

Zusammenfassung

§ 1 EINLEITUNG

Über die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) wird seit langem diskutiert. In den letzten zwei Jahren hat die Diskussion an Fahrt aufgenommen. Der ÖRR steht nicht nur unter Reform-, sondern auch unter Spardruck.

Der „Rat für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ (Zukunftsrat) fordert in seinem im Januar 2024 vorgelegten Bericht insbesondere eine Strukturreform der ARD, untersucht aber nicht die Voraussetzungen für die Gewährleistung einer freien Meinungsbildung unter digitalen Netzwerkbedingungen insgesamt. Die vorliegende, vom ZDF-Verwaltungsrat beauftragte Studie fokussiert auf das ZDF und dessen Potenziale zur Entwicklung eines digitalen Public Value (DPV).

§ 2 DIGITALER PUBLIC VALUE UND FORTSCHREIBUNG VON LEGITIMATION UND AUFTRAG DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKS

Tobias Gostomzyk, Frank Lobigs

§ 2 beinhaltet eine Fortschreibungsanalyse von Legitimation und Auftrag des ÖRR unter plattformökonomisch geprägten digitalen Netzwerkbedingungen. Akzentuiert wird dabei die Integrations- und Kohäsionsfunktion des ÖRR – verstanden als Ermöglichung einer faktenbasierten, an demokratischen Grundwerten orientierten gemeinsamen Basis (Common Ground) gesellschaftlicher Verständigung.

Grundlagen und Entwicklung des Funktionsauftrags des ÖRR

Die Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gewährleistet einen freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsprozess in Deutschland. Die Realisierung dieses grundrechtlich vorgegebenen Auftrags ist von einem sich wandelnden Realbereich abhängig – und im Hinblick auf diesen fortzuentwickeln.

In der Vergangenheit öffnete das BVerfG nach einer Phase des öffentlich-rechtlichen Monopols den Weg zur dualen Rundfunkordnung. Die Folge war eine konzeptionelle Trennung von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk, die allerdings nicht als striktes Reinheitsgebot zu verstehen ist, da auch Spielräume für Kooperationen bestehen. Auch ist wichtig, dass es trotz der Trennung um die Gesamtbetrachtung der

Leistungsfähigkeit der Medienordnung im Hinblick auf den Gewährleistungsauftrag gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 ging.

In der jüngsten Rechtsprechung des BVerfG wurden die vielfaltssichernden Gegengewichtsfunktionen (GGF) des ÖRR betont – sowohl in Bezug auf den marktorientierten privaten Rundfunk (GGF I) als auch zur unübersichtlichen und oftmals nicht vertrauenswürdigen Online-Kommunikation (GGF II). Gerade in Bezug auf letztere soll dem ÖRR eine an hohe Sorgfaltsstandards gebundene Orientierungsfunktion zukommen.

Bedarf einer Weiterentwicklung der Gegengewichtsfunktionen des ÖRR

Die GGF I und GGF II reichen allerdings nicht mehr aus, um den verfassungsrechtlichen Zielvorgaben hinreichend Rechnung zu tragen. Die Relevanz der GGF I nimmt ab, da vorwiegend ältere Bevölkerungskohorten lineare Programme nutzen. Auch die GGF II ist unter digitalen Netzwerkbedingungen unzureichend. Grund ist, dass der Wettbewerb der marktmächtigen Aufmerksamkeits-Plattformen unter einem Marktversagen leidet. Integrativ wirkende Medienangebote werden marginalisiert, etwa durch die Implementierung von Algorithmen, die vorrangig affektiv-reißerische Inhalte anzeigen. Hinzu kommt, dass die marktdominanten sozialen Netzwerke den Common Ground, der für ein ausgewogenes gesellschaftliches Gespräch erforderlich ist, nicht durch sorgfältige Überprüfung von Information fördern oder auch nur sicherstellen. Vielmehr ermöglichen sie unter anderem die breitenwirksame Verbreitung von Desinformation und Propaganda („platform capture“). Zugespitzt: Integrativ und kohäsiv wirkende Common-Ground-Medien wie der ÖRR werden fortschreitend durch eine von den Plattformen strukturell begünstigte Battle-Ground-Kommunikation ersetzt, die empirisch belegbare desintegrative Effekte hervorbringt.

Notwendigkeit einer GGF III

Erforderlich ist deshalb eine GGF III. Danach soll der ÖRR die Genese, Entfaltung und nachhaltige Funktionalität eines offen zu gestaltenden alternativen Common-Ground- und Gemeinwohl-Netzwerks als ein kompetenter, kooperativer sowie investitionsfähiger *Ermöglicher (Enabler)* unterstützen. Auf diese Weise kann der ÖRR maßgeblich zur Entwicklung einer institutionellen Infrastruktur für demokratisch funktionale Formen des gesellschaftlichen Verständigungsaustausches und des publizistischen Wettbewerbs beitragen sowie dank Netzwerk-, Spiral-, Skalen-, und Ökosystem-Effekten einen qualitativen Differenzierungswettbewerb zu den marktmächtigen Plattformen und die Bildung eines wirksamen Common-Ground-Gegengewichts ermöglichen.

