



Potenzialanalyse

Perspektiven für Digitalen Public Value im ZDF

Prof. Dr. Leyla Dogruel
Prof. Dr. Katharina de la Durantaye
Prof. Christina Elmer
Prof. Dr. Tobias Gostomzyk
Prof. Dr. Frank Lobigs

Potenzialanalyse

Perspektiven für Digitalen Public Value im ZDF

Prof. Dr. Leyla Dogruel | Prof. Dr. Katharina de la Durantaye | Prof. Christina Elmer
Prof. Dr. Tobias Gostomzyk | Prof. Dr. Frank Lobigs

Stand: 04. April 2025

Cover designed by GarryKillian / Freepik

Zusammenfassung

§ 1 Einleitung

Über die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) wird seit langem diskutiert. In den letzten zwei Jahren hat die Diskussion allerdings verstärkt 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 deshalb insbesondere eine Strukturreform der ARD. Nicht untersucht wurden dagegen die Voraussetzungen für die Gewährleistung einer freien Meinungsbildung unter digitalen Netzwerkbedingungen. Die vorliegende, vom ZDF-Verwaltungsrat beauftragte Studie fokussiert hierzu 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 digitalen Netzwerkbedingungen, die plattformökonomisch geprägt sind. 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 ist zentral für die Begründung und Entwicklung des ÖRR in Deutschland. Sie gewährleistet – vermittelt über den Rundfunk – einen freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsprozess. Die Realisierung dieses grundrechtlich vorgegebenen Auftrags ist dabei von sich wandelnden tatsächlichen Voraussetzungen abhängig – und im Hinblick auf diese 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 dem Gericht 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 vertrauens-

würdigen Online-Kommunikation (GGF II). Gerade in Bezug auf letztere soll den publizistischen Leistungen des 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. Unter Nutzung von Netzwerk-, Spiral-, Skalen-, und Ökosystem-Effekten soll er 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 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 Maßnahmen Digital Public Value generieren.

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.

INHALTSVERZEICHNIS

§ 1 EINLEITUNG	11
§ 2 DIGITALER PUBLIC VALUE UND FORTSCHREIBUNG VON LEGITIMATION UND AUFTRAG DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKS.....	14
2.1 Fragestellung: Digital Public Value (DPV)	14
2.1.1 Normative Orientierung.....	14
2.1.2 Gang der Untersuchung.....	16
2.2 Grundlagen und Entwicklung des Funktionsauftrags	17
2.2.1 Zukunftsoffenheit der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.....	17
2.2.2 Entwicklungslinien in der Rechtsprechung des BVerfG.....	19
2.2.3 Sedimente des dualen Systems im Medienstaatsvertrag	26
2.3 Digitale Transformation von Medien und Kommunikation	29
2.3.1 Bedeutung und Erfolg der Gegengewichtsfunktion in der Vergangenheit.....	29
2.3.2 Die Grenzen der bisherigen Gegengewichtsfunktionen.....	31
2.3.3 Fazit der Realbereichs-Analyse	38
2.4 Anschluss an die Rechtsprechung des BVerfG	39
2.5 Paradigmenwechsel im Reformstaatsvertrag.....	40
2.5.1 Produktion	40
2.5.2 Distribution	41
2.5.3 Kooperation.....	41
2.5.4 Interaktion.....	42
2.5.5 Fazit: Anschlussfähigkeit an GGF III.....	43
2.6 Bedingungen der Auftragsflexibilisierung.....	43
2.7 Ableitung des DPV-Konzepts des ZDF	46
2.7.1 Das ZDF als geeignetes Pionierunternehmen des DPV von PSM	46
2.7.2 Grundlagen des DPV-Konzepts für das ZDF.....	47
2.7.3 Notwendige Dynamisierung des Public Value-Konzepts für PSM	48
2.7.4 Drei Grundtypen möglicher DPV-Potenziale des ZDF	48
2.7.5 Sichtbarkeit als Aufgabe der Plattformregulierung	50
2.8 Zusammenfassung	50

§ 3 DIGITAL OPEN PUBLIC SPACE	52
3.1 Die Idee – Digital Open Public Space.....	52
3.2 Das ZDF als Organisator eines DOPS.....	55
3.3 Gestaltungsprinzipien für einen DOPS	57
3.3.1 Offener Zugang.....	57
3.3.2 Gemeinwohlorientierte Funktionalitäten	58
3.3.3 Public Oversight & Governance	62
3.3.4 Nicht-kommerzielles Data-Handling.....	64
3.4 Potenziale für die Skalierung von DOPS und Implikationen für DPV	65
3.4.1 Kurzfristig: ZDF Public Discourse Tools	66
3.4.2 Mittelfristig: DOPS-Funktionen auf allen ZDF-Plattformen	67
3.4.3 Langfristig: DOPS als offenes und dezentrales soziales Netzwerk.....	68
§ 4 OFFENHEIT ALS DEFAULT.....	70
4.1 Software	73
4.1.1 Kategorien von Werkzeugen	76
4.1.2 Lizenzoptionen.....	80
4.2 Inhalte	81
4.2.1. Kategorien von Inhalten	82
4.2.2 Lizenzoptionen.....	89
§ 5 DPV-KOMPASS	96
5.1 Nutzung	98
5.2 Qualität.....	100
5.3 Wirkung.....	102
5.4 Akzeptanz.....	104
§ 6 EMPFEHLUNGEN.....	106
§ 7 GLOSSAR.....	110
LITERATUR UND QUELLEN	113

§ 1 EINLEITUNG

Über Zukunft und Reformbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) wird seit langem diskutiert. In den vergangenen zwei Jahren hat die Diskussion wieder verstärkt an Fahrt aufgenommen. Der ÖRR steht nicht nur „unter Reformdruck“¹, sondern auch unter Spardruck.

Um eine langfristige Zukunftsperspektive zu Legitimation und Auftrag des ÖRR zu entwickeln, hatten die Länder den „Rat für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ (Zukunftsrat) einberufen. In seinem Bericht fordert dieser insbesondere eine Strukturreform der ARD.² Er untersucht aber nicht die Voraussetzungen für die nachhaltige Gewährleistung einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung unter digitalen Netzwerkbedingungen. Der Reformbedarf des ÖRR steht deutlich stärker im Fokus der Betrachtung als seine Funktion für die Medienordnung.³

Der Auftrag des Verwaltungsrats des ZDF, eine Potenzialanalyse mit wissenschaftlicher Expertise zu „Perspektiven für digitalen Public Value im ZDF“ zu erarbeiten, ist zum einen spezifischer, zum anderen weiter als die Vorschläge des Zukunftsrates. Die folgende Untersuchung nimmt vor allem das ZDF in den Blick. Zugleich fordert der Auftrag des Verwaltungsrats aber auch dazu auf, die netzwerkbezogenen Funktionsbedingungen der Erbringung publizistischer Leistungen grundsätzlich in die Betrachtung einzubeziehen.

Die folgende Potenzialanalyse arbeitet diese Bedingungen heraus und untersucht, welche Potenziale sich dem ZDF in dieser komplexen Medienlandschaft bieten, um seinen Digital Public Value (DPV) zu optimieren. Dabei knüpfen die Autor:innen unter anderem an eine interdisziplinäre Fortschreibungsanalyse an, die Dörr, Holznagel und Picot 2016 für das ZDF erstellt haben.⁴ Danach kommt dem ÖRR der Auftrag zu, digitale Informationsangebote zu platzieren, die unter den Umfeldbedingungen im Internet ein „vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht“ garantieren.⁵

¹ *Sehl*, *Communicatio Socialis* 57(2), 2024, 141.

² Vgl. so auch *Dobusch*, *Mehr ARD-Strukturreform als digitaler Aufbruch*, mediendienst.kna.de, 2024a, sowie *Zukunftsrat*, *Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, 2024, insb. S. 19-25.

³ Kritisch insofern *Dobusch*, *Bericht des Zukunftsrates mit wenig Zukunft und viel Rat*, netzpolitik.org, 2024b; *Schulz*, *LTO.de*, 2024a („Wenig Zukunft, viel Rat?“). Schulz fragt daher provokant: „Kommen wir zur zweiten Perspektive, dem Teil, den der Zukunftsrat weitgehend ausgespart hat. Ganz unabhängig von der verfassungsrechtlichen Bestandsgarantie muss die Frage erlaubt sein: Brauchen wir die Anstalten mittel- und langfristig und wenn ja, wofür?“, *Schulz*, *MedienWirtschaft* 21(2), 2024b, 29.

⁴ Vgl. *Dörr/Holznagel/Picot*, *Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud*, 2017 (Gutachten im Auftrag des ZDF).

⁵ Vorgenommen in der Haushaltsabgabeentscheidung von 2018 sowie bestätigt in der Beitragsfestsetzungsentscheidung von 2021. Vgl. BVerfGE 149, Rn. 80; 158, Rn. 81. Vgl. hierzu *Dörr/Holznagel/Picot*, *Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud*, 2017, S. 41, sowie bereits *Holznagel*, *Der spezifische Funktionsauftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens*, 1999, S. 38.

Das Gutachten hat zwei Teile; jedes Kapitel wird von einem Teil des Projektteams verantwortet. In Teil 1 (§ 2) beschreiben Tobias Gostomzyk und Frank Lobigs die fundamental veränderten Rahmenbedingungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ÖRR) im digitalen Zeitalter. Sie zeigen die Notwendigkeit einer erweiterten Funktionsbestimmung auf, um eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung unter Plattformbedingungen weiterhin zu gewährleisten.

Die durch das BVerfG aufgezeigten Gegengewichtsfunktionen des ÖRR geraten durch die Plattformökonomie und eine fragmentierte Öffentlichkeit deutlich an ihre Grenzen. Gleichmaßen nimmt das ökonomische und damit auch publizistische Potenzial privater Medien insgesamt merklich ab.

Vor diesem Hintergrund wird eine weitere Gegengewichtsfunktion des ÖRR entworfen. Sie besteht in der Stabilisierung publizistischer Leistungserbringung insgesamt, vor allem auch durch Vernetzung öffentlich-rechtlicher und privater Medien sowie weiterer externer Partner wie Bildungs- und Kultureinrichtungen. Dieser Ansatz spiegelt sich bereits im Reformstaatsvertrag wider. Bei der Umsetzung dieser weiteren Gegengewichtsfunktion kommt dem ZDF eine wesentliche Funktion des Ermöglichens (Enabling) zu.

Teil 2 hat zwei zentrale Bereiche zum Gegenstand, in denen das ZDF seinen DPV vergrößern kann und sollte:

§ 3 ist Digital Open Public Spaces (DOPS) gewidmet. Darin zeigen Leyla Dogruel und Katharina de la Durantaye, wie sich das ZDF zu einem Organisator eines *Digital Open Public Space*, eines digitalen Raums entwickeln kann, der demokratische Meinungsbildung und gesellschaftliche Teilhabe gemäß dem öffentlich-rechtlichen Auftrag des ZDF fördert. Es beschreibt die Notwendigkeit, Unabhängigkeit von privatwirtschaftlichen Plattformen zu schaffen, und zeigt, wie das ZDF den gesellschaftlichen Diskurs durch gemeinwohlorientierte Infrastrukturen, offene Protokolle und nutzerfreundliche Tools stärken könnte. Die Autorinnen analysieren Charakteristika und Gestaltungsprinzipien von DOPS und entwerfen eine Strategie, wie das ZDF über mehrere Entwicklungsstufen hinweg einen immer offeneren Raum entwickeln, umsetzen und betreiben kann. Dabei zeigen sie rechtliche, wirtschaftliche, organisatorische und technische Herausforderungen auf, die für die Umsetzung eines solchen Projekts relevant sind, und stellen dar, welche direkten Effekte, vermittelten Effekte und Netzwerkeffekte für DPV es produzieren könnte.

In § 4 schlagen Katharina de la Durantaye und Christina Elmer vor, dass das ZDF Offenheit zum Default, also zum Standard, erklären sollte. Dies betrifft sowohl die Software, die der Sender entwickelt bzw. einsetzt, als auch die Inhalte, die er produziert bzw. ausstrahlt; jede Beschränkung würde der Sender als begründungsbedürftige Ausnahme verstehen. Auch hier schlagen die Autorinnen Wege vor, wie das ZDF rechtskonform seine begrenzten finanziellen Ressourcen einsetzen kann, um modular bzw. gebündelt, auch jenseits vollständiger Beiträge oder Sendungen, den DPV seiner Angebote sukzessiv zu erhöhen. Die Betrachtung lädt den Sender ein, nicht nur direkte Effekte in den Blick zu

nehmen, sondern auch auf vermittelte Effekte sowie Effekte für das Netzwerk insgesamt zu setzen. Die Autorinnen analysieren unterschiedliche Lizenzoptionen und betonen die Bedeutung hochwertiger und möglichst standardisierter passender Metadaten. Zudem stellen sie Bezüge her zum äußerst dynamischen Entwicklungsfeld der lernenden Algorithmen (KI) und begründen, weshalb das ZDF auch hier mit größtmöglicher Offenheit agieren sollte – sowohl beim Umgang mit selbst entwickelten als auch im Hinblick auf externe KI-Systeme, deren DPV mithilfe von Trainingsdatensätzen des ZDF gesteigert werden könnte.

In § 5 beschreibt Christina Elmer Methoden und Metriken, um das DPV-Potenzial unterschiedlicher ZDF-Angebote umfassender zu messen und zu bewerten. Das Konzept eines DPV-Kompasses basiert auf den etablierten ZDF-Qualitätsdimensionen Nutzung, Qualität, Wirkung und Akzeptanz. Vorgestellt werden neuartige Methoden und exemplarische Metriken, mit denen diese Dimensionen auch über direkte Effekte hinaus quantifiziert werden können. Der DPV-Kompass folgt damit einer zentralen Erkenntnis dieses Gutachtens: Das ZDF sollte auch solche Aktivitäten vorantreiben, die sich positiv auf die digitale Netzwerköffentlichkeit als solche auswirken. Die damit verbundenen Investitionen erfordern jedoch eine Priorisierung und Evaluation der eingesetzten Mittel – dafür bietet der DPV-Kompass einen ersten konzeptionellen Rahmen.

Das Gutachten schließt mit einer Übersicht der Empfehlungen (§ 6), die das ZDF nach Ansicht der Autor:innen umsetzen kann und sollte, um seine Potenziale für DPV möglichst umfassend zu heben.

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

Tobias Gostomzyk, Frank Lobigs

2.1 Fragestellung: Digital Public Value (DPV)

Public Value bezeichnet die Aufgabe öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter, Inhalte bereitzustellen, denen ein besonderer Mehrwert für die Gesellschaft zukommt, wie etwa Bildung, Kultur, Integration oder demokratische Meinungsbildung.⁶ Im Kern geht es um den gesellschaftlichen Nutzen für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung.⁷ Hierzu gibt es in der Literatur bereits vertiefte Analysen.⁸

Es ist allerdings eine offene Frage, was ein *Digitaler Public Value (DPV)* bedeuten soll. Das gilt gerade auch im Kontext der Diskussion über Zukunft und Reform des ÖRR unter digitalen Netzwerkbedingungen. Eine Klärung dieser grundlegenden Fragestellung soll in diesem ersten Teil des Gutachtens erfolgen.

2.1.1 Normative Orientierung

Praktisch alle aktuellen Expertisen und Studien zur Zukunft des ÖRR oder von Public Service-Medien (PSM) benennen nahezu übereinstimmende Zielsetzungen.⁹

So hält beispielsweise Schulz fest, dass der „Ausgangspunkt der Gedankenbewegung“ einer Fortschreibungsanalyse des ÖRR die Erwartung sein sollte, „dass Demokratien auch künftig auf ein funktionierendes ‚gesellschaftliches Gespräch‘ angewiesen“ seien.¹⁰ Zentral ist danach die Integrations- und Kohäsionsfunktion des ÖRR, die bereits im Gutachten „Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten

⁶ Vgl. *Dörr/Holznapel/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, 2017, S. 32 ff.

⁷ Vgl. *Eifert*, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2024, § 26 MStV, Rn. 37 m.w.N.

⁸ Vgl. etwa *Grasnow*, Public Value-Konzepte im öffentlichen Rundfunk, 2018, m.w.N.

⁹ Vgl. für die Fachdebatte in Deutschland z. B. *Feld et al.*, Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Kronberger Kreis, 2024, S. 9, 57; *Kalbhenn*, ARD, ZDF und DLR im Wandel, 2024, S. 21-24; *Stegmann/Stark*, *Communicatio Socialis*, 2024, 57(2); *Schmidt*, in: ORF (Hrsg.): *Fast Forward. Digitale Innovation öffentlich-rechtlicher Medien in Europa*, 2024; *Broer*, Verbinden oder spalten? Was Medien leisten (sollten), *fgzrisc.org*, 2024; *Neuberger*, in: Gerlach/Eilders (Hrsg.): *#meinefernsehen2021*, 2022, S. 97-98. In der internationalen Forschungsliteratur bildet die genannte Zielsetzung den normativen Kern des „Universality“-Ziels, das heute als „core principle of PSM“ gilt. Vgl. exemplarisch *D'Arma/Steemers/Raats*, in: Roon/von Rimscha/Raats (Hrsg.): *De Gruyter Handbook of Media Economics*, 2024, S. 512-514; *Martin/Johnson*, *The Political Quarterly* 95(1), 2024; *Raats*, in: ORF (Hrsg.): *The Future of Public Service Media in the European Union*, 2024; *Chivers/Allen*, *Cultural Trends* 33(2), 2024.

¹⁰ *Schulz*, *MedienWirtschaft* 21(2), 2024b, 29

der Cloud“ (Cloud-Gutachten) genannt wurde.¹¹ Auch der Zukunftsrat ist der Ansicht, dass der ÖRR „einen „*common ground*“ schaffen solle, den die Gesellschaft als „gemeinsame Basis für ihre Selbstverständigung“ benötige.¹² Diese funktionale Zielsetzung wird hier als *Common-Ground-Integrationsfunktion* bezeichnet. Sie hat Überschneidungen zu weiteren Funktionen des ÖRR, etwa der Informations- und Meinungsbildungsfunktion.

Dass diese normative Akzentuierung so breit geteilt wird, liegt auch an aktuellen Gesellschaftsdebatten. Dazu gehört die Diskussion über das Erstarren von rechtspopulistischen Positionen, die eine affektive Polarisierung befördern¹³ und Grundfesten der offenen Gesellschaft attackieren, wie auch die Institution demokratisch-integrativer PSM selbst.¹⁴

Wie der Politologe Zürn herausgearbeitet hat, liegt das demokratisch-regressive Strategie- und Wirkungsmoment der hegemonialen Bestrebungen des autoritären Populismus *im Kern* darin, einen gesellschaftlich geteilten und verbindenden Wahrheits- und Vernunftbezug als Fundament einer offenen Gesellschaft in Frage zu stellen, um damit die „gesellschaftliche Verständigung über den richtigen Weg“ zu untergraben. Der Angriff auf die regulativen Ideen von Wahrheit, Richtigkeit und bürgerlicher Vernunft-Öffentlichkeit als Wesenskern der (politischen) Aufklärungs-Philosophie (Kant) und der Demokratietheorie einer offenen Gesellschaft (Popper) markiert somit die eigentliche destruktive Gefahr, die vom autoritären Populismus ausgeht. Denn: „Solche Verständigungsprozesse darüber, was in einer Gesellschaft für wahr und richtig gehalten wird, sind [...] Bestandsvoraussetzung der Demokratie [...]“¹⁵

Als Grundbasis von Freiheit, Demokratie und gemeinsamem Wohlstand steht der *Common Ground* für einen gesellschaftlich geteilten kohäsiv-integrativen diskursiven Grundbezug

- auf ein gemeinsames wahrheits-, wissens- und vernunftorientiertes Grundverständnis einer faktisch beschreibbaren und – *unter geeigneten medialen Voraussetzungen* – auch glaub- und vertrauenswürdig mittelbaren (gesellschaftlichen) Realität sowie
- auf elementare gemeinsame Grundwerte einer freiheitlichen Demokratie wie etwa pluralistisch-inklusive Toleranz und Kohäsion.

¹¹ Dörr/Holznapel/Picot, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, 2017, S. 38-41.

¹² Zukunftsrat, Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2024, S. 9, 11 (Hervorhebung im Original).

¹³ Vgl. exemplarisch etwa Davis/Goodlife/Hawkins, Comparative Political Studies 58(1), 2025.

¹⁴ Vgl. etwa Holtz-Bacha, Communicatio Socialis 57(2), 2024; Gravesteijn/van Elsas/Gattermann, Journalism & Mass Communication Quarterly, 2024, 2 m.w.N.

¹⁵ Zürn, Leviathan, Sonderband 40/2023, 58, Hervorhebung hinzugefügt. Vgl. auch Zürn, Wie kann eine demokratische Gesellschaft ihre Vernunft verlieren?, FAZ.de (F+), 2024. Viele weitere Diagnosen einer sog. epistemologischen Krise der Demokratie ließen sich anführen. Exemplarisch sei verwiesen auf Hannon/Woodward, Political Epistemology, 7 m. w. N., sowie die Beiträge in Conrad et al. (Hrsg.), Europe in the Age of Post-Truth Politics, 2023 und Bennett/Livingston (Hrsg.), The Disinformation Age, 2021.

2.1.2 Gang der Untersuchung

Dieses Kapitel entwickelt ein Konzept von DPV des ÖRR und speziell des ZDF aus einer verfassungsrechtlich fundierten Fortschreibungsanalyse von Legitimation und Auftrag des ÖRR.¹⁶ Die Analyse knüpft an die Vorgaben an, die das BVerfG entwickelt hat, sowie an die genannte Fortschreibungsanalyse von Dörr, Holznagel und Picot.¹⁷

Zunächst werden Grundlagen und Entwicklung des öffentlichen-rechtlichen Funktionsauftrags anhand der einschlägigen Entscheidungen des BVerfG dargestellt (2.2). Gezeigt wird, dass die Herausbildung einer dualen Medienordnung und die bisherige Entwicklung des Funktionsauftrags historisch bedingt und somit auch grundsätzlich zukunfts offen ist.

Methodisch leitend ist der *Gegengewichts-Ansatz*, den das BVerfG in den vergangenen Jahren entwickelt hat. Demnach soll der ÖRR für einen freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsprozess positiv wirkende *Gegengewichte* erzeugen, sofern diesbezügliche Marktversagensgründe festzumachen sind.

Das BVerfG hat zwei Gegengewichtsfunktionen herausgearbeitet: die auf den linearen Privatrundfunk bezogene *Gegengewichtsfunktion I (GGF I)* sowie die auf die meinungsrelevante Online-Kommunikation bezogene *Gegengewichtsfunktion II (GGF II)*.¹⁸ Die Verfassungsrechtsprechung zur Entwicklung und Anwendung des Gegengewichts-Ansatzes wird analysiert. Zudem wird dargestellt, wie sich der Mediendualismus bisher im MStV widerspiegelt.

Zweitens wird unter Bezug auf aktuelle Markt- und Nutzungsstudien die unter den Vorzeichen digitaler Transformation stehende derzeitige Entwicklung mit Blick auf eine aktualisierte und zukunftsbezogene Anwendung des methodischen Leitansatzes des BVerfG medienökonomisch betrachtet (2.3).

Die Analyse zeigt, dass die GGF I und die GGF II inzwischen keine ausreichende Grundlage mehr dafür bieten, dem aus den Medienfreiheiten gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG resultierenden Gewährleistungsauftrag in vergleichbarer Form wie in der Vergangenheit nachzukommen.

Der Hauptgrund hierfür ist ein übergreifendes Marktversagen im Wettbewerb weniger marktmächtiger Aufmerksamkeitsplattformen, das die relevanten Bereiche im digitalen Kommunikationssystem weit überwiegend prägt. Aufgrund dieses Marktversagens werden integrativ wirkende publizistische Medien umfassend disruptiert und durch zum Teil stark desintegrativ wirkende Inhalteanbieter substituiert. Dies birgt erhebliche Risiken

¹⁶ Wie bereits in Fußnote 3 (§ 1) vermerkt, bestand Schulz` Kernkritik am Zukunftsrats-Bericht darin, dass jener eine solche Zukunftsperspektive außen vorgelassen hat. Diese Auslassung führt er auf ein Wissenschaftsversagen zurück, indem er konstatiert: „Es gibt leider nur sehr wenige in der Wissenschaft, die sich derartige strukturelle Fragen stellen. Das sagt [...] einiges über die Anreizsysteme in der Wissenschaft [...]“. Schulz, *MedienWirtschaft* 21(2), 2024b, 29.

¹⁷ Vgl. *Dörr/Holznagel/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, 2017.

¹⁸ Angelehnt an *Wagner*, AfP 2022a, 377, 378. Insb. sind auch die abkürzenden Bezeichnungen als „Gegengewichtsfunktion I und II“ dort entlehnt.

für den individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsprozess: *Common-Ground-Medien* werden durch *Battle-Ground-Plattformen* verdrängt.

Im dritten Schritt wird daher eine Gegengewichtsfunktion III (GGF III) entwickelt (2.4). Gemäß dieser soll der ÖRR die Genese, Entfaltung und 'Gegengewichts'-Funktionalität eines offen zu gestaltenden *Common-Ground-Netzwerks* als ein kompetenter, kooperativer sowie investitionsfähiger *Enabler (Ermöglicher)* begleitend unterstützen

Es wird gezeigt, dass sich eine solche Neujustierung des Funktionsauftrags in einigen Bereichen bereits im Entwurf des Reformstaatsvertrags widerspiegelt, der 2025 in Kraft treten könnte (2.5). Ferner werden die verfassungs- und unionsrechtlichen Bedingungen einer der GGF III entsprechenden Veränderung des Funktionsauftrags skizziert (2.6).

Schließlich entwickeln die Autoren Konzept und Perspektiven des DPV für das ZDF (2.7). Das ZDF ist als *Enabler (Ermöglicher)* einer netzwerkbasierten GGF III besonders geeignet. DPV und GGF III sind dabei nicht deckungsgleich, sie haben unterschiedliche Betrachtungsebenen zum Gegenstand: 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 investive Maßnahmen im Bereich der GGF III ermöglichen können (DPV-Potenziale).

Das Kapitel schließt mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse (2.8).

2.2 Grundlagen und Entwicklung des Funktionsauftrags

2.2.1 Zukunftsoffenheit der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG

Der sich aus der Rundfunkfreiheit ergebende Gewährleistungsauftrag gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG besteht darin, eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung sicherzustellen.¹⁹ Dies ist in zweierlei Hinsicht relevant: für die Persönlichkeitsentfaltung jedes Einzelnen und für die Existenz eines demokratischen Gemeinwesens, das auf vielfältige, auf Verlässlichkeit geprüfte Informationen angewiesen ist. Anders als bei der individualrechtlich geprägten Meinungsfreiheit steht hier die objektiv-rechtliche Bedeutung der Rundfunkfreiheit im Vordergrund, fortlaufend journalistisch-redaktionell aufbereitete, über den Rundfunk verbreitete Inhalte bereitzustellen.²⁰

Dem ÖRR kommt die Funktion zu, einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu dienen²¹. Er hat für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme zu bieten, die umfassend und breit informieren. Dabei ist zu gewährleisten, dass die Vielfalt der

¹⁹ Etwa BVerfGE 57, 295, 319 f. – FRAG-Entscheidung; 73, 118, 152; 83, 238, 295 ff. – Niedersachsen-Entscheidung; 90, 60, 87.

²⁰ Vgl. etwa Eifert, JURA 2015, 356, 360; in der Begrifflichkeit des BVerfG sollen „Breitenwirkung“ und „Aktualität“ gewährleistet werden, etwa BVerfGE 90, 60, 87.

²¹ Grundlegend BVerfGE 57, 295, 319 f.

bestehenden Meinungen möglichst umfangreich und vollständig Ausdruck findet.²² Dieser Auftrag ist sowohl staatsfern als auch frei von einseitigen gesellschaftlichen Einflussnahmen zu erbringen.²³ Überdies genießt der ÖRR eine Bestands- und Entwicklungsgarantie, wobei allerdings im Schrifttum umstritten ist, inwiefern sich diese allein auf den linearen Programmrundfunk oder auch das telemedienbezogene Wirkungsfeld – also über einen Annex-Bereich zum Programmrundfunk hinaus – bezieht.²⁴

Bei der Erfüllung seines Auftrags ist der ÖRR nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG aber nicht nur Medium, sondern auch Faktor des Meinungsbildungsprozesses.²⁵ Er wirkt also nicht allein als Mittler von Informationen. Vielmehr ermöglicht er Meinungsbildungsprozesse selbst. Das geschieht herkömmlich durch Auswahl und Einordnung von Informationen.

Weiter besteht neben dieser Vermittlungs- und Meinungsbildungs- auch eine Integrationsfunktion²⁶, die bereits in der zweiten Rundfunkentscheidung des BVerfG angesprochen wurde.²⁷ Sie spiegelt sich etwa in der binnenpluralen Besetzung des ZDF-Fernsehrats wider, aber auch in der Zielsetzung, ein Gesamtangebot für alle zu bieten.²⁸ Dabei ist die Ermöglichung eines „gesellschaftlichen Gesprächs“ selbst Wesenselement eines funktionsfähigen, deliberativen Meinungs- und Willensbildungsprozesses – und damit einer freiheitlichen Demokratie²⁹, die eine Willensbildung des Volkes erfordere.³⁰ Der ÖRR soll unter der Abbildung „gleichgewichtiger Meinungsvielfalt“³¹ diese Willensbildung ermöglichen.

Bislang sollte eine Integrationsfunktion etwa durch die Bereitstellung vielfältiger Sendungen von besonderem öffentlichem Interesse erreicht werden. Bereits in der Vergangenheit waren allerdings „Desintegrationsgefahren“ zu verzeichnen, etwa die Individualisierung der Mediennutzung.³² Unter digitalen Netzwerkbedingungen wird die

²² Vgl. BVerfGE 57, 295, 319 f. – FRAG-Entscheidung; 73, 118, 152 f. – Niedersachsen-Entscheidung; 90, 60, 88; 114, 371, 387 ff.; 136, 9, 28 Rn. 29.

²³ Zum Grundsatz der Staatsferne des Rundfunks im Konvergenzzeitalter *Paulus/Nölscher*, ZUM 2017, 177.

²⁴ Kritisch etwa *Ingold*, KritV, 2022, 23, 43 ff.; *Wagner*, ZUM 2022b, 165, 167 ff. *Cornils*, AfP 2024, 22, 29 f.

²⁵ BVerfGE 12, 205, 260.

²⁶ Vgl. etwa *Dörr/Holznagel/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, 2017, S. 39 ff.; zu weiteren Funktionen des ÖRR siehe *Bullinger*, Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Wege zu einem Funktionsauftrag, 1999; dazu auch: *Rosa*, Die Legitimationskrise des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor dem Hintergrund gesamtgesellschaftlicher Wandlungsprozesse, 67. Bitburger Gespräche, 2024.

²⁷ BVerfGE 31, 314.

²⁸ Dazu *Eifert*, in: *Binder/Vesting* (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2024, § 26 MStV, Rn. 67.

²⁹ Dazu auch *Habermas*, Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik, 2022, 89 ff.

³⁰ BVerfGE 8, 104, 112 f.

³¹ BVerfGE 74, 297, 325 f.; 83, 238, 324.

³² Vgl. *Jarren*, M&K 2000, 34 f.

Gewährleistung eines gesellschaftlichen Gesprächs aber ungleich voraussetzungsreicher, wie unter anderem der Bericht des Zukunftsrats zeigt.³³

Es stellt sich deshalb die Frage, wie die Rundfunkfreiheit fortzuentwickeln ist – und wo die Rechtsprechung des BVerfG hier steht.³⁴ Die verfassungsrechtlichen Zielvorgaben bestehen fort. Sie sind aber zeitgemäß zu konkretisieren – also auf den jeweiligen, sich verändernden Realbereich hin.³⁵ Unter Realbereich ist der Sach- und Lebensausschnitt zu verstehen, auf den sich der Gewährleistungsauftrag gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG bezieht. Bei der Rundfunkfreiheit ist somit immer wieder neu zu beantworten, ob die Rundfunkordnung einem freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsprozess hinreichend Rechnung trägt, gerade in seiner konkreten, positiven Ausgestaltung durch den Gesetzgeber.

Dieser kontinuierliche, fallbezogene Prüfprozess des BVerfG lässt sich anhand der wesentlichen, den ÖRR prägenden Entscheidungen nachvollziehen. Dabei sollen nicht empirische Befunde zum Maßstab der Verfassung werden, also das Sein das Sollen bestimmen. Dennoch ist der verfassungsrechtliche Gewährleistungsauftrag, um wirksam zu bleiben, auf die tatsächlich vorhandenen Realisierungsbedingungen abzustimmen.

2.2.2 Entwicklungslinien in der Rechtsprechung des BVerfG

Nachgezeichnet wird die Entstehung der dualen Rundfunkordnung, aber auch die Offenheit zur Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien.

2.2.2.1 Etablierung der dualen Medienordnung

Das heutige Verständnis des ÖRR und damit verbunden auch der Medienordnung wurde wesentlich in etwa 20 Rundfunkurteilen des BVerfG über Jahrzehnte entwickelt.³⁶ Dabei lässt sich Rundfunkverfassungsrecht angesichts der Bindungswirkung der Entscheidungen des BVerfG als den Gesetzgeber bindendes Richterrecht verstehen.³⁷ Diese richterrechtliche Prägung beschrieb Böckenförde mehr als „*Entwicklung unter dem Grundgesetz*“ denn „*als Vorgabe des Grundgesetzes*“³⁸.

Die Entwicklung erfolgte in mehreren Phasen. Der Weg führte vom öffentlich-rechtlichen Monopol zur dualen Rundfunk- bzw. zur Medienordnung.³⁹ Dies hat retrospektiv einen Dualismus von öffentlich-rechtlichen und privaten Medien begründet, der bis heute sowohl die Aufgabenverteilung als auch die Konflikte innerhalb der Medienordnung prägt.

³³ *Zukunftsrat*, Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2024; zu den gestiegenen Herausforderungen bereits früh: *Ladeur*, M&K 2000, 93, 100 ff.

³⁴ Dazu etwa *Wagner, C.*, ZUM 2022, 861; kritisch zu den Möglichkeiten allgemein *Ladeur*, JZ 2022, 1131.

³⁵ Hierzu etwa *Hoffmann-Riem*, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, 2000, S. 102 f.

³⁶ So *Holznel*, K&R 27(7), 2024, 471.

³⁷ S. § 31 Abs. 1 und 2 BVerfGG.

³⁸ *Böckenförde*, Der Staat 1990, 1, 2.

³⁹ Dazu *Hoffmann-Riem*, in: Jarren (Hrsg.), Medienwandel – Gesellschaftswandel?, 1994, S. 17 ff.

Mit dem ersten Rundfunkurteil aus dem Jahr 1961 wurde der Versuch der damaligen Bundesregierung abgewehrt, eine privatrechtlich verfasste Deutschland-Fernsehen-GmbH zu gründen.⁴⁰ Diese Entscheidung formuliert bis heute Grundsätze der Rundfunkordnung: das Gebot der Staatsferne, den Demokratiebezug der Medien, die Verpflichtung zur Vielfaltssicherung. Unter den Bedingungen eines öffentlich-rechtlichen Monopols wurde zugleich Rundfunk – also Fernsehen und Hörfunk – als öffentliche Aufgabe fixiert.⁴¹

Der ÖRR wurde bekanntermaßen so konzipiert, dass alle in Betracht kommenden gesellschaftlichen Gruppen und Kräfte beim ÖRR repräsentiert wurden.⁴² Dies war durch Organisation (v.a. Rundfunk- bzw. Fernsehräte), Verfahrensabläufe und eine Vielfaltzielsetzung in Bezug auf das Programm zu schaffen. Dabei bildete den Ausgangspunkt für die Etablierung eines binnenplural organisierten, über Programmautonomie verfügenden ÖRR ein Blick auf die tatsächlichen Rahmenbedingungen: die damalige Knappheit von terrestrischen Sendefrequenzen und der sehr hohe Finanzaufwand, um Rundfunk zu betreiben. Dies führte zu einer Kontrollüberlegung im Vergleich zur Presse: Unter diesen Voraussetzungen sei nicht davon auszugehen, dass eine ausgewogene Meinungs- und Medienvielfalt allein durch privatwirtschaftlichen Wettbewerb entstünde – also anders als auf dem Pressemarkt.

Die technische und wirtschaftliche Sondersituation des Rundfunks im Vergleich zum Pressemarkt schwächte sich erst Jahre später ab. Zu diesem Ergebnis kam das BVerfG dann konsequenterweise auch im sog. FRAG-Urteil aus dem Jahr 1981⁴³: Das Saarland führte als erstes Bundesland ein Landesrundfunkgesetz ein – und damit verbunden die Möglichkeit, privatrechtlich organisiert Rundfunkprogramm zu veranstalten. Die Zulassung sollte die Landesregierung erteilen. Dem entsprechenden Antrag der „Freie Rundfunk und Aktiengesellschaft in Gründung“ (FRAG) wurde allerdings nicht entsprochen, wogegen die FRAG gerichtlich vorging.⁴⁴ Hintergrund der grundsätzlichen Marktöffnung für privaten Rundfunk war, dass durch neue Verbreitungstechnologien ein vielfältigerer Wettbewerb denkbar wurde. Auch der Finanzierungsaufwand wurde nicht mehr als übermäßig hoch eingestuft.

Dennoch verneinte das BVerfG einen Anspruch auf Zulassung: Bevor es zu einer Marktöffnung kommen könne, müsse der Gesetzgeber eine „positive Ordnung“⁴⁵ – also organisatorische, materielle und Verfahrensregeln – durch Gesetz schaffen. So sei sicherzustellen, dass rundfunkvermittelt sowohl eine freie individuelle und öffentliche

⁴⁰ BVerfGE 12, 205 ff. – 1. Rundfunkentscheidung / Deutschland-Fernsehen.

⁴¹ BVerfGE 12, 205, 244 – 1. Rundfunkentscheidung / Deutschland-Fernsehen.

⁴² BVerfGE 12, 205, 261 f. – 1. Rundfunkentscheidung / Deutschland-Fernsehen.

⁴³ BVerfGE 57, 295 ff. – FRAG-Entscheidung.

⁴⁴ Zu Fragen der Durchsetzung eines Rechtsanspruchs auf Zulassung: *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation und Verfassung, 1979, S. 140 ff.

⁴⁵ BVerfGE 57, 295, 319 – FRAG-Entscheidung.

Meinungsbildung als auch die Freiheit der Berichterstattung gewährleistet seien. Marktformiger Wettbewerb allein würde dies nicht hinreichend garantieren.⁴⁶

Der Weg zu einer dualen Rundfunkordnung erfolgte erst nach dem sog. Niedersachsen-Urteil des BVerfG aus dem Jahr 1986.⁴⁷ Die SPD-Bundestagsfraktion ließ Bestimmungen eines niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes überprüfen. In einer wurde etwa darauf abgestellt, dass die Gesamtheit der in Niedersachsen zugelassenen privaten Rundfunkprogramme die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen angemessen zu Wort kommen lassen müssen.

