christoph: *Definition und Messung publizistischer Qualität im Internet: Herausforderungen des Drei-Stufen-Tests*. Berlin 2011; Neuberger, Christoph (2018a): *Was erwartet die Gesellschaft vom Internet – und was erhält sie? Ein normativer Kompass für Gestaltung und Regulierung*. Berlin 2018; Neuberger, Christoph (2018b): *Evidenzbasiertes Medienrecht – Zum (möglichen) Beitrag der Kommunikationswissenschaft*. In: Lewinski, Kai von (Hrsg.): *Immersiver Journalismus – Technik, Wirkung, Regulierung*. Bielefeld 2018, S. 61-80.
  - 7) Vgl. Schulz, Wolfgang: *Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung. Zum Vorschlag eines dreistufigen Public-Value-Tests für neue öffentlich-rechtliche Angebote*. In: *Media Perspektiven* 4/2008, S. 158-165, hier S. 159, vgl. auch Eifert (Anm. 6), Rn. 40 sowie Neuberger 2011 (Anm. 6), S. 41-42.
  - 8) Vgl. Neuberger 2011 (Anm. 6), S. 35–36 sowie Blum, Christian: *Eine integrative Theorie des Gemeinwohls*. In: *Politische Vierteljahresschrift* 54, 4/2013, S. 662–685, hier S. 663. Zur Rolle der Zeitungsverlage vgl. Brinkmann, Janis: *Im Dienste der Allgemeinheit oder im Interesse der Verleger? Lobbyistische Argumentationsstrategien von Zeitungsverlagen in medienpolitischen Konflikten aus politökonomischer Perspektive*. In: Krone, Jan/Andreas Gebesmair (Hrsg.): *Zur Ökonomie gemeinwohlorientierter Medien. Massenkommunikation in Deutschland, Österreich und der Schweiz*. Baden-Baden 2019, S. 135–158.

### Anmerkungen

- 1) Vgl. Serong, Julia: *Medienqualität und Publikum. Zur Entwicklung einer integrativen Qualitätsforschung*. Konstanz 2015, S. 39.
- 2) Dieser Qualitätsdiskurs findet in einer Art Metaöffentlichkeit statt, in der sich die Medien selbst zum Thema machen. Institutionell getragen und bestimmt wird er vor allem vom Medienjournalismus und durch Medienpreise. Vgl. hierzu Bolik, Sybille/Helmut Schanze (Hrsg.): *Medienwertung*. München 2001; Scherfer, Konrad: *Deutsche Fernsehpreise. Argumente für Fernsehqualität*. Frankfurt a.M. 2001.
- 3) Als Überblickswerk mit vielen Hinweisen auf den Qualitätsdiskurs vgl. Hickethier, Knut: *Geschichte des deutschen Fernsehens*. Stuttgart 1998. Zur Rolle der

- 9) Vgl. Scheufele, Bertram: Medienwirkungen jenseits des einzelnen Rezipienten. Die Herausforderungen für die Medienwirkungsforschung durch die Mehr-Ebenen-Problematik am Beispiel von fünf exemplarischen Wirkungsbereichen. In: Quandt, Thorsten/Bertram Scheufele (Hrsg.): Ebenen der Kommunikation. Mikro-Meso-Makro-Links in der Kommunikationswissenschaft. Wiesbaden 2011, S. 113–142; Schulz, Winfried: Politischer Medieneinfluss: Metamorphosen des Wirkungskonzepts. In: Marcinkowski, Frank/Barbara Pfetsch (Hrsg.): Politik in der Mediendemokratie. Wiesbaden 2009, S. 103–125, hier S. 117–120. Zu komplexen Makrowirkungen im Internet vgl. Neuberger, Christoph (2017a): Die Rückkehr der Masse. Kollektivphänomene im Internet aus Sicht der Massen- und Komplexitätstheorie. In: Medien & Kommunikationswissenschaft 65, 3/2017, S. 550–572.
- 10) Zur Systematisierung des Auftrags in der juristischen Literatur vgl. die Belege in Neuberger 2011 (Anm. 6), S. 41f.