Perspektivisch würde die GGF III die GGF I ablösen und die Wirksamkeit der GGF II verstärken. Erforderlich wäre zudem eine robust intervenierende Regulierung jener Geschäftspraktiken der marktmächtigen digitalen Aufmerksamkeitsplattformen, die die größten Disruptionen verursachen – etwa im Hinblick auf die Marktfinanzierbarkeit und eine priorisierte Auffindbarkeit von nach Sorgfaltsstandards abgesicherten publizistischen Leistungen.

Reformstaatsvertrag als Chance für die GGF III

Einfach-gesetzlich spiegelt sich die GGF III bislang nach geltendem Recht nicht wider. Den MStV dominiert das Trennungsdogma. Durch den Reformstaatsvertrag deutet sich aber eine Änderung an. Wird er verabschiedet, überholt der Gesetzgeber das BVerfG teilweise, weil er dem ÖRR Aufgaben zuordnet, die der GGF III entsprechen. Sie betreffen die Produktion und Distribution publizistischer Leistungen. Hinzu kommen Möglichkeiten der Interaktion mit Nutzer:innen.

ZDF als Ermöglicher (Enabler) der GGF III

Für die Etablierung der GGF III ist das ZDF in besonderer Weise geeignet. Es hat sich im internationalen Vergleich überzeugend für die digitale Medientransformation aufgestellt. Als bundesweit ausgerichtete Rundfunkanstalt kann sie maßgebliche DPV-Potenziale heben und so die GGF III des ÖRR stärken.

Der Unterschied zwischen GGF III und DPV ergibt sich dabei vor allem aus der jeweiligen Betrachtungsebene: Die GGF III betrifft die gesamtgesellschaftliche Ebene der verfassungsrechtlich fundierten Formierung eines Gegengewichts durch die Entwicklung eines Common-Ground-Netzwerks. Das DPV-Konzept bezieht sich hingegen auf die strategische und operative Managementebene des ZDF und auf die Bestimmung und Realisierung oft indirekter und dynamisch kumulativer Public-Value-Effekte, die ursächlich durch investive Maßnahmen im Bereich der GGF III ermöglicht werden können (DPV-Potenziale).

Grundtypen von DPV-Potenzialen

Es lassen sich drei Grundtypen von DPV-Potenzialen unterscheiden. Hierbei handelt es sich um DPV-Potenziale durch die Ermöglichung von

- Netzwerk-, Skalen- und Hebeleffekte in der gemeinwohlförderlichen Reichweite und Nutzung medialer Inhalte und anderer Ressourcen, einschließlich der Bereitstellung offener Inhalte und offener Software (vgl. § 4).
- Kostensynergien in der Produktion, Distribution und Vermarktung sowie in der Entwicklung und Qualifizierung publizistischer Talente.
- gemeinwohlorientierten, integrativ konzeptionierten Alternativen zu kommerziellen sozialen Netzwerken (vgl. § 3).

§ 3 DIGITAL OPEN PUBLIC SPACE

Leyla Dogruel, Katharina de la Durantaye

Aufbau eines „Digital Open Public Space“ (DOPS) als Alternative zu sozialen Netzwerken

Um demokratische Meinungsbildung und gesellschaftliche Teilhabe in digitalen Räumen zu fördern, sollte das ZDF als Ermöglicher und Organisator eines „Digital Open Public Space“ (DOPS) tätig werden. Dieses DOPS ist eine öffentlich-rechtliche Kommunikationsinfrastruktur, die eine gemeinwohlorientierte Alternative zu den dominierenden, privatwirtschaftlich organisierten sozialen Netzwerken bietet. Für die Bereitstellung von digitalen Infrastrukturen und Räumen für gesellschaftliche Teilhabe fehlt ein funktionierender Markt. Mit dem Reformstaatsvertrag möchte die Politik den ÖRR als Ort des Austausches und der Interaktion stärken. Die praktische Umsetzung ist aber mit regulatorischen, organisatorischen und wirtschaftlichen Herausforderungen verbunden.