Zwar wiederholte auch hier das Gericht seine Grundposition: Es sei unwahrscheinlich, dass ein allein privatwirtschaftlich betriebener Rundfunk den aus der Rundfunkfreiheit abgeleiteten Gewährleistungsauftrag erfüllen könne. Doch führten zugleich Kabelpilotprojekte sowie eine Europäisierung der Medienordnung dazu, dass partiell bereits privater Rundfunk empfangen werden konnte. Dieser Entwicklung verschloss sich auch nicht das BVerfG und akzeptierte die Veranstaltung von privatem, werbefinanzierten Rundfunk. Im Vergleich zur FRAG-Entscheidung wurden die Vielfaltserwartungen gesenkt, um durch massenattraktives Programm mehr Marktpotenziale entfalten zu können. Dies sei indes nur hinnehmbar, solange der ÖRR eine sog. Grundversorgung übernehme, also für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme anbiete, die umfassend und in voller Breite des vormals bestehenden Rundfunkauftrags informieren und Meinungsvielfalt sichern.⁴⁸ Im Ergebnis wurde die Existenz des privaten Rundfunks an die Existenz des ÖRR geknüpft.⁴⁹

Die im Niedersachsen-Urteil entwickelte Konzeption besteht bis heute fort, wurde also nie durch das BVerfG revidiert. Der ihr zugrundeliegende Dualismus bestimmte fortan die Medienpolitik und schlug sich gesetzgeberisch in zahlreichen Reformen des Rundfunkstaatsvertrags (heute Medienstaatsvertrag) nieder. Er führte zu einer Trennung von öffentlich-rechtlichen und privaten Medien, die sich mit dem Aufkommen des Internets nochmals verschärfte.

2.2.2.2 Publizistischer Wettbewerb und Kooperation

Der Blick auf das Trennende, den Dualismus, darf indes nicht täuschen. Es gibt Aussagen des BVerfG, die bei der Erfüllung des Gewährleistungsauftrags das gemeinsame Ziel von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk ausdrücklich betonen: „In der dualen Ordnung eines Nebeneinanders von öffentlich-rechtlichem und privatwirtschaftlichem Rundfunk soll der Rundfunkfreiheit dadurch gedient werden, dass die durch die verschiedenartigen Strukturen der Veranstalter ermöglichten unterschiedlichen Pro-

⁴⁶ BVerfGE 57, 295, 322 f. – FRAG-Entscheidung.

⁴⁷ BVerfGE 73, 118 ff. – Niedersachsen-Entscheidung.

⁴⁸ BVerfGE 73, 118, 157 – Niedersachsen-Entscheidung; BVerfGE 74, 297, 324 f. – 5. Rundfunkentscheidung / Baden-Württemberg.

⁴⁹ Dazu *Hoffmann-Riem*, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, 2000, S. 32 ff.

grammorientierungen zur Breite und Vielfalt des Programmangebots insgesamt beitragen.“⁵⁰ So erfolgte auch die Regulierung des privaten Rundfunks in Abhängigkeit vom ÖRR, wie sich aus dem Niedersachsen-Urteil ergibt. Folglich hat der Gesetzgeber auch eine „positive Ordnung“ für die gesamte Rundfunkordnung zu schaffen, um den Gewährleistungsauftrag gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abzusichern. Dabei hat er bei der Rollenverteilung einen Spielraum bei der Rollenzuweisung für beide „Säulen“ der Rundfunkordnung vorzusehen. Maßgeblich ist, dass beide zusammen den verfassungsrechtlichen Gewährleistungsauftrag erfüllen.⁵¹ Dies kann auch durch eine Steigerung des publizistischen Wettbewerbs erfolgen, wie der Ansatz einer Koexistenz von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk belegt. Erforderlich ist per se ein Blick auf die Gesamtheit der publizistischen Leistungsfähigkeit des Rundfunks. Insofern verwundert es nicht, wenn immer wieder Fragen des kooperativen Zusammenwirkens von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk das BVerfG beschäftigen. Damit ist nicht die gemeinsame Forderung von Axel Springer-Verlag und Bundesverband Deutscher Zeitschriftenverleger gemeint, die bei der Gründung der Deutschland-Fernsehen GmbH im Raum stand, da die Verleger eine Wettbewerbsverzerrung durch den Rundfunk zum Nachteil der Presse befürchteten.⁵² Vielmehr ging es etwa im Baden-Württemberg-Beschluss des BVerfG aus dem Jahr 1987 auch um Fragen der Kooperation. So sah das Landesmediengesetz Baden-Württemberg damals in § 13 Abs. 4 vor, dass kooperatives Zusammenarbeiten zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern allein in den ausdrücklich in dieser Norm genannten Fällen zulässig sei.⁵³

Gerügt wurde deshalb die Einschränkung der Kooperationsoptionen als ungerechtfertigter Eingriff in die Rundfunkfreiheit. Das BVerfG entschied, dass auch Kooperationen zwischen verschiedenen Rundfunkveranstaltern zwar von der Rundfunkfreiheit geschützt seien,⁵⁴ der Gesetzgeber aber über einen Spielraum der Ausgestaltung verfüge und diese folglich auch begrenzen könne.⁵⁵

Auch in der darauffolgenden Nordrhein-Westfalen-Entscheidung des Gerichts zum sog. Zwei-Säulen-Modell ging es um Fragen der Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien⁵⁶. Hier ermöglichten landesgesetzliche Vorgaben⁵⁷ gemischte Veranstalterkooperationen von Öffentlich-Rechtlichen und Privaten. Auch an dieser Stelle formulierte das BVerfG bereits im zweiten Leitsatz zur Entscheidung: „In der dualen Rundfunkordnung ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht gehalten, öffentlich-rechtliche und private Veranstalter strikt voneinander zu trennen. Aus dem Grundgesetz folgt – verfassungsrechtlich betrachtet – keine Verpflichtung zur „Modellkonsistenz“.“⁵⁸

⁵⁰ BVerfG, Beschl. v. 26.10.2005, 1 BvR 396/98 = NVwZ 2006, 201, 203.

⁵¹ BVerfGE 74, 297, 324.

⁵² *Hermann/Lausen*, Rundfunkrecht, 2004, § 4 Rn. 61.

⁵³ BVerfGE 74, 297, 309.

⁵⁴ BVerfGE 74, 297, 348 f.

⁵⁵ BVerfGE 74, 297, 348 f.

⁵⁶ BVerfGE 83, 238 ff.

⁵⁷ § 3 Abs. 8 und 9 i.V.m. § 47 WDR-Gesetz sowie § 6 Abs. 2 LRG NRW.

⁵⁸ BVerfGE 83, 238 ff.

Das gilt nicht allein für das spezifische Zwei-Säulen-Modell in Nordrhein-Westfalen, sondern etwa auch für die Programmherstellung des WDR. Sie darf Auftragsproduktionen, Koproduktion und Beteiligungen an programmherstellenden Unternehmen umfassen.⁵⁹ Auch Kooperationen mit der Presse seien hier denkbar.⁶⁰

Der Grundsatz „publizistischer Gewaltenteilung“ habe keinen Verfassungsrang. Allerdings dürften Formen der medienübergreifenden Zusammenarbeit weder zu einer Auslöschung des Grundversorgungsauftrags führen, was auch eine Zurechenbarkeit von Verantwortlichkeit für publizistische Leistungen erfordert. Des Weiteren sei umgekehrt keine Zwangslage für private Medien auszuschließen, indem diese in Abhängigkeiten geraten. Beispielsweise wörtlich: „Eine Beeinträchtigung der Pressefreiheit könnte unter diesen Umständen allenfalls dann in Betracht gezogen werden, wenn die Presse darauf angewiesen wäre, zur Erhaltung ihrer wirtschaftlichen Existenzgrundlage und publizistischen Entfaltungsmöglichkeiten mit dem WDR zusammenzuarbeiten.“⁶¹

Mit Kooperationen sind also auch Risiken verbunden. Um diese möglichst auszuschließen, müsse der Gesetzgeber den Rahmen einer Kooperation wiederum selbst ausgestalten und diese nicht allein Vereinbarungen zwischen Medien überlassen. Hierbei hat der Gesetzgeber wiederum einen weiten Spielraum.⁶²

Das BVerfG nimmt also eine Betrachtung der Gewährleistungserbringung insgesamt vor, um die Rundfunkordnung zu bewerten. Dabei hat es vor allem wirtschaftliche Überlegungen in den Vordergrund gestellt, die sich begünstigend auf die publizistischen Leistungserbringungen auswirken sollten – im Ergebnis wohl vor allem unmittelbar die Vermittlungs- und Meinungsbildungsfunktion und hiermit allenfalls mittelbar die Integrationsfunktion. Die Überlegungen bezogen sich allein auf eine Medienordnung, vor allem auf das Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk, aber auch auf das Verhältnis zwischen ÖRR und privater Presse. Damit sind dort Kooperationen und Mischformen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien möglich, wo der Kernbereich des Auftrags der einzelnen Medien nicht gefährdet wird. Die Grundlage hierfür ist positiv durch den Gesetzgeber zu schaffen.

2.2.2.3 Die zwei Gegengewichtsfunktionen des ÖRR

Die Gebührenurteile des BVerfG aus den Jahren 2007⁶³ und 2008⁶⁴ gingen auf das Internet ein. Auch hier sei die Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG und damit auch ein Anspruch auf funktionsgerechte Finanzierung anwendbar.⁶⁵ So erfasse der Auftrag der Grundversorgung des ÖRR auch den Bereich der Telemedien.⁶⁶ Zugleich sei die Existenz der dualen Rundfunkordnung weiterhin von Existenz und Aufgabenerfüllung des

⁵⁹ BVerfGE, 83, 238, 302.

⁶⁰ BVerfGE 83, 238, 305.

⁶¹ BVerfGE 83, 238, 307.

⁶² Dazu etwa *Ruck*, AöR 1992, 127, 140; *Ferreau*, K&R 27(4), 2024, 229, 230.

⁶³ BVerfGE 119, 181 ff.

⁶⁴ BVerfGE 121, 30 ff.

⁶⁵ BVerfGE 119, 181, 214 m.w.N.

⁶⁶ BVerfGE 119, 181, 218.

ÖRR abhängig. Hierfür müsse der Gesetzgeber die finanziellen, personellen und organisatorischen Mittel bereitstellen.⁶⁷

Es folgten die Beitragsentscheidungen des BVerfG aus den Jahren 2018⁶⁸ und 2021⁶⁹. Im Jahr 2018 entschied das Gericht über vier Verfassungsbeschwerden von Privatpersonen und einem Unternehmen gegen die 2013 neu eingeführte Beitragsfinanzierung. 2021 hatte es im Wege von Verfassungsbeschwerden der Rundfunkanstalten zu entscheiden, ob das Land Sachsen-Anhalt durch Unterlassen seiner Zustimmung zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag – und damit verbunden die Vorgabe einer Beitragserhöhung – die Rundfunkfreiheit verletzte.

Beide Entscheidungen folgten der Linie der Gebühren-Entscheidungen: Das Gericht bekräftigte die Bedeutung einer funktionsgerechten Finanzierung. Sie folge dem Auftrag – und gelte folglich auch für die Verbreitung von Online-Inhalten. Zugleich gehen diese Entscheidungen aber über die Gebühren-Entscheidungen hinaus, indem sie jeweils auch – nahezu wortgleich – die Aufgaben des ÖRR unter digitalen Netzwerkbedingungen beschreiben.

Zunächst wird auf die Bedeutung für eine freie, individuelle und öffentliche Meinungsbildung durch den Rundfunk eingegangen. Sie könne nur gelingen, wenn er frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiere. Die Gewährleistung dieser Vermittlungsfunktion – auf die Meinungsbildungs- und Integrationsfunktion wird nicht explizit eingegangen – hänge wiederum von den Bedingungen moderner Massenkommunikation ab.⁷⁰

In Folge werden zwei Bereiche beschrieben, in denen dem ÖRR die Aufgabe zukomme, ein *Gegengewicht* zu bilden: die duale Rundfunkordnung und die „Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internets einschließlich der sozialen Netzwerke“⁷¹. Mit Wagner lassen sie sich als *Gegengewichtsfunktion I und II (GGF I und II)* bezeichnen.⁷²

Die GGF I steht in der Tradition der frühen, oben aufgeführten Entscheidungen. Dem vorrangig beitragsfinanzierten ÖRR kommt die Funktion zu, andere Inhalte zu bieten als der private, an Marktregularitäten gebundene Rundfunk. Erstmals wurde dieser Begriff im Urteil des Gerichts zum ZDF-Staatsvertrag eingeführt.⁷³ Dort heißt es: „Im Rahmen der dualen Rundfunkordnung kommt dem ÖRR und der von ihm sicherzustellenden Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags der Rundfunkberichterstattung besondere Bedeutung zu. Er hat die Aufgabe, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationaleität als

⁶⁷ BVerfGE 119, 181, 218.

⁶⁸ BVerfGE 149, 86, 122 ff.

⁶⁹ BVerfGE 158, 389 ff.

⁷⁰ BVerfGE 158, 389, 417, Rn. 77.

⁷¹ BVerfGE 158, 389., 419, Rn. 80.

⁷² Wagner, AfP 2022a, 377, 378. Vgl. bereits Fußnote 18.

⁷³ BVerfGE 136, 9 ff.

der der marktwirtschaftlichen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet.“⁷⁴

Angesichts des im Niedersachsen-Urteil entwickelten Grundverständnisses eines publizistischen Wettbewerbs mit klarer Rollenverteilung – informationelle Grundversorgung durch den ÖRR, zusätzliche informationelle Versorgung durch den Marktrundfunk – stellt sich die Frage, ob das Verständnis eines öffentlich-rechtlichen Gegengewichts gemessen am Gewährleistungsauftrag der Medienfreiheiten hilfreich gewählt ist. Schließlich wirken hier öffentlich-rechtliche und private Medien zusammen – und können sogar im gesetzlichen Rahmen miteinander kooperieren.

Allerdings dürfte sich dieses Verständnis nicht auf ein Gegeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk beziehen, sondern auf die größere, nicht an marktliche Erfordernisse gebundene Programmfreiheit des ÖRR. In der Gesamtbetrachtung des publizistischen Wettbewerbs hält das BVerfG indes fest: „Der Gesetzgeber hat dafür zu sorgen, dass das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt im Wesentlichen entspricht (...)“⁷⁵.

Zutreffend betonen die Karlsruher Richter die gestiegenen wirtschaftlichen Herausforderungen für den privaten Rundfunk, was zu einem „erheblichen Konzentrationsdruck“⁷⁶ führe – und damit verbunden zu neuen Risiken der einseitigen Einflussnahme. Tendenziell ist damit die vielfaltssichernde Bedeutung des ÖRR in der dualen Rundfunkordnung wieder gestiegen.

Anders ist die GGF II zu sehen. Hier schuf das Gericht Neues. Es geht davon aus, dass der ÖRR auch angesichts der Entwicklung der Kommunikationstechnologie und der Informationsverbreitung über das Internet nicht infrage gestellt werde.⁷⁷ Unter digitalen Netzwerkbedingungen bestehende Anbietervielfalt allein führe noch nicht zu Qualität und Vielfalt. Vielmehr seien hinsichtlich einer freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung eine Reihe an Risiken feststellbar. Dazu gehörten neue Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten, die durch Netz- und Plattformökonomie begünstigt würden.

Hinzu trete das anhaltende Interesse der Werbewirtschaft an großen Reichweiten und massenattraktiven Inhalten. Das Gericht führt zudem die algorithmisch gesteuerte Veränderung des Umfelds von publizistischen Inhalten an, in dem Anbieter ohne journalistische Sorgfaltsstandards die Aufmerksamkeitsökonomie stark bestimmten.⁷⁸ Diese Risiken führten zu einer Reihe an Herausforderungen, die einzelnen Nutzer:innen ein hohes Maß an Medienkompetenz abnötigten, etwa bei der Einschätzung von Quellen.

⁷⁴ BVerfGE 136, 9, 29.

⁷⁵ BVerfGE 158, 389, 418, Rn. 78 mit Bezugnahme auf BVerfGE 73, 118, 153.

⁷⁶ BVerfGE 158, 389, 418, Rn. 78.

⁷⁷ BVerfGE 158, 389, 419, Rn. 80.

⁷⁸ Bereits BVerfGE 149, 222, 261 f.

Demgegenüber habe der ÖRR die Aufgabe, ein „vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht“⁷⁹ zu bilden. Ihm obliege es, „durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken“⁸⁰.

Die Aktualisierung der Bedingungen der Funktionserbringung durch das BVerfG reicht bis in die Zeit sich herausbildender digitaler Netzwerkbedingungen, wobei in der Literatur teilweise ohnehin an einer Übertragbarkeit gezweifelt wird.⁸¹ Die viel zitierte Passage zur Aufgabe des ÖRR als Gegengewicht sowohl zum privaten Rundfunk als auch zu nicht nach professionell-journalistischen Maßstäben aufbereiteten, über digitale Plattformen verbreiteten Inhalten dürfte indes den Herausforderungen nicht gerecht werden und auch rechtlich nicht zwingend sein, wozu unten ausgeführt wird.⁸²

Dies bezieht sich einmal auf den betonten Dualismus zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien unter Netzwerkbedingungen als auch auf das Leistungsvermögen des ÖRR als Gegengewicht angesichts eines „komplexen Informationsaufkommens einerseits und einseitigen Darstellungen, Filterblasen, Fake News, Deep Fakes andererseits“⁸³. Die Realisierungsbedingungen des Gewährleistungsauftrags werden einseitig auf den ÖRR bezogen, ohne – anders als der Reformstaatsvertrag – auf die zahlreichen Optionen der Kooperation und Vernetzung mit privaten Medien einzugehen. Gerade hier liegen aber Potenziale hinsichtlich seiner Auftrags Erfüllung, insb. auch der Integrationsfunktion.

2.2.3 Sedimente des dualen Systems im Medienstaatsvertrag

Die konzeptionelle Trennung bzw. Rollenverteilung zwischen ÖRR und privaten Medien spiegelt sich auch im Medienstaatsvertrag wider – und wurde nochmals in Bezug auf das Internet verschärft. Kooperative oder gar vernetzende Elemente der publizistischen Leistungserbringung von öffentlich-rechtlichen und privaten Medien wurden dagegen kaum vorgesehen.

2.2.3.1 Marktabgrenzungen im MStV

Unter den Bedingungen der in den Distributionswegen vergleichsweise geschlossenen klassischen Rundfunkmärkten bestand das Gegenstück einer Beitragsfinanzierung des ÖRR darin, privaten Medien Marktpotenziale zu eröffnen. Dies geschah vor allem dadurch, dass der ÖRR weniger Werbung verbreiten durfte. Hierfür steht etwa das Ausstrahlungsverbot nach 20 Uhr oder an Sonntagen, § 39 Abs. 1 S. 2 MStV.

Der publizistische Wettbewerb wurde aufgrund des Funktionsauftrags des ÖRR nach Ansicht des BVerfG indes nicht beschränkt – etwa auf Rundfunkinhalte, die nicht bereits

⁷⁹ BVerfGE 158, 389, 419 f., Rn. 81.

⁸⁰ BVerfGE 158, 389, 419 f., Rn. 81.

⁸¹ So *Cornils*, AfP 2024, 22, 29 f. m.w.N.

⁸² Vgl. nachfolgend unter 2.3.

⁸³ BVerfGE 158, 389, 419 f., Rn. 81.

durch den privaten Rundfunk erfolgreich und innerhalb eines werbeattraktiven Umfelds verbreitet wurden (z.B. Fußball-Bundesliga). Erst seit 2023 muss Unterhaltung gem. § 26 Abs. 1 S. 7 MStV einem „öffentlich-rechtlichen Profil“ entsprechen, wobei diese wohl nicht drittschützende Norm offenbar eher der Autokorrektur dient. Die Frage einer Presseähnlichkeit von Fernsehen und Hörfunk stellte sich dagegen nicht.⁸⁴

Mit dem Aufkommen des Internets wurde der ÖRR zunächst auf Grundlage seiner verfassungsrechtlich verbrieften Bestands- und Entwicklungsgarantie tätig. Strittig wurde mit wachsender Attraktivität des Internets, ob diese Legitimation ausreichend war. Zwar macht das EU-Recht keine Vorgaben für die Reichweite des öffentlich-rechtlichen Auftrags,⁸⁵ deren Bestimmung ist vielmehr Aufgabe der Mitgliedstaaten.⁸⁶ Umstritten war allerdings, wie bestimmt die Konkretisierung ausfallen müsse. Hinzu kam, dass die Beitrags- bzw. damals noch Gebührenfinanzierung durch die EU als Beihilfe angesehen wurde. Hier stellte sich die Frage, ob die Finanzierung als Bereichsausnahme gem. Art. 106 Abs. 2 AEUV zulässig ist.⁸⁷

Dieser Streit wurde mit dem sog. Beihilfekompromiss bis auf Weiteres beigelegt. Mit dem 12. RÄStV wurde der ÖRR verpflichtet, neue oder veränderte Telemedien dem sog. Drei-Stufen-Test zu unterziehen, der heute in § 32 Abs. 4 MStV geregelt ist. So sollten Wettbewerbsverzerrungen durch gebührenfinanzierte Angebote auf relevanten Märkten begrenzt werden. Dabei ist auch festzustellen, ob ein Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt.⁸⁸

Zugleich wurde ein Werbeverbot (mit Ausnahme von Produktplatzierung) für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten im Internet eingeführt, § 30 Abs. 5 Ziff. 1 MStV. Hinzu kam eine inhaltliche und teilweise zeitliche Begrenzung des Telemedien-Auftrags. So dürfen etwa keine flächendeckende lokale Berichterstattung stattfinden oder Bundesliga-Spiele nur sieben Tage zum Abruf bereitgehalten werden.⁸⁹

Bereits hieraus wird deutlich, dass der Gesetzgeber von vergleichsweise homogenen, nach wie vor abgrenzbaren Marktbedingungen im Internet ausgegangen ist. Durch die verschlechterten Refinanzierungsbedingungen privater Medien erfolgte im Ergebnis eine schärfere Regulierung öffentlich-rechtlicher Telemedien im Vergleich zum herkömmlichen Rundfunk (Fernsehen und Hörfunk).

Neben dem Werbeverbot wurde der Aufmerksamkeitswettbewerb einbezogen („in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt“, § 32 Abs. 4 S. 2 Ziff. 2 MStV).

⁸⁴ BVerfGE 83, 238, Rz. 447 ff.

⁸⁵ Dazu nur *Dörr*, AfP 2003, S. 202 ff.

⁸⁶ So das Protokoll über den ÖRR in den Mitgliedstaaten vom 17.6.1997, ABl. 1997 C 340, 1, S. 109.

⁸⁷ Hierzu *Eifert*, in: *Binder/Vesting* (Hrsg.), *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, 2024, § 26 MStV, Rn. 28 f.; zu den Voraussetzungen der Betrauung etwa *Ferreau*, in: *Spindler/Schuster* (Hrsg.), *Recht der elektronischen Medien*, 2019, Rn. 86.

⁸⁸ Vgl. zu den Unschärfen der Vorgaben exemplarisch *Wimmer*, ZUM 2009, 601, 604 f.; *Blume et al.*, *epd medien* 2010, 6 ff.

⁸⁹ Zur Eingrenzung des Unterhaltungsauftrags beim Rundfunk nach dem Kriterium „öffentlich-rechtliches Profil“ etwa *Kalbhenn*, MMR 2022, 105, 106 ff.

Weitere Marktabgrenzungen wurden etwa mit der Einführung eines Verbots der Presseähnlichkeit öffentlich-rechtlicher Telemedien etabliert, § 30 Abs. 7 MStV. Grundsätzlich sollen Bewegtbild und Ton im Vordergrund von hier verbreiteten Angeboten stehen, wobei die Gesamtheit der Beiträge den Maßstab bildet.⁹⁰

Ohne weiter ins Detail zu gehen, wird bereits deutlich, dass das dual angelegte Konzept zwischen ÖRR und privaten Medien im Internet tendenziell verschärft konturiert wurde, ohne im gleichen Maß die Gesamterbringung des Gewährleistungsauftrags einer freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu betonen. Das gilt auch, wenn etwa für Empfehlungssysteme öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote postuliert wird, dass sie einen „offenen Meinungsbildungsprozess und breiten inhaltlichen Diskurs ermöglichen“, § 30 Abs. 4 S. 2 MStV.

2.2.3.2 Kooperationen im MStV

Deutlich wird die im MStV dual angelegte Konzeption der Medienordnung auch dadurch, dass bislang kaum Kooperationsmöglichkeiten zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien vorgesehen waren⁹¹: Wie oben beschrieben, stehen diese unter Gesetzesvorbehalt.

Bislang gab es hierzu im MStV aber kaum Vorschriften, die diese gestatten. Zwar ergibt sich bereits aus dem öffentlich-rechtlichen Auftrag gem. § 26 MStV, dass auch Kooperationen mit Dritten bei Programmproduktion erfolgen dürfen, soweit sie die Programmautonomie des ÖRR nicht beeinträchtigen. Weiter ist nach § 41 Abs. 1 MStV eine Beteiligung des ÖRR an privaten Unternehmen möglich, sofern diese im Zusammenhang mit seiner Auftragserfüllung steht, Unternehmen die Rechtsform einer juristischen Person besitzen und die Satzung oder der Gesellschaftsvertrag einen Aufsichtsrat oder entsprechendes Organ vorsehen.

Anderes gilt für die Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wie sie § 26 Abs. 4 und 5 MStV regelt, der einen deutlich weiteren Spielraum vorsieht. Hieraus ergeben sich Optionen insbesondere für die Bereiche Produktion und deren Standards, Rechteerwerb, Angebotsdistribution, Beschaffungswesen, Sendernetzbetrieb, (informationstechnische) Infrastrukturen, vereinheitlichter Geschäftsprozesse, Beitragsservice und allgemeine Verwaltung.⁹²

Hinzu kommt die Vorgabe, dass ARD, ZDF und Deutschlandradio gem. § 30 Abs. 1 MStV eine „gemeinsame Plattformstrategie“ entwickeln sollen, die sowohl die eigenen Portale als auch Angebote auf Drittplattformen betrifft, wie etwa durch das Content-Netzwerk funk. Zu dieser Zielsetzung gehört sowohl eine Vernetzung öffentlich-rechtlicher Tele-

⁹⁰ Dazu grundlegend *BGH*, GRUR 2015, 1228 - Tagesschau-App.

⁹¹ Dazu auch *Gostomzyk et al.*, Kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung, 2019.

⁹² Vgl. zur Einführung der Norm *Schult*, K&R 2019, 556 ff., sowie zu den sich bereits aus der Selbstverwaltungsautonomie ergebenden Kooperationsoptionen *Eifert*, in: Binder/Vesting (Hrsg.): Beck'scher Rundfunkkommentar, 2024, § 26 MStV, Rn. 96.

medien gem. § 30 Abs. 4 S. 3 MStV als auch mit Inhalten von Einrichtungen der Wissenschaft und Kultur, sofern diese redaktionell geeignet sind. Überdies ist etwa der Austausch von Inhalten im Internet gem. § 32a MStV zulässig.

2.3 Digitale Transformation von Medien und Kommunikation

2.3.1 Bedeutung und Erfolg der Gegengewichtsfunktion in der Vergangenheit

Bei der Frage nach dem Erfolg des ÖRR in der Erfüllung seiner Gegengewichtsfunktionen war es bislang notwendig, sich mit einer begrenzten Evidenz zu bescheiden. Dies hat vor allem methodologische Gründe: Hypothesen-Tests zu den Zusammenhängen zwischen Medienstrukturen und gesellschaftlichen Zielen mittels üblicher ökonomischer Studien sind mit kaum überwindbaren methodischen Problemen behaftet. Eine aktuelle Studie zeigt allerdings, dass eine methodologisch gute Lösung dieses Nachweisproblems auf Basis der empirischen Prüfung komplexerer Gleichgewichts-Modelle möglich ist.⁹³ Ein hierfür geeigneter Ansatz wurde mittels einer Erweiterung jenes Gleichgewichts-Ansatzes entwickelt, deren grundlegenden Kausalaussagen durch die im Jahr 2024 mit dem Ökonomie-Nobelpreis prämierte Forschung von Acemoğlu, Johnson und Robinson empirisch belegt worden sind.⁹⁴ Es lässt sich so zeigen, dass Stabilität, Qualität und Ergebniserfolg liberaler Demokratien nicht nur von der Inklusivität (bzw. Integrativität/Kohäsivität) der politischen Institutionen abhängt – wie Acemoğlu, Johnson und Robinson nachgewiesen haben –, sondern auch von einer korrespondierenden Inklusivität der Medieninstitutionen.

Auch zu den tatsächlichen Wirkungen unterschiedlicher Typen von ÖRR lassen sich auf dieser Basis erstmalig empirisch gut fundierte kausaltheoretische Aussagen machen.

Für die vorliegende Fortschreibungsanalyse sind hierbei zwei Ergebnisse relevant:

1. Stabilität, Qualität und Erfolg liberaler Demokratien sind tatsächlich auf die *Common Ground-Integrationsfunktion* der Medien angewiesen, wobei die Kausalität über eine arbeitsteilig fundierte demokratische Willensbildung des Volkes vermittelt wird.
2. Für die Jahrzehnte vor der generellen Plattformisierung der digitalen Medien war eine Erfüllung der *Common Ground-Integrationsfunktion* der Medien *tatsächlich* von der Existenz eines staatsfernen und integrativen öffentlichen Rundfunks (Public Service) abhängig.

Diese Ergebnisse untermauern Bedeutung und Relevanz des Gegengewichts-Ansatzes des BVerfG nicht nur theoretisch, sondern auch auf Basis empirischer Evidenzen zu den kausalen Zusammenhängen. Auch Erfolg und Legitimation der ursprünglichen GGF I/II-Beauftragungen des ÖRR sind so gut zu belegen, und dies mindestens bis in die Zeit, in

⁹³ Vgl. Lobigs, Medien, Demokratie und Wohlstand, 2025 (i. V.).

⁹⁴ Vgl. hierzu <https://www.nobelprize.org/uploads/2024/10/advanced-economicsciencesprize2024.pdf>. Die Kernaussagen dieser Forschung wurden im einflussreichen Buch „Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty.“ (Acemoğlu/Robinson 2012) anhand einer großen Anzahl von narrativen Fallstudien veranschaulicht und populärwissenschaftlich vermittelt.

der die klassischen Medien in der Nutzung medialer Inhalte in der Gesamtbevölkerung noch klar überwogen und die Plattformisierung der digitalen Kommunikation in großen Teilen noch am Anfang stand – wie dies bis Ende der Nullerjahre der Fall war.⁹⁵

Hinsichtlich der Entwicklung in der gegenwärtigen Phase der Plattform- und KI-Revolution lässt sich zusätzlich auch auf jüngere Forschungsarbeiten des oben genannten Forschertrios aufbauen.⁹⁶ Insb. im hoch aktuellen Werk „Power and Progress“⁹⁷ arbeiten Acemoğlu und Johnson heraus, dass die Digital-/KI-Revolution auch in den liberalen Demokratien des sog. Westens tiefgreifende und stark interdependente *Macht-Risiken* in den Teilsystemen Wirtschaft, Medien und Staat hervorgebracht hat, deren teils international vermittelten destabilisierenden Folgen das Schlüsselproblem einer akuten Bedrohung des langjährigen Erfolgsmodells liberaler Demokratie bilden.

Der oben angesprochene Gleichgewichtsansatz lässt sich in diesem Kontext zur theoretischen Ableitung von *Resilienz*- und *Labilitäts*faktoren in Bezug auf *dynamische* Gleichgewichterschütterungen nutzen, die durch technologisch-institutionelle sowie außenpolitisch bedingte Destabilisierungs-„Schocks“ ausgelöst werden. Auf dieser Basis lässt sich evidenzbasiert zeigen, dass die Verfolgung von GGF I/II-analogen Strategien mittels der Leistungen unabhängiger gemeinwohlorientierter PSM in international komparativer Betrachtung bis heute einen weiterhin unverzichtbaren Resilienzfaktor bildet. So fallen auch in Bezug auf den Onlinebereich Reichweite und Nutzung von Common-Ground-Medienangeboten sowie das Bevölkerungs-Vertrauen in deren Glaubwürdigkeit signifikant deutlich stärker aus.⁹⁸

Auch für Deutschland gilt hierbei, dass ARD und ZDF die relevanten Rankings für repräsentativ erhobene Vertrauens-/Glaubwürdigkeits- oder auch sonstige demokratisch relevante Leistungswerte auch im Rahmen klar unabhängig durchgeführter Befragungsstudien nach wie vor anführen.⁹⁹ Ferner weisen die verfügbaren Nutzungs/Reichweite-Kennzahlen sowohl für die lineare TV- als auch die Video-on-Demand-Nutzung im Internet im Vergleich der deutschen Fernsehanbieter jeweils einen Vorsprung für ARD und

⁹⁵ Vgl. hierzu *Neuberger/Lobigs*, Die Bedeutung des Internets im Rahmen der Vielfaltssicherung, 2010, insb. 204, sowie *Lobigs/Neuberger*, Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen, 2018, insb. 155-156.

⁹⁶ Vgl. hierzu insb. die folgenden beiden Überblicks-Monographien, die gleichsam Nachfolgewerke zu „Why Nations Fail“ bilden: *Acemoğlu/Robinson*, The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty, 2019, sowie *Acemoğlu/Johnson*, Power and Progress. Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity, 2023.

⁹⁷ *Acemoğlu/Johnson*, Power and Progress, 2023.

⁹⁸ Zeigen lässt sich dies auf Basis von Daten der jährlichen international repräsentativen Befragungsstudie des Reuters Digital News Reports in inzwischen 47 Ländern (vgl. als aktuellste Ausgabe *Newman*, Reuters Institute Digital News Report 2024, 2024, Section 3, 61-163) in Verbindung mit Angebots-Bewertungen aus mehreren aktuellen internationalen Vergleichsstudien zur demokratischen Qualität von Medienleistungen wie z. B. der jährlich im Auftrag der EU durchgeführte Media Pluralism Monitor; vgl. *EUI/CMPF*, Media Pluralism Monitor 2024, 2024.

⁹⁹ Vgl. als aktuellste relevante Studien etwa *Schmidt*, in: ORF (Hrsg.): Fast Forward. Digitale Innovation öffentlich-rechtlicher Medien in Europa, 2024; *Behre/Hölig/Möller*, Reuters Institute Digital News Report 2024 – Ergebnisse für Deutschland, 2024, 48; *Stegmann/Stark*, Communicatio Socialis 57(2), 2024; *Quiring et al.*, Media Perspektiven 9/2024, 2024, insb. 4-5; *Rühle*, Media Perspektiven 22/2023, 2023, insb. 2-3, 7.

ZDF auf, und dies sogar in der Gruppe der 12-19-Jährigen?¹⁰⁰ Bei der Nachrichtennutzung haben zwar auch die Online-Angebote von ARD und ZDF eine gute Wettbewerbsposition gegenüber den privatwirtschaftlichen redaktionellen Konkurrenten, doch stehen sie hier in einer deutlich stärkeren Konkurrenz als die Nachrichtenformate im linearen Fernsehen.¹⁰¹ Gleichwohl ist die Common-Ground-Funktion auch der Online-Nachrichtenangebote von ARD und ZDF unverzichtbar, wie sich aus der folgenden Analyse ergibt.¹⁰²

2.3.2 Die Grenzen der bisherigen Gegengewichtsfunktionen

2.3.2.1 Plattformisierung und multiples Marktversagen

Um den Status-quo der digitalen Transformation der Medien zu charakterisieren, ist neuerdings die Rede davon, dass sich das *duale* Mediensystem in ein *triales* gewandelt habe, in dem die digitalen Aufmerksamkeits- und Streaming-Plattformen neben die tradierten privaten Medien und den ÖRR getreten seien.¹⁰³ Dies ist insofern richtig, als die Nutzung medialer Angebote über Plattformen im Zuge der digitalen Transformation immer stärker gewachsen ist, die tradierten Medien gleichwohl aber ebenfalls noch genutzt werden, wenn auch in kontinuierlich abnehmendem Umfang.

Ein Blick auf die Verschiebungen in der Mediennutzung¹⁰⁴ zeigt jedoch, dass es treffender ist, von einem *hybriden* Mediensystem zu sprechen, das das schrumpfende ‚alte‘ und ein wachsendes ‚neues‘ System umfasst.¹⁰⁵

So werden jene Angebote, die im klassischen Mediensystem den *Common Ground* für die gesamte Bevölkerung sicherstellen sollten – vor allem die linearen Programme des ÖRR und die Regional-/Lokalzeitungen – inzwischen im Wesentlichen von den ältesten Bevölkerungskohorten genutzt. Bei den unter 50-Jährigen überwiegt indes bereits die plattformisierte Mediennutzung. Hier werden die Plattformen die tradierten Medien in den nächsten drei bis fünf Jahren voraussichtlich fast gänzlich verdrängen, wie es bei den unter 29-Jährigen schon heute der Fall ist.¹⁰⁶

Trial ist dabei weder das ‚alte‘ noch das ‚neue‘ System. Vielmehr ist das ‚alte‘ noch ein ‚duales‘, das ‚neue‘ indes ein ‚Mono‘-System, in dem die Digitalangebote der tradierten

¹⁰⁰ Vgl. etwa KEK, 25. Jahresbericht der KEK, 2024, insb. S. 38-40; Kupferschmitt, Media Perspektiven 26/2024, insb. 1-4; Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest, JIM-Studie 2024, 2024, S. 40, 68.

¹⁰¹ Vgl. etwa Behre/Hölig/Möller, Reuters Institute Digital News Report 2024 – Ergebnisse für Deutschland, 2024, S. 26-27; Goldhammer/Scholl, Media Perspektiven 3/2025, 10.

¹⁰² Vgl. insb. 2.3.2.2.

¹⁰³ Vgl. etwa Hartung, Willkommen im trialen System, FAZ.net, 2024.

¹⁰⁴ Vgl. etwa Breunig/Handel/Kessler, Media Perspektiven 7-8/2020; Egger/Gattringer/Kupferschmitt, Media Perspektiven 5/2021 sowie von Oehsen, Media Perspektiven 24/2024.

¹⁰⁵ Siehe bereits Chadwick, *The Hybrid Media System. Politics and Power*, 2013, sowie aktuell Arnold/Donges, in: Krone/Pellegrini (Hrsg.): *Handbook of Media and Communication Economics*, 2024.

¹⁰⁶ Vgl. für die Bewegtbildnutzung im Trend deutlich sichtbar etwa bei seven.one, ViewTime Report W 4/2024 Basispräsentation, 2025, 9-10 sowie Rühle, Media Perspektiven 29/2024, 5.

Medien auch in Deutschland insgesamt immer mehr marginalisiert werden¹⁰⁷, auch wenn die Informationsangebote des ÖRR im Digitalen weiterhin eine große Bedeutung haben. Entlang dieser Differenzierung lassen sich die Grenzen der GGF I und II aufzeigen.

Im ‚alten‘ Mediensystem konnte der Staat die Wettbewerbsbedingungen insofern austarieren, als die duale Ordnung auch beim publizistischen Wettbewerb gleichsam ‚nach Plan‘ funktionierte. So hielten sich die Rundfunk-Marktanteile der Privaten und der Öffentlich-Rechtlichen die Waage; Rundfunk und Tagespresse wiederum standen in einem durch den Verbreitungsweg getrennten und daher komplementären Nutzungsverhältnis. Mit dem alten Mediensystem schwindet aber zwangsläufig auch die Wirkkraft der GGF I.

Unter den digitalen plattformökonomischen Bedingungen des ‚neuen‘ Systems hingegen ‚regulieren‘ im Wesentlichen die Betreiber der großen digitalen Plattformen die institutionellen Bedingungen des publizistischen Wettbewerbs sowie der gesellschaftlich relevanten Kommunikation insgesamt.¹⁰⁸ Auch gibt es zuletzt merkbare Anzeichen, dass Plattformbetreiber willens sein könnten, sie sogar einem „platform capture“ zu unterwerfen.¹⁰⁹ In Anlehnung an die etablierte medienökonomische Theorie des „media capture“ beschreibt der Begriff hierbei die Vereinnahmung der kommunikativen Macht von Plattformen zur Beförderung partikularer politischer Machtinteressen.¹¹⁰

Den künftig relevanten Realbereich der Medienfreiheiten prägen mithin nicht mehr die tradierten publizistischen Medien, sondern fast nur noch die sog. Intermediärsplattformen, die teils schon lange Monopolisierungsmerkmale erfüllen,¹¹¹ wie etwa die sozialen Netzwerke *Instagram* und *Facebook* (Meta), die Suchmaschine *Google Search* oder die Video-Plattform *YouTube* (Google/Alphabet). Im Bereich der Abonnements- oder misch-

¹⁰⁷ Hinsichtlich der Streaming-Nutzung hat die messgenaue Erhebung von *Andree/Thomsen* (Atlas der digitalen Welt, 2020, 88) für den November 2019 einen Gesamtanteil der tradierten Fernsehsender (Private plus ÖRR) von 7,5 Prozent gemessen. Seitdem sind die Nutzungsdauern der Plattformangebote nochmals deutlich stärker gestiegen als die der Streamingangebote der klassischen deutschen Fernsehsender (vgl. etwa *seven.one*, View Time Report W 4/2023 Basispräsentation, 2024, 8-10).