- 11) Vgl. Hoffmann-Riem, Wolfgang: Soziale Innovationen. In: Der Staat 47, 4/2008, S. 588–605, hier S. 596. Zum Folgenden vgl. Neuberger 2018b (Anm. 6), S. 66–69.
- 12) Normen können als Konditional- oder Zweckprogramm das Handeln prägen. Das heißt: Sie legen entweder fest, was als Ursache wirken soll, nämlich die Bedingungen der Medienproduktion und die Eigenschaften der Medienangebote (Konditionalprogramm). Oder sie bestimmen, welche positiven Medieneffekte erzielt oder welche negativen Effekte vermieden werden sollen, wobei es offen und den Redaktionen zur Entscheidung überlassen bleibt, welches Mittel sie für diesen Zweck für geeignet halten (Zweckprogramm). Vgl. Luhmann, Niklas: Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen. Frankfurt a.M. 1991, S. 236–266.
- 13) Dafür gilt allerdings der Vorbehalt: „Aus der Medienwirkungsforschung ist bekannt, dass von der Beschaffenheit der Medienangebote keineswegs auf entsprechende Wirkungen geschlossen werden kann. Sie eröffnen allenfalls bestimmte Potenziale für Wirkungen“. Vgl. Hasebrink, Uwe: Public Value als Diskurs. In: Mitschka, Konrad/Klaus Unterberger (Hrsg.): Public Open Space. Zur Zukunft öffentlich-rechtlicher Medien. Wien 2018, S. 242–246, hier S. 244.
- 14) Vgl. Neuberger 2018b (Anm. 6), S. 69.
- 15) Zur Notwendigkeit der prozeduralen Konkretisierung des Rundfunkauftrags vgl. auch Eifert (Anm. 6), Rn. 6–7.
- 16) Hasebrink 2018 (Anm. 13), S. 245.
- 17) Hasebrink, Uwe: „Public Value“: Leitbegriff oder Nebelkerze in der Diskussion um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk? In: Rundfunk und Geschichte 1–2/2007, S. 38–42, hier S. 42.
- 18) Vgl. z. B. Hasebrink 2007 (Anm. 17), S. 41; Karmasin, Matthias: Public Value: Zur Genese eines medienstrategischen Imperativs. In: Karmasin, Matthias/Daniela Süßenbacher/Nicole Gonser (Hrsg.): Public Value. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich. Wiesbaden 2011, S. 11–25, hier S. 22. Zum Drei-Stufen-Test vgl. Schulz 2008 (Anm. 7), S. 162.
- 19) Vgl. z. B. Rath, Matthias: Public Value oder bonum commune? Anmerkungen zu einem medienethischen Desiderat. In: Karmasin/Süßenbacher/Gonser (Anm. 18), S. 45–56, hier S. 48–50. Zum Drei-Stufen-Test vgl. z. B. Donders, Karen: The public value test. A reasoned response or panic reaction? In: Donders, Karen/Hallvard Moe (Hrsg.): Exporting the public value test. The regulation of public broadcasters' new media services across Europe. Göteborg 2011, S. 29–37, hier S. 35f.
- 20) Vgl. Fuchs, Dieter: Gemeinwohl und Demokratieprinzip. In: Schuppert, Gunnar/Friedhelm Neidhardt (Hrsg.): Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. Berlin 2002 (= WZB-Jahrbuch 2002), S. 87–106, hier S. 104.
- 21) Siehe Fuchs (Anm. 20), S. 100 sowie Mayntz, Renate: Wohlfahrtsökonomische und systemtheoretische Ansätze zur Bestimmung von Gemeinwohl. In: Münkler, Herfried/Karsten Fischer (Hrsg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Forschungsberichte der Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Bd. 2. Berlin 2002, S. 111–126, hier S. 113.
- 22) Vgl. Blum (Anm. 8). Ebenfalls eine vermittelnde Position nimmt dazu Serong (Anm. 1), S. 235–244 ein.