Gestaltungsprinzipien eines DOPS

Maßgeblich für ein DOPS sind folgende Gestaltungsprinzipien:

- *Teilhabe für alle*: offener Zugang mit digitaler Barrierefreiheit, Gewährleistung von Interoperabilität und Schnittstellen zu föderierten, dezentralisierten Netzwerken.
- *Gemeinwohlorientierte Funktionen*: Gemeinwohlorientierung von Design und Kommunikationsfunktionen nach dem Vorbild der Tools, die das ZDF im Rahmen des Public Spaces Incubator (PSI)-Projektes entwickelt und erprobt hat.
- *soziale Interaktionsnormen und Feedback-Mechanismen*: Setzung diskursfördernder Gemeinschaftsstandards und Entwicklung von Anwendungen sowie Feedback-Mechanismen auf Basis der (KI-basierten) Werkzeuge, die das ZDF im PSI-Projekt erarbeitet hat.
- *algorithmische Empfehlungen*: gemeinwohlorientierte, algorithmische Kuratierung der Kommunikationsinhalte unter Erweiterung bestehender Public-Value-Metriken, um konstruktive Diskussionen zu fördern und unterschiedliche Perspektiven sichtbar zu machen.
- *Aufsicht und Governance*: plural besetzter Plattformrat zur Sicherung gemeinwohlorientierter Governance; Bündelung von Inhaltmoderation in zentraler Moderationseinheit.
- *Datensparsamkeit*: restriktive Aggregation, Auswertung und Weitergabe von Daten; Schutz der Privatsphäre der Nutzer:innen durch Verwendung von Werkzeugen für die Selbstlöschung von Inhalten nach einer gewissen Zeit, damit sich Nutzer:innen situativ einbringen können, ohne dass ihre Aussagen dauerhaft im digitalen Raum bestehen bleiben.

Stufenweise Entwicklung des DOPS

Das ZDF könnte den DOPS in mehreren Phasen aufbauen. Kurzfristig könnte das ZDF auf eigenen Plattformen einzelne Kommentar- und Feedback-Funktionen installieren, um Erfahrungen mit Nutzer:inneninteraktion zu sammeln. Mittelfristig könnte der Sender diese Funktionen auf alle Inhalte ausweiten und mit offenen Protokollen vernetzen, sodass Interaktionen über verschiedene Plattformen hinweg möglich wären. Langfristig, wenn Einrichtung und Betrieb eines vollumfänglichen DOPS vom gesetzlichen Auftrag erfasst und seine Finanzierung sichergestellt sind, könnte eine vollständig offene, dezentrale Infrastruktur entstehen, die insbesondere auch anderen gemeinwohlorientierten Akteuren als Plattform dienen würde.

§ 4 OFFENHEIT ALS DEFAULT

Katharina de la Durantaye, Christina Elmer

Maximierung des Wirkungspotenzials

Digitale Plattformen und Netzwerköffentlichkeiten können gesellschaftliche Diskurse beleben und die demokratische Meinungsbildung sowie Teilhabemöglichkeiten fördern. Momentan sind digitale Diskurse aber durch ein multiples Marktversagen geprägt, ihre Wirksamkeit und Vertrauenswürdigkeit sinken. Dem können öffentlich-rechtliche Medien mit ihren Qualitätsinhalten entgegenwirken. Um seinen Public Value zu maximieren, sollte das ZDF Software und Inhalte möglichst offen zur Verfügung stellen und Einschränkungen nur dort vorsehen, wo dies rechtlich oder wirtschaftlich erforderlich ist. Wann immer eine Ressource geteilt und/oder rezipiert wird, erhöht sich ihr Public Value; eine Übernutzung ist ausgeschlossen.

Open-Source-Projekte des ZDF als Blaupause

Open Source bedeutet, dass der Quellcode einer Software öffentlich einsehbar ist. Oft wird die Software zudem ausführlich dokumentiert; Interessierte erhalten das Recht, die Software weiterzuentwickeln und weiterzunutzen. Das ZDF sollte seine Software, wo immer möglich, offen zur Verfügung stellen. Bereits realisierte Open-Source-Projekte wie die Offenlegung der Empfehlungsalgorithmen der ZDFmediathek zeigen eindrucksvoll, dass eine wertegeleitete Softwareentwicklung möglich ist. Zudem haben ARD und ZDF angekündigt, ihre Streaming-Plattformen komplett nach dem Open-Source-Ansatz weiterzuentwickeln. Um positive Effekte auf das Mediensystem zu fördern, sollte das ZDF auch externe Akteure frühzeitig in die Entwicklung eigener Projekte einbeziehen, etwa aus der Entwickler:innen-Community oder der Zivilgesellschaft.