¹⁰⁸ Vgl. z. B. *Mansell et al.*, *Information Ecosystems and Troubled Democracy*, 2025, insb. S. 18-22, *Sevignani/Theine/Tröger*, *International Journal of Communication* 19, 2025, *Kristensen/Hartley*, *Media and Communication* 11(2), 2023, *Poell/Nieborg/Duffy*, *Digital Journalism*, 11(8), 2023; *Nielsen/Ganter*, *The Power of Platforms: Shaping Media and Society*, 2022, *Lobigs*, in: Jarren/Neuberger (Hrsg.): *Gesellschaftliche Vermittlung in der Krise. Medien und Plattformen als Intermediäre*, 2020.

¹⁰⁹ Als ein solches Omen wurde im Medienjournalismus etwa Mark Zuckerbergs historisches Video-Statement vom 07.01. 2025 bewertet (vgl. im Transkript bei *Hendrix*, *Transcript Mark Zuckerberg*, 2025), in dem dieser u. a. angekündigt hat, gemeinsam mit der neuen Trump-Regierung gegen die Plattformregulierung in der EU vorzugehen (vgl. in der Kommentierung z. B. Julia Jäkel im Interview mit *Horizont* bei *Bialek*, „Mark Zuckerberg rebrandet sich als ein Bad Boy“, *Horizont* 4-5/2025, 10-11.)

¹¹⁰ Vgl. näher *Usher*, in: Schiffrin (Hrsg.): *Media Capture. How Money, Digital Platforms, and Governments Control the News*, 2021a, S. 30ff.

¹¹¹ Vgl. etwa bereits *Haucap*, *Wirtschaftsdienst* 100(Suppl. 1), 2020, 20ff., *Haucap/Heimeshoff*, in: Thieme/Haucap (Hrsg.): *Wirtschaftspolitik im Wandel*, 2018, S. 79ff., *Monopolkommission*, *Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte*, 2015, insb. S. 80-98, 106-115, 129-151.

finanzierten Streamingdienste sind es *Amazon Prime Video* und *Netflix*, die ihre Ökosysteme mit ihrer „network power, platform power, and algorithmic power“ steuern und formen.¹¹²

Generell resultiert die ‚Regulierungsmacht‘ dieser Plattformen im Kern aus der „algorithmic control over user attention“,¹¹³ die wiederum auf den akkumulierten personalisierten Nutzerdaten und deren Auswertung in detaillierten Nutzer:innen-Profilen zur KI-gestützten Aufmerksamkeits- und Verhaltensprognose beruht.¹¹⁴ Ihre Ökosysteme wiederum beherrschen das neue digitale Mediensystem auch in Deutschland fast vollständig.¹¹⁵

Nach Evans/Schmalensee (2016) bestehen die Ökosysteme dieser zentralen Plattformen aus „all the people, businesses, institutions, and other things that, because they interact with each other, affect the value a platform can create“.¹¹⁶ Bei werbefinanzierten Aufmerksamkeitsplattformen wie z. B. YouTube gehören hierzu etwa die Gruppen auf allen wichtigen Plattformseiten wie etwa die Streaming-User, die Werbetreibenden oder die inhalteproduzierenden YouTuber. Die Plattform YouTube selbst wiederum ist im Gesamt-Ökosystem aller Google-Plattformen eingebettet (zusammen etwa mit Chrome, Android, Google Play, Google Maps, Google Search).¹¹⁷

Die beträchtliche internationale Marktmacht und eminent hohe Profitabilität der globalen Plattform-Unternehmen basiert auf der Nutzung vielfältiger Formen direkter und indirekter Netz-, Spiral- und Skaleneffekte,¹¹⁸ die die Unternehmen sowohl für die Optimierung der Ökosysteme der einzelnen Plattformen nutzen können, aber auch, um verschiedene Plattformangebote innerhalb ihres Ökosystems wechselseitig zu stärken, etwa durch eine gezielte Steuerung des Traffics im eigenen Plattformen-Netzwerk, wie der „Atlas der digitalen Welt“ anhand datenbasierter Netzwerkanalysen veranschaulicht.¹¹⁹

¹¹² So Colbjørnsen, *Convergence*, 27(5), 2021, 1264.

¹¹³ Reilly/Strauss/Mazzucato, *Data & Policy*, 2024, 6(e6), 1. Vgl. auch Mansell et al., *Information Ecosystems and Troubled Democracy*, 2025, 20, sowie die dort zitierte Literatur.

¹¹⁴ Vgl. hierzu Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism*, 2019, insb. ch. 3.

¹¹⁵ Vgl. etwa Andree, *The Hunger Games*, 2024a, 2-6.

¹¹⁶ Evans/Schmalensee, *Matchmakers. The New Economics of Multisided Platforms*, 2016, 131.

¹¹⁷ Vgl. in genereller Darstellung etwa Dewenter/Rösch, *List Forum* 50(3), 2024, 207-211.

¹¹⁸ Vgl. in allgemeinen Darstellungen etwa Evans/Schmalensee, *Matchmakers*, 2016; Parker/Van Alstyne/Choudary, *Platform Revolution*, 2017; Belleflamme/Peitz, *The Economics of Platforms*. 2021. Ein dichter aktueller Überblick anhand der für den Realbereich besonders relevanten Ökosysteme der Aufmerksamkeitsplattformen findet sich bei Dewenter/Rösch, *List Forum* 50(3), 2024.

¹¹⁹ Vgl. Andree/Thomsen, *Atlas der digitalen Welt*, 2020, insb. S. 302, 318, 325, 336. Vgl. auch Andree, *Big Tech muss weg!*, 2023, S. 129-133. Diese Traffic-Lenkungseffekte zwischen den verschiedenen Plattformen der Gesamt-Ökosysteme etwa von Google/Alphabet, Meta oder Amazon werden hier - ebenso wie die übergreifende Zusammenführung der von den verschiedenen Plattformen akkumulierten personenbezogenen Daten in übergreifend-synergetisch genutzten Nutzer:innenprofilen - als „Ökosystemeffekte“ bezeichnet. Dewenter/Rösch behandeln diese Effekte unter dem Begriff einer „Indirekten Monetarisierung“, der hier indes nicht trennscharf ist. Vgl. *List Forum* 50(3), 2024, 213.

Vorherige Analysen der digitalen Plattform-Revolution in Deutschland beschrieben die groben Stufen der Plattformisierung der Medien¹²⁰ als einen Verdrängungsprozess von Inhalten, die traditionelle Medienunternehmen auf eigenen digitalen ‚Pipelines‘ (Kanälen) angeboten haben, durch Inhalte auf Intermediärs- und Streaming-Plattformen. Sie betrachteten vor allem die plattform- und skalenökonomischen Treiber der disruptiven Auswirkungen auf die Marktchancen publizistisch relevanter digitaler Medienangebote der traditionellen deutschen Medienunternehmen.¹²¹

Wie im Weiteren auf Grundlage dieser Entwicklungen gezeigt wird, besteht das strukturelle Problem für die GGF II darin, dass die marktmächtigen Aufmerksamkeits-Plattformen ein *multiple Marktversagen* im Hinblick auf die Gewährleistung einer Common-Ground-Integrationsfunktion der publizistischen Medien verursachen.

Die neuen ökonomisch-institutionellen Bedingungen, die sie in ihren Ökosystemen geschaffen haben, formen keinen *Common Ground*, sondern vielmehr einen ‚*Battle Ground*‘ – also einen Ort, an dem vielfach polarisierend agiert wird: Wettbewerbsbedingungen, die einen publizistischen Medienwettbewerb von integrativ wirkenden journalistischen und Kohäsions-förderlichen unterhaltenden Leistungen erlauben würden, sehen die privat-wirtschaftlichen Plattform-Ökosysteme nicht vor. Sie fördern etwa integrativ wirkende Medien(-angebote) nicht, sondern disruptieren sie im Ergebnis ökonomisch wie auch institutionell. Daher ist ein *multiple Marktversagen für Common Ground-Medien* zu beobachten.¹²²

Dieses Marktversagen hat zwei Dimensionen: integrativ wirkende Medienangebote werden ökonomisch disruptiert und ersetzt durch desintegrativ wirkende Kommunikation.

2.3.2.2 Disruption integrativ-wirkender Common-Ground-Medien

Die Disruption integrativ-wirkender Common-Ground-Medien betrifft sowohl die Werbe- und Abonnements- als auch die Aufmerksamkeitsmärkte.

Die ursprünglich auf die Aufmerksamkeitsplattformen von Google (nun Alphabet) und Facebook (nun Meta) zurückgehende „Werbesystem-Revolution“ und die hieraus folgende „Content-Marketing-Revolution“ in den Ökosystemen solcher Plattformen haben das klassische Modell der Werbefinanzierung für *Common Ground-Medien* grundlegend

¹²⁰ Vgl. hierzu allgemein etwa Hess/Nserat, in: Gershon (Hrsg.): De Gruyter Handbook of Media Technology and Innovation, 2025, 95-99.

¹²¹ Vgl. Lobigs/Neuberger, Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen, 2018, Teil II, Kapitel 2, S. 127 ff.; Gostomzyk et al., Kooperative Medienplattformen in einer künftigen Medienordnung, 2021, insb. S. 97-100.

¹²² Neu ist indes, dass die Eigentümer der bedeutsamsten US-amerikanischen Social-Media-Plattformen (Mark Zuckerberg Elon Musk) im Schulterschluss mit der Trump-Administration nun auch offen politisch gegen die tradierten Medien und gegen eine Common-Ground-Regulierung ihrer Plattformen und deren Ökosysteme vorgehen wollen, etwa, indem sie Common-Ground-Medien als ‚Zensur‘-Medien diskreditieren. Vgl. hierzu exemplarisch die bereits in Fußnote 100 zitierte Video-Botschaft von Mark Zuckerberg vom 7. Januar 2025.

und nachhaltig beschädigt.¹²³ Sie begünstigen Angebote, die sich an originär recherchierte und erarbeitete Inhalte anderer Angebote kuratierend anlehnen¹²⁴, und sich über verschiedene Formen eines Content-Marketings für kommerzielle oder auch politische Interessen finanzieren. Als im klassischen Mediensystem originär journalistisch-redaktionelle Common-Ground-Medien können die digitalen Angebote der Lokal-/Regionalzeitungen unter diesen Wettbewerbsbedingungen keine ausreichenden Erträge über Digital-Abonnements erwirtschaften.¹²⁵ Ihre Existenz hängt somit nach wie vor vom schrumpfenden Printmarkt ab und ist in den nächsten Jahren zusehends bedroht.¹²⁶ Der zunehmende Einsatz generativer KI innerhalb der Plattform-Ökosysteme wird diese Disruptions-Prozesse noch verschärfen, da perspektivisch jegliche originäre publizistische Leistung automatisiert und sogar personalisiert verwertet werden kann, sodass ihr investiver Marktwert weiter schwinden wird.¹²⁷

Zu einem ‚Verschwinden‘ von *Common Ground*-integrativen Medieninhalten trägt auch die Marktmacht der großen abonnementbasierten Streaming-Plattformen wie etwa Netflix und Amazon Prime Video¹²⁸ bei. Wie viele Studien gezeigt haben, verdrängen sie Produktion und Nutzung von Film- und Serienproduktionen, die nationale oder regionale

¹²³ Vgl. in näherer evidenzbasierter Erläuterung bereits *Lobigs/Neuberger*, Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen, 2018, 165-169, *Gostomzyk et al.*, Kooperative Medienplattformen in einer künftigen Medienordnung, 2021, 98-99, sowie aktuell von *Rimscha/Riemann*, in: Rohn/von Rimscha/Raats (Hrsg.): *De Gruyter Handbook of Media Economics*, 2024, S. 186 f., die dort auch für die Budget-Verschiebungen hin zum Content Marketing eine enorme Größenordnung angeben.

¹²⁴ Vgl. hierzu aufschlussreich etwa *Cagé/Hervé/Viaud*, *The Review of Economic Studies*, 87(5). Die Autor:innen zeigen, dass Geschwindigkeit und Ausmaß einer solchen Form der Leistungs-Appropriation bereits vor der allgemeinen Einführung von digitalen Abonnementsmodellen bei den tradierten journalistischen Common-Ground-Medien erstaunlich gewesen ist. Wie die auch in der folgenden Fußnote zitierten Marktsimulations-Studien von Zabel, O'Brien und Lobigs für Österreich sowie von Blassnig et al. für die Schweiz zeigen, stellt die Konkurrenz durch aufmerksamkeitsmaximierende, Inhalte-kuratierende digitale Gratis-Medienangebote heute ein für digitale journalistische Common-Ground-Medien umfassend disruptives Strukturproblem dar. Vgl. etwa *Zabel/O'Brien/Lobigs*, *Media Perspektiven* 1/2024; *Blassnig et al.*, *Crowding out? Eine Simulationsstudie zum Einfluss der SRG auf die Zahlungsbereitschaft für Online-Nachrichtenangebote in der Schweiz*, 2025.

¹²⁵ Vgl. zu den ökonomisch zwingenden Gründen der sich hier einstellenden Null-Preis-Dominanz etwa *O'Brien/Zabel/Lobigs*, *Digital Journalism*, 2025 und *Lobigs*, in *Neuberger/Nuernbergk* (Hrsg.): *Journalismus im Internet*, 2018, sowie zur stagnativ-schlechten Entwicklung – trotz großer investiver Bemühungen – etwa *Erbrich et al.*, *Media and Communication* 12, 2024, 1-2. Aktuelle Marktsimulations-Studien belegen, dass der Grund für das Scheitern indes nicht in einer Verdrängung durch die Digitalangebote von PSM zu suchen ist. Vgl. etwa *Zabel/O'Brien/Lobigs*, *Media Perspektiven* 1/2024; *Blassnig et al.*, *Crowding out? Eine Simulationsstudie zum Einfluss der SRG auf die Zahlungsbereitschaft für Online-Nachrichtenangebote in der Schweiz*, 2025. In Anschluss an eine im Kern gut auf Deutschland zu übertragende Argumentation bei Usher (2021b) werden einzelne, auch digital komparativ erfolgreiche ‚Elite-Medien auf nationaler Ebene – etwa „Der Spiegel“ und „Die Zeit“ – gerade aufgrund ihrer spitzen Zielgruppen-Fokussierung auf ein enges ‚progressives‘ oder ‚liberal-intellektuelles‘ Milieu nicht den integrativ-wirksamen Common-Ground-Medien zugerechnet. Usher (2021b) bezieht sich in ihrer auf die USA bezogenen Studie hier insb. auf „The New York Times“. Vgl. *Usher*, *News for the Rich, White, and Blue*, 2021b.

¹²⁶ Vgl. hierzu aktuell *Wellbrock/Maaß*, *Wüstenradar. Zur Verbreitung des Lokaljournalismus in Deutschland und dessen Effekt auf die Funktionsfähigkeit der Demokratie*, 2024.

¹²⁷ Vgl. etwa *Chin*, *Navigating the Risks of Artificial Intelligence on the Digital News Landscape*, 2023; *Jungherr/Schroeder*, *Communication Theory* 33(2-3), 2023; *Simon*, *Digital Journalism* 12(2), 2023.

¹²⁸ Diese beiden Anbieter dominieren den Markt weiterhin duopolistisch. Vgl. etwa *Simon-Kucher*, *Global Streaming Study 2024. Ergebnisse für Deutschland*, 2024a, S. 11.

gesellschaftliche Realitäten zum Gegenstand haben und insofern gesellschaftlich integrativ wirken können.¹²⁹ Streaming-Plattformen konzentrieren sich aus skalenökonomischen Gründen auf transnational attraktive Genre-Produktionen. Gleichzeitig verändern bzw. limitieren sie die bisherigen Produktionsweisen und -kulturen in den nationalen Märkten, etwa durch Exklusivverträge mit prägenden Kreativen und Stars.¹³⁰

Unterdessen stehen die privaten Fernsehanbieter in mehrfacher Hinsicht unter ökonomischem Druck: Der TV-Werbemarkt wird durch die zügige Abwanderung der „jüngeren“ bis „mittelalten“ Fernsehzuschauer zu den Streamingdiensten dezimiert; auch das Werbegeschäft wandert verstärkt dorthin ab.¹³¹ Auf absehbare Zeit wird die Lizenzierung von Filmen und Serien etwa der Hollywood-Studios an Bedeutung einbüßen, da diese immer mehr Produktionen über ihre eigenen Plattformen in Deutschland vermarkten (Disney+, Paramount+, etc.). Diese Gesamtlage könnte, wie Heberling befürchtet,¹³² auch die Erfolgchancen der digitalen Streaming-Projekte der privaten Medienhäuser (RTL+, Joyn) gefährden. Perspektivisch könnte die ohnehin maßgebliche Bedeutung des ÖRR für die Finanzierung integrativ wirkender Filme und Serien¹³³ weiter zunehmen.

2.3.2.3 Von Common-Ground-Medien zu Battle-Ground-Plattformen

Wie Choi und Yang gezeigt haben, werden mediale Angebote unter den oben skizzierten Bedingungen voraussichtlich zunehmend einem „media capture“ – also der Vereinnahmung durch politische Partikularinteressen – unterworfen werden bzw. neue Angebote entstehen, die ein solches Capture bezwecken.¹³⁴ Da die Algorithmen der werbefinanzierten Plattformen auf eine Maximierung ihrer Performance- – und mithin von direkten Verhaltenswirkungen – abhängigen Werbeeinnahmen ausgerichtet sind, haben große

¹²⁹ Vgl. im Forschungsüberblick Doyle, *Journal of Digital Media & Policy* 14(3), 2023; *lordache*, in: Rohn/von Rimscha/Raats (Hrsg.): *De Gruyter Handbook of Media Economics*, 2024; vgl. in profunder Analyse des diesbezüglich disruptiven Wandels *Chalaby*, *Television in the Streaming Era. The Global Shift*, 2023, sowie mit Fokus auf die transnationale Loslösung der „TV culture“ von der früheren Einbettung in nationale Kulturen *Chalaby*, *Journal of Digital Media & Policy*, 13(2), 2022. In einer politologischen Fallstudie im Feld der International Relations beschreibt Colman Netflix im Ergebnis als einen internationalen Akteur, der eine immense „Soft Power“ und damit einen ideologischen Einfluss auf die globale Politik ausüben könne. Vgl. *Colman*, in: Cohen/Jana/Gurney (Hrsg.): *Digital Humanities in the India Rim. Contemporary Scholarship in Australia and India*, 2024, S. 45.

¹³⁰ Vgl. etwa *Idiz*, *International Journal of Communication* 18, 2024. Auch für die Ökosystem-Beziehungen zu den Produzenten wird insb. für Netflix analysiert, wie sich die ökonomische Marktmacht hier auch in kulturelle Macht über Inhalte und die kreative Produktion übersetzt. Vgl. jüngst etwa *Asmar/Raats/Van Audenhove*, *Media and Communication* 13, insb. 13-14.

¹³¹ Nach der Werbemarktanalyse 2025 der Mediaagenturen steht YouTube beim Umsatz mit In-stream-Video-Werbung nach wie vor weit vor allen anderen Anbietern bei nach wie vor hohem Wachstum. Vgl. *Die Mediaagenturen*, Werbemarkt-Umsätze übersteigen 2025 erstmals 30 Mrd. Euro, 2025. Ferner erweisen sich auch die seit 2023 neueingeführten, durch Werbung mitfinanzierten Abonnementsmodelle bei Netflix, Prime Video und Disney+ als erfolgreich. Vgl. etwa *Simon-Kucher*, *Streaming-Studie: Netflix-Werbe-Abos erobern Streaming-Markt*, 2024b.

¹³² Vgl. *Heberling*, Alarmstufe Dunkelrot fürs deutsche Fernsehen, *Welt+*, 2023; *Heberling*, Die Dynamik des deutschen Streaming-Marktes: Herausforderungen und Strategien im Fokus, *meedia.de*, 2024.

¹³³ Vgl. hierzu etwa *Krauß*, *Television Drama from Germany*, 2024, insb. S. 32-34, 90, 136-137, 229-230.

¹³⁴ *Choi/Yang*, *Information Economics and Policy* 57, 2021; vgl. in grundlegender Argumentation auch bereits *Nielsen*, in *Schiffrin* (Hrsg.): *In the service of power: Media capture and the threat to democracy*. 2017, sowie *Schiffrin*, *Journalism* 19(8), insb. 1035-1037.

Aufmerksamkeitsplattformen einen essentiellen ökonomischen Anreiz, die Plattform nutzerseitig so zu gestalten, dass Nutzer:innen möglichst lange gebunden werden und sie sich kognitionspsychologisch möglichst im „System-1“-Wahrnehmungsmodus befinden, in welchem die Anfälligkeit der menschlichen kognitiven Wahrnehmung für verzerrende Wahrnehmungs- und Urteilsheuristiken sowie für ein persuasiv gut beeinflussbares affektiv-impulsives Denken und Verhalten beträchtlich ist.¹³⁵ Studien belegen, dass die kommerziellen sozialen Netzwerke einen solchen System-1-Rezeptionsmodus generell induzieren, und es bei verbreiteten suchtähnlichen und anderen ungeplant-impulsiven Nutzungsformen sogar zu einer Hyperaktivierung der entsprechenden Gehirnareale kommt.¹³⁶ Im hier relevanten Kontext ermöglicht dies eine populistisch-polarisierende Kommunikation, die auf die Evozierung und Nutzung von tief verwurzelten System-1-Heuristiken ausgerichtet ist,¹³⁷ wobei die fundamentale Heuristik eines Nullsummenspiel-Denkens in Bezug auf jeweilige Ingroups und Outgroups von zentraler Bedeutung ist.¹³⁸

Diese Zusammenhänge bieten einen Erkläransatz,¹³⁹ warum die Nutzung und das Interesse an gesellschaftlich relevanten journalistischen Informationsangeboten der tradierten Medien in den vergangenen Jahren deutlich gesunken sind,¹⁴⁰ während die sozialen Netzwerke insbesondere in etablierten liberalen Demokratien gerade die theoretisch prognostizierbaren desintegrativen Effekte hervorbringen, wie ein Forschungsüberblick von Lorenz-Spreen et al. klar aufzeigt. Die Nutzung der sozialen Netzwerke ist demnach „associated with eroding the ‘glue that keeps democracies together’“ und bewirkt „declining political trust, increasing populism and growing polarization“¹⁴¹.

Der von Elon Musk und Mark Zuckerberg jüngst proklamierte „free expression absolutism“ kann hier mit Zuboff¹⁴² als ideologische Bemäntelung einer „radical indifference“

¹³⁵ Vgl. in grundsätzlicher Darstellung etwa bereits *Lischka/Stöcker*, Digitale Öffentlichkeit: wie algorithmische Prozesse den gesellschaftlichen Diskurs beeinflussen, 2017. Vgl. zur angesprochenen Dual-Process-Theorie in einfacher Erläuterung *Kahneman*, Thinking, Fast and Slow, 2012.

¹³⁶ Die einschlägige Grundlagenstudie ist *Turel et al.*, Psychological Reports 115(3), 2014, vgl. insb. 683, 688; vgl. hierauf aufbauend auch *Turel/Quahri-Saremi*, New Media & Society 20(8), 2018.

¹³⁷ Vgl. etwa *Xing et al.*, Journal of Enterprise Information Management 37(1), 2024 und die dort zitierte Forschung.

¹³⁸ Vgl. zur Psychologie des Nullsummen-Denkens im Überblick etwa *Davidai/Tepper*, Nature Reviews Psychology 2, 2023.

¹³⁹ Vgl. in einer evidenzbasierten medienökonomischen Theorieentwicklung hierzu *Lobigs*, Medien, Demokratie und Wohlstand, 2025 (i. V.), sowie daneben in Bezug auf gemeinwohlorientierte Wissenschaftskommunikation *Lobigs*, Qualitätsrisiken der Plattformökonomie für die Wissenschaftskommunikation, 2021.

¹⁴⁰ Vgl. etwa *Eisenegger/Schneider/Schwaiger*, in: ORF: Informationsdeprivation & News-Avoiding, 2020, insb. S. 7, 10; *Newman*, in: Newman (Hrsg.): Reuters Digital News Report 2024, 2024, S. 26-27.

¹⁴¹ *Lorenz-Spreen et al.*, nature human behavior 7, 2023, S. 83. Siehe näher zu Trust („Studies examining social trust as a central component of social capital find consistent detrimental effects of social media use.“) ebd. S. 78, sowie zu Polarization („Our review obtained evidence for increasing outgroup polarization on social media in a range of political contexts and on various platforms.“) und Populism (“Overall, articles using panel surveys, tracking data and methods linking surveys to social media data consistently found that digital media use was associated with higher levels of populism.“) ebd. S. 80.

¹⁴² *Zuboff*, The Age of Surveillance Capitalism, 2019, S. 578-580.

gegenüber solchen schädlichen Auswirkungen auf den Common Ground und die liberale Demokratie begriffen werden. Diese „radical indifference“ lassen die Plattform-Konzerne demnach sowohl gegenüber der gewinnmaximierenden algorithmischen Inhaltekuratierung für die Nutzer:innen walten, als auch gegenüber den Zielen und Strategien von Online-Agenturen, deren Botschaften wirkungsvoll platziert werden. Die oben bereits angesprochenen Ökonomie-Nobelpreisträger Acemoğlu und Johnson sprechen in ähnlicher Argumentation von einem „Antidemocratic Turn“.¹⁴³

2.3.3 Fazit der Realbereichs-Analyse

Angesichts dieses multiplen Marktversagens reicht die GGF II aus strukturellen Gründen nicht aus, um ein *Common-Ground*-Gegengewicht im sich gegenwärtig entwickelnden Plattform-‘Mono’-System auch künftig zu gewährleisten. Die GGF II setzt voraus, dass ein Abgleich mit den öffentlich-rechtlichen, nach journalistischen Sorgfaltsstandards erzeugten Inhalten vollzogen wird („Orientierungsfunktion“). Dass dies gelingt, ist nicht sicher, selbst wenn der ÖRR seine Inhalte in erheblichem Umfang über Plattformen verbreitet.¹⁴⁴

Die Entstehung eines relevanten Gegengewichts ist unter solchen Bedingungen nur dann realisierbar, wenn die Medienpolitik entschieden darauf setzt, die Entwicklung eines offenen *Common-Ground-Netzwerks* zu ermöglichen, das auch auf der strukturell-institutionellen Ebene in einen normativ fundierten *qualitativen Differenzierungswettbewerb* zu den Ökosystemen der globalen Plattform-Unternehmen treten kann. Die Bedeutung der GGF II würde dadurch nicht obsolet, sondern gewänne an Schlagkraft.

Zur Verfolgung einer solchen Zielsetzung müssten allerdings zwei regulatorische Voraussetzungen erfüllt werden:

Um der Disruption integrativ wirkender medialer Common-Ground-Angebote mindestens insoweit entgegenzuwirken, dass die Ausbildung eines auch in der pluralistischen Inklusivität ausreichend ‚gegengewichtsfähigen‘ Netzwerks möglich wird, bedürfte es einerseits einer robust intervenierenden Regulierung jener Geschäftspraktiken/-modelle der Plattformbetreiber, die die größten Disruptionseffekte verursachen. In letzter Zeit wurden hierzu teils recht radikale Maßnahmen(-Kataloge) vorgeschlagen¹⁴⁵, deren politische Realisierbarkeit allerdings fraglich ist.

Andererseits sind Legitimation und Auftrag des ÖRR zielführend zu aktualisieren und weiterzuentwickeln. Dies zu begründen ist zentrales Anliegen dieses Kapitels.

¹⁴³ Vgl. Acemoğlu/Johnson, *Power and Progress*, 2023, S. 371-375.

¹⁴⁴ Vgl. etwa <https://presseportal.zdf.de/pressemitteilung/funk-so-erfolgreich-wie-nie-zuvor>.

¹⁴⁵ Vgl. exemplarisch etwa Puppis, in: Jarren/Neuberger (Hrsg.), *Gesellschaftliche Vermittlung in der Krise*, 2020, 209, Andree/Pfeifer, *MedienWirtschaft* 20(4), 2023 sowie die entsprechenden Passagen in Bria et al., *Time to build a European Digital Ecosystem*, 2024.

2.4 Anschluss an die Rechtsprechung des BVerfG

Die GGF I ist im traditionellen Verständnis der dualen Rundfunkordnung verankert, die inzwischen überholt ist. Sie besagt – stark vereinfacht gesagt –, dass der ÖRR ein vielfältiges Programmangebot bereitstellen muss, das nicht rein marktwirtschaftlichen Prinzipien folgen darf. Der ÖRR darf nicht nur komplementär zu den privaten Anbietern agieren, sondern muss inhaltliche Alternativen bieten, die durch wirtschaftliche Interessen nicht abgedeckt werden, weil sie kein werbeattractives Umfeld bieten. Das BVerfG hat diesen Auftrag mehrfach bekräftigt und betont, dass der ÖRR Vielfalt sichern muss, die durch den Markt allein nicht sichergestellt werden kann. In der GGF I-Entscheidung betonte das BVerfG, dass der ÖRR jedenfalls auch eine integrative Funktion für die Gesellschaft erfüllt, indem er einen faktenbasierten sowie am Gemeinwohl und demokratischen Grundwerten orientierten Common Ground schafft. Diese Funktion bildet den Legitimationskern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im klassischen Mediensystem, das heute so nicht mehr existiert.

Auch die GGF II trägt aktuellen Bedarfen nicht hinreichend Rechnung. Sie verpflichtet den ÖRR nur dazu, ein „vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht“ zur oft intransparenten und verzerrten Informationsverbreitung über digitale Plattformen zu schaffen. Der ÖRR muss nicht nur eigene digitale Inhalte bereitstellen, sondern auch aktiv an einer gemeinwohlorientierten Struktur des digitalen Medienraums mitwirken. Dazu gehören unter anderem die Entwicklung alternativer Plattformstrategien, die Bereitstellung hochwertiger, sorgfältig recherchierter Inhalte und die Förderung von Medienkompetenz.

Zwar wurde die GGF II als Antwort auf die digitale Plattformökonomie eingeführt, doch greift sie nicht weit genug. Sie bietet keine ausreichenden Mittel gegen die strukturelle Dominanz von Plattformunternehmen. Die Durchsetzung von Instrumenten der Plattformregulierung ist indes herausfordernd, da nationale oder europäische Maßnahmen oft nicht mit den globalen Geschäftsmodellen der Plattformanbieter kompatibel und aktuell noch nicht umfassend wirksam sind.

Die Realbereichsanalyse verdeutlicht, dass ein umfassendes Marktversagen vorliegt, das die demokratiefunktionale Integration und Kohäsion der Gesellschaft gefährdet und eine Bedrohung für die Stabilität liberaler Demokratien darstellt: Die Integrationsfunktion des ÖRR droht zu kollabieren. Sie ist indes essenzielle Voraussetzung dafür, dass der Gewährleistungsauftrag der grundgesetzlichen Medienfreiheiten zu erfüllen ist.

Trotz ihrer Bedeutung stoßen GGF I und GGF II zunehmend an ihre Grenzen. Die duale Rundfunkordnung (GGF I) basiert auf einem System, das noch weitgehend an lineare Medienstrukturen gebunden ist und die dynamischen Veränderungen der digitalen Medienlandschaft nur unzureichend abbildet. Während die Plattformkonzerne den digitalen Raum über ihre Ökosysteme quasi eigenmächtig regulieren, bleibt der ÖRR durch verfassungsrechtliche Unklarheiten sowie regulatorische, strukturelle und finanzielle Einschränkungen in seinen strukturellen Gestaltungsmöglichkeiten begrenzt. Dies

verhindert, dass er sich als kooperationsorientierter Enabler (Ermöglicher) notwendiger besserer Strukturen einbringen kann.

Diese Defizite machen deutlich, dass eine weitere Fortschreibung des Funktionsauftrags des ÖRR notwendig ist. Es braucht eine umfassendere *Gegengewichtsfunktion III* (GGF III), die den veränderten Medienrealitäten Rechnung trägt und den ÖRR nicht nur als einen Akteur innerhalb des bestehenden Systems begreift, der den Regeln der Plattformökonomie folgt, sondern als einen staatsfern, unabhängig und gemeinwohlorientiert konstituierten, aber gleichwohl auch strategie-, kooperations- und investitionsfähigen Enabler (Ermöglicher) und Mitgestalter eines alternativen digitalen Common-Ground-Netzwerks.

Gemäß der GGF III soll der ÖRR Genese, Entfaltung und nachhaltige Funktionalität eines offen zu gestaltenden alternativen Common-Ground- und Gemeinwohl-Netzwerks begleitend unterstützen. So kann er zur Entwicklung einer institutionellen Infrastruktur für gemeinwohlorientierte Formen der gesellschaftlichen Verständigung, des Austausches und des publizistischen Wettbewerbs beitragen sowie dank Netzwerk-, Spiral-, Skalen- und Ökosystem-Effekten einen qualitativen Differenzierungswettbewerb mit den Plattformen befördern.

2.5 Paradigmenwechsel im Reformstaatsvertrag

Ansätze für die Entwicklung einer GGF III finden sich im Staatsvertrag zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ReformStV). Die Regierungschef:innen der Länder haben ihn am 25.10.2024 beschlossen und inzwischen unterzeichnet. Die Landesparlamente müssen ihn noch ratifizieren, bevor er zum 1. Dezember 2025 in Kraft treten kann. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Expertise ist nicht absehbar, ob es hierzu kommen wird. Der ReformStV ändert mehrere Normwerke; die Änderungen, die für dieses Gutachten relevant sind, beziehen sich auf den MStV.

Der ReformStV soll die Effektivität und die Effizienz des ÖRR bei seiner Auftragserfüllung durch deutliche Ausweitungen der Kooperations- und Vernetzungsmöglichkeiten mit externen Partnern wie privaten Medien steigern. Dies betrifft insbesondere die öffentlich-rechtliche Auftragserfüllung unter digitalen Netzwerkbedingungen, auch um einen „gemeinwohlorientierten öffentlichen Raum“ – so § 30 Abs. 1 S. 1 ReformStV – zu schaffen. Dabei lassen sich Voraussetzungen der Produktion, Distribution, Kooperation und Interaktion unterscheiden.

2.5.1 Produktion

Dem ReformStV zufolge werden gem. § 26a MStV-E die Bedingungen der Auftragserfüllung stark flexibilisiert und mit einer Innovationsverpflichtung versehen: „Zur Erfüllung ihres Auftrags entwickeln die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihre Angebote entlang gesellschaftlicher Bedarfe und konkreter Bedürfnisse der Nutzer fort. Hier setzen sie auf Innovation, und entwickeln diese auch in Zusammenarbeit mit externen Partnern gemeinwohlorientiert fort.“

2.5.2 Distribution

Die Möglichkeit der Distribution von redaktionell-journalistischen Inhalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurden durch den ReformStV deutlich erweitert:

Die Auftragserfüllung wird gem. § 26a MStV-E unter digitalen Netzwerkbedingungen stark ausgeweitet. Sie darf und soll sich der dynamischen Veränderung von Distributionskanälen anpassen.

Der ReformStV führt auch hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen Plattformstrategie zu einer Weiterentwicklung. Kooperation und Vernetzung sind dabei ebenfalls wichtige Bausteine. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollen ihre Telemedienangebote unter Einbeziehung einer gemeinsamen Plattformstrategie gem. § 30 Abs. 1 MStV-E sowohl in eigenen Portalen auf Grundlage eines gemeinsamen technischen Plattformsystems als auch über Drittplattformen verbreiten. Diese gemeinsame Plattformstrategie verfolgt das Ziel, „einen die Angebote der in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten, des ZDF und des Deutschlandradios umfassenden, aufeinander abgestimmten, gemeinwohlorientierten öffentlichen Raum zu schaffen und umfasst auch eine Strategie zur Vernetzung mit Angeboten externer Partner sowie zur Nutzung von Drittplattformen“. Hieraus ergibt sich ebenfalls unter anderem ein erheblicher Möglichkeitsraum für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, integrativ zu wirken.

Auch die gegenseitige Nutzung von Übertragungswegen soll gem. § 30 Abs. 2 MStV-E gefördert werden, um den Versorgungsauftrag zu erfüllen. Hierzu sollen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit privaten Rundfunkveranstaltern sowie mit diesen verbundenen Unternehmen zusammenarbeiten. „Kooperationen können insbesondere eine Verlinkung (Embedding) oder sonstige Vernetzung öffentlich-rechtlicher Inhalte oder Angebote, vereinfachte Verfahren der Zurverfügungstellung öffentlich-rechtlicher Inhalte oder die gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen beinhalten“ (§ 30 Abs. 2 S. 2 MStV-E). Zur Begründung wird im Entwurf zum ReformStV ausgeführt, dass es der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags entspricht, ein möglichst großes Publikum zu erreichen. Dies soll deshalb auch über private Medien erfolgen können. Davon profitieren alle Beteiligten, „Win-Win-Situation“, da zugleich das Portfolio privater Medien gestärkt werden könne, gerade wenn diese wesentlich zur Meinungsvielfalt beitragen – also „Public-Value-Programme“ bieten. Zielsetzungen sind, Reichweite und Auffindbarkeit öffentlich-rechtlicher Inhalte oder Angebote zu verbessern.

Außerdem sollen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gem. § 30f MStV-E ein gemeinsames Plattformsystem errichten. Damit sollen Effizienzgewinne und Skaleneffekte erzielt sowie ein offener Meinungsbildungsprozess und ein breiter inhaltlich gemeinwohlorientierter Diskurs ermöglicht werden. Dieses Plattformsystem soll so ausgestaltet werden, dass es überdies für potenzielle weitere Partner offen ist.

2.5.3 Kooperation

Die Kooperationsmöglichkeiten der Rundfunkanstalten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Diese wird mit dem ReformStV deutlich erweitert und intensiviert.

Gem. § 30e MStV-E arbeiten in der ARD zusammengeschlossene Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio zur Erfüllung ihres Auftrags unter Wahrung ihrer journalistischen und institutionellen Eigenständigkeit zusammen. Diese Verpflichtung soll insbesondere administrative und technische Bereiche umfassen, aber auch die Berichterstattung mit überregionaler Bedeutung. Eine Grenze für öffentlich-rechtliche Kooperationen besteht wie bisher dann, wenn die Auftragserfüllung gefährdet und der publizistische Wettbewerb erheblich beeinträchtigt würden, oder wenn keine langfristige Kosteneffizienz zu erwarten ist. Diese Ausnahmen werden in § 30e Abs. 2 MStV-E benannt.

Nach § 41 MStV-E ist den Rundfunkanstalten die Gründung von Rechtsträgern und gemischten Unternehmen gemeinsam mit privaten Medienunternehmen möglich, gerade, wenn diese bei der effektiven und effizienten Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags helfen. Ein Entwicklungsraum für neue Kooperationen mit privaten Medien ergibt sich auch aus der bereits genannten Innovationsverpflichtung gem. § 26a MStV-E. Zur Umsetzung dieser Verpflichtung – vor allem bei Technologie, Gestaltung und Verbreitung von öffentlich-rechtlichen Angeboten – soll auch mit externen Partnern zusammengearbeitet werden.