- 23) Vgl. Serong (Anm. 1), S. 237. Da das Gemeinwohl öffentlich ermittelt wird, ist das kollektive Gut der informierten Öffentlichkeit „in doppelter Hinsicht gemeinwohlerrelevant“ (ebd., S. 112): Einerseits ist sie selbst ein Gemeinwohlziel, andererseits ist sie der Raum, in dem gesamtgesellschaftlich andere Gemeinwohlziele bestimmt, umgesetzt und evaluiert werden.
- 24) Vgl. ebd., S. 234. Dies führt – streng genommen – in einen unendlichen Regress, der nur durch eine pragmatische Setzung unterbrochen werden kann.
- 25) Vgl. Fuchs (Anm. 20), S. 103; Mayntz (Anm. 21), S. 123 sowie Serong (Anm. 1), S. 244–251. Zum Verhältnis zwischen Freiheit und Gemeinwohl vgl. die Beiträge in Papier, Hans-Jürgen/Timo Meynhardt (Hrsg.): Freiheit und Gemeinwohl. Ewige Gegensätze oder zwei Seiten einer Medaille? Berlin 2016.
- 26) Vgl. z. B. Martinsen, Renate: Öffentlichkeit in der „Mediendemokratie“ aus der Perspektive konkurrierender Demokratietheorien. In: Marcinkowski, Frank/Barbara Pfetsch (Hrsg.): Politik in der Mediendemokratie. Wiesbaden 2009, S. 37–69.
- 27) Vgl. Wessler, Hartmut: Habermas and the media. Cambridge, UK 2018; Bächtiger, André/Johan Parkinson: Mapping and measuring deliberation. Towards a new deliberative quality. Oxford 2019.
- 28) Zum Wertbegriff vgl. Joas, Hans: Die Entstehung der Werte. Frankfurt a.M. 2015; Sommer, Andreas Urs: Werte. Warum man sie braucht, obwohl es sie nicht gibt. Stuttgart 2016.
- 29) Vgl. McQuail, Denis: Media performance. Mass communication and the public interest. London 1992; ders.: Media accountability and freedom of publication. Oxford 2003 sowie Christians, Clifford G./Theodore L. Glasser/Denis McQuail/Kaarle Nordenstreng/Robert A. White: Normative theories of the media: Journalism in democratic societies. Urbana 2009; McQuail, Denis: Journalism and society. Los Angeles 2013.
- 30) Als ausführliche Darstellung dieser Werte sowie ihrer Begründung und Anwendung auf das Internet vgl. Neuberger 2018a (Anm. 6). Die folgenden Ausführungen fassen wesentliche Teile zusammen. Dort finden sich auch weiterführende Literaturbelege. Ausdrücklich „europäische Werte“ werden herangezogen bei: van Dijk, José/Thomas Poell/Martijn de Waal: The platform society. Public values in a connective world. New York, NY 2018, S. 140–141.
- 31) Vgl. McQuail 1992 (Anm. 29), S. 66f.
- 32) Vgl. dazu etwa die Hinweise bei McQuail 1992, 2003, 2013 (Anm. 29) und Neuberger 2018a (Anm. 6).
- 33) Vgl. Riescher, Gisela: Freiheit und Sicherheit. In: Riescher, Gisela (Hrsg.): Spannungsfelder der Politischen Theorie. Bonn 2013, S. 20–29. Zu den Begründungen für Meinungsfreiheit vgl. auch Garton Ash, Timothy: Redefreiheit. Prinzipien für eine vernetzte Welt. München 2016, S. 113–122.
- 34) Vgl. Sell, Saskia: Wahrheitsfindung und Interessenausgleich im offenen Diskurs. Demokratietheoretische Argumentationen für journalistische Freiheiten. In: Czepek, Andrea/Melanie Hellwig/Beate Illg/Eva Nowak (Hrsg.): Freiheit und Journalismus. Baden-Baden 2018, S. 17–32, hier S. 26–28.
- 35) Dies ist eine Weiterentwicklung des Vorschlags in Neuberger 2011 (Anm. 6), S. 152–156.