Freie Lizenzierung von Inhalten durch Abbau rechtlicher Hürden

Es gibt keine Kategorie von Inhalten, die sich aus prinzipiellen Erwägungen nicht für eine freie Lizenzierung eignen würde. Allerdings können die Ermittlung der betroffenen Rechteinhaber:innen sowie die Lizenzierung komplex, langwierig und kostenintensiv sein. Das ZDF sollte möglichst viele Inhalte frei zur Verfügung stellen. Dies kann es tun, indem es modular vorgeht. Besonders geeignet: Eigenproduktionen ohne Fremdmaterial, entsprechende Beitragsmodule mit selbstentwickelten digitalen Erklärelementen (etwa von „Terra X“), Metadaten und Rohmaterial.

Das ZDF sollte anstreben, sein Portfolio an freien Inhalten sukzessiv zu vergrößern und dieses Ziel bereits bei der Konzeptualisierung von Produktionen berücksichtigen. Es sollte zudem danach priorisieren, welche Formate den größten Mehrwert für aktuelle gesellschaftliche Diskurse versprechen. Um Transaktionskosten möglichst gering zu halten, sollte es sich bestehender Standardlizenzen bedienen. Erwägen sollte es zudem, ob es eine spezielle Lizenz für Bildungs- oder Nachrichtenzwecke schaffen möchte, um Bildungs-, Forschungs- und Kulturerbeinstitutionen möglichst viel Rechtssicherheit und größtmöglichen Handlungsspielraum zu bieten.

Von Rohmaterial bis KI-Anwendungen: Offenheit auf breiter Basis verwirklichen

Offen zur Verfügung gestellte Inhalte und Software können dazu beitragen, digitale Öffentlichkeiten und die Zukunftsfähigkeit eines diversen Mediensystems zu stärken. Dieses Potenzial sollte das ZDF möglichst umfassend realisieren. Für eine freie Lizenzierung kommt grundsätzlich eine breite Palette von Inhalten infrage. Diese reicht von Programmbeiträgen über Rohmaterial und Metadaten bis zu Trainingsdatensätzen für KI-Modelle. Im Bereich der Software kann sowohl der Quellcode von großen Systemen wie Streaming-Plattformen und deren Empfehlungssystemen offen zur Verfügung gestellt werden, als auch einzelne KI-Werkzeuge und Kontextdatensätze. Das ZDF sollte auch für die Öffnung von Software international bekannte, erprobte und somit vergleichsweise rechtssichere Lizenzen verwenden.

Technologische Vorarbeiten: Offene Inhalte brauchen Schnittstellen und Metadaten

Um eine umfassende Verbreitung und Wirksamkeit offener Inhalte zu ermöglichen, sind technologische Vorarbeiten notwendig. Das ZDF sollte Schnittstellen aufbauen, die einen automatisierten und systematischen Abruf unterschiedlicher Medienformate erlauben. Zudem sollte es Inhalte mit qualitativ hochwertigen, möglichst passgenauen Metadaten anreichern, die unter anderem sichtbar machen, in welchem Umfang das ZDF welches Fremdmaterial verwendet hat. In diesem Sinne förderlich dürfte sich auswirken, dass das ZDF bereits daran arbeitet, einen umfassenden und qualitätsgesicherten Standard an Metadaten zu etablieren.

§ 5 DPV-KOMPASS

Christina Elmer

Digital Public Value messen, Maßnahmen bewerten und priorisieren

Das ZDF kann Potenziale für Digital Public Value in digitalen Öffentlichkeiten durch verschiedene Maßnahmen heben. Dazu gehören der schrittweise Aufbau eines DOPS ebenso wie die möglichst weitgehende Öffnung von Inhalten und Software. Dabei steht das ZDF jedoch vor der Herausforderung, einzelne Maßnahmen zu bewerten, um den Ressourceneinsatz sinnvoll zu steuern. Der DPV-Kompass bietet einen konzeptionellen Rahmen, um zu messen, ob und in welchem Umfang einzelne Maßnahmen Digital Public Value generieren.

DPV-Kompass erweitert „Kompass für Qualität im ZDF“ um geeignete DPV-Kennwerte.

Grundlage ist der „Kompass für Qualität im ZDF“ mit seinen vier Dimensionen Nutzung, Qualität, Wirkung und Akzeptanz. Der DPV-Kompass basiert auf etablierten Metriken und Methoden, wie sie die ZDF-Medienforschung bereits verwendet. Ergänzt werden weitere Kennwerte einbezogen, die vor allem für die Messung indirekter Netzwerkeffekte aussagekräftig sind – etwa für die Nutzung offener Software, für Brancheneffekte oder für gesellschaftliche Diskurse und Teilhabe. Natürlich lassen sich derartige Effekte nicht umfassend und exakt quantifizieren. Dennoch sollte das ZDF anstreben, eine Qualitätsmessung zu etablieren, die einem breiten Verständnis von Digital Public Value folgt. Denn dieser entsteht eben nicht primär in linearen Beziehungen, sondern plattformübergreifend in komplexen Netzwerken.