Auch hinsichtlich der Plattformstrategie i.S.d. § 30 Abs. 1 MStV-E ist – wie bereits aufgeführt – die Kooperation mit externen Partnern vorgesehen, um einen „gemeinwohlorientierten öffentlichen Raum“ zu schaffen. Eine Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien soll auch über die gegenseitige Nutzung von Übertragungswegen oder die gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen möglich sein, um die Reichweite und Auffindbarkeit relevanter Inhalte zu verbessern (§ 30 Abs. 2 S. 2 MStV-E). Bei der Etablierung eines gemeinsamen technischen Plattformsystems soll gem. § 30f Abs. 3 MStV-E die Mitwirkung und Vernetzung für öffentlich-rechtliche europäische Partner ermöglicht und für private Partner regelmäßig eine Öffnung geprüft werden.

Auch sollen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten künftig Partnerschaften insbesondere mit Bildungs- und Kultureinrichtungen anstreben, um das Angebot und die Bereitstellung von Bildungsinhalten, insbesondere auch solche zur Förderung der Medienkompetenz zu stärken, § 26 Abs. 4 MStV-E.

2.5.4 Interaktion

Auch eine Stärkung der Interaktion mit Nutzerinnen und Nutzern ist im Reformstaatsvertrag vorgesehen. § 26 Abs. 3 MStV-E sieht vor, dass zur Erfüllung der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Zielgruppen alle in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio in ihren Angeboten zielgruppengerechte, interaktive Kommunikation mit den Nutzerinnen und Nutzern sowie verstetigte Möglichkeiten der Partizipation anbieten sollen. Ausgenommen sind gem. § 30 Abs. 5 S. 1 Nr. 4 MStV-E Foren und Chats, sowie diese nicht der zielgruppengerechten interaktiven Kommunikation nach § 26 Abs. 3 MStV-E dienen. Bislang war diese Form der Interaktion bereits für das Jugendangebot vorgesehen, § 33 Abs. 2 S. 2 MStV. Der Auftrag zu mehr Interaktion soll auch bei der technischen

Entwicklung eines Plattformsystems gem. § 30f MStV-E – sofern „sinnvoll“ – berücksichtigt werden.

2.5.5 Fazit: Anschlussfähigkeit an GGF III

Der ReformStV geht mit seinen Vorgaben für Kooperation, Vernetzung und Interaktion weit über die Vorgaben des BVerfG für eine Gegengewichtsfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter digitalen Netzwerkbedingungen hinaus. Leitbild sind Schaffung und Stabilisierung eines gemeinwohlorientierten, integrativ wirkenden öffentlichen Raums. Hierbei soll sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk innovativ und flexibel an die Netzwerk-Wirklichkeiten anpassen. Auch hinsichtlich des herkömmlichen dualen Rundfunksystems wird die Fokussierung auf die Gegengewichtsfunktion teilweise überwunden. Dort, wo es einem freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsprozess auf Grundlage von journalistischen Qualitätsmaßstäben zugutekommt, den publizistischen Wettbewerb nicht einengt und den öffentlich-rechtlichen Auftrag nicht gefährdet, wird Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien sowie bisweilen auch weiteren externen Partnern ermöglicht. Insgesamt findet also ein deutlicher Paradigmenwechsel statt.

2.6 Bedingungen der Auftragsflexibilisierung

Die Entwicklung einer GGF III ist vom verfassungsrechtlichen Funktionsauftrag des ÖRR abhängig. Hinzu kommen die unionsrechtlichen Vorgaben. Dieser Rechtsrahmen soll hier in Grundzügen dargestellt werden.

Der verfassungsrechtliche Funktionsauftrag des ÖRR bezog sich zunächst auf den linearen Programmauftrag – also die lineare Verbreitung von (Programm-)Rundfunk. Inzwischen ist auch die Online-Verbreitung dieser Programminhalte unstrittig hiervon umfasst.¹⁴⁶ Es handelt es sich vor allem um einen weiteren Verbreitungsweg, selbst wenn hier die Inhalte vor allem einzeln und nicht mehr als Programm abgerufen werden.

Umstritten ist allerdings, inwiefern hierüber hinaus ein nicht programmbezogener Telemedienauftrag des ÖRR besteht. Teils wird er allenfalls als Annex-Kompetenz des Rundfunks einschränkt für zulässig gehalten¹⁴⁷, teils ein weiterer, zukunftsöffener Gestaltungsraum als Ausdruck der verfassungsrechtlichen, stark funktional zu verstehenden Bestands- und Entwicklungsgarantie des ÖRR gesehen¹⁴⁸. Dies ist praktisch insofern relevant, weil die Garantie einer bedarfsgerechten Finanzierung des ÖRR seinem Funktionsauftrag folgt.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Dazu auch *Cornils*, AfP 2024, 22, 24 f.; *Wagner*, ZUM 2022b, 165, 169.

¹⁴⁷ So etwa *Gersdorf*, AfP 2010, 421, 430, *Lenksi*, Die Verwaltung 2012, 465, 467 f., zur Diskussion auch *Cornils*, AfP 2024, 22, 28 m.w.N.

¹⁴⁸ So etwa *Kalbhenn*, MMR 2022, 106, 107, *Dörr*, WRP 2021 168, 169, *Hain*, Die zeitlichen und inhaltlichen Einschränkungen der Telemedienangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio nach dem 12. RÄndStV, 2009, S. 72 ff.

¹⁴⁹ BVerfGE 73, 118, 158; 136, 9, 33 f.; dazu auch *Neukamm/Volkmann*, AfP 2025, 8, 10.

Dem entspricht eine Diskussion hinsichtlich des Verständnisses der GGF II. Es ist fraglich, ob sie sich allein auf den linearen Programmroundfunk bezieht – oder einen allgemeinen Telemedienauftrag des ÖRR formuliert.

Zum einen wird argumentiert, dass das BVerfG keinen eigenständigen Funktionsauftrag des ÖRR beschrieben habe.¹⁵⁰ Vielmehr seien seine Ausführungen so zu verstehen, dass allein die fortbestehende Relevanz des Programmroundfunks auch angesichts gravierender Mängel der Netz-Kommunikation betont worden sei.¹⁵¹ Das ergebe sich insbesondere daraus, dass der verfassungsrechtliche Funktionsauftrag in Bezug auf die ursprüngliche Sondersituation des Rundfunks hergeleitet wurde.

Wie eingangs bereits beschrieben hielt das BVerfG zunächst eine privatwirtschaftlich garantierte Meinungs- und Medienvielfalt für den Rundfunk aus tatsächlichen Gründen (Frequenzen, Finanzaufwand) für unwahrscheinlich. In Folge überantwortete es einen umfassenden Grundversorgungsauftrag dem ÖRR. Nach dem weitgehenden Wegfall dieser Sondersituation wurde die besondere Funktion des ÖRR durch die wirkungsbezogenen Annahmen „Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft“¹⁵² publizistischer Leistungen des Programmroundfunks ersetzt, wobei die Suggestivkraft angesichts der Allgegenwärtigkeit von audiovisuellen Inhalten an Bedeutung verloren hat.¹⁵³ Diese Begründungen wurden durch das BVerfG in Bezug auf den linearen Programmroundfunk entwickelt – und bislang nicht aktualisiert.

Deshalb wird gefolgert, bereits durch die Bezugnahme auf die Rundfunkfreiheit, vor allem aber durch die Begründungsmuster des BVerfG zur GGF I und GGF II, bleibe im Dunkeln, wie weit der Funktionsauftrag in Bezug auf digitale Netzwerkbedingungen reiche. Bis zu einer Klärung müsse von der herkömmlichen, programmbezogenen Lesart ausgegangen werden, selbst wenn die Rundfunkdogmatik auf diese Weise unter „Anachronismusverdacht“¹⁵⁴ stehe. Gleichwohl wird eingeräumt, dass der Funktionsauftrag sich weiterentwickeln ließe¹⁵⁵. Hierfür würde aber der Rundfunkbegriff die äußere Grenze bilden¹⁵⁶, wengleich in der Literatur einige Stimmen inzwischen von einem einheitlichen Mediengrundrecht ausgehen¹⁵⁷. So ließe sich beispielsweise auf die „publizistische Rationalität“¹⁵⁸ abstellen, aber vor allem auf die Gewährleistung funktionaler publizistischer Leistungserbringung unter digitalen Netzwerkbedingungen insgesamt. Dies würde allerdings zu einer begrifflichen Weitung der Rundfunkfreiheit führen, was voraussichtlich zu

¹⁵⁰ So *Wagner*, ZUM 2022b, 165, 169.

¹⁵¹ Zu den grundrechtlichen Ordnungsideen der Kommunikationsgrundrechte etwa *Franzius*, JZ 2016, 650 ff.

¹⁵² Etwa BVerfGE 136, 9, 28.

¹⁵³ Dazu nur *Neuberger*, AfP 2009, 537 ff.

¹⁵⁴ So *Cornils*, AfP 2024, 22, 24, dazu auch *Vesting*, JZ 2020, 975, ebenda.

¹⁵⁵ So etwa *Wagner*, AfP 2022a, 337, 382 – „nicht per se ausgeschlossen“.

¹⁵⁶ Zur Nicht-Übertragbarkeit der Programm-Logik auf die neue, plattformgeprägte Netz-Logik auch *Vesting*, JZ 2020, 975, 980; *Ladeur*, ZUM 2009, 906, 907 ff.

¹⁵⁷ Hierzu etwa *Schulz*, CR 2008, 470, 474.

¹⁵⁸ *Cornils*, AfP 2018, 377, 384; kritisch zur Weite dieses Ansatzes *Ingold*, KritV 2022, 23, 48.

Kollisionen mit herkömmlichen Marktabgrenzungen – namentlich zur Presse – führen würde.

Andere Autor:innen betonen dagegen, dass bereits heute die funktionale Ausrichtung der Rundfunkfreiheit eine stärkere Loslösung vom programmbezogenen Verständnis des ÖRR erlaube.¹⁵⁹ Diese ergebe sich im Kern bereits aus der Zielsetzung der Rundfunkfreiheit, eine freie, individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu ermöglichen. Auch unter digitalen Netzwerkbedingungen besitze der ÖRR eine Bestands- und Entwicklungsgarantie, die sich nicht allein als Annex zur Rundfunkfreiheit darstelle.

Auch in der vorliegenden Analyse wird die Position vertreten, dass eine Neujustierung der Begründung des ÖRR unter digitalen Netzwerkbedingungen erforderlich ist und begründet werden kann. Seine Legitimation ergibt sich – wie oben bereits beschrieben – aus der publizistischen Rationalität der durch den ÖRR bereitgestellten Inhalte, zugleich aber auch aus seinem Common-Ground-Integrationsauftrag. Letzterer bezieht sich nicht auf den ÖRR allein, sondern auf die stärkere Kooperation und Vernetzung einer hierauf bezogenen Leistungserbringung im Rahmen eines Common-Ground-Netzwerks.

In diesem Rahmen sollen grundsätzlich alle Common-Ground-Anbieter publizistischer Leistungserbringung profitieren können (Win-Win), auch wenn der ÖRR wesentlicher Ermöglicher (Enabler) hierfür ist. Insofern wird der gesamte Markt betrachtet sowie die massive Gefährdung seiner Funktionsfähigkeit aufgrund der über- und durchgreifenden Plattformisierung.

Weiter kann diese „Enabler“-Leistung derzeit bereits durch seine Beitragsfinanzierung wohl allein durch den ÖRR angemessen erbracht werden. Soll der Gewährleistungsauftrag gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG eingelöst werden, stellt sich – anders als beim herkömmlichen Programmrundfunk – neben der Frage der Bereitstellung publizistischer Leistungen vor allem in hohem Maße auch die verbreitungsbezogene Frage ihrer Auffindbarkeit und diskursiven Einbettung im Sinne von Partizipation und Interaktion.

Unionsrechtlich ist überdies fraglich, ob die Finanzierung von Kooperations- und Vernetzungsstrategien eine Beihilfe gem. Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellt. Hieraus würde nicht nur eine Pflicht zur Notifizierung gem. Art. 108 Abs. 2 S. 1 AEUV folgen. Vielmehr müsste sich diese Beihilfe rechtfertigen lassen, Art. 106 Abs. 2, 107 Abs. 2 und 3 AEUV. Die EU-Kommission nimmt im Wesentlichen drei Prüfschritte vor, wie sich bereits der Rundfunkmitteilung der Kommission entnehmen lässt¹⁶⁰: Festzustellen ist zunächst, ob die Dienstleistung gemäß ihrer Definition von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ist (Definition). Zweitens muss der ÖRR mit Erbringung dieser Dienstleistung beauftragt worden sein (Betrachtung). Drittens müsste die Privilegierung – unter Ausschluss von

¹⁵⁹ Dörr, WRP 2021 168, 172; Kalbhenn, MMR 2022, 106, 107.

¹⁶⁰ EU-Kommission, Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABl. 2009 C 257/1, Rn. 37 m.w.N. – zu den Prüfschritten auch Müller-Terpitz, in: Cole/Schiedermaier/Wagner, Die Entfaltung von Freiheit im Rahmen des Rechts, 2022, 737, 747 ff.; Wagner, ZUM 2022b, 165, 170 ff.

Überkompensation und Quersubventionierungen – die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht unangemessen beeinträchtigen (Verhältnismäßigkeit). Dabei ergibt sich zwangsläufig ein Spannungsverhältnis zwischen Definitionsanforderungen einerseits und dem Gestaltungsspielraum, der dem ÖRR bei seiner Funktionserfüllung einzuräumen ist. Wohl auch deswegen hat der EuGH die Definitionsanforderungen bislang nicht überspannt.¹⁶¹

2.7 Ableitung des DPV-Konzepts des ZDF

2.7.1 Das ZDF als geeignetes Pionierunternehmen des DPV von PSM

Um ihren Auftrag in Zeiten der digitalen Transformation wirksam erfüllen zu können, müssen PSM über erhebliche Strategie-, Entscheidungs-, Innovations-, Kooperations- und Managementfähigkeiten verfügen.¹⁶²

Aufgrund seiner effizienten Governance- und Managementstrukturen konnte das ZDF sich organisatorisch schon früh und zügig an die digitalisierte Medienwelt anpassen.¹⁶³ Heute ist das ZDF folglich gut dafür aufgestellt, als ein internationales Pionierunternehmen Meilensteine in der DPV-Entwicklung zu setzen. So erfüllt es die anspruchsvollen Digitalisierungsanforderungen im internationalen Vergleich bereits jetzt gut.¹⁶⁴

Auch hat das ZDF im Zuge des unter der aktuellen Intendanz initiierten Strategieprozesses¹⁶⁵ die Planungsprozesse durch Etablierung einer neuen Direktion „Audience“ zweckmäßig reorganisiert. Sie integriert die Portfoliosteuerung, Planung und Distribution im Sinne einer strategisch ideal an die digitalen Herausforderungen angepassten „360°-Planung“.¹⁶⁶ Diese Organisationslösung ist auch für eine erfolgreiche DPV-Entwicklung gut geeignet, da sich die benötigten strategischen Kompetenzen überschneiden, sodass sich Synergien in den Managementressourcen ergäben.

Starke Kompetenzen weist das ZDF auch bei der Plattformausgestaltung auf, etwa im Hinblick auf die Entwicklung DPV-geeigneter Empfehlungsalgorithmen oder auf den jüngst vollzogenen Ersatz der Mediathek durch ein integriertes und modernisiertes Streaming-Portal, dessen zukunftsorientierte Entwicklung ins Zentrum des strategischen Managements gerückt wird. Innovations- und Kooperationsfähigkeit beweist das

¹⁶¹ Vgl. etwa EuGH, Urt. v. 22.10.2008, T-309/04, T-317/04, T-329/04 und T-336/04 – TV2 Danmark –.

¹⁶² Vgl. hierzu eindringlich auch *Jarren*, Der öffentliche Rundfunk als ein Medienhaus, 2024.

¹⁶³ Vgl. hierzu etwa *Prywer/Köhler*, MedienWirtschaft 10(4), 2013.

¹⁶⁴ Diese Beurteilung basiert auf einer vergleichenden Einschätzung auf Basis einer Vielzahl aktueller komparativen Untersuchungen. Vgl. exemplarisch etwa *Głowacki/Świtkowski/Johnson*, Adapting Public Service Media for the Age of Platforms, 2025; *D’Arma/Barclay*, International Journal of Communication, 18, 2024; *Verckist*, in: ORF (Hrsg.): Fast Forward. Digitale Innovation öffentlich-rechtlicher Medien in Europa, 2024; *Raats/lordache/Johnson*, in: ORF (Hrsg.), The Future of Public Service Media in Europe, 2024.

¹⁶⁵ Vgl. zu den sechs Dimensionen und den Projektvorhaben dieses integrierten Prozesses ZDF, Projektkarte, 2024d.

¹⁶⁶ Vgl. etwa *ZDF*, Florian Kumb leitet ab Januar die Direktion Audience, Vertreterin wird Milena Seyberth, presseportal.ZDF.de, 2025. Vgl. zur strategischen Ausrichtung etwa *Lückerath*, Norbert Himmler: „Heute braucht es eine 360-Grad-Sicht“, DWDL.de, 2024.

ZDF ferner in mehreren Projekten, die es in den vergangenen Jahren zur Entwicklung von DPV-Potenzialen mit Partnern initiiert hat, etwa im Rahmen des Public Spaces Incubator-Projekts.¹⁶⁷

2.7.2 Grundlagen des DPV-Konzepts für das ZDF

Eine Referenz für die Ableitung des DPV-Konzepts des ZDF als Umsetzungsperspektive für eine prozessual-dynamische GGF III bilden Arbeiten von Leonhard Dobusch.¹⁶⁸ Dobusch, Wirtschaftswissenschaftler und Mitglied des ZDF-Verwaltungsrats, führt dort eine Vielzahl möglicher DPV-Potenziale an, die in § 3 und § 4 näher aufgegriffen werden.

Auch die Grundlegung dieser DPV-Potenziale als „öffentlich-rechtliche Netzwerkeffekte“ passt zum hier entwickelten Verständnis des ZDF als Enabler (Ermöglicher) eines entwicklungs-offenen, freien und auf den Common Ground orientierten Netzwerks – als Gegenmodell zu den Ökosystemen der kommerziellen Plattform-Konzerne. Auch wenn Dobusch selbst von einem „gemeinwohlorientierten Medienökosystem“ statt von einem Netzwerk spricht¹⁶⁹, ist die konzeptionelle Nähe deutlich. Allerdings geht die hier entwickelte DPV-Konzeption aufgrund einer gewissermaßen radikalisierten Gegengewicht III-Fundierung über Dobuschs Perspektive einer Nutzung von Netzwerkeffekten im Medienökosystem hinaus.

Der Begriff des Netzwerks wird in dieser Studie gewählt, weil er sich zur Abgrenzung gegen den stark ökonomisch geprägten Begriff der Plattform-Ökosysteme eignet. Das ZDF soll keine extraktive ökonomisch-institutionelle Regulierungsmacht ausüben, sondern als ein stets auf das Gemeinwohl orientierter Kooperationspartner agieren, der selbst auch dann DPV-Leistungen erbringen kann, wenn er dadurch (auch nur) die publizistische Leistungsfähigkeit von Netzwerkpartnern steigern sollte.

Zwar soll das ZDF durch die Entwicklung von DPV-Potenzialen ebenfalls einen Überschuss generieren. Es soll sich aber keine extraktiv generierten Überschüsse aneignen, sondern Überschüsse mit Blick auf effektive Beiträge zur Gegengewichts-Entwicklung realisieren.

Der Unterschied zwischen GGF III und DPV ergibt sich vor allem aus der jeweiligen Betrachtungsebene: Die GGF III betrifft die verfassungsrechtlich fundierte 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 das ZDF durch investive Maßnahmen im Bereich der GGF III ermöglichen kann (DPV-Potenziale).

¹⁶⁷ Vgl. dazu und zur Entwicklung DPV-geeigneter Empfehlungsalgorithmen näher unter § 3.

¹⁶⁸ Vgl. exemplarisch die Expertise „Digitalisierung als Demokratisierung“, die Dobusch für die Schweizerische Eidgenössische Medienkommission EMEK erstellt hat und in der er mögliche „Öffentlich-rechtliche Netzwerkeffekte“ im „Zeitalter digitaler Plattformöffentlichkeiten“ aufzeigt. *Dobusch, Digitalisierung als Demokratisierung*, 2024c, S. 16. Vgl. auch *Dobusch, Journalistik* (1), 2024d.

¹⁶⁹ *Dobusch, Digitalisierung als Demokratisierung*, 2024c, S. 16.

Lohnende DPV-Potenziale liegen immer dann vor, wenn die investiven Leistungen des ZDF in den ihm zurechenbaren positiven Effekten einen ‚GGF-III-Überschuss‘ im Vergleich zu den unter gleichem Ressourceneinsatz erzielbaren ‚GGF I‘- bzw. ‚GGF II-Erträgen‘ versprechen. Die perspektivisch abnehmende Relevanz der GGF I und indirekte Folgen für die Unterstützung der GGF II sind in möglichst evidenzbasierter Abschätzung zu berücksichtigen.

2.7.3 Notwendige Dynamisierung des Public Value-Konzepts für PSM

Auch wenn die Forschung zur Regulierung von PSM gelegentlich mit der ökonomischen Provenienz des Public-Value-Begriffs hadert bzw. zu einer stärkeren Berücksichtigung der öffentlichen Wahrnehmungsperspektive mahnt, fundiert und legitimiert „the leitmotif public value“¹⁷⁰ in der akademischen und medienpolitischen Diskussion die verschiedenen Aktivitätsfelder öffentlich-rechtlicher Medien.

Viel zu lang wurde die Theorie des Public Value von PSM allerdings verengend an statische neoklassische Marktversagens- oder Externalitätskonzepte gebunden.¹⁷¹ Mazzucato et al. (2020) bezeichneten dies bereits im Jahr 2020 in einem Report für die BBC als Narrativ des „market fixing“, das die eigentlich zentralen dynamischen, unternehmerischen und innovativen „market shaping“- und „market creating“-Potenziale von ÖRM verkenne.¹⁷² Das in jenem Report ausgearbeitete Konzept eines „dynamic public value“ stellte eine substanzielle Weiterentwicklung der Public-Value-Theorie von PSM dar, die bislang in der deutschsprachigen Debatte zu wenig Beachtung gefunden hat. Allerdings bezieht sich das Konzept von Mazzucato et al. (2020) fast ausschließlich auf medieninhaltliche Leistungen von PSM sowie des gesamten Medienökosystems.

Das in diesem Gutachten entwickelte DPV-Konzept ist per se dynamischer Natur und bezieht sich auf jegliche indirekten und dynamisch-kumulativen Public Value-Effekte, die ursächlich auf strukturelle DPV-Maßnahmen zurückführbar sind. Diese sind folglich möglichst umfassend zu bestimmen und sollten vollständig in die strategische Bewertung von Investitionen in DPV-Maßnahmen einfließen – wie auch in die Leistungsevaluierung und Budgetzumessung (vgl. § 5).

2.7.4 Drei Grundtypen möglicher DPV-Potenziale des ZDF

Bei der konkreten Bestimmung lohnender DPV-Potenziale und der Anwendung des skizzierten ‚Investitionskalküls‘ kann sich das ZDF an folgenden drei Grundtypen orientieren. Diese unterscheiden sich nach Art der Erzielung von GGF III-Überschüssen. Diese können anfallen im Hinblick auf

1. *Reichweite und Nutzung integrativ wirkender Informationsangebote bzw. Filme und Serien:* Projekte, die hier einzuordnen wären, versuchen insb. über Kooperationen

¹⁷⁰ Fehlmann, in: Puppis, M/Ali, C. (Hrsg.): Public Service Media`s Contribution to Society, 2023, 39.

¹⁷¹ Vgl. so sogar noch Gonser/Gundlach, in: Krone/Pellegrini (Hrsg.): Handbook of Media and Communication Economics, 2022.

¹⁷² Mazzucato et al., Creating and measuring dynamic public value at the BBC, 2020, S. 14-15, 18-19, 31-53.

Netzwerk-, Spiral-, Skalen- oder Ökosystemeffekte, wie sie bei den Plattform-Ökosystemen genutzt werden, im Common-Ground-Netzwerk zu realisieren, um eine Steigerung der Reichweite und Nutzung von Common-Ground-Medieninhalten zu bewirken. So dürften etwa gemeinsame Streamingplattformen mit gemeinwohlsensiblen Algorithmen solche GGF III-Nutzungs-Überschüsse hervorbringen.¹⁷³ Ein weiteres Beispiel, das durch den ReformStV gefördert wird, ist die Auspielung von Inhalten auf Plattformen der Privatsender. Diese scheinen an derartigen Kooperationen stark interessiert zu sein.¹⁷⁴

Auch Kooperationen bei der Produktion geeigneter Inhalte können Überschüsse generieren, wenn der ÖRR Produktionsmenge und/oder -qualität integrativ wirkender Angebote durch seine Beteiligung hebeln kann. Dies kann auch in der Zusammenarbeit mit anderen gemeinwohlorientierten Institutionen oder Stiftungen Enabler-Effekte hervorrufen. Auch die Bereitstellung von offenen Inhalten und offener Software kann positive Hebeleffekte ermöglichen (vgl. § 4). Dies sind typische Beispiele von Coopetition: Sie erfordern zwar eine Kooperation, stärken aber gleichzeitig den publizistischen Wettbewerb.¹⁷⁵

2. *die Nutzung von Kostensynergien in Produktion, Distribution, Infrastruktur und Vermarktung sowie in der Auslastung notwendiger Produktionskapazitäten und beim Einsatz qualifizierter/talentierter Fachkräfte:* Die kooperative Ermöglichung von Kostensynergien führt zu GGF III-Überschüssen, wenn die Kosteneinsparungen zu zusätzlichen Aktivitäten der Netzwerkpartner führen, die Public-Value-Effekte hervorbringen. ÖRR können die Produktion und Nutzung integrativ wirkender Inhalte im Common-Ground-Netzwerk ferner auch dadurch über Kostensynergien hebeln, dass sie zum Erhalt ökonomisch unteilbarer Produktionskapazitäten beitragen oder in die Entwicklung qualifizierter/talentierter Fachkräfte investieren.¹⁷⁶ Ein Beispiel sind kapazitätserhaltende Beauftragungen mittelständischer Produktionsunternehmen. Für die systematische Entwicklung publizistischer digitaler Talente wiederum kann das Content-Netzwerk funk als Beispiel dienen.¹⁷⁷
3. *die Ermöglichung von Common-Ground-Alternativen zu den bestehenden Social-Media-Plattformen* (vgl. § 3).

¹⁷³ Eine differenzierte Betrachtung der DPV-Potenziale solcher Modelle erfolgt in § 3. Eine ökonomische Analyse von 22 (!) verschiedenen Modellen für die „Ausgestaltung des ÖRR als digitale Plattform“ findet sich bei *Rauch/Rösch/Kuchinke*, List Forum 50(3), 2024.

¹⁷⁴ Vgl. etwa *Lückerath*, „Wir sollten US-Plattformen nicht noch stärker machen als sie sind“. Interview mit RTL-CEO Stephan Schmitter, 2025; *Grewenig*, in: VAUNET (Hrsg.): Jahresbericht 2024, S. 6.

¹⁷⁵ Vgl. *Gostomzyk et al.*, Kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung, 2019, S. 15-20.

¹⁷⁶ Vgl. hierzu *Rodríguez-Castro/Noonan/Ramsey* (2021).

¹⁷⁷ Vgl. hierzu auch *Buschow/Dobusch*, Wirtschaftsdienst 105(3), 2025, 175-176, sowie insb. *Cheng/Buschow/Suhr*, in: Eisenbeis/Mezger/Rinsdorf (Hrsg.): Proceedings zur Jahrestagung der Fachgruppe Medienökonomie der DGpuK im Oktober 2023 in Stuttgart, 2024.

2.7.5 Sichtbarkeit als Aufgabe der Plattformregulierung

Für die Realisierbarkeit einer Common-Ground-Integrationsfunktion von PSM ist es unabdingbar, dass „policymakers can ensure the prominence and discoverability of PSM content“.¹⁷⁸

Schon in Bezug auf die GGF II hat sich mithin die Frage gestellt, wie Common-Ground-Inhalten des ÖRR sowohl auf digitalen Benutzeroberflächen als auch im Rahmen von Plattform-Empfehlungssystemen eine hinreichende prominente Auffindbarkeit ermöglicht werden könnte. Dies ist eine zentrale Frage der flankierenden Plattform-Regulierung, die durch die Ergänzung der GGF III zusätzliche Relevanz erhält.

Im Hinblick auf eine Veranschaulichung des GGF III- und DPV-Konzepts ließe sich in diesem Zusammenhang indes auch prüfen, ob und wie das ZDF kooperative Auffindbarkeits- und 'Prominenz'-Synergien für ein sich entwickelndes Common-Ground-Netzwerk ermöglichen könnte, um so GGF III-Überschüsse zu generieren. Dies wäre etwa über die Bildung einer spezialisierten 'Digital-Agentur' denkbar, die den publizistischen Wettbewerb dadurch stärken könnte, dass sie die Sichtbarkeit des Gesamtnetzwerks unter Nutzung von Kostensynergien und Skaleneffekten mit Blick auf die Nutzung spezialisierter digitaler Kompetenzen steigert. Gleiches könnten die Landesrundfunkanstalten der ARD für regionale Common-Ground-Netzwerke etwa in Kooperation mit Lokalzeitungen prüfen.

2.8 Zusammenfassung

Der Gegengewichts-Ansatz des BVerfG war von Beginn an darauf gerichtet, Vielfalt zu sichern und Orientierungshilfe zu bieten. Basis für diesen Ansatz war die Existenz von Marktversagensgründen, die ohne angemessenes, publizistisches Gegengewicht zu nicht hinnehmbaren Folgen für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung führen würden. Um ein solches publizistisches Gegengewicht auch im Internet zu gewährleisten, ergänzte das Gericht jüngst die Gegengewichtsfunktion des ÖRR gegenüber dem privaten Rundfunk (GGF I) um eine Gegengewichtsfunktion gegenüber der teils unübersichtlichen, teils einengenden und oftmals Sorgfaltsmaßstäbe missachtenden Online-Kommunikation über digitale Plattformen (GGF II).

Inzwischen ist jedoch eine weitere Aktualisierung überfällig, da sich die Bedingungen für freie individuelle und öffentliche Meinungsbildungsprozesse weiter verändert haben. Dies führt dazu, dass die GGF I und GGF II nicht mehr ausreichen, um den verfassungsrechtlichen Zielvorgaben hinreichend Rechnung zu tragen. So nimmt die GGF I im Ergebnis ab, da vorwiegend ältere Bevölkerungskohorten lineare Programme nutzen. Und auch die GGF II erweist sich aufgrund eines übergreifenden Marktversagens im Wettbewerb der Plattform-Ökosysteme als unzureichend. Zugespitzt formuliert, schlägt sich das multiple Marktversagen darin nieder, dass integrativ und kohäsiv wirkende Common-Ground-Medien zusehends durch Battle-Ground-Plattformen verdrängt werden.

¹⁷⁸ Vgl. *D'Arma/Steemers/Raats* (2024), in: Rohn/von Rimscha/Raats (Hrsg.): *De Gruyter Handbook of Media Economics*, S. 511.

Deshalb wird hier zentral eine GGF III vorgeschlagen, die dem ÖRR auch die Rolle eines Enablers (Ermöglichers) bei der Entwicklung eines alternativen Common-Ground-Netzwerks zuweist. Aus der GGF III lassen sich wiederum das DPV-Konzept und DPV-Potenziale des ZDF ableiten: Das ZDF nimmt als leistungs-, innovations- und strategiefähiges internationales Pionierunternehmen zusätzliche unterstützende Netzwerk-Rollen ein, um Genese und Selbstentfaltung eines offenen und demokratisch-funktionalen Netzwerks fördernd zu begleiten. Dieses Netzwerk soll eine neue mediale und interaktive Infrastruktur sowie einen gestärkten publizistischen Wettbewerb für die prozessuale Etablierung einer notwendigen GGF III ermöglichen.

Zur Förderung des Netzwerks agiert das ZDF einerseits als Enabler (Ermöglicher), andererseits als Partner bei der Ermöglichung und dem Erhalt wichtiger publizistischer Leistungen und Kapazitäten. Dieses Potenzial lässt sich durch eine möglichst offene Bereitstellung von Inhalten und Software des ZDF erreichen, die andere Akteure im digitalen Mediensystem dazu befähigt, neue Angebote zu realisieren (vgl. § 4) und die damit das Wirkpotenzial der ZDF-Leistungen im Mediensystem mittelbar und unmittelbar stärkt (vgl. § 5). Zudem kann das ZDF als Vernetzer und Gestalter eines gemeinwohlorientierten digitalen Netzwerks ein Gegengewicht schaffen gegenüber den dominierenden globalen Plattformen (vgl. § 3) – und vor allem auch zur Rezeption publizistischer Leistungen beitragen.

Mit dem ReformStV haben die Rundfunkkommission und die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder den Prozess für einen Paradigmenwechsel in die Zukunft bereits initiiert. Viele der vorgesehenen Auftragserweiterungen würden auf die GGF III einzahlen. Demgemäß wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk als stabilisierender Faktor eines Netzwerks publizistischer Leistungserbringung betrachtet. An welche dieser Weichenstellungen sich konkrete Entwicklungspfade zu einer Steigerung von DPV anknüpfen lassen, wird in den folgenden Kapiteln beschrieben.

§ 3 DIGITAL OPEN PUBLIC SPACE

Leyla Dogruel, Katharina de la Durantaye

3.1 Die Idee – Digital Open Public Space

Das ZDF steht vor der Herausforderung, die demokratische Meinungsbildung und die gesellschaftliche Teilhabe in digitalen Verwertungskontexten so zu fördern, wie es seinem öffentlich-rechtlichen Auftrag entspricht. In ihrem Entwurf für einen Reformstaatsvertrag formuliert die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder (MPK) nun explizit, dass dazu auch „die zielgruppengerechte interaktive Kommunikation mit den Nutzern“ sowie „verstetigte Möglichkeiten der Partizipation“ gehören (§ 26 Abs. 3 MStV-E). Sie hat dabei nicht nur an Partizipation bei Angebotsgestaltung und Themenauswahl gedacht, sondern auch an „Debattenformate, Townhall-Formate, Reactions“ sowie an „Features, die inhaltliche Partizipation und Interaktion erleichtern (Kommentare, User-Generated-Content, Feedback-Funktionalitäten)“ oder „technische“ Partizipation und Interaktion erlauben (Votings, Ratings).¹⁷⁹

Die Politik möchte also den Öffentlich-Rechtlichen Rundfunk als Ort des Austausches und der Interaktion stärken. Dies ist richtig und wichtig, momentan findet ein Großteil der Interaktion zwischen Redaktionen und Publikum über die Angebote der öffentlich-rechtlichen Medien auf privatwirtschaftlich organisierten Plattformen statt, die gewinnorientiert und nicht primär auf demokratische Werte und das Gemeinwohl ausgerichtet sind.¹⁸⁰ Hinzu kommt: Anbieter sozialer Netzwerke wie X, Facebook oder Instagram reduzieren ihre Moderationsdienste und ersetzen Faktenchecks durch community notes.¹⁸¹ Während ein robuster Austausch über Meinungen für eine Demokratie essenziell ist, ist es für den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährlich, wenn bei der Bewertung der Faktengrundlage gänzlich auf journalistische Sorgfaltspflichten verzichtet wird und die Content-Moderation von Inhalten nicht auch die professionelle Überprüfung von Tatsachen beinhaltet.

Für die Bereitstellung von digitalen Infrastrukturen und Räumen für gesellschaftliche Teilhabe fehlt ein funktionierender Markt. Seinem Auftrag entsprechend sollte das ZDF einen digitalen Raum für freie und unabhängige Meinungsbildung zwischen und mit Nutzer:innen schaffen, der den gesellschaftlichen Austausch gemäß demokratischer Prinzipien fördert, das Vertrauen der jüngeren, mit digitaler Transformation sozialisierten Nutzer:innen in gemeinwohlorientierte und gemeinschaftlich finanzierte öffentlich-

¹⁷⁹ Erläuterung des § 26 Abs. 3 MStV-E.

¹⁸⁰ Vgl. *Eichler*, Journalismus in sozialen Netzwerken – ARD und ZDF im Bann der Algorithmen?, 2022; *van Dijk*, Computer Law & Security Review 36, 2020, 2; *Cammaerts/Mansell*, International Journal of Communication, 14, 2020, 136. Im Hinblick auf § 30 Abs. 4 S. 2 MStV kritisch auch *Gersdorf/Paal/Gersdorf*, BeckOK Informations- und Medienrecht, 2024, § 30 Rn. 24.

¹⁸¹ Bei X ist dies schon länger der Fall. Zuletzt hat Mark Zuckerberg angekündigt, bei Facebook und Instagram ebenso verfahren zu wollen, <https://www.instagram.com/reel/DEhf2uTJU0/>.

rechtliche Medien stärkt und die dysfunktionale und mediensystemschädigende Abhängigkeit von Drittplattformen reduziert.

Digitaler Public Value entsteht nicht nur durch die Bereitstellung und Nutzbarmachung der Inhalte, die das ZDF verbreitet, sondern auch durch die Bereitstellung einer öffentlich-rechtlichen Kommunikationsinfrastruktur. Wenn das ZDF einen öffentlich-rechtlichen Werten folgenden digitalen Kommunikationsraum aufstellt, kann es tatsächlich eine Alternative zu den dominierenden, privatwirtschaftlich ausgerichteten globalen Plattformen anbieten. Es wäre Enabler eines *Digital Open Public Space* (DOPS). Dafür müsste es aber in letzter Konsequenz weiter gehen, als dies der Auftrag derzeit - auch nach dem Refomstaatsvertrag - erlaubt. Insbesondere müssten die Vorgaben zum Sendungsbezug (§ 30 Abs. 5 S. 1 Nr. 4 mit Nr. 17 der Anlage, Abs. 7 MStV) verändert werden.

Die Unterschiede zwischen öffentlichem und privatem Raum basieren auf Vorstellungen von Eigentum, Kontrolle, Zugänglichkeit und allgemein akzeptierten Verhaltensnormen.¹⁸² DOPS können ähnliche Funktionen erfüllen wie Open Public Spaces, seien es Parks, öffentliche Plätze oder öffentliche Einrichtungen, die für die breite Öffentlichkeit zugänglich sind.¹⁸³ DOPS fungieren als öffentliche Gemeingüter. Gemäß Habermas' Konzept von Öffentlichkeit und Deliberation¹⁸⁴ bieten sie einen öffentlichen, universell zugänglichen Raum, der allen Bürger:innen offen steht, in dem gesellschaftlicher und politischer Diskurs und Aushandlung stattfinden und Diskussionen offen und zivilisiert geführt werden: Sie sind ein virtueller Raum für Bürger:innenkommunikation.¹⁸⁵

Die Bezeichnung *Digital Open Public Space* wurde gewählt, um die zentralen Merkmale dieses virtuellen Raums zu beschreiben. Er ist *digital*, da er online existiert und eine Alternative zu kommerziellen sozialen Netzwerken darstellt. Er ist *offen*, weil er allen Menschen unabhängig von Alter, Geschlecht oder sozialem Status zugänglich sein soll und auf offenen Technologien basiert, um die Vernetzung mit anderen gemeinwohlorientierten Plattformen zu ermöglichen. Als *öffentlicher* Raum erfüllt er eine ähnliche Funktion wie physische öffentliche Plätze, indem er Bürger:innen eine Plattform für Austausch und Debatte bietet, frei von wirtschaftlichen Interessen. Schließlich ist er ein *Raum*, der strukturiert und sicher gestaltet ist, um eine konstruktive Diskussion und unabhängige Meinungsbildung zu fördern.