- 36) Vgl. Morozov, Evgeny: The net delusion. How not to liberate the world. London 2011.
- 37) Vgl. Zillien, Nicole/Maren Haufs-Brusberg: Wissensklüft und Digital Divide. Baden-Baden 2014.

- 38) Vgl. Lobigs, Frank/Christoph Neuberger: Meinungsmacht im Internet und die Digital-Strategien von Medienunternehmen. Neue Machtverhältnisse trotz expandierender Internet-Geschäfte der traditionellen Massenmedien-Konzerne. Schriftenreihe der Landesmedienanstalten, 51, S. 47–48.
- 39) Vgl. Schmidt, Jan-Hinrik/Jannick Sorensen/Stephan Dreyer/Uwe Hasebink: Wie können Empfehlungssysteme zur Vielfalt von Medieninhalten beitragen? Perspektiven für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten. In: Media Perspektiven 11/2018, S. 522–531 sowie Pöchhacker, Nikolaus/Marcus Burkhardt/Andreas Geipel/Jan-Hendrik Passoth: Interventionen in die Produktion algorithmischer Öffentlichkeiten: Recommender Systeme als Herausforderung für öffentlich-rechtliche Sendeanstalten. In: kommunikation @ gesellschaft 18/2017, S. 1–25. Quelle: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51500-9> (abgerufen am 1.10.2019).
- 40) Vgl. Benkler, Yochai/Robert Faris/Hal Roberts: Network propaganda. Manipulation, disinformation, and radicalization in American politics. New York, NY 2018.
- 41) Vgl. Woolley, Samuel C./Philip N. Howard (Hrsg.): Computational propaganda. Political parties, politicians, and political manipulation on social media. New York, NY 2019.
- 42) Vgl. Bruns, Axel: Are filter bubbles real? Cambridge, UK 2019.
- 43) Vgl. Bellut, Thomas/Ulrich Wilhelm: Vielfalt auf einen Klick. In: Die Zeit, Nr. 28, 2.5.2019, S. 28; Hillje, Johannes: Plattform Europa. Bonn 2019.
- 44) Vgl. Cote, Marysabelle: ARTE als Pionier beim Aufbau einer europäischen Plattform. In: MedienWirtschaft 16, 3/2019, S. 18–20.
- 45) Vgl. Neuberger, Christoph (2017b): Journalistische Objektivität. Vorschlag für einen pragmatischen Theorierahmen. In: Medien & Kommunikationswissenschaft 65, 2/2017, S. 406–431; Neuberger, Christoph/Anne Bartsch/Carsten Reinemann/Romy Fröhlich/Thomas Hanitzsch/Johanna Schindler: Der digitale Wandel der Wissensordnung. Theorierahmen für die Analyse von Wahrheit, Wissen und Rationalität in der öffentlichen Kommunikation. In: Medien & Kommunikationswissenschaft 67, 2/2019, S. 167–186.
- 46) Vgl. Lobigs/Neuberger (Anm. 38), S. 43.
- 47) Vgl. Jakob, Nikolaus/Tanjev Schultz/Illka Jakobs/Marc Ziegele/Oliver Quiring/Christian Schemer: Medienvertrauen im Zeitalter der Polarisierung. Mainzer Langzeitstudie Medienvertrauen 2018. In: Media Perspektiven 5/2019, S. 210–220, hier S. 212.
- 48) Vgl. Wessler (Anm. 27).
- 49) Zu den Ursachen vgl. Schweiger, Wolfgang: Der (des)informierte Bürger im Netz. Wie soziale Medien die Meinungsbildung verändern. Wiesbaden 2017.
- 50) Vgl. Springer, Nina/Anna Sophie Kumpel: User-Generated (Dis)Content: Eine Literatursynopse zur Nutzung der Kommentarfunktion auf Nachrichtensites im Internet. In: Nuernbergk, Christian/Christoph Neuberger (Hrsg.): Journalismus im Internet. Profession – Partizipation – Technisierung. Wiesbaden 2018, S. 241–271.