Verschiedentlich wird diskutiert, wie sich das Konzept von Open Public Spaces so in den digitalen Raum übertragen lässt, dass gemeinwohlorientierte Akteure auf einer Plattform zusammengeführt werden. Die EU plant insbesondere die Einrichtung eines European Public Space.¹⁸⁶ Dieses paneuropäische Projekt soll einen digitalen Raum

¹⁸² Smith/Low, *The Politics of Public Space*, 2006; Li et al., *Journal of Urban Management*, 11(4), 2022, 479.

¹⁸³ Leclerc/Pojani, *Journal of Urbanism*, 16(1), 2023, 2.

¹⁸⁴ Habermas, *Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik*, 2022, S. 25 f.

¹⁸⁵ Schlozmann et al., *Deadalus*, 140(4), 2011, 121.

¹⁸⁶ Dazu nur <https://culturalfoundation.eu/programmes/digital-european-public-spaces/>; <https://openfuture.eu/our-work/public-digital-infrastructure/>

europäischer Interessen schaffen, der Anbieter:innen und Angebote öffentlicher, gemeinwohlorientierter Akteur:innen in der EU für Bürger:innen bündelt¹⁸⁷ – von öffentlich-rechtlichen Medien, Kultureinrichtungen, Wissensorganisationen, und Open Educational Resources zu zivilgesellschaftlichen Wissens- oder Informationsangeboten. In der Wissenschaft wird auf (noch) höherer Abstraktionsebene ein digitales europäisches Ökosystem als Alternative zu den herkömmlichen, privatwirtschaftlichen globalen Anbieter:innen digitaler Ökosysteme skizziert.¹⁸⁸

Die folgenden Empfehlungen knüpfen nicht unmittelbar an die Idee eines Europäischen Public Space an, da das ZDF einen solchen Ort alleine nicht initiieren und tragen kann. Das ZDF kann und sollte aber Initiator bzw. Enabler eines auf die Beitragszahler:innen ausgerichteten DOPS sein. Dafür sind Entwicklung und Einsatz von offener Software und offenen Protokollen essenziell.¹⁸⁹ Sie ermöglichen eine Anbindung und Integration in einen European Public Space. Im Idealfall würde ein solcher Space den DOPS des ZDF transnational erweitern.

Ein national begrenztes Beispiel, an dem sich das ZDF orientieren könnte, ist das Pilotprojekt der BBC „Digital Public Spaces“. 2011/2012 durchgeführt, war es vorrangig auf die offene Bereitstellung von Inhalten und deren Weiternutzung ausgerichtet.¹⁹⁰ Aktuell versucht die im Oktober 2023 in Wien gegründete Medienplattform Display Europe, eine paneuropäische, auf offenen Standards basierende und föderierte Nachrichtenplattform zu schaffen, die eine europäische Öffentlichkeit stärken würde.¹⁹¹ Sie ist Teil des „Trusted European Media Data Space“ (TEMS).¹⁹² Inhalte von Medienpartner:innen werden dort unter Creative-Commons-Lizenzen¹⁹³ in verschiedenen Sprachen bereitgestellt. Geplant ist zudem, den Dialog und die Interaktion zwischen Journalist:innen und Bürger:innen zu fördern („Article Club“) und Nutzer:innengenerierte Inhalte zu hosten – diese Funktionen sind momentan (Stand Dezember 2024) noch nicht implementiert.¹⁹⁴ Ein auf lokale Räume fokussiertes Projekt für eine offene journalistische Plattform zur Bürger:innenkommunikation ist die App und Nachrichtenplattform molo.news.¹⁹⁵ Sie ermöglicht lokalen Medien sowie Initiativen, Vereinen und Kulturveranstalter:innen, Inhalte für Nutzer:innen bereitzustellen und auf Basis einer redaktionellen und selbstgesteuerten (personalisierten) Kuratierung anzuzeigen. Entwickelt hat sie die Universität Bremen

¹⁸⁷ Thomaß, in: Prinzing et al. (Hrsg.): *Regulierung, Governance und Medienethik in der digitalen Gesellschaft*, 2024; Grassmuck, in: ORF (Hrsg.): *Public Open Space. Zur Zukunft öffentlich-rechtlicher Medien*, 2018, 318; Hilje, *Plattform Europa*, 2019.

¹⁸⁸ Kagermann/Wilhelm [Acatech IMPULS], *European Public Sphere. Gestaltung der digitalen Souveränität Europas*, 2020, S. 15-16.

¹⁸⁹ Dazu im folgenden Kapitel § 4 unter „Software“.

¹⁹⁰ https://www.bbc.co.uk/blogs/bbcinternet/2011/10/digital_public_space_idea.html

¹⁹¹ <https://english.publicspaces.net/2024/05/30/the-future-of-media-is-open-source-display-europe-shows-how/>

¹⁹² <https://tems-dataspace.eu/>; Grassmuck, *DisplayEurope.eu: Eine föderierte europäische Öffentlichkeit*, netzpolitik.org, 2024.

¹⁹³ Dazu im folgenden Kapitel unter „Lizenzoptionen“.

¹⁹⁴ <https://displayeurope.eu/our-vision-faq/>

¹⁹⁵ <https://molo.news/>

in Co-Creation mit Bürger:innen und (lokalen) Stakeholder:innen. Derzeit wird sie, gefördert durch das BMBF, in weiteren deutschen Regionen implementiert.¹⁹⁶

Alle drei Beispiele sind (momentan) noch stark auf eine offene Angebotsstruktur ausgerichtet und (noch) nicht auf die Ermöglichung (teil-)öffentlicher Kommunikation mit und durch Nutzer:innen. Gerade in dieser Ermöglichung gesellschaftlicher Kommunikation liegt aber ein Mehrwert von Digital Open Public Spaces,¹⁹⁷ die wir für das ZDF empfehlen.

3.2 Das ZDF als Organisator eines DOPS

Die Idee, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Anbieter eines offenen Diskussionsraumes aufzustellen, ist nicht neu. Schon Blumler und Coleman haben die Potenziale eines digitalen, öffentlichen interaktiven Diskursraumes skizziert:

„Our proposal for a civic commons in cyberspace aims to create an enduring structure which could realise more fully the democratic potential of the new interactive media. This would involve the establishment of an entirely new kind of public agency, designed to forge fresh links between communication and politics and to connect the voice of the people more meaningfully to the daily activities of democratic institutions. The organisation would be publicly funded but be independent from government“.¹⁹⁸

Diese Idee greift Coleman auf, um die Transformationserfordernisse der BBC zu beschreiben.¹⁹⁹ Er hält die Umstellung von (reiner) Distribution zur Interaktion für erforderlich, um die Potenziale „neuer“ Medien zu nutzen und das Publikum stärker einzubinden. Ganz ähnlich empfehlen auch Dörr, Holznagel und Picot die Einrichtung eines Public Open Spaces.²⁰⁰ Ihrer Ansicht nach ließen sich dadurch erstens die Inhalte der öffentlich-rechtlichen Medien mit anderen öffentlichen bzw. gemeinnützigen Anbieter:innen wie Museen, Kultur-, und Wissenschaftseinrichtungen und Angeboten vernetzen.²⁰¹ Zweitens ließen sich Möglichkeiten der Nutzer:innenpartizipation schaffen, die nicht dem Aufmerksamkeits- und Ökonomisierungskalkül folgen, sondern – die (insoweit noch immer geltenden) Vorgaben des damaligen Rundfunkstaatsvertrags aufgreifend – den demokratischen und sozialen Bedürfnissen der Zielgruppe entsprechen.²⁰² Drittens skizzieren sie bereits die Personalisierung von Inhalten sowie eine Feedback-Funktion, die aus der Nutzer:innenpartizipation eine Implikation für die Programmgestaltung ableitet.²⁰³

¹⁹⁶ Hepp/Loosen, *Media and Communication* 7(4), 2019, 63.

¹⁹⁷ Andrejevic, *Media International Australia* 146(1), 2013; Moe, *Media, Culture & Society* 30(3), 2008.

¹⁹⁸ Blumler/Coleman, *Realising Democracy Online: A Civic Commons in Cyberspace*. Edited by IPPR, 2001, S. 16.

¹⁹⁹ Coleman, in: *From public service broadcasting to public service communications*, 2004.

²⁰⁰ Dörr/Holznagel/Picot, *Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud*, 2017, S. 95.

²⁰¹ *Ebd.*, These 17.

²⁰² *Ebd.*, These 18.

²⁰³ *Ebd.*, S. 97f.

Obwohl das Potenzial eines digitalen, offenen und gemeinwohlorientierten gesellschaftlichen Diskursraumes überzeugend dargestellt wurde, steht dessen Umsetzung noch immer aus. So zeigt etwa Schweizer, dass keine der analysierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen in 16 Ländern Diskussionsforen in ihren Online-Angeboten implementiert hat.²⁰⁴ Interaktionen sind jeweils nur auf Social-Media- und Dritt-Plattformen möglich. Ihre Studie widmet sich noch nicht der Bedeutung globaler Social-Media-Plattformen, die die dominanten, aber durch privatwirtschaftliche Interessen geprägten Diskursräume anbieten.

In jüngeren Untersuchungen zu gemeinwohlorientierten digitalen Räumen rückt dieser Aspekt in den Vordergrund. So plädiert etwa Thomaß für einen durch öffentliche Medien getragenen Public Open Space als Alternative zu den marktmächtigen privaten Plattformen, die an der Ökonomisierung von Aufmerksamkeit und sozialen Interaktionen orientiert sind.²⁰⁵ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk könnte mithin nicht nur Defizite privatwirtschaftlicher Rundfunkanbieter:innen korrigieren,²⁰⁶ sondern auch ein in technischer, organisatorischer und inhaltlicher Hinsicht gemeinwohlorientiertes Gegengewicht zu privaten Plattformen bieten, die (teil-)öffentliche Diskurse vermitteln.²⁰⁷

Als öffentlich-rechtlicher Anbieter multimedialer Inhalte, die gemeinwohlorientiert kuratiert werden, stellt das ZDF mit seinen digitalen Plattformen – allen voran der Mediathek und – darauf aufbauend – mit Streaming OS bereits heute einen DOPS bereit. Damit schöpft es das Potenzial für Public Value bislang aber nicht aus. Wesentliche Funktionalitäten der Teilhabe und Interaktion, die privatwirtschaftlich organisierte Plattformen sehr erfolgreich anbieten, fehlen: Nutzer:innen, die ZDF-Inhalte auf ZDF-eigenen Plattformen wie der ZDFmediathek und ZDFheute nutzen, können Beiträge nicht kommentieren, sie können nicht miteinander interagieren und keine eigenen Inhalte hochladen. ZDF-Plattformen, die derartige Handlungen zusätzlich zu ihrem qualitativ hochwertigen Kernangebot ermöglichen würden, könnten Orte für differenzierte Debatten werden und Netzwerkeffekte erzielen, die den DPV weiter steigern würden. Solche mit Interaktionsmöglichkeiten ausgestattete Plattformen müssten durch wertegeleitet konzipierte Empfehlungsalgorithmen flankiert werden, wie sie das ZDF bereits entwickelt,²⁰⁸ und durch ein nutzer:innenfreundliches Interface-Design.

Momentan dürfte mehr denn je ein Resonanzraum für die Umsetzung eines solchen Projekts bestehen. So hat der durch die Rundfunkkommission der Länder eingesetzte Zukunftsrat zur Schärfung und Fortentwicklung des Angebots explizit empfohlen, dass

²⁰⁴ Schweizer, Öffentliche Rundfunkorganisationen als Media Commons?: Vorschlag eines neuen Leitbegriffs und vergleichende Analyse in 16 Ländern, 2019, S. 221.

²⁰⁵ Thomaß, in: Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.): Öffentlicher Raum! Politik der gesellschaftlichen Teilhabe und Zusammenkunft, 2020.

²⁰⁶ Ebd., S. 9.

²⁰⁷ Dazu auch Dobusch, Journalistik, 2024d, 95 f.; Dobusch, in: Krone/Gebesmair (Hrsg.): Zur Ökonomie gemeinwohlorientierter Medien: Massenkommunikation in Deutschland, Österreich und der Schweiz, 2019a; Rotermund, Modell Youtube. Die ARD sollte ihre Mediathek dem Dialog öffnen, Epd medien, 2021; Steinmaurer, in: ORF (Hrsg.): Allianzen, Kooperationen, Plattformen: Gemeinwohlorientierte Medienqualität in der Netzwerkgesellschaft, 2019.

²⁰⁸ <https://algorithmen.zdf.de/>

die Öffentlich-Rechtlichen Angebote und Gelegenheiten schaffen, um Menschen zusammenzubringen und sich künftig auch als „Dialoganstalten“ verstehen.²⁰⁹ Die MPK formuliert in ihrem Vorschlag für einen Reformstaatsvertrag die Schaffung eines Public Open Space als Ziel der Plattformstrategie des Öffentlich-Rechtlichen Rundfunks (§ 30 Abs. 1 MStV-E), also eines „umfassenden, aufeinander abgestimmten, gemeinwohlorientierten öffentlichen Raum[es]“, einschließlich einer „Strategie zur Vernetzung mit den Angeboten externer Partner sowie zur Nutzung von Drittplattformen“; die Anstalten sollen den Weg, den sie mit Streaming OS auf technischer Ebene bereits eingeschlagen haben, „in seiner publizistischen Dimension“ weiterführen.²¹⁰

In ihrem offenen Brief an die Rundfunkkommission fordern auch Vertreter:innen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft die Einrichtung einer „Public Open Space“-Plattform, die nicht nur gemeinwohlorientierte Inhalte zur Verfügung stellt, sondern auch Feedbackfunktionen für Nutzer:innen beinhaltet.²¹¹ Zivilgesellschaftliche Akteure arbeiten ebenfalls an Vorschlägen für eine öffentlich-rechtliche Plattformstrategie.²¹² Auch die noch amtierende Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag dazu verpflichtet, die Machbarkeit einer technologieoffenen, barrierefreien europaweiten Medienplattform zu prüfen.²¹³ Das ZDF könnte hierfür Pionierarbeit leisten.

3.3 Gestaltungsprinzipien für einen DOPS

Während klar ist, dass Bedarf für einen digitalen öffentlichen Raum besteht und dass dieser den Public Value für die Gesellschaft vergrößern würde, ist noch weitgehend unklar, wie ein solcher Raum auszugestalten wäre. Das ZDF sollte insoweit den Prinzipien von Public Spaces sowie Forschungs- und Praxiserfahrungen zu digitalen Räumen (semi-)öffentlicher Kommunikation via Social Media und (journalistischen) Plattformen Rechnung tragen. Im Folgenden werden Gestaltungsprinzipien für einen DOPS aufgezeigt, der den Digital Public Value der Angebote des ZDF vergrößern und eine attraktive Alternative zu privaten Social-Media-Plattformen bieten würde.

3.3.1 Offener Zugang

Public Spaces ermöglichen allen Menschen Teilhabe, unabhängig von Alter, Geschlecht oder sozialem Status. Das ZDF darf keine Zugangshürden errichten, die Menschen daran hindern, den DOPS aktiv oder rezipierend zu nutzen. Insbesondere sollte es auf digitale Barrierefreiheit achten. Dazu ist es nach dem Medienstaatsvertrag verpflichtet (§ 30 Abs. 4 S. 1 MStV; vgl. auch §§ 2 Abs. 2 Nr. 30, 7 MStV). Zudem hat das ZDF die Medienkompetenz aller Generationen und auch von Minderheiten zu fördern (§ 30 Abs.

²⁰⁹ *Zukunftsrat*, Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2024, Ziffer zwei.

²¹⁰ Erläuterung des § 30 Abs. 1 MStV-E.

²¹¹ <http://zukunft-öffentlich-rechtliche.de/>

²¹² *Klaus*, *Erwachen aus dem Äther. Reformvorschläge für die digitale Zukunft öffentlich-rechtlicher Medien*. Agora Digitale Transformation, 2024.

²¹³ *Bundesregierung*, Koalitionsvertrag 2021-2025, 2021, 98.

3 MStV). Dieser Vorgabe würde es Rechnung tragen, wenn es Erklärungen zu Funktionalitäten der Diskursräume und Datennutzung sowie Anleitungen zur Erstellung eigener Inhalte bereitstellen würde.

Der offenen Zugänglichkeit stünde nicht prinzipiell entgegen, wenn sich das ZDF dafür entschiede, für die aktive Nutzung des DOPS ein Login vorzusehen. Die empirische Studienlage zum Zusammenhang von (un)zivilem Verhalten in sozialen Netzwerken und der Identifizierbarkeit der Nutzer:innen bzw. der Verwendung von Klarnamen ist uneinheitlich. Einige Studien belegen, dass Personen qualitativ hochwertigere Diskussionen führen, wenn sie identifizierbar sind.²¹⁴ Allerdings kommt es auch in sozialen Netzwerken wie bei Facebook, wo Nutzer:innen überwiegend unter ihrem Klarnamen auftreten, zu verletzendem Verhalten. So zeigt die längsschnittliche Analyse von Moore et al., dass die Einrichtung einer Authentifizierungspflicht für die Nutzung des Kommentarbereichs von Nachrichtenportalen die Diskursqualität verbessert.²¹⁵ Auf Facebook sind Kommentare hingegen trotz Klarnamenpflicht deutlich weniger respektvoll. Entscheidend sind letztlich das konkrete Plattformdesign bzw. der Zweck der Plattform, einschließlich weiterer Parameter.²¹⁶

Essenziell wäre aber, dass das ZDF mittels offener Protokolle sicherstellt, dass der DOPS interoperabel ist und sich an das Fediverse anbinden lässt, also ein Netzwerk föderierter, dezentralisierter sozialer Plattformen wie etwa sozialer Netzwerke, Videoplattformen oder Blogging-Dienste, die auf offenen Protokollen basieren.²¹⁷ Auch Nutzer:innen, die nicht im Streaming OS registriert sind, können dann partizipieren. Über ein dezentrales, offenes Protokoll (bspw. ActivityPub, AT Protocol) sollte das ZDF den DOPS für Import und Export grundsätzlich öffnen. Damit würde sich das ZDF noch stärker als Wegbereiterin für eine dezentrale, offene Social-Media-Kommunikationsinfrastruktur etablieren.

3.3.2 Gemeinwohlorientierte Funktionalitäten

Für das konkrete Design und die im DOPS bereitzustellenden Kommunikationsfunktionen kann sich das ZDF an den Ergebnissen zahlreicher Studien orientieren. Sie belegen, dass die konkrete Ausgestaltung die Diskursqualität und das Deliberationspotenzial einer Kommunikationsplattform entscheidend beeinflussen.²¹⁸ Auf Basis einer Meta-Analyse zeigen etwa González-Bailón & Lelkes, dass neben sozialen Normen insbesondere

²¹⁴ Klein/Majdoubi, *World Wide Web* 27(3), 2024, 30 f.

²¹⁵ Moore et al., *Political Studies* 69(1), 2021.

²¹⁶ Dazu z.B. z.B. Jaidka et al., *Journal of Computer-Mediated Communication* 7(4), 2022, 17-19.

²¹⁷ Dazu Kuketz, in: Brink et al. (Hrsg.): *Das Recht der Daten im Kontext der Digitalen Ethik*, 2024, S. 172 ff. Jede Instanz verwaltet sich selbst, kann aber durch standardisierte Protokolle mit anderen Instanzen kommunizieren.

²¹⁸ Friess/Eilders, *Policy & Internet* 7(3), 2015; Klein/Majdoubi, *World Wide Web* 27(3), 2024; Stroud et al., *Journal of Computer-Mediated Communication* 20(2), 2015; Shortall et al., *Frontiers in Political Science* 4, 2022.

algorithmische Empfehlungen und soziale Feedback-Mechanismen (z. B. Likes, Weiterleitungen) Einfluss haben auf den sozialen Zusammenhalt auf einer Plattform.²¹⁹

Zu solchen Empfehlungssystemen beinhaltet der Digital Services Act (DSA)²²⁰ für Anbieter von Online-Plattformen rechtliche Vorgaben. Je nach Ausgestaltung des DOPS könnte das ZDF Anbieter einer Hostingdienstes und einer (sehr großen) Online-Plattform (very large online platform; VLOP) im Sinne des DSA sein. Ein Hostingdienst wäre das ZDF dann, wenn es Informationen, die Nutzer:innen bereitstellen, in deren Auftrag (passiv) speichert (Art. 3 g) III) DSA; Art. 6, 8 DSA). Hostingdienste müssen neben den allgemeinen Pflichten für alle Anbieter von Vermittlungsdiensten gem. Art. 11 ff. DSA, also etwa den Transparenzberichtspflichten nach Art. 15 DSA, auch die Pflichten nach Art. 16-18 DSA erfüllen. Dazu gehört unter anderem die Pflicht, ein Melde- und Abhilfeverfahren (Art. 16 DSA) zu schaffen.

Eine Online-Plattform ist ein Hostingdienst, der im Auftrag eines Nutzers Informationen nicht nur speichert, sondern diese auch öffentlich verbreitet, sofern dies nicht nur eine unbedeutende und reine Nebenfunktion eines anderen Dienstes ist oder es sich um eine unbedeutende Funktion des Hauptdienstes handelt (Art. 3 i) DSA). Dem Begriff der Online-Plattform unterfallen etwa soziale Netzwerke wie Facebook. Sie müssen besondere Vorgaben für die Inthaltmoderation (Art. 20 ff. DSA) sowie Transparenz- (Art. 26 DSA) und Schutzpflichten zugunsten Minderjähriger (Art. 28 DSA) erfüllen und unterliegen dem Verbot, Dark Patterns einzusetzen, also Design-Techniken in digitalen Interfaces, die Nutzerinnen - etwa durch irreführende, versteckte oder drängende Gestaltungsstrategien - zu Handlungen oder Entscheidungen verleiten, die sie normalerweise nicht treffen würden (Art. 25 DSA).²²¹

Sehr groß ist eine Online-Plattform nach Art. 33 DSA dann, wenn sie pro Monat durchschnittlich mindestens 45 Millionen aktive Nutzer:innen in der EU hat und von der Kommission als sehr große Online-Plattform benannt wurde. Für diese Plattformen gelten zusätzliche Pflichten (Art. 34-43 DSA). Unter anderem sind sie zur Bewertung und Minderung systemischer Risiken verpflichtet (Art. 34 DSA), müssen sich mindestens einmal pro Jahr einem externen Audit unterziehen (Art. 37 DSA), Vorgaben für die Gestaltung ihrer Empfehlungssysteme einhalten (Art. 38 DSA), im Hinblick auf Online-Werbung besondere Transparenz walten lassen (Art. 39 DSA) und halbjährliche Transparenzberichte veröffentlichen (Art. 42 DSA).

Allerdings ist der DSA nur auf Dienste der Informationsgesellschaft im Sinne des Art. 3 lit. a) DSA anwendbar.²²² Ein solcher Dienst ist dann gegeben, wenn sein „Angebot in der Regel gegen ein Entgelt“ erfolgt. Der EuGH und die Europäische Kommission verstehen

²¹⁹ *González-Bailón/Lelkes*, Social Issues and Policy Review 17, 2022, 160 ff.

²²⁰ Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste).

²²¹ Zu Dark Patterns allgemein nur *Herman*, Security and Privacy 7(6), 2024, 1 f.

²²² Dazu nur *Hofmann/Raue/Hofmann*, DSA, 2023, Art. 3 Rn. 4 ff.

den Begriff des Entgelts weit.²²³ So hat etwa die Kommission die Wikimedia Stiftung als VLOP benannt.²²⁴ Wer das Entgelt in welchem Verhältnis erbringt, ist unerheblich.²²⁵ Auch werbefinanzierte Anbieter:innen sind erfasst.²²⁶ Höchstwahrscheinlich würden Kommission und EuGH auch das beitragsfinanzierte Angebot des ZDF als entgeltliches Angebot werten; rein unentgeltliche, altruistische Angebote hingegen dürften dem sachlichen Anwendungsbereich des DSA nicht unterfallen.²²⁷ Für derartige Dienste fehlt dem europäischen Gesetzgeber vermutlich sogar die Gesetzgebungskompetenz.²²⁸ Vermittlungsdienste, die ohne Gewinnerzielungsabsicht betrieben werden, dürften also weder den Pflichten des DSA unterliegen, noch die darin statuierten Haftungsprivilegien genießen.²²⁹ Sie sind aber nach § 7 Abs. 1 DDG nur beschränkt verantwortlich.

Für einen DOPS ist schon ein ex-ante gemeinwohlorientiertes Design (civility by design) wesentlich. Das ZDF könnte dafür eigene Erfahrungen aus seinem Engagement in der Initiative Public Spaces Incubator (PSI-Projekt) fruchtbar machen, wo es in Kooperation mit anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Tools für ein demokratisches Kommunikationsnetzwerk entwickelt und erprobt.²³⁰ Beim öffentlichen Start des Projekts (voraussichtlich Sommer 2025), werden neun auf Interaktionen ausgerichtete Tools in Angebote von ZDFheute und der ZDFmediathek eingebunden, die gemeinwohlorientierte, civic-discourse-zentrierte Kommunikations- und Feedbackoptionen bieten. Der Regelbetrieb ist für 2027 avisiert. Die teilnehmenden Rundfunkanstalten sollen ihre Kommunikationsräume über Föderationen vernetzen können, damit beispielsweise Dialoge zwischen Nutzer:innen von ARD und ZDF möglich werden. Eine Ausdehnung über Sprachgrenzen hinweg ist denkbar.

3.3.2.1 Soziale Normen

Das Verhalten der Nutzer:innen wird stark von sozialen Normen und Regeln beeinflusst, die andere Nutzer:innen auf dem Netzwerk setzen. Auf privat betriebenen Social-Media-Plattformen sind diese Normen oftmals undurchsichtig, oder die Anbieter:innen lassen sie durch bottom-up-Dynamiken entstehen, die lautstärkeren und oft extremen Nutzer:innen besonders viel Sichtbarkeit und Einfluss gewähren.²³¹ Die so entstandenen Normen schaden häufig dem sozialen Zusammenhalt. Für seine Plattform sollte das ZDF Gemeinschaftsstandards explizit setzen und Anwendungen entwickeln, die diskursfördernde Normen stärken. Die Erkennung und Moderation von toxischer Sprache,

²²³ EuGH 4.5.2017 - C-339/15, ECLI:EU:C:2017:335 – Luc Vanderborght.

²²⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses#ecl-inpage-wiki-media>.

²²⁵ Hofmann/Raue/Hoffmann, DSA, 2023, Art. 3 Rn. 9.

²²⁶ Janal, ZEuP 2021, 227, 234.

²²⁷ Kuhlmann, ZUM 2023, 170, 172.

²²⁸ Spindler, GRUR 2021, 545, 547.

²²⁹ Hammer/Gerster/Schwieter, Im digitalen Labyrinth – Rechtsextreme Strategien der Dezentralisierung im Netz und mögliche Gegenmaßnahmen, 2023, Fn. 28.

²³⁰ <https://newpublic.org/psi>. Für eine Übersicht Koban et al., in: ORF (Hrsg.): Fast Forward. Digitale Innovation öffentlich-rechtlicher Medien, 2024, S. 52 f.

²³¹ Brennauer et al., Lauter Hass – leiser Rückzug: Wie Hass im Netz den demokratischen Diskurs bedroht, 2024, S. 57.

Beleidigungen oder Fehlinformationen ist technisch herausfordernd und erfordert die Entwicklung skalierbarer automatisierter Werkzeuge. Das ZDF hat bereits erste Erfahrungen mit der Entwicklung derartiger Tools gemacht und arbeitet im Rahmen des PSI-Projekts an KI-basierten Moderationstools, die Moderator:innenteams unterstützen. Ein erstes Anwendungsbeispiel ist der im PSI entwickelte Prototyp „Representing Perspectives“, der auf die Darstellung der Vielfalt unterschiedlicher Perspektiven ausgerichtet ist und gezielt Perspektiven stärkt, die in Debatten bislang unterrepräsentiert sind²³². Im Idealfall kann er dadurch Personen, deren Sichtweisen bislang in digitalen Räumen nicht oder nur marginal vertreten waren, zur Partizipation einladen und das sichtbare Meinungsbild diverser machen.

3.3.2.2 Algorithmische Empfehlungen

Plattformen wählen aus, welche Informationen Nutzer:innen prominent in ihren Feeds sehen, und machen Vorschläge, wem sie folgen sollten. Wenn diese Entscheidungen an Logiken der Vermarktung von Aufmerksamkeit, Daten und Interaktionen orientiert sind,²³³ hat das dysfunktionale Folgen für gesellschaftliche Diskurse. Die Kuratierung von Kommunikation ist deshalb ein Kernaspekt der Gestaltung von DOPS.

Das ZDF hat eigene, seinem öffentlichen Auftrag entsprechende Empfehlungsalgorithmen entwickelt. Bislang hat es sie vorrangig auf die Darstellung und Personalisierung der Inhalte in der Mediathek bzw. im Streaming OS ausgerichtet. Künftig könnte es sie auf die Kuratierung von nutzer:innengenerierten Kommunikationsinhalten hin erweitern. Dabei sollte es sicherstellen, dass es nutzer:innengenerierte Inhalte gemeinwohlorientiert kuratiert. Hierbei könnte es Public-Value-Metriken, die bislang auf Inhalte in der Mediathek ausgerichtet sind,²³⁴ um Kennwerte erweitern, welche die Stärkung zivilgesellschaftlicher Diskurse bezwecken. So könnte es beispielsweise darauf achten, dass unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen, Positionen, Themen und Meinungen sichtbar und freie Meinungsbildung sowie Zivilität in Diskursen gefördert werden. Dabei kann das ZDF auf Erfahrungen und Ressourcen zurückgreifen, die es bei der Public Service Incubator (PSI) Kooperation mit New Public gemacht und erworben hat.²³⁵

Wenn der DSA auf das Angebot des ZDF anwendbar ist, wären dessen Vorgaben auch insoweit zu beachten. Nach Art. 27 DSA müssen Anbieter:innen von Online-Plattformen ihre Nutzer:innen über die wichtigsten Parameter, die der Empfehlung zugrunde liegen, in verständlicher und einfacher Sprache informieren. Dabei könnte sich das ZDF an seinen Beschreibungen der Public-Value-orientierten Algorithmen auf der Mediathek orientieren; sie sind allgemeinverständlich und werden anhand konkreter Beispiele erklärt.²³⁶

²³² Koban et al., in: ORF (Hrsg.): Fast Forward. Digitale Innovation öffentlich-rechtlicher Medien, 2024, S. 56 f.

²³³ Vgl. Dogruel, in: Soziale Medien – wie sie wurden, was sie sind. Bundeszentrale für politische Bildung, 2024.

²³⁴ <https://algorithmen.zdf.de/awf/ai>

²³⁵ <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/technik-forschungsprojekt-public-spaces-incubator-100.html>

²³⁶ <https://algorithmen.zdf.de/awf/dkdi>

Die Diensteanbieter müssen Nutzer:innen grundsätzlich nicht ermöglichen, die Empfehlungssysteme anzupassen.²³⁷ Wenn Nutzer:innen die Parameter aber beeinflussen können, müssen Anbieter:innen auch darüber informieren.²³⁸ Art. 27 DSA schützt die Möglichkeit der Nutzer:innen, eine informierte und autonome Entscheidung über das Ob und Wie der Plattformnutzung zu treffen.²³⁹ VLOPs müssen darüber hinaus nach Art. 38 DSA mindestens ein Empfehlungssystem zur Verfügung stellen, das nicht auf Profiling (Art. 4 Abs. 4 DSGVO) beruht, das also Empfehlungen unabhängig vom Verhalten der einzelnen Nutzer:in auf der Plattform generiert.

3.3.2.3 Soziale Feedback-Mechanismen

Soziale Netzwerke verfügen über unterschiedliche soziale Feedback-Mechanismen wie etwa Likes, Weiterleitungen und Kommentare, sowie über unterschiedliche Möglichkeiten der Kontaktaufnahme und Interaktion zwischen Nutzer:innen. Das ZDF sollte die Funktionalitäten im DOPS so ausgestalten, dass konstruktiver öffentlicher Diskurs besser ermöglicht wird, als dies auf privatwirtschaftlich betriebenen Plattformen der Fall ist. Vielversprechend sind die im PSI entwickelten Prototypen „Comments Slider“²⁴⁰ und „Public Square View“²⁴¹. Der „Comments Slider“ ermöglicht eine niedrigschwellige Form des Social Feedback, um sich in einem Meinungsspektrum zu positionieren und darauf basierend Anlässe für Gespräche zu schaffen. Der „Public Square View“ ermöglicht synchrone, ephemere Kommunikation, etwa während der Rezeption von Live-Content in Chatrooms. Die Moderation derartiger live-erlebter, sprach- und textbasierter Kommunikation ist besonders herausfordernd.²⁴² Gleichzeitig schafft diese Kommunikation aber auf sehr direkte Weise einen „online“ Public Space als offenen sozialen Begegnungsort.

3.3.3 Public Oversight & Governance

Ein DOPS, der gemeinwohlorientierte Werte umsetzt und auf die Einbindung und Kooperation mit anderen Akteur:innen ausgerichtet ist, erfordert eine besondere Governancestruktur.²⁴³ Dafür lassen sich bestehende Vorschläge für die Governance privater Plattformen modifizieren. So sieht der Koalitionsvertrag der Ampelregierung den Aufbau von Plattformräten vor, um private Plattformen zu regulieren.²⁴⁴ Auch in einem DOPS

²³⁷ Dazu nur Hofmann/Raue/Grisse, DSA, 2023, Art. 27 Rn. 36.

²³⁸ Dazu nur Hofmann/Raue/Grisse, DSA, 2023, Art. 27 Rn. 38.

²³⁹ Podszun/Offergeld, ZEuP 2022, 244 (253).

²⁴⁰ <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/technik-forschungsprojekt-public-spaces-incubator-prototyp-comments-slider-100.html>

²⁴¹ <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/technik-forschungsprojekt-public-spaces-incubator-prototyp-public-square-view-100.html>

²⁴² Vgl. dazu nur Sabri et al., in: Proceedings of the 2023 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems, 2023.

²⁴³ Helberger et al., The Information Society, 34(1), 2018.

²⁴⁴ Bundesregierung, Koalitionsvertrag 2021-2025, 2021, 14.

könnte ein Plattformrat einen Baustein der Governancestruktur bilden.²⁴⁵ Mögliche Vorbilder könnten das Meta Oversight Board²⁴⁶ oder der bei der Bundesnetzagentur als Digital Services Coordinator angesiedelte DSC-Beirat²⁴⁷ sein.

Hilfreich wäre indes ein Gremium, dessen Funktion über die Beratung hinausgeht. Dem Rat, der Mitspracherechte bei Regulierung und Gestaltung des DOPS sicherstellen soll, sollten auch Vertreter:innen der Wissenschaft und Nutzer:innen angehören.²⁴⁸ Mit dem Fernsehrat verfügt das ZDF bereits über eine Struktur zur Repräsentation von Mitgliedern der Allgemeinheit. Womöglich könnte ein Unterausschuss dieses Rates die Funktion eines Plattformrates übernehmen. Ihre Aufgaben umfassen etwa die Überwachung und Mitgestaltung der Moderationsregeln für Inhalte, des Designs von Interaktionsmöglichkeiten, der Sanktionsmechanismen bei Regelverstößen, der Sammlung und Verwertung von Daten im Netzwerk sowie der Empfehlungsalgorithmen. Das Gremium übernimmt eine zentrale Rolle bei der Festlegung von Richtlinien und Designentscheidungen, um die Gemeinwohlorientierung des DOPS zu gewährleisten.

Hier gilt wiederum: Je nach Ausgestaltung könnte das ZDF Anbieter einer Hosting-Plattform und eines VLOP im Sinne des DSA sein. Dessen Vorgaben an Transparenz, Sorgfalt und prozedurale Fairness in Moderationsverfahren (Art. 11 ff. DSA) müsste es dann beachten.

Bisher sind die Redaktionen für die Moderation von nutzergenerierten Inhalten und das Feedback zu ZDF-Inhalten verantwortlich, die auf Drittplattformen veröffentlicht werden. Sie beauftragen dafür in der Regel einen Dienstleister wie etwa die ZDF-Tochterfirma ZDF Digital. So plant es das ZDF auch für die Moderation der Interaktionsmöglichkeiten, die auf seinen Plattformen implementiert werden. Um Ressourcen zu sparen und Kompetenzen zu bündeln, empfehlen wir, die Content-Governance nicht auf Ebene der Redaktionen zu verorten. Stattdessen sollten die beteiligten Sender eine spezielle Moderationseinheit einrichten. Wenn sich das ZDF dafür entscheidet, das dezentrale Fediverse verstärkt für sendungsbezogene Diskussionen zu nutzen, sollte es hierfür eigene Instanzen wie zdf.social auf Mastodon verwenden. Um die Nutzungsfreundlichkeit zu erhöhen und eine breitere Nutzung zu begünstigen, kann das ZDF eigene Instanzen entwickeln, die den offenen, barrierefreien Zugang der Interaktionsmöglichkeiten besser umsetzen und über offene, dezentrale Protokolle angebunden werden können. Auf diese Weise kann das ZDF die Diskursqualität über generelle Serverregeln, gezielte Moderationsentscheidungen und nötigenfalls auch den Ausschluss anderer Instanzen direkt beeinflussen. Idealerweise sollte die Moderation auf allen Diskussionskanälen des ZDF denselben Regeln folgen und von einer zentralen Einheit ausgeführt werden.

²⁴⁵ Vgl. dazu *Kettemann/Schulz*, Platform://Democracy: Perspectives on Platform Power, Public Values and the Potential of Social Media Councils, 2023.

²⁴⁶ <https://www.oversightboard.com/>

²⁴⁷ <https://www.dsc.bund.de/DSC/DE/1DSC/Beirat/start.html> .

²⁴⁸ Zu den generellen Herausforderungen bei der Moderation dezentraler Systeme u.a. *Hammer/Gerstler/Schwieter*, Im digitalen Labyrinth – Rechtsextreme Strategien der Dezentralisierung im Netz und mögliche Gegenmaßnahmen. Jahresbericht 2022 zum Forschungsprojekt "Radikalisierung in rechtsextremen Online- Subkulturen entgegnetreten", 2023.

Zudem ist denkbar, dass das ZDF nutzer:innengenerierte Kommentare und (Video-)Datenuploads nach einer gewissen Zeit automatisch löscht – im Sinne einer ‚Forgetting-Data‘.²⁴⁹ Dies betrifft insbesondere ephemeral data (“flüchtige Informationen”), also digitale Informationen, die temporär oder kurzlebig sein sollen. Diese Art von Daten wird in der Regel für einen bestimmten Zweck oder Zeitraum erstellt. Wenn nutzer:innengenerierte Inhalte für öffentliche Diskussionen nach einer bestimmten Zeit nicht mehr zur Verfügung stünden, ließen sich dadurch de facto auch Haftungsrisiken reduzieren. Das ZDF könnte vorsehen, dass das Moderationsteam oder die Community eine Depublikation verhindern können, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen.

Zu beachten ist: Auch wenn der sachliche Anwendungsbereich des DSA eröffnet wäre, würde das ZDF nach nicht in jedem Fall haften, wenn rechtswidrige Inhalte auf seiner Plattform gespeichert werden. Anwendbar wären je nach Gestaltung die Haftungsfilter der Art. 6 Abs. 1 und 8 DSA bzw. § 7 DDG. Art. 8 DSA normiert, dass keine anlasslosen Vorsorge- oder Prüfpflichten bestehen. Soweit der Sender aber Kenntnis von rechtswidrigen Inhalten erlangt, muss er diese sperren oder entfernen, so wie das ZDF es derzeit bereits tut. Art. 6 Abs. 1 DSA greift nach der „Gute-Samariter-Regelung“ des Art. 7 DSA auch dann, wenn der Anbieter freiwillige Untersuchungen zum Aufspüren rechtswidriger Inhalte unternimmt. Diese Untersuchungen müssen nach Treu und Glauben und sorgfältig erfolgen, damit kein Overblocking stattfindet.

3.3.4 Nicht-kommerzielles Data-Handling

Ein (öffentlich finanzierter) DOPS sollte die Aufmerksamkeit der Nutzer:innen und ihre Nutzungsdaten nicht dafür einsetzen, die Plattform so zu optimieren, dass sie größtmöglichen Profit verspricht. Die Datenaggregation, -auswertung und -weitergabe sollte – gemäß den Vorgaben der DSGVO – auf ein Minimum beschränkt sein. Das ZDF sollte strenge Richtlinien zur Datenverarbeitung und -speicherung implementieren, damit personenbezogene Daten sicher und vertraulich behandelt werden. Durch die Verwendung offener Protokolle und Standards kann das ZDF sicherstellen, dass Daten auf Wunsch der Nutzer:innen zwischen verschiedenen Plattformen und Diensten ausgetauscht werden. Das ZDF sollte durch seinen Umgang mit Daten darauf abzielen, das Gemeinwohl zu fördern und insbesondere soziale, kulturelle und wissenschaftliche Zwecke zu unterstützen. Es könnte Daten beispielsweise aggregiert für Forschungszwecke zur Verfügung stellen. Auch dabei müsste es die Vorgaben des Datenschutzrechts beachten.

Indem der Kommunikationsraum über ein hohes Datenschutzniveau verfügen und die Weitergabe personen- und interaktionsbezogener Daten begrenzen würde, würde er Nutzer:innen einen direkten Mehrwert gegenüber kommerziell betriebenen Plattformen bieten.

Zudem könnte das ZDF Ephemeral-Social-Space-Elemente bzw. Ephemeral Content einrichten, also Text-, Voice- und Video-Inhalte oder synchrone Gespräche, die nach Ansicht bzw. begrenzter Zeit wieder verschwinden.²⁵⁰ Dadurch könnte das ZDF die Privatsphäre

²⁴⁹ Fuchs, Public Open Space. Zur Zukunft öffentlich-rechtlicher Medien, 2018, 307.

²⁵⁰ Bayer et al., Information, Communication & Society 19(7), 2016, 956.

der Nutzer:innen unterstützen und ihre Bereitschaft erhöhen, an öffentlichen Diskussionen teilzunehmen.²⁵¹

3.4 Potenziale für die Skalierung von DOPS und Implikationen für DPV

Entwicklung, Umsetzung und Betrieb eines DOPS würde das ZDF – je nachdem, wie umfassend das Angebot wäre – vor organisatorische, personelle, rechtliche und technische Herausforderungen stellen.

Nach seinem derzeitigen Auftrag kann das ZDF keinen DOPS errichten und betreiben, der die zuvor genannten Grundsätze vollständig umsetzt und eine ganz neue öffentliche Kommunikationsinfrastruktur im Internet etabliert. Dem allgemeinen Auftrag öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, durch ihre Angebote an der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung mitzuwirken und „dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen“ (§ 26 Abs. 1 S. 1 MStV), würde ein DOPS sehr wohl entsprechen. § 30 MStV begrenzt aber die Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf Telemedienangebote. Vom Telemedienauftrag umfasst ist insbesondere das Angebot zum Abruf von Sendungen öffentlich-rechtlicher Programme, angekauften Werken, (sportlichen) Großereignissen sowie zeit- und kulturgeschichtlichen Archiven. Die Telemedienangebote sollen in einer Weise zeitgemäß ausgestaltet werden, die „allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht, Orientierungshilfe [bietet], Möglichkeiten der interaktiven Kommunikation [anbietet] sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten [fördert]“ (§ 30 Abs. 3 MStV). Austausch und Kommunikation unter und mit den Nutzer:innen sind also gestattet bzw. erwünscht.

Allerdings erfordert § 30 Abs. 5 S. 1 Nr. 4 MStV in Verbindung mit Nr. 17 der Anlage einen konkreten Sendungsbezug. Ein DOPS, der als eigenständiges soziales Netzwerk ausgestaltet wäre, hätte diesen Bezug nicht. In der Negativliste öffentlich-rechtlicher Medien der Anlage zu § 30 Abs. 5 S. 1 Nr. 4 MStV sind u.a. (Nr. 17) „Foren, Chats ohne Bezug zu Sendungen im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 3 und redaktionelle Begleitung“ aufgeführt, obwohl selbstständige Telemedienangebote ohne konkreten Sendungsbezug kommunikationsverfassungsrechtlich zulässig wären.²⁵² Die Errichtung eines DOPS würde mithin eine Änderung des MStV sowie der Anlage erfordern. Auch danach würde natürlich die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG und der damit verbundene Rundfunkbegriff die Grenze des Telemedienauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abstecken.²⁵³

Mit der derzeitigen Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags wäre das ZDF zudem auch finanziell und organisatorisch außerstande, einen DOPS zu schaffen. Dies zu ändern,

²⁵¹ Vgl. *He et al.*, Information Systems Research, 2024.

²⁵² Dazu *Cornils*, AfP 2024, 22.

²⁵³ Zu europa- und verfassungsrechtlichen Aspekten bereits *Dörr/Holznapel/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, 2017. Zur Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Auftrags auch *Kronberger Kreis [Feld et al.]*, Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2024.

würde eine erhebliche medienpolitische Willensanstrengung erfordern. Rechtfertigen ließe sie sich mit der Diskurskultur und den Moderations- bzw. Überprüfungspraktiken auf privatwirtschaftlich betriebenen Kommunikationsplattformen und den ganz erheblichen DPV-Potenzialen eines DOPS. Ein DOPS könnte zudem die Reichweite, den sozialen Impact und dadurch auch die Legitimation öffentlich-rechtlicher Inhalte vergrößern.

Um den derzeitigen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen, werden im Folgenden zunächst kurz- und mittelfristige Maßnahmen skizziert, die das ZDF ergreifen könnte. Damit ließen sich Digital-Public-Value-Effekte über mehrere Phasen hinweg sukzessive vergrößern. Sodann wird das Ideal eines DOPS skizziert, der sich nach Veränderung rechtlicher und finanzieller Vorgaben – und in Abstimmung mit der ARD – realisieren ließe.

3.4.1 Kurzfristig: ZDF Public Discourse Tools

In einem ersten Schritt könnte das ZDF zu einem Inkubator für DOPS werden. Innerhalb der eigenen Plattformen könnte es Erfahrungen mit der Governance nutzer:innengenerierter Inhalte sammeln und Expertise für das Design und die Governance derartiger Inhalte aufbauen. Dabei kann es die Tools, die es im Public Spaces Incubator entwickelt hat,²⁵⁴ in einen Kommentierungsbereich unter ausgewählten Sendungsinhalten implementieren. Diese Public-Space-Komentierungsfunktionen könnte das ZDF auf weitere Formate in der Mediathek und im Streaming OS ausweiten. Um die Moderation zu vereinfachen, könnte es nutzer:innengenerierte Inhalte nur in Form von Texten ermöglichen. Die Datenverwaltung würden das ZDF bzw. Streaming OS übernehmen.

Den Zugang zu diesen Funktionen könnte das ZDF zunächst auf die Community der Nutzer:innen von ZDF-Plattformen beschränken. Dafür kann es das für ARD und ZDF geplante gemeinsame Login, das für alle Plattformen gelten soll, verwenden. Governance und Moderation würden die Redaktionen übernehmen, die die Sendungsformate verantworten. Sie sollten dabei durch ein OS-übergreifendes Team unterstützt werden, das für die Governance von nutzer:innengenerierten Inhalten verantwortlich wäre. Dieses Team würde den Nukleus eines Moderationsteams bilden, das mit wachsenden Partizipationsmöglichkeiten²⁵⁵ weiter ausgebaut würde.

Das ZDF würde damit noch keinen offenen DOPS schaffen, da nur Nutzer:innen mit OS-Login Zugang zum Kommentarbereich hätten. Zudem hätte das ZDF Kontrolle über den Raum, weil der Sendungsbezug (noch) nicht aufgegeben wäre und die Redaktionen des ZDF bzw. das OS-Team die Entscheidung über das Partizipationsformat fällen würden. Publikum und Nutzer:innen könnten damit nur begrenzt Themen setzen. Die Potenziale dieses Schritts liegen zunächst darin, dass interessierte Nutzer:innen der ZDF-Plattformen einen sicheren digitalen Raum für Kommunikation erhalten, der konstruktiv zu sein verspricht, weil Beiträge engmaschig kuratiert und moderiert werden. Das ZDF und seine Medienforschung könnten dort die Zusammenhänge zwischen Nutzer:inneninteraktion und Inhalterzeption erforschen, um auf Basis dessen zielgruppenspezifische Angebote

²⁵⁴ <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/technik-forschungsprojekt-public-spaces-incubator-100.html>

²⁵⁵ Dazu unten unter 4.1.2.

und Empfehlungen zu implementieren. Außerdem könnte es die Abhängigkeit von privatwirtschaftlich organisierten Social-Media-Angeboten reduzieren. Redaktionen können ihr Publikum fortan für Feedback, Dialog und Austausch auf den eigenen digitalen Raum verweisen.

3.4.2 Mittelfristig: DOPS-Funktionen auf allen ZDF-Plattformen

In einem zweiten Schritt könnte das ZDF die DOPS-Funktionen in allen eigenen Plattformen implementieren. Es würde also Social-Feedback-Tools und öffentliche Kommentarfunktionen für alle Inhalte auf ZDF-Plattformen - allen voran die ZDFmediathek sowie ZDFheute - ermöglichen. Nutzer:innen könnten mithin zu allen Inhalten Feedback geben und sich dazu austauschen. Zudem würde das ZDF Public-Discourse-Tools anbieten, die sich als sinnvoll erwiesen haben und die sowohl die Redaktionen, die die Inhalte verantworten, als auch die Nutzer:innen selbst aktivieren können.

Zugang zu den DOPS-Funktionen sollte das ZDF nicht nur durch den Streaming-OS-Login, sondern auch über das Fediverse ermöglichen.²⁵⁶ Damit wären DOPS-Inhalte wie einzelne Debattenbeiträge auch auf anderen offenen Plattformen adressierbar und einbindbar, umgekehrt könnten Inhalte aus dem Fediverse in Streaming OS integriert werden.²⁵⁷ Die Governance der nutzer:innengenerierten Inhalte würde das Streaming-OS-Moderationsteam idealerweise zentral für alle Plattformen und Instanzen des ZDF im Fediverse übernehmen. Ergänzt und abgesichert würde die Moderation durch die Serverregeln der eigenen Instanzen sowie Bestimmungen über die Zusammenarbeit mit Dritten.

Auf diese Weise könnten alle Nutzer:innen im Streaming OS mit Inhalten des ZDF interagieren und dabei auch eigene Themen setzen. Offene Protokolle würden einen offenen Zugang sicherstellen. Nutzer:innen könnten in Dialog mit Content-Anbieter:innen und Redaktionen des ZDF treten, ohne dafür auf (private) Drittplattformen zugreifen zu müssen. Weil alle Inhalte und Sendungsangebote auch über das Fediverse verfügbar wären, stünde die Struktur unter geringerer Kontrolle des ZDF. Die notwendige Moderation der Beiträge auf ZDF-eigenen Instanzen könnte aber die Einhaltung der Netiquette sicherstellen und somit die Qualität der Diskurse, die dort stattfinden, fördern.

Damit würde das ZDF die Prinzipien, die an einen DOPS gestellt werden, größtenteils umsetzen. Es könnte insbesondere zwei primäre DPV-Potenziale realisieren. Erstens würde es eine Dialogstruktur schaffen, die dank der offenen Anbindung in andere gesellschaftliche Öffentlichkeiten als die des Streaming OS diffundieren und den gesellschaftlichen Diskurs insgesamt bereichern könnte. Zweitens könnte der öffentliche Diskurs umgekehrt auf die Inhalte-Produktion des ZDF einwirken. Die Redaktionen könnten Anregungen und Feedback aus den Diskursen von Nutzer:innen und Dritten für die Sendungsplanung nutzen und Inhalte dadurch stärker partizipativ gestalten. Darüber hinaus kann das ZDF auch proaktiv Inhalte bereitstellen und empfehlen, die für den Diskurs der Nutzer:innen besonders förderlich sind. Die Wechselwirkungen sind auch umgekehrt

²⁵⁶ Unter Umständen würde das ZDF dann zusätzlichen Verpflichtungen aus dem DSA unterliegen.

²⁵⁷ Dazu nur *Reuter*, *Threads*, *Bluesky* und *Mastodon*: Die Chance ist jetzt, netzpolitik.org, 2024.

möglich, indem etwa Inhalte und Themensetzungen, die das ZDF im Streaming OS bereitstellt, so an gesellschaftliche Diskurse andocken, dass sie gemeinwohlorientierte öffentliche Diskurse ermöglichen und (etwa durch die Bereitstellung unterrepräsentierter Themen, Positionen und Meinungen) diese gezielt befördern. Auf diese Weise kann das ZDF die gesellschaftliche Aushandlung von Themen auch über die Öffentlichkeit hinaus mitgestalten, die es durch das Streaming OS erreicht.

3.4.3 Langfristig: DOPS als offenes und dezentrales soziales Netzwerk

Wenn der gesetzliche Auftrag des ZDF die Einrichtung und den Betrieb eines DOPS als öffentlich-rechtliche gesellschaftliche Diskursinfrastruktur ermöglichen und deren Finanzierung durch die Gemeinschaft sicherstellen würde, könnte das ZDF in Kooperation mit der ARD, ein gemeinwohl-orientiertes soziales Netzwerk aufbauen, das den oben genannten Grundsätzen vollständig entspricht. Das ZDF könnte dabei auf die Zusammenarbeit im Bereich digitale Angebote mit der ARD aufbauen, die durch den Beitritt der ARD zum PSI-Konsortium in 2025 weiter vorangetrieben wird. Das ZDF wäre dann Infrastrukturanbieter für eine Plattform, die nicht direkt an Streaming OS angebunden oder darin integriert ist. Der DOPS könnte organisatorisch von ZDF/ARD getrennt sein und unter einer eigenen Marke auftreten. Die öffentlich-rechtlichen Medienanbieter:innen wären dort als gemeinwohlorientierte institutionelle Akteur:innen neben anderen vertreten. Sie müssten darauf achten, dass sie kartellrechtliche Vorgaben, insbesondere Art. 101 AEUV sowie §§ 1, 2 GWB, einhalten.

Der Schwerpunkt des DOPS würde auf öffentlich zugänglicher Kommunikation liegen. Durch offene Protokolle wäre eine Anbindung an andere (offene) soziale Plattformen möglich, auf die Nutzer:innen etwa ausweichen können, um interpersonal und gruppenbezogen zu kommunizieren. Nicht-öffentlich einsehbare, gruppenbezogene Kommunikation wäre nur unter bestimmten Bedingungen gestattet – etwa für spezifische Personen bzw. themenbezogene Teilöffentlichkeiten.

Dank seiner offenen Protokolle wäre der DOPS mit anderen (internationalen/kommerziellen) Plattformen kompatibel, die offene Protokolle einsetzen. Diese Vernetzung und das Zugänglichmachen von Inhalten internationaler öffentlich-rechtlicher Anbieter könnte den DPV weiter steigern. Ein DOPS könnte womöglich von einer öffentlich-rechtlichen Agentur betrieben werden, die Governance könnte ein Plattformrat übernehmen.

Ein solcher DOPS käme der Vision einer gemeinwohlorientierten, öffentlichen Kommunikationsinfrastruktur nahe. Es wäre ein digitaler Raum, den individuelle und institutionelle Akteure mit gemeinwohlorientierter Ausrichtung für gesellschaftliche Kommunikation nutzen könnten, ohne dass sie als Veranstalter:innen in privilegierter Rolle auftreten würden. Der Public Value wäre dem ZDF daher vor allem mittelbar zurechenbar. Entstehen würde ein gesamtgesellschaftlicher Mehrwert für digitale Kommunikation vorrangig im deutschsprachigen Web.

Der DOPS wäre eine echte Alternative zu den kommerziell betriebenen geschlossenen sozialen Netzwerken, die die digitale Öffentlichkeit bislang dominieren. Er könnte dabei

behilflich sein, Capture-Effekte durch globale, privatwirtschaftlich betriebene Plattformen zu reduzieren. Dies betrifft sowohl technische und netzwerkökonomische als auch wertebezogene Aspekte. Nicht nur öffentlich-rechtliche Anbieter:innen, sondern auch andere gemeinwohlorientierte Akteure wären weniger abhängig von marktwirtschaftlichen Logiken, das ZDF würde den Plattformmarkt mitgestalten.

Von diesem gemeinwohlorientierten Ökosystem und den damit einhergehenden Netzwerkeffekten würden auch andere Akteure profitieren. Der DOPS könnte zivilgesellschaftliche, aber auch privatwirtschaftliche Akteure anziehen, die Inhalte zur gesellschaftlichen Kommunikation anbieten, die öffentlich-rechtliche Sender bzw. das ZDF bislang nicht oder nur teilweise in ihrem Repertoire haben, beispielsweise in den Bereichen Wissenschaft, Kultur, Bildung und Lokaljournalismus. Der DOPS würde damit eine Vernetzungs- und Interaktionsplattform insbesondere für Akteure und Angebote schaffen, die im digitalen Raum derzeit unterrepräsentiert sind. Positionen und Meinungen von Internetnutzer:innen, die sich aus Angst vor Hass und toxischen Verhaltensweisen weniger oder gar nicht mehr an Diskursen beteiligt haben, könnten sichtbarer werden.²⁵⁸ Der DOPS ließe auch eine (transnationale) Vernetzung zu. Er könnte an andere gemeinwohlorientierte Public Spaces angebunden werden, wie es die Kooperationen im Public Spaces Incubator ermöglichen. Eine Anbindung an einen noch zu schaffenden European Public Space wäre naheliegend.

²⁵⁸ Dazu nur *Brennauer et al.*, *Lauter Hass – leiser Rückzug: Wie Hass im Netz den demokratischen Diskurs bedroht*, 2024, S. 55.

§ 4 OFFENHEIT ALS DEFAULT

Katharina de la Durantaye, Christina Elmer

Digitale Plattformen und Netzwerköffentlichkeiten können gesellschaftliche Diskurse beleben und die demokratische Meinungsbildung sowie Teilhabemöglichkeiten fördern. Dies gilt insbesondere dann, wenn diese digitalen Räume den Gestaltungsprinzipien eines DOPS entsprechen.²⁵⁹ Derzeit ist die demokratische Meinungsbildung im öffentlichen Raum aber von einem multiplen Marktversagen geprägt.²⁶⁰ Hinzu kommt, dass Plattformbetreiber:innen ihr Angebot zunehmend entgegen der Gestaltungsprinzipien von DOPS weiterentwickeln. Während die Europäische Kommission unter dem Schirm des Digital Services Act (DSA) an verbindlichen Codes of Conduct arbeitet (vgl. Art. 45, 46 DSA),²⁶¹ verabschieden sich die Betreiber:innen (etwa von ehemals Twitter/X) aus der Selbstverpflichtung gegen Desinformation,²⁶² beenden (wie Meta) ihre Kooperation mit Faktenchecker:innen,²⁶³ und/oder lassen sich (wie TikTok) von politischen Akteur:innen instrumentalisieren²⁶⁴. Die Vertrauenswürdigkeit digitaler Plattformdiskurse sinkt dadurch, der Bedarf für qualitativ hochwertige Inhalte aus unabhängigen Quellen steigt. Dieses Gegengewicht können öffentlich-rechtliche Medien bilden – sofern sie Wege finden, digitale Öffentlichkeiten stärker mit ihren Qualitätsinhalten zu durchdringen.

Was die Öffentlichkeit über Beiträge finanziert hat, sollte ihr auch langfristig zur Verfügung stehen: Die freie Lizenzierung öffentlich-rechtlicher Programminhalte wurde bereits oft gefordert.²⁶⁵ Der gleiche Anspruch lässt sich im Hinblick auf Software formulieren. Jeweils gilt: Die Wirksamkeit – und damit der Public Value – erhöht sich immer dann, wenn die Ressource geteilt und/oder (in neuen Kontexten) rezipiert wird. Hinzu kommt: Weil Wissen und Information immateriell sind, ist eine Übernutzung ausgeschlossen.²⁶⁶

Wären Software und Inhalte dauerhaft als Ressourcen einer digitalen Allmende abrufbar und dürften sie zudem weitergenutzt werden, könnte dies zugleich die Sichtbarkeit, Wirksamkeit und Akzeptanz öffentlich-rechtlicher Qualitätsinhalte erhöhen und in der Gesellschaft eine stärkere Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung fördern. Bildungs- und Kulturerbe-Einrichtungen sowie gemeinwohlorientierte Organisationen, aber auch

²⁵⁹ Dazu oben § 3.

²⁶⁰ Dazu oben § 2.

²⁶¹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-codes-conduct>.

²⁶² Für eine Übersicht der Selbstverpflichtungen vgl. <https://disinfocode.eu/subscriptions-forms/>.

²⁶³ Siehe dazu § 3, die Selbstverpflichtungen unter <https://disinfocode.eu> und <https://about.fb.com/news/2025/01/meta-more-speech-fewer-mistakes/>

²⁶⁴ Siehe dazu u.a. <https://funky.org/wp-content/uploads/2024/12/RaportAlegeri2024.pdf> und <https://edmo.eu/publications/gadmo-cop-monitor-2024-strengthened-measures-by-major-platforms-are-insufficient-during-election-campaigns/>

²⁶⁵ Vgl. nur *Baratsits (Hrsg.)*, Building a European Digital Public Space, 2021a; *Wikimedia*, ÖGÖG-Kampagne „öffentliches Geld – Öffentliches Gut, 2020; *Franke*, Es wird Zeit für freie Lizenzen bei Öffentlich-Rechtlichen, *netzpolitik.org*, 2022.

²⁶⁶ Vgl. *Dobusch/Quack*, APuZ 28-30/2011, 41, 43 ff.

Medienkompetenz-Initiativen dürften in besonderer Weise profitieren, wenn sie Beiträge und weiteres Material des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verwenden dürfen, anstatt kostenintensive Alternativen aus dem privatwirtschaftlichen Bereich einkaufen zu müssen, die noch dazu weniger public-value-orientiert sind. Gleiches gilt für kleinere, privat organisierte Presseunternehmen, die derzeit besonders großem wirtschaftlichem Druck ausgesetzt sind.

Die Folge wäre ein digitaler Raum, der stärker als heute von qualitativ hochwertigen Inhalten geprägt ist. Dieses Ziel hat aktuell besondere Relevanz aufgrund der gering ausgeprägten Medienkompetenz der Bevölkerung,²⁶⁷ zunehmend fragmentierter digitaler Öffentlichkeiten und Echokammern, einer Polarisierung des öffentlichen Diskurses²⁶⁸ und einem durch generative KI-Systeme verschärften Risiko für Desinformationskampagnen in sozialen Netzwerken.²⁶⁹

Eine mittelbare Wertschöpfung wäre zu erwarten, wenn externe Akteure in die Lage versetzt würden, Software und Inhalte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Rahmen eigener Services zu verwenden und weiter zu verbreiten. Dadurch würde das ZDF Innovation allgemein befördern; nach § 26a Abs. 1 ReformStV soll technologische Innovation sowie Innovation bei Gestaltung und Verbreitung der Inhalte, auch in Zusammenarbeit mit externen Partnern, ausdrücklich zu den Aufgaben des ZDF gehören; die Innovationskraft soll auch ein Kriterium für die Leistungsanalysen sein (§ 26a Abs. 4 Nr. 6 ReformStV). Zudem würde das ZDF so ein bestehendes Ungleichgewicht hinsichtlich der Verbreitung von Inhalten beseitigen: Momentan werden öffentlich-rechtliche Inhalte auf Drittplattformen unter deren Nutzungsbedingungen publiziert, Beitragszahlende dürfen sie aber weder individuell noch gemeinschaftlich weiter nutzen.

Es erscheint im Sinne der Förderung von Digital Public Value daher gut begründet, eine möglichst weitgehende Öffnung sowohl von Software als auch von Programminhalten anzustreben.²⁷⁰ Dadurch ließe sich perspektivisch auch die Dominanz großer Marktakteure verringern. Dem Prinzip von „Open Access“ folgend, sollten öffentlich-rechtlich produzierte Software und Inhalte prinzipiell allen Menschen frei zugänglich sein und ohne finanzielle, technische oder gesetzliche Hürden nachgenutzt werden können.²⁷¹ Das ZDF sollte sich auferlegen, Software wie Inhalte grundsätzlich offen zur Verfügung zu stellen und dies nur insofern einzuschränken, wie es notwendig ist. Offene Software und offene Inhalte würden damit zum Default, zum Standard also, jede Beschränkung wäre eine begründungsbedürftige Ausnahme.

²⁶⁷ Vgl. *Meßmer/Sängerlaub/Schulz*, „Quelle: Internet“?, Stiftung neue Verantwortung, 2021, S. 7, 32 ff. *Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest*, JIM-Studie, 2023, S. 57 ff.

²⁶⁸ Vgl. *Lorenz-Spreen et al.*, *nature human behavior* 7, 2023, 74, 76 f., 80.

²⁶⁹ Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Gut ein Viertel der Internetnutzenden stößt im Netz auf „Hatespeech“, Pressemitteilung Nr. 470, 2023; EEAS, 2nd EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats, 2024, S. 5 f.

²⁷⁰ Dazu *Mendes*, in: Herzog et al. (Hrsg.): *Transparency and Funding of Public Service Media*, 2018, S. 323, 329.

²⁷¹ Vgl. *open access network*, *Was bedeutet Open Access?*, 2024.

Die Umsetzung des Ziels, Software und Inhalte so frei wie möglich zur Verfügung zu stellen, ist mit erheblichen wirtschaftlichen und (urhebervertrags-)rechtlichen Herausforderungen verbunden.²⁷² Dies gilt gerade für die Öffnung von Inhalten. Es gibt keine Kategorie von Inhalten, die sich aus prinzipiellen Erwägungen nicht für eine freie Lizenzierung eignen würde. Allerdings kann der finanzielle und zeitliche Aufwand, der erforderlich ist, um Inhalte frei zugänglich zu machen, ganz erheblich sein, je nachdem, um welche Kategorie von Inhalten es sich handelt. Dies betrifft sowohl die Rechtklärung und -einräumung als auch etwaige weitere Kosten, die dadurch entstehen können, dass die Auswertung nach klassischen marktgängigen Regeln nur beschränkt möglich wäre.²⁷³ Zudem ist zu beachten: Auch mit einer deutlich besseren finanziellen Ausstattung würde sich keine Öffnung sämtlicher Software und Inhalte erreichen lassen, weil manche Rechteinhaber:innen aus grundsätzlichen Erwägungen nicht zur Einräumung der für eine freie Lizenzierung erforderlichen Nutzungsrechte bereit sind.

Damit Software und Inhalte in großem Umfang verbreitet und weitergenutzt werden können, müssen nicht nur die rechtlichen Bedingungen verändert werden, sondern es sind zudem technologische Vorarbeiten nötig. Wiederum sind diese Vorarbeiten für die Bereitstellung von Inhalten besonders aufwändig. Das ZDF müsste erstens geeignete Schnittstellen aufbauen, die einen automatisierten und systematischen Abruf unterschiedlicher Medienformate erlauben, um die Distribution der Inhalte bestmöglich zu unterstützen. Zweitens müsste es die Inhalte mit möglichst granularen und passgenauen Metadaten anreichern, die unter anderem kommunizieren, in welchem Umfang das ZDF welches Fremdmaterial verwendet hat. Die Metadaten müssen aktuellen Standards entsprechen, aber auch anstehende Entwicklungen antizipieren. Eine davon ist die absehbare Verbreitung von KI-Systemen, die Informationen zum Beispiel im Rahmen generativer Suchergebnisse oder als persönliche Assistenten vermitteln. Das ZDF sollte derartigen Systemen den Zugriff auf sinnvoll strukturierte und mit umfassenden Metadaten versehene ZDF-Inhalte ermöglichen und dafür jetzt die technologische Basis legen. In diesem Sinne förderlich dürfte sich das Projekt DataThek der ZDF-Direktion Audience auswirken, mit dem ein umfassender und qualitätsgesicherter Standard für Metadaten etabliert werden soll. Hochwertige und standardisierte Metadaten für ZDF-Inhalte würden mittelbar auch dazu beitragen, die bereits etablierten Public-Value-Metriken²⁷⁴ des ZDF noch besser als bislang zu quantifizieren, womit sich zugleich die personalisierten Empfehlungen in der ZDFmediathek optimieren ließen.

Schon dieser kompakte Überblick zeigt: Insbesondere die Öffnung sämtlicher Inhalte würde ganz erhebliche zusätzliche Investitionen erfordern. Für die Förderung des Gemeinwohls wäre eine maximale Offenheit wünschenswert, in der Praxis ist sie aber kaum realistisch. Dieses Gutachten skizziert daher Wege, wie das ZDF seine Software

²⁷² Dazu schon *Leurdijk*, in: Ferrell/Bardoel (Hrsg.): *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*, 2007, S. 71, 77.

²⁷³ Vgl. *Dobusch*, in: Baratsits (Hrsg.): *Building a European Digital Public Space*, 2021a, S. 9.

²⁷⁴ Vgl. *ZDF*, Glossar, 2023.

und Inhalte vollständig, modularisiert oder gebündelt sinnvoll für eine externe Weiternutzung bereitstellen und Anschlussnutzungen effektiv fördern kann.

4.1 Software

Die im ZDF entwickelten digitalen Werkzeuge sollten der Gesellschaft zugutekommen und prinzipiell von der Öffentlichkeit weitergenutzt werden können. Erste Open-Source-Projekte belegen, dass das ZDF dieses Prinzip bereits exploriert und in unterschiedlichen Bereichen verwirklicht. Open Source bedeutet im Grundsatz, dass der Quellcode einer Software öffentlich einsehbar ist. Idealerweise liegt für die Software außerdem eine ausführliche Dokumentation vor. Häufig – aber nicht immer – erhalten Interessierte mit der Offenlegung des Quellcodes zugleich Rechte zur Weiterentwicklung und Weiternutzung der Software.²⁷⁵

Das ZDF sollte möglichst alle seine Tools offen bereitstellen, von kleinen Assistenzsystemen aus der redaktionellen Arbeit bis hin zu zentralen Komponenten der IT-Infrastruktur – auch wenn die Geheimhaltungsinteressen bei Software für Planungs- und redaktionelle Zwecke höher sind als bei Empfehlungssystemen. Im Folgenden wird dieses Spektrum in Kategorien aufgegliedert, anhand konkreter Beispiele illustriert und lizenzrechtlich eingeordnet. Sofern das ZDF Software nicht selbst entwickelt, sondern Lizenzen von Softwareanbieter:innen erwirbt, sollte es bei der Entscheidung zwischen unterschiedlichen Produkten auch in Betracht ziehen, wie frei die Bedingungen sind, unter denen die Software genutzt werden kann – und ob das ZDF sie womöglich sogar Dritten zur Verfügung stellen darf, um den gesellschaftlichen Mehrwert zu erhöhen.

Bereits realisierte Open-Source-Projekte wie die Offenlegung der Empfehlungsalgorithmen der ZDFmediathek belegen und vermitteln eindrucksvoll, dass eine wertegeleitete Softwareentwicklung möglich ist und als Alleinstellungsmerkmal kommuniziert werden kann.²⁷⁶ Es wird deutlich: Digital Public Value muss keine abstrakte Zielsetzung bleiben, sondern lässt sich in Metriken und schließlich in Code übersetzen.

Noch umfassender ist die Tragweite eines aktuellen Vorhabens, das Maßstäbe für öffentlich-rechtliche Digitalprojekte setzen könnte. Mit „Streaming OS“ haben ARD und ZDF angekündigt, ihre Streaming-Plattformen komplett nach dem Open-Source-Ansatz weiterzuentwickeln.²⁷⁷ Das gemeinsame System hätte somit das Potenzial, einen zentral wirksamen Knotenpunkt im digitalen Informationsnetzwerk zu bilden. Erstens würde es eine Bündelung diverser öffentlich-rechtlicher Inhalte im Rahmen übergreifender Empfehlungen ermöglichen, die eine bessere Wettbewerbsposition auf dem Streamingmarkt zur Folge hätten. Zweitens könnten auch private Anbieter die öffentlich-rechtlich konzipierten und realisierten Software-Komponenten verwenden. „Streaming OS“ könnte für das ZDF ein zentrales Element sein, um seinen Versorgungsauftrag zu erfül-

²⁷⁵ Vgl. *Open Source Initiative*, The Open Source Definition, 2024.

²⁷⁶ Vgl. *ZDF*, Glossar, 2023.

²⁷⁷ *ZDF*, ARD und ZDF starten Projekt „Streaming OS“, 2024a. Vgl. dazu auch § 30f ReformStV.

len; mit dem Reformstaatsvertrag halten die Regierungschef:innen der Länder den öffentlich-rechtlichen Rundfunk dazu an, Kooperationen künftig zu stärken (§ 30d Abs. 2 MStV-E). Idealerweise würden Komponenten wie die beschriebenen Empfehlungsalgorithmen zudem dazu anregen, Inhalte über das öffentlich-rechtliche Angebot hinaus weitergeleitet auszuspielen. Es erscheint vor diesem Hintergrund durchaus realistisch, dass „Streaming OS“ nach dem Launch eine Wirkung entfaltet, die weit über die technischen Dimensionen des Projektes hinausweist.

Bevor das ZDF (ggf. gemeinsam mit der ARD) seinen Quellcode zur Verfügung stellt, muss es sichergehen, dass es über entsprechende Nutzungsrechte verfügt. Software ist urheberrechtlich geschützt (vgl. § 69a UrhG). Die Rechte liegen grundsätzlich bei den Programmierer:innen, die in der Regel als Miturheber:innen tätig werden (§ 8 UrhG). Außerdem können Leistungsschutzrechte, etwa das Recht der Datenbankhersteller:innen nach §§ 87a ff. UrhG, relevant werden. Daneben muss sich das ZDF natürlich innerhalb der medienstaatsvertraglichen und beihilferechtlichen Vorgaben bewegen. Die Vorgaben zu öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten (§§ 30 ff. MStV) sind nicht anwendbar, weil Lizenzen an Dritte keine öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 29 MStV sind. Gegebenenfalls sind aber die Vorgaben über kommerzielle Tätigkeiten nach § 40 MStV zu beachten.²⁷⁸ Sie sind einschlägig, wenn das ZDF über den gesetzlichen Auftrag hinausgeht. Eine Gewinnerzielungsabsicht ist insofern nicht erforderlich; sofern für die Tätigkeit grundsätzlich ein Markt besteht, darf sie nur zu Marktbedingungen angeboten werden.²⁷⁹ Die Vorschrift soll verhindern, dass die öffentliche Hand den öffentlich-rechtlichen Rundfunk quersubventioniert.²⁸⁰ Sie ist nach BGH aber auch eine Marktverhaltensregel, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Verhältnis zu Dritten zu wahren hat²⁸¹ und nach der er einzelne Dritte nicht präferiert behandeln darf, indem er ihnen gegenüber keine Gegenleistung verlangt, die Marktbedingungen entspricht.

Nach dem Reformstaatsvertrag soll § 40 Abs. 1 MStV künftig „die Lizenzierung von Inhalten an Dritte“ explizit als ein Beispiel einer kommerziellen Tätigkeit benennen; bislang wurde die Lizenzierung unter den Begriff der „Verwertungsaktivität“ im Sinne der Norm subsumiert. Die Lizenzierung von Software wird nicht ausdrücklich erwähnt, für sie gelten aber höchstwahrscheinlich die gleichen Regeln wie für Lizenzen, die Inhalte zum Gegenstand haben. Lizenzen, die allen Dritten die Nutzung zu gleichen Bedingungen ermöglichen und nicht auf ein konkretes Unternehmen zugeschnitten sind, bevorzugen in aller Regel keine einzelnen Dritten. Damit führen sie nicht zu einer Marktverzerrung, wie sie § 40 Abs. 1 MStV verhindern möchte. Auch eine freie Lizenzierung kann damit eine Lizenzierung unter Marktbedingungen sein.

²⁷⁸ Vgl. noch zum Rundfunkstaatsvertrag *Broemel/Trute*, Beihilferechtliche Rahmenbedingungen der Einräumung von CC-Lizenzen, 2019, S. 3; *Dobusch*, in: Budzinski et al. (Hrsg.): Freie Lizenzen und öffentlich-rechtliche Medien, 2021b, S. 9.

²⁷⁹ *Binder/Vesting/Eifert*, MStV § 40, Rn. 38 f.

²⁸⁰ *Binder/Vesting/Eifert*, MStV § 40, Rn. 48 ff.

²⁸¹ BGH MMR 2019, 833 Rn. 43 ff. (noch zu § 16a Abs. 1 RStV).

Für den Fall, dass freie Lizenzen über Software nicht unter § 40 Abs. 1 MSTv fallen, ist zu beachten, dass eine breite Öffnung von Software gegebenenfalls Einfluss auf die Marktverhältnisse haben kann. Die Einräumung einer freien Lizenz durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk kann deshalb theoretisch einen beihilferechtsrelevanten Vorteil im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellen.²⁸² Problematisch wäre ein solcher Vorteil aber nur dann, wenn er selektiv wäre, wenn durch ihn also einzelne Unternehmen begünstigt würden, sodass die Maßnahme diskriminierend wirken würde.²⁸³ Zu unterscheiden ist dabei zwischen de iure- und de facto-Selektivität: Erstere ergibt sich „aus den rechtlichen Kriterien für die Gewährung einer Maßnahme, die förmlich bestimmten Unternehmen vorbehalten ist“.²⁸⁴ De facto-selektiv ist eine Maßnahme hingegen dann, „wenn die förmlichen Kriterien für die Anwendung der Maßnahme zwar allgemein und objektiv formuliert sind, die Maßnahme aber so ausgestaltet ist, dass ihre Auswirkungen eine bestimmte Gruppe von Unternehmen [...] erheblich begünstigen.“²⁸⁵ Eine unterschiedslose Lizenzierung an die Allgemeinheit kann allenfalls de facto-selektiv wirken. Dafür muss die Lizenz für ein Unternehmen bzw. für eine Gruppe von Unternehmen einen deutlich höheren Nutzen bieten als für die anderen.²⁸⁶

Zudem könnte das ZDF durch die Zurverfügungstellung offener Software künftig auch Pflichten nach dem Cyber Resilience Act (CRA)²⁸⁷ treffen. Mit dem CRA will der Europäische Gesetzgeber die Widerstandsfähigkeit gegenüber Cyberbedrohungen erhöhen und der wachsenden Zahl von Cyberangriffen begegnen.²⁸⁸ Der CRA reguliert praktisch jegliche Hard- und Software, die digitale Daten verarbeiten, speichern oder übertragen kann, indem er Anforderungen an Produkte mit digitalen Elementen stellt und Pflichten für Akteure entlang der Wertschöpfungskette statuiert.²⁸⁹ Insbesondere normiert die Verordnung die Pflicht, digitale Produkte ohne Schwachstellen auf den Markt zu bringen und ggf. auftretende Schwachstellen laufend durch Sicherheitsaktualisierungen zu beheben (Anhang Teil I Abs. 2 lit. a), c) CRA). Je nach Ausgestaltung seines Angebots könnte das ZDF als „Verwalter quelloffener Software“ im Sinne des CRA gelten (Art. 3 Nr. 14 CRA). Täte es dies, würde es vergleichsweise geringen regulatorischen Anforderungen unterliegen. Es müsste dann eine Cybersicherheitsstrategie entwickeln und dokumentieren und mit den Marktüberwachungsbehörden zusammenarbeiten. Eine

²⁸² Vgl. zu Lizenzen für Inhalte *Broemel/Trute*, Beihilferechtliche Rahmenbedingungen der Einräumung von CC-Lizenzen, 2019, S. 2, 7.

²⁸³ *Calliess/Ruffert/Cremer*, AEUV Art. 107, Rn. 31.