- 51) Vgl. Oliver, Mary Beth/Arthur A. Raney/Michael D. Slater/Markus Appel/Tilo Hartmann/Anne Bartsch/Frank M. Schneider/Sophie H. Janicke-Bowles/Nicole Krämer/Marie-Louise Mares/Peter Vorderer/Diana Rieger/Katherine R. Dale/Enny Das: Self-transcendent media experiences: Taking meaningful media to a higher level. In: Journal of Communication 68, 2/2018, S. 380–389.
- 52) Vgl. Schlütz, Daniela: Quality-TV als Unterhaltungsphänomen. Entwicklung, Charakteristika, Nutzung und Rezeption von Fernsehserien wie The Sopranos, The Wire oder Breaking Bad. Wiesbaden 2016.
- 53) Vgl. Sehl, Annika/Alessio Cornia/Rasmus Kleis Nielsen: Public Service News and Social Media. Oxford 2018.
- 54) Vgl. Schimank, Uwe: Gesellschaft. Bielefeld 2013.
- 55) Vgl. Neuberger 2011 (Anm. 6), S. 154. Zu normativen Vorstellungen über die Bürgerrolle, die hier herangezogen werden könnten, um die Beziehung zu konkretisieren, vgl. Schudson, Michael: The good citizen. A history of American civic life. New York 1998 sowie Zaller, John: A new standard of news quality: Burglar alarms for the monitorial citizen. In: Political Communication 20, 2/2003, S. 109–130.
- 56) Vgl. z. B. Frey-Vor, Gerlinde: Qualitäts- und Erfolgsmessung in einem öffentlich-rechtlichen Medienhaus. Herleitung und empirische Umsetzung eines Modells am Beispiel des MDR. In: Media Perspektiven, 2/2017, S. 106–119 sowie Eimeren, Birgit van/Andreas Egger: Die ARD aus Sicht der Bevölkerung: Reichweiten und Wert des ARD-Medienverbands. In: Media Perspektiven 10/2018, S. 462–475.
- 57) Vgl. Neuberger 2011 (Anm. 6), S. 54.
- 58) Vgl. Serong (Anm. 1), S. 230–234.
- 59) Ebd., S. 288.
- 60) Vgl. Beuthner, Michael/Stephan Alexander Weichert (Hrsg.): Die Selbstbeobachtungsfalle. Grenzen und Grenzgänge des Medienjournalismus. Wiesbaden 2005.
- 61) Jarren, Otfried: Öffentliche Medienhäuser. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk braucht mehr Autonomie. In: epd medien, 51–52/2018, 21.12.2018, S. 4–8, hier S. 7.
- 62) Vgl. dazu die Vorschläge von Bieber, Christoph/Leonhard Dobusch/Jörg Müller-Lietzkow: Die Internetintendanz. In: Medienkorrespondenz, 8–9/2019, 12.4.2019, S. 66–70.
- 63) Vgl. zum Framing-Leitfaden der ARD, z. B. Lobin, Henning: Was ist falsch an der Metapheritis? In: Süddeutsche Zeitung v. 21.2.2019, S. 9.
- 64) Vgl. z. B. Eisenegger, Mark/Linards Udris: Warum die SRG Ihnen nützt, selbst wenn Sie sie nicht nutzen. In: republik.ch, 15.2.2018. Abgerufen unter: <https://www.republik.ch/2018/02/15/warum-die-srg-ihnen-nuetzt-selbst-wenn-sie-sie-nicht-nutzen> (1.10.2019).
- 65) Verwiesen sei hier auf frühere Überlegungen zur Schaffung einer Stiftung Medientest. In der Schweiz legt das fög – Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft/Universität Zürich seit mittlerweile einem Jahrzehnt seine empirischen Befunde aus Inhaltsanalysen und Befragungen im Jahrbuch „Qualität der Medien“ vor. Vgl. zuletzt fög – Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft/Universität Zürich (Hrsg.): Qualität der Medien. Jahrbuch 2019. Basel 2019. Quelle: <https://www.qualitaet-der-medien.ch> (abgerufen am 21.10.2019).