²⁸⁴ Bekanntmachung der Europäischen Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2016/C 262/01, Rz. 121.

²⁸⁵ Bekanntmachung der Europäischen Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2016/C 262/01, Rz. 122.

²⁸⁶ Dazu allgemein *Calliess/Ruffert/Cremer*, AEUV Art. 107, Rn. 31.

²⁸⁷ Verordnung (EU) 2024/2847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2024 über horizontale Cybersicherheitsanforderungen für Produkte mit digitalen Elementen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 168/2013 und (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2020/1828 (Cyberresilienz-Verordnung). Die meisten inhaltlichen Pflichten des CRA gelten ab 11. Dezember 2027 (Art. 71 Abs. 2 CRA).

²⁸⁸ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/cybersecurity-strategy>.

²⁸⁹ Vgl. *Schöttle*, MMR 2024, 741; *Wiebe/Daelen*, EuZW, 2023, 257 (zum Kommissionsentwurf).

Verhängung von Bußgeldern wegen Verstößen gegen den CRA müsste es nicht fürchten (Art. 64 Abs. 10 lit. b) CRA).

Innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen sollte das ZDF seine Open-Source-Projekte so konzipieren, dass dies eine möglichst breite Weiternutzung und Weiterentwicklung fördert. Das wäre auch für eine kartellrechtliche Bewertung – gerade auch von Kooperationsprojekten mit anderen Sendern²⁹⁰ – vorteilhaft. Unter anderem sollte Software ausreichend dokumentiert sein, sicherheitsrelevante Kriterien berücksichtigen und gute Ergebnisse bei statischen und dynamischen Codeanalysen erreichen. Das ZDF sollte Vorkehrungen treffen, um eine möglichst einfache und nachhaltige Implementierung der Software in unterschiedlichen Kontexten zu ermöglichen. Dies umfasst auch die Fragen des Support und eines langfristig angelegten Qualitätsmanagements. Es wäre empfehlenswert, diese Kriterien im Rahmen interner ZDF-Guidelines zu spezifizieren, idealerweise in Kooperation mit wichtigen Entwicklungspartner:innen wie der ARD und unter Einbeziehung potenzieller Nutzer:innen.

4.1.1 Kategorien von Werkzeugen

Die im Datenjournalismus häufig verwendeten sog. Scraper zum automatischen Auslesen von Daten aus bestimmten Webseiten und anderen digitalen Quellen könnten ebenso Digital Public Value erzeugen wie der weitaus komplexere Code hinter der ZDF-mediathek und die darin verwendeten Algorithmen. Im Bereich lernender Systeme (KI) wird die Transformation momentan von großen Technologieunternehmen dominiert. Das ZDF könnte dazu beitragen, kleineren Unternehmen den Einstieg in den Markt zu erleichtern und damit die Wettbewerbsbedingungen in diesem zukunftssträchtigen Wirtschaftssektor verbessern, indem es gemeinnützige KI-Anwendungen und entsprechend transparent dokumentierte Trainingsdaten zur Verfügung stellt, die es zur Umsetzung seines Programmauftrags entwickelt hat. Davon würden besonders kleine Medienhäuser ohne nennenswerte IT-Ressourcen profitieren, die ansonsten auf Industriekooperationen angewiesen und dadurch in ihrer Unabhängigkeit bedroht sind.²⁹¹ Offen zur Verfügung gestellte Software könnte somit auch dazu beitragen, die Zukunftsfähigkeit eines diversen Mediensystems zu stärken.

4.1.1.1 Streaming OS

Das Projekt „Streaming OS“ ist in mehrfacher Hinsicht ambitioniert: Zusammen wollen ARD und ZDF ihre digitalen Plattformen weiterentwickeln, organisiert von einem gemeinsamen Büro und unter Wahrung der publizistischen Autonomie. Zentrale Komponenten sollen kontinuierlich veröffentlicht werden, das komplette System sowohl dem Markt als auch gesellschaftlichen Institutionen frei zugänglich sein. Als „eine der größten Open Source-Initiativen in Deutschland“ wurde das Vorhaben im Mai 2024 der Öffentlichkeit

²⁹⁰ Zum Beispiel im Streaming OS, vgl. ZDF, 2024a.

²⁹¹ Vgl. Simon, Digital Journalism 12(2), 2023, 149 ff.

vorgestellt.²⁹² Es soll Komponenten wie die Player der Mediatheken umfassen, das Login-System, Empfehlungsalgorithmen und den Kern des Designsystems.

Die technologische Verzahnung der Plattformen soll es ARD und ZDF ermöglichen, diese arbeitsteilig weiterzuentwickeln und Ressourcen effizienter einzusetzen. Der Open-Source-Ansatz kann dies zusätzlich verstärken: Externe Entwickler:innen werden die Software-Komponenten verwenden, optimieren und an neue Kontexte anpassen, die wiederum perspektivisch auch für ARD und ZDF interessant sein können. Zugleich wäre eine dezentrale Nutzung der Komponenten auch im Hinblick auf generelle Digital-Public-Value-Effekte zu begrüßen und sollte auch deshalb gefördert werden. Privatwirtschaftliche Akteure dürften profitieren, wenn sie öffentlich-rechtlich finanzierte, offene Software einsetzen könnten anstatt hochpreisiger, proprietärer Alternativen. Das ZDF würde dadurch also das pluralistische Mediensystem insgesamt stärken.

Indirekt wäre mit der technologischen auch eine stärkere inhaltliche Vernetzung von Medienanbieter:innen im digitalen Raum möglich: Einheitliche Standards für Metadaten könnten den Austausch hochwertiger Inhalte erleichtern, vergleichbar erhobene Nutzungsdaten könnten das Verständnis für die diversen Nutzer:innen-Bedürfnisse verbessern – gerade auch für kleinere Zielgruppen, die Minderheiten repräsentieren, oder solche, die im Publikum des öffentlich-rechtlichen Rundfunks generell eher unterrepräsentiert sind.

Somit erscheint realistisch, dass ein realisiertes „Streaming OS“ sowohl direkt als auch indirekt positiv auf das Mediensystem wirken könnte. Um diese Effekte zu fördern, sollte das ZDF auch externe Akteure mit in die Entwicklung einbeziehen, etwa aus der Entwickler:innen-Community, der Zivilgesellschaft und gesellschaftlichen Institutionen aus Bildung und Kultur. Ob „Streaming OS“ die erhoffte Breitenwirkung erreichen kann, entscheiden schließlich auch die anderen, dezentralen Knotenpunkte im digitalen Netzwerk. Ihre Erfolgskriterien und Bedürfnisse frühzeitig zu untersuchen, ist für die gemeinsame Streaming-Infrastrukturentwicklung daher unbedingt zu empfehlen.

4.1.1.2 Empfehlungssysteme

Nutzer:innen profitieren davon, in Mediatheken wie der des ZDF nicht nur Informationen über aktuelle oder jüngst veröffentlichte Inhalte zu erhalten, sondern auch gezielte Empfehlungen für zeitlosere Beiträge aus dem Archiv. Die Platzierung derartiger Empfehlungen erfordert Kenntnisse über die Interessen und Sehgewohnheiten der Nutzer:innen. Diese Kenntnisse zu erfassen und in spezifische Empfehlungen zu übersetzen, erfordert die Verwendung algorithmischer Empfehlungssysteme. Auch das ZDF schafft es, in seiner Mediathek auf diese Weise Archivinhalte in beachtlichem Umfang zu aktivieren; die persönlichen Empfehlungen sorgen für etwa die Hälfte des aktuellen Sehvolumens.²⁹³

Positiv hervorzuheben ist, dass das ZDF transparente Hintergrundinformationen zu den Empfehlungssystemen der Mediathek gibt und dass es die Algorithmen veröffentlicht,

²⁹² ZDF, ARD und ZDF starten Projekt „Streaming OS“, 2024a.

²⁹³ Grün, KI im ZDF, re:publica 2024, <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/zdf-auf-der-republica-104.html>.

die es dafür verwendet.²⁹⁴ Dabei beschreibt es auch die Metriken, die für die Entwicklung der Algorithmen wegweisend waren und im Bereich des Digital Public Value verankert sind: Coverage, Novelty, Popularity, Diversity und Serendipity.²⁹⁵ Auf diese Weise stellt das ZDF nicht nur Software zur Verfügung, die auch in anderen Kontexten weitergenutzt werden kann, sondern bietet zugleich sichtbar und nachvollziehbar eine Alternative zu den kommerziell ausgerichteten Empfehlungsalgorithmen großer Plattformen. Zudem eröffnet der transparente Umgang mit inhouse entwickelter Software die Möglichkeit eines externen Auditings und wirkt als vertrauensbildende Maßnahme.

Die beschriebene Offenlegung ist also vorbildlich, auch wenn die Resonanz derzeit noch ausbaufähig erscheint. Dies mag unter anderem damit zusammenhängen, dass die Maßnahme eine Ausnahme innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darstellt, die potenzielle Partner:innen nicht antizipieren konnten – weder Hackervereinigungen noch Medienhäuser konnten ein derartiges Engagement vom ZDF erwarten. Entsprechend wichtig erscheinen eine proaktive Kommunikation und ein aktives Einbinden zentraler Zielgruppen bereits vor dem Launch derartiger Initiativen. Um die Weiternutzung der Algorithmen zu fördern, könnte das ZDF gezielte Kooperationen mit Forschungseinrichtungen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen eingehen; auch offene Entwicklungsformate (Hackathons) wären eine vielversprechende Möglichkeit, um Anwendungsbeispiele zu generieren und die Coding-Community zu involvieren.²⁹⁶ Zudem sollte das ZDF auch in diesem Bereich die Offenheit zum Prinzip machen. Für Software, die eigens für die Nutzung auf ZDF-Plattformen entwickelt wurde, sollte Open Source auch über die Empfehlungsalgorithmen hinaus der Standard sein. Analog zu den Inhalten kann argumentiert werden: Was von der Öffentlichkeit finanziert wurde, sollte ihr auch zur Verfügung stehen.

4.1.1.3 KI-Anwendungen und Datensätze

Lernende Systeme (KI) werden im ZDF absehbar zunehmend Anwendung finden. Sofern das ZDF diese Systeme selbst entwickelt, sollte dies wertegeleitet geschehen, und die KI-Algorithmen sollten anschließend der Gesellschaft und dem Markt zur Verfügung stehen. Dazu gehören auch Datensätze, die zum Training lernender Modelle oder zum Abgleich der Ergebnisse mit Kontextdaten im Rahmen einer Qualitätssicherung benötigt werden. Das ZDF sollte in diesem Bereich weiterhin hohe qualitative Standards anstreben und könnte so über eigene wie auch weitergenutzte KI-Werkzeuge digitale Mehrwerte erzeugen. Ein potenzieller Anwendungsfall wären KI-Dienste, wie sie auf der ZDF-Plattform Mine.it entwickelt werden – etwa zur automatisierten Erkennung von Personen des öffentlichen Lebens. Gerade für Anbieter im regionalen und lokalen Journalismus kann offene Software eine Chance bedeuten, eigene KI-Projekte unabhängig von

²⁹⁴ ZDF-Repository auf GitHub: <https://github.com/zdf-opensource/recommendations-pa-base>.

²⁹⁵ ZDF, Glossar, 2023.

²⁹⁶ Vgl. *Robinson*, The One BBC Hackathon – stepping into the digital-first BBC, 2022.

proprietärer Software großer Technologieunternehmen und den damit verbundenen Kosten, Sicherheitsrisiken und weiteren Einschränkungen umzusetzen.²⁹⁷

Derzeit entwickeln sich KI-Technologien mit einer immensen Geschwindigkeit und verändern auch bereits die redaktionelle Arbeit, die digitale Kommunikation und die Distribution von Inhalten. Es lässt sich kaum vorhersehen, wie weit diese Transformation in fünf oder zehn Jahren vorangeschritten sein wird. Was jedoch bereits zu beobachten ist: Generative und andere KI-Modelle werden zunehmend an spezifische Anwendungsfelder angepasst. Dafür werden Trainingsdatensätze oder Datenressourcen benötigt, die sich nicht allein durch ihre schiere Größe auszeichnen, sondern vor allem durch inhaltliche Qualitätsmerkmale und ausführliche Metadaten.

Eine Methode, die in diesem Bereich derzeit als besonders vielversprechend gilt, wird als Retrieval Augmented Generation (RAG) bezeichnet.²⁹⁸ Es wird einem KI-Modell zusätzlicher Kontext zur Verfügung gestellt, um die Qualität der Antworten zu verbessern und Halluzinationen zu vermeiden. Gerade im Bereich des redaktionellen Einsatzes von Sprachmodellen könnte diese Strategie weitere Anwendungen ermöglichen. Anders als die bereits erwähnten Trainingsdaten würde ein Kontextdatensatz also zum Abgleich der Antworten genutzt. Er dürfte daher auch weniger umfangreich sein und ließe sich aus Inhalten zusammenstellen, in denen die Rechteklärung vergleichsweise einfach zu bewältigen ist. Letztlich wäre aber ein Kontextdatensatz immer eng an das KI-System gekoppelt, für das er entwickelt wurde, und sollte idealerweise auch im Kontext mit diesem System oder entsprechenden Schnittstellen bereitgestellt werden.

4.1.1.4 Weitere Services

Rechtliche Hürden wären leichter zu überwinden, wenn eine (selbst entwickelte) Software mit Programminhalten des ZDF lediglich interagiert, diese aber nicht enthält. Derartige Services können daher sehr offen zur Verfügung gestellt und sowohl im Rundfunkbereich als auch darüber hinaus weitergenutzt werden. Beispielhaft sind in diesem Zusammenhang die Open-Source-Projekte der BBC,²⁹⁹ darunter interaktive Player zur Wiedergabe von Inhalten, eine personalisierbare Podcast-Plattform und einige weitere Komponenten, die die BBC im Rahmen ihrer Produktionen einsetzt.

Für das ZDF ergibt sich ein entsprechendes Potenzial aus den im Public Service Incubator (PSI) entwickelten interaktiven Tools.³⁰⁰ Sie könnten ebenfalls offen zur Verfügung gestellt werden, um eine Weiternutzung durch die Betreiber anderer Mediatheken, Websites oder Blogs zu ermöglichen. Idealerweise würde das ZDF dabei offene Schnittstellen und Protokolle verwenden. Damit lassen sich PSI-Tools auch über einzelne Websites oder Plattformen hinaus verknüpfen und somit die Meinungsvielfalt und Diskursqualität weiter fördern.

²⁹⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Borchardt*, *Digital Journalism*, 10(10), 2022, 1919, 1921.

²⁹⁸ *Honroth/Siebert/Kelbert*, *Retrieval Augmented Generation (RAG): Chatten mit den eigenen Daten*, 2024.

²⁹⁹ *BBC*, *Current projects*, 2024.

³⁰⁰ Siehe oben § 3.3.2.1, § 3.3.2.2 und § 3.3.2.3.

Auch im Bereich der Nachhaltigkeit können digitale Services einen Beitrag leisten: Mit Anwendungen wie dem „carbon density exporter“³⁰¹ und dem „carbon minimiser“³⁰² macht die BBC Software zugänglich, die exemplarisch für die Nachhaltigkeitsziele der Rundfunkanstalt steht. Auch das ZDF hat sich eine starke Reduktion der Treibhausgasemissionen und letztlich Klimaneutralität zum Ziel gesetzt.³⁰³

Dies verdeutlicht einmal mehr, wie umfassend Digital Public Value verstanden und gerade im Bereich von Software-Anwendungen gefördert werden kann. Das ZDF sollte digitale Werkzeuge, die intern zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie verwendet werden sollen, möglichst standardisiert entwickeln und der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen, damit auch andere Medienhäuser, angeschlossene Produktionsfirmen und sonstige Unternehmen sie verwenden können. Auch für übergreifende Ziele wie eine Förderung der Diversität oder allgemein nutzbare Services im Bereich der Verifikation wäre ein möglichst offener Umgang mit Software wünschenswert. Entwickelt das ZDF Software nicht selbst, sollte es Verträge, wenn möglich, so gestalten, dass eine anschließende Veröffentlichung des Codes möglich ist.

4.1.2 Lizenzoptionen

Der Begriff Open Source beschreibt nur, dass der Quelltext einer Software frei verfügbar ist. Daraus ergibt sich noch nicht, inwiefern der Code genutzt werden darf. Dafür kann sich das ZDF verschiedener Lizenzmodelle bedienen.

4.1.2.1 Bestehende Standardlizenzen

Das ZDF kann sich entscheiden, bestehende Standardlizenzen zu verwenden. Der Vorteil derartiger Lizenzen ist, dass sie international bekannt und weit verbreitet sind. Darum sind Standardlizenzen weithin kompatibel einsetzbar. Es existieren unterschiedliche Lizenzmodelle, die der Rechteinhaber:in unterschiedliche Gestaltungsspielräume belassen. Weit verbreitet sind die Lizenzen MIT³⁰⁴, Apache³⁰⁵ und GNU GPL³⁰⁶. Alle drei erlauben grundsätzlich auch kommerzielle Nutzungen des veröffentlichten Quellcodes. Dies ist positiv; auch kommerzielle Anwendungen können einen Mehrwert für die Öffentlichkeit generieren, auch mit ihnen lässt sich der Versorgungsauftrag erfüllen (vgl. dazu auch den nach dem ReformStV zu schaffenden § 30d Abs. 2 MStV-E). Bei ihren bisherigen Open-Source-Aktivitäten nutzt das ZDF mit MIT die am weitesten verbreitete Lizenz³⁰⁷. Auch die BBC nutzt bei ihren Projekten vor allem MIT, Apache und GNU GPL³⁰⁸.

³⁰¹ Siehe GitHub: <https://github.com/bbc/carbon-intensity-exporter>.

³⁰² Siehe GitHub: <https://github.com/bbc/carbon-minimiser>.

³⁰³ ZDF, Nachhaltig berichten, 2024c.

³⁰⁴ <https://opensource.org/licenses/mit>.

³⁰⁵ <https://www.apache.org/licenses/LICENSE-2.0.html>.

³⁰⁶ <https://www.gnu.org/licenses/gpl-3.0.html>.

³⁰⁷ Siehe etwa <https://github.com/zdf-opensource/recommendations-pa-base/blob/main/LICENSE>.

³⁰⁸ Siehe <https://github.com/bbc>.

4.1.2.2 Eigene Lizenzen

Alternativ könnte das ZDF eigene Lizenzen entwickeln, die die Bedürfnisse und Interessen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks widerspiegeln. Während sich die Entwicklung einer solchen ZDF-spezifischen Lizenz für die offene Lizenzierung von bestimmten (Bildungs- und Informations-)Inhalten anbieten könnte, sind die Potenziale der Entwicklung einer spezifischen offenen Softwarelizenz gering. Der Großteil aller lizenzierten Open-Source-Projekte verwendet eine der drei genannten Lizenzen.³⁰⁹ Spezielle, ÖRR-typische Bedarfe sind bei Software nicht erkennbar, die Akzeptanz in der Community, eine spezielle Lizenz des ZDF anzuerkennen, wird vermutlich gering sein.

4.2 Inhalte

Das ZDF sollte intern das Ziel formulieren, Inhalte grundsätzlich offen zur Verfügung zu stellen. Auf diese Weise würde es seinem Versorgungsauftrag Rechnung tragen. Nach dem im ReformStV geäußerten Wunsch der MPK soll das ZDF künftig „vereinfachte Verfahren der Zurverfügungstellung öffentlich-rechtlicher Inhalte“ aufsetzen (§ 30d Abs. 2 MStV-E). Für die Erfüllung des Auftrags, ein möglichst großes Publikum zu erreichen, sei dies, so auch die Einschätzung der Regierungschef:innen der Länder, „essentiell“: Die Erreichbarkeit ließe sich verbessern, die Rezeption erhöhen; weil auch private Medienunternehmen profitierten, würde die Medienvielfalt gestärkt.³¹⁰ Zusätzliche Finanzbedarfe, die diese Ausrichtung mit sich ziehen würde, müsste die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) also anrechnen.

Diesen Paradigmenwechsel sollte das Unternehmen zum Anlass nehmen, seine Lizenzierungspraxis grundsätzlich zu überprüfen. Wenn das ZDF öffentlich-rechtliche Inhalte als „Open Content“ zur Verfügung stellt, sollte es die Lizenz wählen, die möglichst umfangreiche, auch kommerzielle Weiternutzungen erlauben.

Aus rechtlichen und wirtschaftlichen Gründen ist das ZDF nicht in der Lage, alle Inhalte offen zur Verfügung zu stellen. Eine freie Lizenzierung würde nicht nur erfordern, dass das ZDF Urheber:innen eine höhere Erstvergütung zahlen müsste. Sie würde auch insofern zu wirtschaftlichen Einbußen führen, als Verwertungserlöse entfallen würden; sie wirken beitragsenkend. Die Summen sind insoweit allerdings nicht prohibitiv. Für das Jahr 2024 waren im Haushalt des ZDF 26,4 Mio. Euro als Verwertungserlös angesetzt.³¹¹ Im Vergleich zu den Erträgen aus dem Beitragsaufkommen nimmt sich diese Summe bescheiden aus. Zudem kann der Sender auch mit einer modularisierten oder gebündelten Öffnung den Digital Public Value seiner Inhalte ganz erheblich steigern.

³⁰⁹ Im Jahr 2015 entfielen knapp 80 % aller auf GitHub erfolgten Lizenzierungen auf die Lizenzen MIT, Apache und GNU GPL, vgl. <https://github.blog/2015-03-09-open-source-license-usage-on-github-com/>.

³¹⁰ Erläuterung des § 30d Abs. 2 MStV-E.

³¹¹ Siehe ZDF, Haushaltsplan 2024, <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/2023-jahrbuch-finanzen-haushaltsplan-100.html>.

4.2.1. Kategorien von Inhalten

Den Begriff „Open Content“ sollte das ZDF möglichst breit verstehen. Neben Programmbeiträgen und Beitragsmodulen sollte er auch Rohmaterial und Metadaten für Inhalte sowie Trainingsdaten und Kontextdaten für KI-Systeme umfassen.

4.2.1.1 Programmbeiträge

Die unmittelbarste Wertsteigerung für die Öffentlichkeit lässt sich erreichen, wenn ganze Programmbeiträge unter offenen Lizenzen zur Verfügung gestellt werden. So werden Nachnutzungen von bereits kuratiertem und in sich schlüssigem sowie vollständigem Material ermöglicht. An einer Produktion ist allerdings in der Regel eine Vielzahl von Personen beteiligt. Oft kommt zudem Fremdmaterial zum Einsatz, etwa geschützte Inhalte, an denen die GEMA oder eine Agentur die Rechte halten; sie dürfen keine offenen Lizenzen vergeben bzw. sind dazu aus wirtschaftlichen Gründen nicht bereit. Im Übrigen kann die Ermittlung der betroffenen Rechteinhaber:innen sowie die Lizenzierung komplex, langwierig und kostenintensiv sein.³¹² Dies betrifft insbesondere die Vereinbarung einer angemessenen Vergütung im Sinne des § 32 UrhG bzw. gemeinsamer Vergütungsregeln im Sinne des § 36 UrhG.

Besonders geeignet für die Verwendung freier Lizenzen sind daher Eigenproduktionen des ZDF, die ohne Verwendung von Fremdmaterial auskommen.³¹³ Im ersten Zugriff sollte zudem ein Fokus auf selbst produzierten Inhalten liegen, die eher der Informationsversorgung und (Weiter-)Bildung als der Unterhaltung dienen und die daher für den öffentlich-rechtlichen Bildungsauftrag von besonderer Wichtigkeit sind wie etwa selbst produzierte Dokumentationen. Sie können einen größeren Beitrag zum Digital Public Value leisten als reine Unterhaltungsformate, die neben ihrem eigentlichen Zweck vorwiegend als zeithistorische Zeugnisse für Bildung und Forschung von Interesse sind. Das ZDF ist mit „Terra Xplain Commons“ erste Schritte in diese Richtung gegangen und hat sein Engagement mit dem Pilotprojekt „ZDF goes Schule“ jüngst vertieft und erweitert³¹⁴. Weil das ZDF mit „Terra Xplain Commons“ nicht komplette Sendungen, sondern (nur) einzelne Videoclips zur Verfügung stellt, wird dieses Beispiel im Abschnitt „Beitragsmodule“ (b) ausführlicher aufgegriffen.

Grundsätzlich wäre es aus den oben genannten Gründen (Versorgungsauftrag) wünschenswert, dass das ZDF auch eine Öffnung vollständiger Beiträge mittels einer entsprechenden Lizenzierung ermöglicht. Dafür müsste es evaluieren, welche der bestehenden Formate sich besonders gut für eine Öffnung eignen und wie eine Weiternutzung bestmöglich gefördert werden könnte. In einem ersten Schritt sollte es priorisieren, welche Inhalte im Sinne des Bildungsauftrags den größten Mehrwert für

³¹² Vgl. *Dobusch*, in: Budzinski et al. (Hrsg.): *Freie Lizenzen und öffentlich-rechtliche Medien*, 2021b, S. 261, 266.

³¹³ Vgl. *ebd.*, 264, außerdem AG „*Creative Commons*“, *Creative Commons in der ARD*, 2014, S. 13. Auch bei Neuproduktionen sollte sich die Veröffentlichung unter einer freien Lizenz in den Arbeitsverträgen der beteiligten Mitarbeiter:innen widerspiegeln (S. 4).

³¹⁴ <https://presseportal.zdf.de/pressemitteilung/zdf-goes-schule-das-saarland-und-das-zdf-starten-pilotprojekt-zur-medienbildung-an-schulen>

aktuelle gesellschaftliche Diskurse in der digitalen Öffentlichkeit versprechen. Dies könnten beispielsweise weitere Formate aus dem Bildungsbereich, der politischen oder der zeitgeschichtlichen Berichterstattung bzw. Dokumentation sein. Diese Formate wären dann auf ihre Eignung für eine CC-Lizenzierung und den damit verbundenen Aufwand zu überprüfen.

Auch sollte das ZDF neue Formate im Bildungsbereich sowie in der politischen und/oder zeitgeschichtlichen Berichterstattung möglichst direkt auf eine Weise konzipieren und entwickeln lassen, dass sie bereits in der Anlage eine größtmögliche Öffnung zu möglichst geringen Kosten zulassen. Wenn das ZDF etwa eine Dokumentation produziert oder produzieren lässt, die Agentur- oder Archivmaterial beinhaltet, sollte es sicherstellen, dass in den Metadaten genau gekennzeichnet ist, in welchem Umfang Fremdmaterial welchen Inhalts verwendet wird. Damit schafft es die Grundlage dafür, dass die betreffenden Szenen oder Tonspuren künftig algorithmisiert ausgeblendet und auf eine Weise inhaltlich überbrückt werden, dass Sinnzusammenhänge gleichwohl vermittelt und verstanden werden. Für eine solche Überbrückung könnte es mithilfe von KI-Systemen beispielsweise vertonte Texttafeln erstellen, die nicht gezeigte Inhalte barrierefrei zusammenfassen und eine Rezeption der Gesamtzusammenhänge ermöglichen. Der Aufwand für einen derartigen Service sollte sich in Grenzen halten, sobald Beiträge mit granularen Metadaten versehen sind, die auch auf die Inhalte einzelner Szenen eingehen.

4.2.1.1 Neuproduktionen

Wichtig ist, die Rechte für eine Verwertung unter freien Lizenzen vor Aufnahme der Produktion einzuholen. Die Möglichkeit, die Inhalte unter freien Lizenzen zu veröffentlichen, sollte daher integraler Bestandteil der Konzeptualisierung von Produktionen sein.³¹⁵ Das ZDF sollte anstreben, das Portfolio an freien Inhalten sukzessiv zu vergrößern. Dabei sollte es für die zukünftige Rechtklärung Prozesse entwickeln, die „Open Content“ als Standard setzen und unterstützen. Diese Prozesse sollten alle Phasen der Konzeption, Produktion und Verwertung betreffen – von der Entwicklung des Konzepts und anderen Elementen der Vorproduktion bis zur Produktion, Primärverwertung und nachgelagerten Nutzung für Bildungszwecke und auf Wikipedia und vergleichbaren Angeboten.³¹⁶

Als Vorbild könnte das Projekt „The Mind of the Universe“ der niederländischen öffentlich-rechtlichen Sendeanstalt VPRO dienen.³¹⁷ VPRO hat die zehn Episoden dieser Fernsehserie über das rapide Anwachsen menschlichen Wissens im öffentlich-rechtlichen Fernsehen ausgestrahlt und anschließend komplett auf YouTube hochgeladen, um sie auch einem internationalen Publikum zugänglich zu machen. Zudem wurde die Plattform „The Mind of the Universe: Open Source Science TV“ geschaffen, auf der Rohmaterialien unter einer CC-BY-SA Lizenz zur Verfügung stehen.³¹⁸ B-Roll-Material ist über

³¹⁵ Dazu auch *de Vos et al.*, *VIEW Journal of European Television History and Culture* 8(16), 2019, 18, 23.

³¹⁶ Vgl. ebd., 21 ff.

³¹⁷ Siehe <http://themindoftheuniverse.org/about>.

³¹⁸ <http://themindoftheuniverse.org/>.

die Plattform „Open Images“³¹⁹ verfügbar, die Metadaten auf „Wikimedia Commons“.³²⁰ Daran angelehnt könnte das ZDF eigene Pilotprojekte starten und mit freier Lizenzierung experimentieren. Durch derartige Projekte kann es – auch wenn ein flächendeckender Einsatz von freien Lizenzen bei Produktionen, die Fremdinhalte beinhalten, mittelfristig nicht erreichbar ist – Erfahrungen sammeln, Standards entwickeln und die Anzahl an Materialien, die der Öffentlichkeit ohne Beschränkungen zur Verfügung stehen, vergrößern

4.2.1.1.2 Archivinhalte

Die Einholung entsprechender Rechte für bereits bestehendes (Archiv-)Material ist deutlich aufwändiger als bei Neuproduktionen. Die Öffnung von Archivmaterial kann in zweierlei Hinsicht mit erheblichem Aufwand verbunden sein.³²¹ Erstens steht ein Teil des Archivmaterials nur analog zur Verfügung. Dieses Material muss zunächst einmal digitalisiert werden. Schon dies kann eine Rechtklärung und Rechteeinholung erfordern, die – zusätzlich zu den mit der Digitalisierung selbst einhergehenden Kosten – erhebliche Transaktionskosten produziert. Auch die Zugänglichmachung kann rechtlich komplex sein. Selbst eine Kombination aus individueller Lizenzierung, Erwerb erweiterter kollektiver Lizenzen nach §§ 51 ff. VGG und Nutzung auf Basis gesetzlicher Erlaubnistatbestände (§§ 61 ff. bzw. 61d ff. UrhG) wird den Sender nicht in die Lage versetzen, sämtliche Archivinhalte zu öffnen.³²² Gewisse Archivinhalte lassen sich auch bei größtem Aufwand derzeit nicht rechtssicher heben.

Das ZDF sollte sich gleichwohl nicht scheuen, auch bereits bestehende Inhalte in größtmöglichem Umfang frei zur Verfügung zu stellen, alleine schon, um seinem Auftrag nach § 30 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 MStV in größtmöglichem Umfang Rechnung zu tragen (beachte auch § 32 Abs. 1 MStV). Danach muss es zeit- und kulturgeschichtliche Archive mit informierenden, bildenden und kulturellen Telemedien zur Verfügung stellen. Auch die Ziele, die im von Deutschland ratifizierten Europäischen Übereinkommen zum Schutz des audiovisuellen Erbes vom 8. November 2001³²³ sowie im Protokoll vom selben Tag betreffend den Schutz von Fernsehproduktionen³²⁴ festgeschrieben sind, würden dadurch gefördert.

Archivinhalte haben oft keinen großen wirtschaftlichen Wert und sind daher für die kommerzielle Verwertung durch den Sender selbst von untergeordnetem Interesse. Für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Bildungsauftrags können sie als zeithistorische Zeugnisse aber besonders wertvoll sein. Sie eignen sich daher in besonderem Maße für

³¹⁹ <https://www.openbeelden.nl/>.

³²⁰ Vgl. *de Vos et al.*, *VIEW Journal of European Television History and Culture* 8(16), 2019, 18, 25.

³²¹ *Dobusch*, *Neues aus dem Fernsehrat* (37): Wir müssen endlich über Archive reden, *netzpolitik.org*, 2019b.

³²² Vgl. auch *Horz*, *Neuformulierung der Aufgaben öffentlich-rechtlicher Medien im digitalen Zeitalter*, 2020, S. 11.

³²³ *Council of Europe*, *Europäisches Übereinkommen zum Schutze des audiovisuellen Erbes*. Vgl. insbesondere Art. 11 ff.

³²⁴ *Council of Europe*, *Protokoll zum Europäischen Übereinkommen zum Schutz des audiovisuellen Erbes betreffend den Schutz von Fernsehproduktionen*. Vgl. insbesondere Art. 4.

die Verwendung in Bildungs- und Informationsprojekten.³²⁵ Dies betrifft sowohl Inhalte, die ursprünglich als Bildungsinhalte produziert wurden, als auch solche Inhalte, die zunächst vor allem Unterhaltungszwecken gedient haben. Das ZDF könnte das Archivangebot dadurch ergänzen, dass es die Inhalte kuratiert und in den historischen Kontext setzt. Dabei hat es allerdings, wie stets, persönlichkeits- bzw. datenschutzrechtliche Grenzen zu beachten. Das schließt das „Recht auf Vergessenwerden“ ein.³²⁶

Das ZDF hat bereits erste Schritte zur Öffnung seines Archivmaterials vollzogen. So wurden bereits zeitlose Inhalte wie die Interviewserie „Zur Person“³²⁷ dauerhaft zur Verfügung gestellt. Bei der Erweiterung dieser Strategie könnte sich das ZDF womöglich an der Praxis des SWR orientieren, auch wenn bei ihm selbst die Dokumentationen oftmals Auftrags- bzw. Lizenzproduktionen sind.³²⁸ Im SWR Archiv³²⁹ werden non-fiktionale audiovisuelle Inhalte von den Anfängen bis 1966 zur Verfügung gestellt.³³⁰ Sie sind durchsuchbar, aber auch unterschiedlichen Kategorien wie „Jüdisches Leben im Südwesten“, „75 Jahre NATO“ oder „Frauenbild und Emanzipation“ zugeordnet und mit neuen Beiträgen zur Geschichte des Südwestens, dem Archivradio der ARD³³¹ und weiteren Artikeln zu ausgewählten Themen verknüpft. Zeitlich beschränkt sich das SWR Archiv auf Inhalte von vor 1966.³³² Das ZDF könnte den Mehrwert eines eigenen Archivs erhöhen, indem es Metadaten zur Verfügung stellt und eine Wikipedia-kompatible Lizenz verwendet. Ein noch weitergehendes Projekt ist die in den Niederlanden vom Netherlands Institute for Sound and Vision betriebene Plattform „Open Images“, die auch VPRO nutzt, um Hintergrundmaterial zu „The Mind of the Universe“ zur Verfügung zu stellen. Sie hat Tausende archivarische Inhalte mit dazugehörigen Metadaten unter freien Lizenzen veröffentlicht.³³³ Diese Inhalte haben unter anderem Eingang in über 4.200 Wikipedia-Artikel gefunden und werden zusammen monatlich über 5 Mio. Mal angesehen.³³⁴ Das Projekt entfaltet also einen nicht zu verachtenden gesellschaftlichen Impact.

4.2.1.2 Beitragsmodule

Nicht alle Programmbeiträge eignen sich dafür, im gesendeten Format und/oder in voller Länge unter einer freien Lizenz zugänglich gemacht zu werden. Gerade in den oben genannten Fällen, in denen die GEMA oder Agenturen Rechte halten oder in denen Persönlichkeitsrechte betroffen sind, kann eine gänzliche Öffnung unmöglich sein. Auch

³²⁵ Vgl. Horz, Neuformulierung der Aufgaben öffentlich-rechtlicher Medien im digitalen Zeitalter, 2020, S. 11.

³²⁶ Vgl. dazu das Recht auf Löschung gem. Art. 17 Abs. 2 DS-GVO sowie EuGH GRUR 2014, 895 – Google Spain/AEPD; EuGH GRUR 2023, 184 – TU und RE/Google. Vgl. auch BVerfG GRUR 2020, 74 – Recht auf Vergessen I; BVerfG GRUR 2020, 88 – Recht auf Vergessen II.

³²⁷ <https://www.zdf.de/dokumentation/zur-person>

³²⁸ Vgl. Bouhs, Öffentlich-rechtliche Archive, uebermedien.de, 2019.

³²⁹ <https://www.swr.de/archiv/index.html>.

³³⁰ Vgl. Bouhs, Öffentlich-rechtliche Archive, uebermedien.de, 2019.

³³¹ <https://www.swr.de/swrkultur/wissen/archivradio/index.html>.

³³² Vgl. Bouhs, Öffentlich-rechtliche Archive, uebermedien.de, 2019.

³³³ <https://www.openbeelden.nl/about.en>.

³³⁴ Vgl. Bouhs, Öffentlich-rechtliche Archive, uebermedien.de, 2019.

diese Produktionen können aber einen Beitrag zur Wertschöpfung leisten – etwa, indem das ZDF die betreffenden Szenen oder Tonspuren ausblendet und inhaltlich überbrückt.³³⁵ Das ZDF sollte das Ziel einer zumindest modularen Öffnung konzeptionell bei neuen Formaten berücksichtigen. Dafür ist wiederum der Aufbau standardisierter Prozesse erforderlich, um auf diese Weise sicherzustellen, dass die Öffnung während der gesamten Produktions- und Verwertungsphase mitgedacht wird und das ZDF etwa über die erforderlichen Verwertungsrechte verfügt.

In einem ersten Schritt könnte das ZDF gezielt versuchen, Module zu identifizieren, die besonders einfach zugänglich gemacht werden können. Ein Musterbeispiel dafür sind die unter „Terra Xplain Commons“³³⁶ fortlaufend veröffentlichten Erklärvideos.³³⁷ Schon 2019 hat das ZDF damit begonnen, wissenschaftsjournalistische Inhalte der Markenfamilie „Terra X“ unter Creative-Commons-Lizenzen (CC-Lizenzen) zu publizieren.³³⁸ Die Lizenzen erlauben die Vervielfältigung, Verbreitung und öffentliche Zugänglichmachung, auch zu kommerziellen Zwecken, sowie teilweise auch die Bearbeitung, solange die Rechteinhaber:innen namentlich genannt werden (CC-BY bzw. CC-BY-SA). Seit dem Pilotprojekt wurden so jährlich etwa hundert Erklärclips veröffentlicht, vor allem Animationen einer Länge zwischen 30 Sekunden und 3 Minuten.³³⁹ Die Inhalte werden in der digitalen Öffentlichkeit genutzt, auf Plattformen wie Wikipedia, YouTube und Instagram, wo sie eine beachtliche Sichtbarkeit erreichen: So zählten die in Wikipedia-Artikel eingebundenen Videos von Januar bis August 2024 rund 30 Millionen Views.³⁴⁰ Daneben ermöglicht das ZDF auch, die Inhalte herunterzuladen und privat oder in nicht-öffentlichen Kontexten wie dem Schulunterricht zu verwenden.³⁴¹

Der Digital Public Value, den die offenen Terra-X-Formate generieren, lässt sich wegen dieser unterschiedlichen Nutzungsmodi kaum beziffern, auch wenn die meisten Plattformen eine Messung von Views und Abonnements erlauben. Impact und Reichweite bilden diese Metriken nur unzureichend ab: Wie viele Menschen haben die Videoclips gesehen, waren sie danach besser informiert – und inwiefern war ihnen bewusst, dass die Inhalte vom ZDF stammen? Die Redaktion berichtet von einem starken und überwiegend positiven Feedback sowie andauernden Anfragen von Bildungseinrichtungen oder aus der Wikipedia-Community, das Angebot zu verbreitern und zu verstetigen.³⁴²

³³⁵ Siehe dazu auch oben unter 1.a.

³³⁶ <https://terraxplaincommons.zdf.de>.

³³⁷ Dazu auch *Dobusch*, Neues aus dem Fernsehrat (67): Neues ZDF-Bildungsangebot zum Teil mit Wikipedia-kompatiblen Lizenzen, netzpolitik.org, 2020.

³³⁸ Siehe dazu auch unten unter 2.a.

³³⁹ Vgl. *ZDF-Fernsehrat*, Creative Commons Lizenzen, 2024, S. 8.

³⁴⁰ https://mvc.toolforge.org/index.php?category=Videos_by_Terra_X×pan=&rangestart=2024-01-01&rangeend=2024-08-31&limit=500

³⁴¹ <https://terraxplaincommons.zdf.de/so-gehts>.

³⁴² Einen Überblick über vorliegende und potenzielle Metriken zur Quantifizierung von Digital Public Value liefert das nachfolgende Kapitel § 5 „DPV-Kompass“.

4.2.1.3 Rohmaterial

Beim Dreh umfangreicher Produktionen entstehen nicht selten viele Stunden qualitativ hochwertigen Rohmaterials, die der Öffentlichkeit verborgen bleiben. Gerade längere Interviews mit Expert:innen oder Zeitzeug:innen erscheinen für eine Weiternutzung, besonders im Bildungsbereich, ideal geeignet. Auch indem Rohmaterial frei verfügbar gemacht wird, kann das ZDF die Wertschöpfung mithin deutlich verbessern. Künftig könnte es womöglich auch Rohmaterial unter einer freien Lizenz bereitstellen. Natürlich müsste es dabei Persönlichkeitsrechte Dritter sowie datenschutzrechtliche Vorgaben beachten. Die Markenfamilie „Terra X“ könnte sich auch in diesem Bereich für Pilotprojekte eignen.

Als Vorbild könnte wiederum das Projekt „The Mind of the Universe“ dienen, bei dem VPRO ausführliche Interviews mit Forschenden unter einer CC-BY-SA Lizenz publiziert hat.³⁴³ Nutzer:innen dürfen die Interviews kopieren und in jedem Format und Medium verbreiten sowie abändern, um darauf aufbauend neue Inhalte zu erstellen. Auch Nutzungen für kommerzielle Zwecke sind gestattet, solange Urheber:innen und Titel genannt und auf die CC BY-SA-Lizenz verwiesen wird.³⁴⁴ Zudem müssen alle neuen Inhalte ebenfalls unter CC BY-SA zur Verfügung gestellt werden. Somit fördert das Material nicht nur potenziell Gemeinwohl und Meinungsbildung, sondern zugleich auch die weitere Verbreitung des Prinzips „Open Access“.

Neben Interviews kann auch jedes andere Rohmaterial aus eigenen Dreharbeiten potenziell einen Mehrwert erzeugen, sofern eine Weiternutzung aus inhaltlicher und rechtlicher Sicht unproblematisch ist. Beispiele sind Videomaterial von besonderen Ereignissen oder öffentlichen Veranstaltungen, Aufnahmen des öffentlichen Lebens, aus Tierfilmen oder Naturdokumentationen. Dieses Material wäre zunächst dahingehend zu prüfen, ob in einzelnen Sequenzen zum Beispiel Persönlichkeitsrechte verletzt oder irreführende Aussagen getätigt werden. Danach könnte es im Bildungsbereich, zu Forschungszwecken oder in Enzyklopädien verwendet werden, in Kunst- und Kultureinrichtungen oder auch für das Training spezifischer KI-Modelle. Besonders wichtig wäre für derartige Zwecke, dass eine Nachnutzung nicht zeitlich begrenzt erlaubt, sondern langfristig ermöglicht wird.

4.2.1.4 Metadaten

Für die Distribution linearer und non-linearer Inhalte werden bereits einheitliche Metadaten verwendet, darunter Angaben zum Genre und zur Besetzung, zusammenfassende Texte und Bildbeschreibungen.³⁴⁵ Zudem etabliert das ZDF aktuell im Rahmen des Projekts DataThek einen eigenen, einheitlichen und qualitätsgesicherten Standard für Metadaten, der die bislang verwendeten Kategorien erweitert. Derartige Metadaten sind nicht nur für Forschungszwecke wertvoll, sondern können auch den Aufbau von Diensten und Services anregen, die auf Inhalten des ZDF aufbauen oder diese mit weiteren

³⁴³ <http://themindoftheuniverse.org/about>.

³⁴⁴ <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Siehe dazu auch unten unter 2.a.

³⁴⁵ Siehe <https://tv-plattform.de/themen/smart-media/>.

Inhalten zusammenführen. Denkbar wäre beispielsweise eine noch stärkere Verknüpfung konkreter Beiträge, Beitragsmodule oder einzelner Szenen mit Online-Enzyklopädien wie der Wikipedia. Dadurch ließe sich auch die Reichweite von ZDF-Inhalten weiter steigern.

Zudem könnten Metadaten genutzt werden, um spezifische nutzerzentrierte Zugänge zu den verfügbaren ZDF-Inhalten zu ermöglichen, die über die derzeitige Personalisierung in der Mediathek hinausgehen. Diese Zugänge können von persönlichen Interessen geprägt sein oder auf individualisierte Assistenzsysteme zurückgehen, die Inhalte für bestimmte Nutzungssituationen kuratieren und aufbereiten. Im Zuge der KI-Transformation erscheint es durchaus vorstellbar, dass derartige Assistenzsysteme die Medienutzung in Zukunft maßgeblich beeinflussen. Metadaten wären dann wichtige Bausteine, um Informationen systematisch an diese Systeme übergeben zu können.³⁴⁶

Letztlich würde das ZDF somit Anreize schaffen, dass andere Marktteilnehmer:innen den Wert der Inhalte des ZDF steigern und damit auch zu einer besseren Informationsversorgung beitragen. Zugleich wäre eine öffentliche Bereitstellung von Metadaten urheber- und persönlichkeitsrechtlich weniger herausfordernd als eine Bereitstellung der Inhalte selbst, auf die sich die Metadaten beziehen. Im Bereich der Metadaten könnte eine „Open-Content“-Initiative des ZDF daher eine Vollständigkeit erreichen, die im Bereich der Programminhalte mittelfristig nicht realisierbar wäre.

4.2.1.5 Trainingsdatensätze

Bereits heute dürften sich Videos, Bilder und Texte aus der ZDFmediathek vielfach in Trainingsdaten finden, die für die Entwicklung lernender Systeme (KI) verwendet wurden und weiterhin verwendet werden. Wo das ZDF lizenzrechtlich nicht dazu verpflichtet ist, sollte es nicht versuchen, diese Nutzungen mittels Rechtevorbehalten im Sinne des § 44a Abs. 3 UrhG zu unterbinden. Vielmehr sollte es daran interessiert sein, seinem Auftrag auch im Bereich der generativen KI-Technologien gerecht zu werden und in diesem aktuell hochrelevanten Feld zur Stärkung des Gemeinwohls beizutragen.³⁴⁷

Dabei sollte es nicht nur die großen Marktteilnehmer:innen im Blick haben, sondern auch kleinere Projekte, die auf Basis bestehender KI-Modelle spezifische Anwendungen entwickeln. Möglicherweise kann dies etwa durch die Bündelung besonders hochwertiger Trainingsdatensätze aus ZDF-Material geschehen, die in ihrer inhaltlichen Komposition den Public Value Metriken des ZDF folgen.³⁴⁸ Diese Datensätze könnten zum Training und zur Verfeinerung von KI-Modellen genutzt oder zur Qualitätssicherung KI-generierter Materialien herangezogen werden. Dabei wäre jedoch darauf zu achten, dass die Inhalte nicht auf eine Weise zur Verfügung gestellt werden, die es ermöglicht, die Ergebnisse aufwändiger journalistischer Recherchen unmittelbar nach ihrem Erscheinen durch KI-Anwendungen zu reproduzieren. Dazu könnten Sperrfristen dienen.

³⁴⁶ Vgl. Caswell, AI and News: What's next?, generative-ai-newsroom.com, 2023.

³⁴⁷ Siehe dazu auch oben unter 1.c.

³⁴⁸ Vgl. ZDF, Glossar, 2023.

4.2.2 Lizenzoptionen

Dem ZDF stehen mehrere Optionen zur Verfügung, um seine Inhalte unter offenen Lizenzen zu veröffentlichen. Erstens kann das ZDF Creative-Commons-Lizenzen verwenden, deren Typen sich nach dem Grad an Offenheit bzw. den Verwertungsmöglichkeiten unterscheiden. Alternativ könnte es eigene Lizenzmodelle entwerfen, die auf die individuellen Bedürfnisse des Senders und der betroffenen Rechteinhaber:innen zugeschnitten sind und/oder bestimmte Nutzer:innen bzw. bestimmte Nutzungszwecke privilegieren.

Die Wahl des Lizenzmodells kann auch davon abhängen, welcher Kategorie der Inhalt zugehört, der frei zugänglich gemacht werden soll. So können die Kosten für Rechtklä rung und -erwerb unterschiedlich hoch ausfallen, je nachdem, wie umfangreich die Nutzung gestattet wird. Wenn das ZDF Eigenproduktionen ohne Fremdmaterial lizenzieren möchte, sollte es möglichst weitreichende Lizenzen in Betracht ziehen. Fremdmaterial lässt sich hingegen womöglich nur dann zur Verfügung stellen, wenn die Lizenzen weniger weitreichend sind – sei es, weil die Lizenzgeber:innen sehr offenen Lizenzen aus prinzipiellen Erwägungen nicht zustimmen oder weil sie im Gegenzug eine Gebühr verlangen, die zu erbringen das ZDF finanziell nicht im Stande ist. Auch mit derartigen, beschränkteren Lizenzen kann das ZDF seinem öffentlichen Bildungsauftrag Rechnung tragen. In jedem Fall muss beachtet werden, dass die Rechteeinräumung bei der freien Lizenzierung fremder Inhalte nur gegen eine angemessene Vergütung im Sinne des § 32 UrhG erfolgen darf. Dafür müsste das ZDF ein entsprechendes Budget einplanen.

Eine praktische Herausforderung beim Erwerb der für die Erteilung freier Lizenzen erforderlichen Nutzungsrechte besteht darin, dass sich bei diesen Lizenzen nicht nachhalten lässt, wie oft und auf welche Weise Dritte Inhalte nachnutzen und welche Reichweite sie dabei erzielen. Eine nutzungsbasierte Vergütung von Nachnutzungen ist bei freien Lizenzen also nicht möglich. Schon die Erstvergütung muss diese Nachnutzungen auf eine Weise erfassen, dass die Vergütung insgesamt angemessen ist im Sinne des § 32 UrhG. Dies zu berechnen, ist komplex, wenn unklar ist, welche Nutzungen tatsächlich stattfinden. Zu beachten ist zudem, dass das ZDF etwaige Vergütungen, die es Urheber:innen für Nachnutzungen entrichten müsste, nicht durch Lizenzvereinbarungen mit Dritten refinanzieren könnte; die Dritten dürfen kostenlos nutzen.

Die (individuell zu vereinbarende) Erstvergütung fällt in Deutschland traditionell vergleichsweise hoch aus. Sie deckt auch unwesentliche Nebennutzungen ab.³⁴⁹ Urheber:innen werden daher in geringerem Umfang an den wirtschaftlichen Risiken von Produktionen beteiligt als anderswo, und Sender müssen Verwertungsgesellschaften nicht kleinteilig über alle Nachnutzungen informieren. Gegebenenfalls könnte eine Weitergabe unter freier Lizenz als unwesentliche Nebennutzung verstanden werden.

³⁴⁹ ARD/ZDF, Zum Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Anpassung des Urheberrechts an die Erfordernisse des digitalen Binnenmarktes des BMJV, 2020, S. 14.

Neben möglichen vertraglichen Nachvergütungsansprüchen hat der Urheber nach § 32a Abs. 1 S. 1 UrhG grundsätzlich einen zusätzlichen gesetzlichen Nachvergütungsanspruch, wenn die Erstvergütung in einem auffälligen Missverhältnis zu den Erträgen und Vorteilen aus der Nutzung des Werkes steht. Der Anspruch ist unverzichtbar (§ 32a Abs. 3 S. 1 UrhG). § 32a Abs. 3 S. 3 UrhG bestimmt aber, dass die Urheber:in unentgeltlich ein einfaches Nutzungsrecht für jedermann einräumen kann. Die Regelung stellt klar, dass Inhalte offen vertrieben werden können, ohne dass sich Nutzer:innen im Nachhinein Vergütungsansprüchen von Urheber:innen ausgesetzt sehen.³⁵⁰ Das ZDF könnte sich diese Vorschrift zunutze machen. Dafür müsste es zu erwartende Widerstände der Urheber:innen, Mitwirkenden und Produzent:innen aus dem Weg räumen. Es müsste Auftragnehmer:innen dazu veranlassen, einfache Nutzungsrechte für jedermann einzuräumen. Zugleich müsste das ZDF schuldvertraglich sicherstellen, dass es zunächst – jedenfalls bis einschließlich zu dem Zeitpunkt, an dem der betreffende Inhalt erstmalig ausgestrahlt wird – exklusiven Zugriff auf den Inhalt hat. Das Exklusivrecht würde zugleich die Basis für die (angemessene) Entlohnung der Auftragnehmer:in bilden.

Insgesamt gilt, dass das deutsche System freie Lizenzen prinzipiell akkommodieren kann, auch wenn dies mit Herausforderungen verbunden ist. In anderen Ländern ist die Lage noch komplexer. In Frankreich etwa existiert beispielsweise eine Branchenvereinbarung über Vertragspraktiken zwischen Drehbuchautor:innen und Spielfilmproduzent:innen.³⁵¹ Rechteinhaber:innen erhalten von den Fernsehsendern eine direkte Vergütung nur für die Erstnutzung.³⁵² Die Folgevergütungen werden in Form von Pauschalen an die jeweils zuständige Verwertungsgesellschaft ausgezahlt, die diese wiederum möglichst nutzungsgerecht an die betroffenen Rechteinhaber:innen verteilt.³⁵³ Damit die Verwertungsgesellschaften die Einnahmen möglichst nutzungsgerecht verteilen können, müssen die Sender ihnen umfangreiche Informationen über ihre Nutzungen zukommen lassen. Dies ist nicht möglich, wenn Inhalte unter freien Lizenzen lizenziert werden, weil die Sender dann selbst nicht wissen, wer welche Nutzungen tätigt.

Auch bei Konzeption und Gestaltung der freien Lizenzen für die Inhalte müsste das ZDF natürlich die Vorgaben aus dem Medienstaatsvertrag sowie beihilfe- und wettbewerbsrechtliche Vorgaben mitdenken.³⁵⁴ Dazu ist zu beachten, dass § 40 Abs. 1 MStV nach dem Reformstaatsvertrag künftig „die Lizenzierung von Inhalten an Dritte“ explizit als ein Beispiel einer kommerziellen Tätigkeit benennen soll. Wegen der allgemeinen Formulierung sollen wohl auch freie Lizenzen der Vorschrift unterfallen. Wie bei der Lizenzierung von Software gilt aber auch für die Lizenzierung von Inhalten, dass Lizenzen, die allen

³⁵⁰ BT-Drs. 16/1828, S. 25. Dazu auch *Schricker/Haedicke/Peifer*, UrhG, § 32 Rn. 43, § 32a Rn. 16, 35.

³⁵¹ Accord interprofessionnel sur les contractuelles entre auteurs scénaristes et producteurs de fiction, https://www.sacd.fr/sites/default/files/accord_interprofessionnel_22_03_2023.pdf. Dazu *Lacourt et al.*, Faire Vergütung für audiovisuelle Urheber und ausübende Künstler in Lizenzvereinbarungen, 2023, S. 74 f.; *Benhamou & Peltier*, culture études, 2007-6, 1, 4.

³⁵² ARD/ZDF, Zum Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Anpassung des Urheberrechts an die Erfordernisse des digitalen Binnenmarktes des BMJV, 2020, S. 14.

³⁵³ *Ebd.*

³⁵⁴ Dazu auch oben unter „Software“.

Dritten die Nutzung zu gleichen Bedingungen ermöglichen und nicht auf ein konkretes Unternehmen zugeschnitten sind, keine einzelnen Dritten bevorzugen und damit nicht zu einer Marktverzerrung führen, wie sie § 40 Abs. 1 MStV verhindern möchte. Auch eine freie Lizenzierung kann damit eine Lizenzierung unter Marktbedingungen im Sinne des § 40 Abs. 1 MStV sein.

4.2.2.1 Creative-Commons-Lizenzen

CC-Lizenzen bieten dem ZDF einige Vorteile. Sie sind international bekannt und vielfach erprobt; zu manchen Aspekten haben Gerichte auch Urteile erlassen.³⁵⁵ Ihre Verwendung ist also vergleichsweise rechtssicher. Zudem erfordert etwa die Wikipedia die Verwendung von CC-Lizenzen.³⁵⁶ Wenn sich das ZDF CC-Lizenzen bedient, macht es seine Inhalte also kompatibel mit großen Inhalte-Repositoryn, die für eine Verbreitung zentral sind und zugleich den Werten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in besonderer Weise entsprechen.

Die verschiedenen Lizenztypen ermöglichen es in gewissem Umfang, den Bedürfnissen des Einzelfalls Rechnung zu tragen. Sie unterscheiden sich vor allem darin, ob sie die Bearbeitung und Kommerzialisierung gestatten, und ob die Nutzer:in den Namen der Urheber:in nennen muss. Vervielfältigung und Zurverfügungstellung, sei es in Form der öffentlichen Zugänglichmachung (§ 19a UrhG) oder der Sendung (§ 20 UrhG), sind stets erlaubt. Rechteinhaber:innen können die folgenden Merkmale einzeln oder kumulativ verwenden:

- BY: attribution (Namensnennung): der Name der Urheber:in ist zu nennen;
- ND: no derivatives (keine Bearbeitung): das Werk darf nicht verändert werden;
- SA: share alike (Weitergabe unter gleichen Bedingungen): wird das Werk bearbeitet, muss das neue Werk unter der gleichen Lizenz verwertet werden;
- NC: non-commercial (nicht-kommerziell): das Werk darf nur zu nicht-kommerziellen Zwecken verwertet werden.

Die strengste Form einer CC-Lizenz ist die CC-BY-(NC-)ND-Lizenz, bei der lediglich die – ggf. kommerzielle – Weitergabe gestattet ist. Ist zusätzlich auch eine Veränderung gestattet und muss bei der Weiterverwertung der gleiche Lizenztyp verwendet werden, kann es sich um eine CC-BY-SA- oder um eine CC-BY-NC-SA-Lizenz handeln, je nachdem, ob eine kommerzielle Nutzung erlaubt ist oder nicht. Noch weitergehend ist die CC-BY-Lizenz. Sie gestattet es Nutzer:innen, Werke umzugestalten, ohne dass sie diese anschließend unter der gleichen CC-Lizenz verwerten müssen. Auch können Rechteinhaber:innen die Lizenz auf nichtkommerzielle Nutzungen beschränken (CC-BY-NC-Lizenz). Die weitgehendste Lizenz, die CC-Zero-Lizenz, erlaubt die Weitergabe, Bearbeitung und kommerzielle Nutzung, ohne dass hierfür derselbe Lizenztyp verwendet werden muss, und erfordert keine Namensnennung.

³⁵⁵ Vgl. nur LG Berlin, MMR 2011, 763; OLG Köln, GRUR 2015, 167; LG München I, ZUM 2015, 827; OLG Köln, ZUM 2018, 621; OLG Frankfurt a.M., ZUM-RD 2020, 443.

³⁵⁶ https://de.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Wikimedia_Deutschland/Brosch%C3%BCre_CC-Lizenzen#Unter_welcher_CC-Lizenz_stehen_Wikipedia-Inhalte.

Das Recht auf Namensnennung (BY) ist ein zentrales Urheberpersönlichkeitsrecht (§ 13 UrhG). Von der Pflicht, die Namen der Urheber:innen zu nennen, sollte das ZDF Nutzer:innen daher nicht entbinden. Zur Förderung des öffentlichen Diskurses und in Erfüllung seines Bildungsauftrags sollte das ZDF aber Bearbeitungen erlauben und also keine ND-Lizenz wählen. Die Möglichkeit zur (kreativen) Umgestaltung ermöglicht den Nutzer:innen eine aktive Teilhabe, kreative Auseinandersetzung sowie Mitgestaltung und Fortentwicklung von Inhalten. Damit könnte das ZDF den Digital Public Value seiner Inhalte in besonderer Weise fördern. Dabei könnte es verlangen, dass Nutzer:innen die geänderten Inhalte im Anschluss unter den gleichen Lizenzbedingungen verwenden (SA). Dadurch würde es den Nutzer:innen eine zusätzliche Beschränkung auferlegen, welche den Wert der Inhalte für kommerzielle Zwecke limitiert. Zugleich könnte es so aber sicherstellen, dass auch Produkte, die in Auseinandersetzung mit den Inhalten des ZDF entstanden sind, der Öffentlichkeit frei zur Verfügung stehen. Zugleich würde die Wahl einer solchen Lizenz sicherstellen, dass Inhalte weiterhin dem ZDF als Quelle zurechenbar sind, was zugleich die Analyse ihrer Verbreitung unterstützen und die Messbarkeit des damit verbundenen Digital Public Value erlauben würde. Nicht zuletzt würde es auch die Veröffentlichung von Inhalten auf Wikipedia ermöglichen. Wikipedia schreibt vor, dass Inhalte regelmäßig unter einer CC-BY-SA-Lizenz zur Verfügung gestellt werden müssen. Rechteinhaber:innen müssen also grundsätzlich die Möglichkeit gewähren, Inhalte auch kommerziell zu nutzen.³⁵⁷

Auf Wikipedia findet sich auch eine „Wunschliste“, die öffentlich-rechtliche Inhalte nennt, welche Benutzer:innen von Wikipedia als besonders relevant und geeignet für eine freie Lizenzierung ansehen.³⁵⁸ Darunter finden sich neben historischen (Eigen-)Produktionen (teilweise von vor 1966) insbesondere bildungsrelevante Inhalte, von denen viele öffentlich-rechtliche Eigenproduktionen sind, etwa „Terra X“ einschließlich „Deutschland von oben“ (ZDF). Auch Standbilder sowie Bilder von Moderator:innen werden dort als Desiderat genannt. Die Liste könnte als Orientierungshilfe dienen, um Arten von Inhalten zu identifizieren, für die sich das ZDF vorrangig um freie Lizenzen bemühen könnte (insbesondere im Hinblick auf Neuproduktionen, aber ggf. auch bereits produzierte Folgen/Sendungen). Gerade Portraits von Moderator:innen ließen sich sicher leicht unter einer CC-Lizenz zur Verfügung stellen, wenn das ZDF dafür sorgen würde, dass die erforderlichen Rechte bei einem Fotoshooting standardisiert erworben werden.

Derzeit bietet das ZDF Videos von „Terra Xplain Commons“ zumeist unter einer CC-BY Lizenz an, teilweise aber auch unter einer CC-BY-SA. Gleiches gilt für die unter CC-BY(-SA) lizenzierten Videos von ZDFtivi, die bildungsrelevante Themen erklären und sich etwa Umwelt und Klima widmen.³⁵⁹ Das ZDF könnte überlegen, künftig eine einheitliche Strategie zu wählen.

³⁵⁷ https://de.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Wikimedia_Deutschland/Brosch%C3%BCre_CC-Lizenzen#Unter_welcher_CC-Lizenz_stehen_Wikipedia-Inhalte. Für Quellen ist auch der Upload unter CC-BY-SA-ND zulässig.

³⁵⁸ https://de.wikipedia.org/wiki/Benutzer:Kurt_Jansson/%C3%96R.

³⁵⁹ <https://www.zdf.de/kinder/cc-lizenzen>.

Im Lichte des besonderen öffentlich-rechtlichen Auftrags, dem das ZDF unterliegt, muss es insbesondere entscheiden, ob es auch kommerzielle Nutzungen ermöglichen möchte oder nicht (NC). Dies zu tun, wäre de facto ein Kooperationsangebot an private Medienanbieter. Kooperationen sind ein wichtiges Vehikel, um die Position privater Medienanbieter und damit letztlich den Medienstandort Deutschland zu stärken. Dies erkennt die MPK ausdrücklich an, wenn sie das ZDF über den ReformStV zu Kooperationen mit privaten Medienanbietern anhalten will (§ 30d Abs. 2 MStV-E). Auch der Zukunftsrat hat darauf hingewiesen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk dazu beitragen kann, die Krise des Geschäftsmodells privater Medienanbieter abzuschwächen, wenn er ihnen faire Kooperationsmöglichkeiten unterbreitet.³⁶⁰

Etwaige Kannibalisierungseffekte, die durch kommerzielle Nutzungen marktmächtiger Unternehmen (wie etwa jenen der Plattformökonomie) entstehen könnten,³⁶¹ wären zu verschmerzen, denn es steht nicht zu befürchten, dass diese Nutzungen die Marktmacht jener Unternehmen weiter verfestigen wird. Im Gegenteil: Es sind vor allem kleinere Marktteilnehmer:innen, die aufgrund ihrer geringeren Ressourcen deutlich schwerer als marktmächtige Unternehmen an Beiträge, aber auch an Rohmaterialien und -daten gelangen. Ihnen würde es das ZDF erleichtern, ihr Innovationspotenzial auszuschöpfen, wenn es kommerzielle Nutzungen nicht ausschließen würde. Dafür müsste es in Kauf nehmen, dass sich auch marktmächtige Unternehmen des zur Verfügung gestellten Materials bedienen könnten. Eine Unterscheidung nach der Marktmacht der Nutzer:innen lässt sich über CC-Lizenzen nicht realisieren, zudem würde sie beihilferechtliche Probleme aufwerfen.³⁶² Allenfalls könnte das ZDF überlegen, die Kommerzialisierung weniger attraktiv zu machen und Kannibalisierungseffekten vorzubeugen, indem es das SA-Attribut verwendet. Unternehmen müssten dann ihre Produkte ebenfalls unter einer CC-BY-SA-Lizenz veröffentlichen.³⁶³

4.2.2.2 Eigene Lizenzen

Statt CC-Lizenzen zu verwenden, könnte das ZDF eigene Lizenzmodelle entwerfen. Eine solche eigene Lizenz könnte das ZDF so ausgestalten, dass es seinem öffentlich-rechtlichen Auftrag in besonderer Weise Rechnung tragen kann. Die Auseinandersetzung mit diesen Fragen ist den öffentlich-rechtlichen Sendern nicht neu. Beispielsweise hat die Arbeitsgemeinschaft Creative Commons der ARD 2014 einen Bericht veröffentlicht, in dem sie Möglichkeiten und Grenzen der Verwendung von CC-Lizenzen für ARD-Inhalte beleuchtet hat. Die Arbeitsgemeinschaft kam zu dem Ergebnis, dass der Einsatz von CC-Lizenzen (insbesondere eine BY-NC-ND Lizenz) den Bedürfnissen der ARD genüge; sie riet daher von der Schaffung eigener Lizenzen ab.³⁶⁴

³⁶⁰ Zukunftsrat, Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. , 2024, S. 36.

³⁶¹ Vgl. Dobusch, Endlich Creative Commons im öffentlich-rechtlichen Rundfunk?, iRights.info, 2014.

³⁶² Siehe dazu auch oben in den einleitenden Absätzen unter 2.

³⁶³ Vgl. ZDF-Fernsehrat, Creative Commons Lizenzen, 2024, S. 6 f.

³⁶⁴ Vgl. AG „Creative Commons“, Creative Commons in der ARD, 2014, S.12.

Seither haben sich die Kommunikationsbedingungen weiter verändert. Die digitale Mediennutzung hat im Bildungsbereich ganz erheblich zugenommen, Bildungseinrichtungen sind aber sehr verunsichert, in welchem Umfang sie urheberrechtlich geschützte Inhalte im Unterrichtskontext zugänglich machen dürfen. Zudem gestattet § 60a Abs. 1 UrhG nur die Nutzung von bis zu 15 Prozent eines Werkes. Zu Bildungszwecken kann es aber durchaus sinnvoll, bisweilen sogar erforderlich sein, komplette Sendungen zu zeigen. Um Rechtsunsicherheiten zu verringern und den Digital Public Value der eigenen Inhalte zu steigern, könnte das ZDF – ggf. gemeinsam mit der ARD – überlegen, eine „Bildungslizenz“ oder „Nachrichtenlizenz“ zu schaffen, die auf bildungs- bzw. informationsrelevante Inhalte zugeschnitten ist und eine besonders freie Nutzung gestattet, soweit diese Bildungs- respektive Informationszwecken dient. Berechtigte einer solchen Lizenz könnten etwa Bildungseinrichtungen im Sinne des § 60a Abs. 4 UrhG, Forschungsorganisationen im Sinne des § 60d Abs. 2 S. 2 UrhG und/oder Kulturerbe-Einrichtungen im Sinne des § 60d Abs. 3 Nr. 1 UrhG sein. Um Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen bildungs- bzw. informationsrelevanten Inhalten und Inhalten zu vermeiden, die vorwiegend Unterhaltungszwecken dienen, könnte das ZDF Inhalte bestimmter Marken (etwa der Terra-X-Familie) zum Gegenstand der Lizenz machen.

Rechteinhaber:innen könnten leichter zu überzeugen sein, dem ZDF Rechte für Nutzungszwecke einzuräumen, die nicht kommerziell getrieben sind und zugleich einen erheblichen Beitrag zur öffentlichen (Meinungs-)Bildung leisten. Natürlich würde die Einführung neben dem Einsatz finanzieller Mittel auch Überzeugungsarbeit und PR-Anstrengungen erfordern, um sie am Markt bekannt zu machen.

Als Beispiel für eine solche „Bildungslizenz“ könnte die Lizenz der Educational Recording Agency³⁶⁵ dienen. Die Agentur vertritt neben der BBC und anderen Fernseh- und Radiosendern auch Regisseur:innen, Autor:innen, Komponist:innen, Bildschaffende und Künstler:innen, die es teilnehmenden Bildungseinrichtungen in Großbritannien erlauben, ganze Fernseh- und Radiosendungen zu Bildungszwecken zu vervielfältigen, auf Dauer zu speichern und im Unterricht zu zeigen. Die Bildungseinrichtungen haben damit einen einzigen Ansprechpartner und können ihren Mitarbeiter:innen rechtssicher die Nutzung urheberrechtlich geschützten Materials gestatten. Sollte das ZDF, gegebenenfalls gemeinsam mit anderen, eine solche Lizenz aufsetzen, sollte es überlegen, auch Bearbeitungen zu Bildungszwecken zu gestatten, damit Schüler:innen und Student:innen sich kreativ mit den Inhalten auseinandersetzen können.

In Großbritannien gibt es daneben auch die „BBC Creative Archive License“³⁶⁶. Diese Lizenz hat die Creative Archive Licence Group, bestehend aus BBC, British Film Institute, Channel 4 und Open University, konzipiert. Die BBC hat sie für ein Pilotprojekt genutzt, mit dem sie in den Jahren 2005 und 2006 über 500 Inhalte von zeithistorischem Interesse lizenziert hat. Die Lizenz orientiert sich an den CC-Lizenzen. Sie beinhaltet aber auch Elemente, die auf die besonderen Bedürfnisse öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten zugeschnitten sind. So sind Nutzungen nur in Großbritannien erlaubt („UK-

³⁶⁵ <https://era.org.uk/the-licence/>.

³⁶⁶ <https://www.bbc.co.uk/creativearchive/>.

only“)³⁶⁷. Zudem dürfen Inhalte oder deren Bearbeitungen nicht in einer Weise verwendet werden, die suggerieren, dass die Rechteinhaber:in diese unterstützt oder billigt („No Endorsement“).³⁶⁸ Bis heute können archivarische Inhalte innerhalb Großbritanniens unter Verwendung der „BBC Creative Archive License“ über das British Film Institute, Open University und Teachers TV heruntergeladen und genutzt werden.³⁶⁹ Material der BBC selbst ist nicht mehr unter der „BBC Creative Archive License“ abrufbar.³⁷⁰

Theoretisch denkbar erscheint es auch, dass das ZDF eigene Lizenzen aufsetzt, die so ausgestaltet sind, dass keine Kannibalisierungseffekte entstehen, sondern nur gewünschte Formen kommerzieller Nutzung durch kleinere Marktteilnehmer:innen ermöglichen. Inhalte, die unter einer solchen Lizenz verbreitet werden würden, würden allerdings eine deutlich geringere Reichweite erzielen als jene, die mit einer CC-BY-SA-Lizenz versehen sind, weil sie nicht in die Wikipedia eingespielt werden könnten. Zudem könnte eine solche Einschränkung beihilfe- und vergaberechtlichen Vorschriften widersprechen.³⁷¹

³⁶⁷ <https://www.bbc.co.uk/creativearchive/faqs.shtml>.

³⁶⁸ https://www.bbc.co.uk/creativearchive/licence/full_licence.shtml

³⁶⁹ <https://www.bbc.co.uk/creativearchive/index.shtml>.

³⁷⁰ https://www.bbc.co.uk/creativearchive/faqs.shtml#bbc_clips.

³⁷¹ Dazu oben unter § 2.

§ 5 DPV-KOMPASS

Christina Elmer

Das ZDF kann im digitalen Raum Public-Value-Potenziale heben, die weit über die Effekte seiner derzeitigen Aktivitäten auf eigenen und externen Plattformen hinausreichen. Wie die Analyse aus den vorherigen Kapiteln zeigt, wäre ein höherer Digital Public Value (DPV) durch unterschiedliche Maßnahmen denkbar: Das ZDF könnte sich zum Beispiel stärker als Enabler im Marktgeschehen einbringen³⁷², es könnte noch wertvollere Diskursräume ermöglichen³⁷³ und Inhalte wie auch Software offen zur Weiternutzung anbieten³⁷⁴. Die Umsetzung dieser Empfehlungen ist mit teils erheblichen Kosten verbunden – und manche erfordern eine Erweiterung der medienrechtlichen und -politischen Rahmenbedingungen. Daher ist es wichtig, die Maßnahmen in ihrer Wirkung zu bewerten und zu priorisieren. Der hier skizzierte DPV-Kompass bietet dafür einen konzeptionellen Rahmen.



Abbildung: Die vier Ebenen des ZDF KOMPASS und Dimensionen einer an Digital Public Value orientierten Qualitätsmessung

³⁷² Siehe oben § 2.

³⁷³ Siehe oben § 3.

³⁷⁴ Siehe oben § 4.

Ausgangspunkt ist der „Kompass für Qualität im ZDF“³⁷⁵. Er konkretisiert die Messung staatsvertraglich geforderter Programmleistungen des ZDF und bietet Orientierung zur Frage, wie entsprechende programmliche Ziele erreicht werden können. Der DPV-Kompass adressiert demgegenüber nicht primär Programminhalte, sondern bietet ein Framework, um das DPV-Potenzial diverser ZDF-Angebote, etwa auch technologischer Werkzeuge zu ermitteln und zu bewerten. Wie der „Kompass für Qualität“ unterscheidet auch der DPV-Kompass dafür die vier Qualitätsdimensionen Nutzung, Qualität, Wirkung und Akzeptanz. Diese sind mit konkreten Ausprägungen verknüpft – etwa die Dimension der Nutzung mit Metriken wie Reichweite, Sehvolumen und Visits auf eigenen wie auch externen Plattformen.

Der Analyse dieses Gutachtens folgend werden im DPV-Kompass nicht allein die direkten und vermittelten Effekte betrachtet, sondern auch solche, die potenziell das gesamte Kommunikationsnetzwerk im Digitalen positiv beeinflussen können. Es geht also nicht nur darum, wie erfolgreich das ZDF auf seinen eigenen Plattformen ist – sondern auch um die Frage, ob es mit seinen Aktivitäten die digitale Öffentlichkeit verbessert, die Meinungsvielfalt stärkt und mehr demokratische Teilhabe ermöglicht.

Der DPV-Kompass basiert auf etablierten Metriken und Methoden, wie sie die ZDF-Medienforschung bereits verwendet. Ergänzend schlagen wir weitere Metriken vor, die vor allem für die Messung indirekter Netzwerkeffekte aussagekräftig sind – etwa für die Nutzung offener Software, für Brancheneffekte oder gesellschaftliche Diskurse und Teilhabe. Natürlich lassen sich Effekte, die indirekt sind oder erst im Gesamtnetzwerk auftreten, nicht umfassend und exakt quantifizieren. Gleichwohl sind auch für eine evidenzbasierte Annäherung oftmals aufwändige, methodisch anspruchsvolle Studien notwendig. Das ZDF könnte diese Untersuchungen selbst durchführen, etablierte Instrumente wie ZDFmitreden dafür nutzen oder spezifische (und möglichst langfristig angelegte) Kooperationen mit Forschungseinrichtungen eingehen.

Das folgende Konzept bietet Anregungen dazu, wie eine Qualitätsmessung aussehen könnte, die einem weitreichenden Verständnis von Digital Public Value folgt. Das bestehende Methodenset könnte anschließend um ausgewählte Metriken erweitert werden, die insbesondere eine Evaluation derjenigen Effekte ermöglichen, die das ZDF mit seinen Aktivitäten nicht direkt, sondern vermittelt oder erst im Netzwerk erzielt. Derartige Effekte zu messen, beschreiben auch Hölzig, Stark und Künstle³⁷⁶ in ihrem Abschlussbericht im Dezember 2024 als möglich: „Insgesamt gesehen ist die Datenlage jedoch günstig, um Leistungen im Hinblick auf eine funktionierende demokratische Gesellschaft zu beziffern. Was man dazu benötigt, ist eine Operationalisierung.“

Das Ergebnis einer solchen Operationalisierung wäre ein erweitertes Methodenset, das möglichst alle vier Qualitätsebenen abdeckt, jedoch nicht zu komplex ist und laufend auf seinen orientierenden Nutzwert hin überprüft werden sollte. Case Studies, gerade auch zu kontroversen ZDF-Formaten und ihren Effekten wären für das weitere methodische

³⁷⁵ Vgl. ZDF, Ein Kompass für Qualität im ZDF, 2024b.

³⁷⁶ Vgl. Hölzig/Stark/Künstle, Abschlussbericht der Sachverständigen des Fernseh Rates zur Messung von Programmqualität im Rahmen von Selbstverpflichtungserklärung und ZDF KOMPASS, 2024, S. 4.

Vorgehen zu empfehlen. Auch sollten internationale Erfahrungswerte kontinuierlich gezielt eingebunden werden, wie es das ZDF bereits bei der Ausarbeitung des „Kompass für Qualität“ gehandhabt hat. Dafür wurden 2022 Experten des niederländischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks NPO konsultiert sowie der britischen BBC, deren RQIV-Framework (reach, quality, impact, value for money)³⁷⁷ lange als eines der am weitesten entwickelten Modelle in diesem Bereich galt.

5.1 Nutzung

Die Dimension der Reichweite beschreibt, wie viele Individuen mit ZDF-Inhalten in Kontakt kommen. Das direkte Wirkungspotenzial dieser Inhalte kann das ZDF quantifizieren, indem es die lineare Reichweite der TV-Kanäle und die Reichweite von ZDFmediathek und ZDFheute erfasst. Die erforderlichen Daten werden derzeit bereits erhoben. Das ZDF kann sie substanziell um weitere Indikatoren anreichern, etwa durch eine Steigerung der Loginquote. Schwieriger sind vermittelte Effekte zu messen, denn hier ist das ZDF auf Nutzungsdaten angewiesen, die externe Akteure erheben – etwa, wenn offene Inhalte auf Websites außerhalb der ZDF-Plattformen oder in geschlossenen Nutzungskontexten wie Bildungsplattformen eingebunden werden. Die externen Akteure müssten diese Daten in möglichst einheitlichen Formaten an das ZDF übermitteln, damit eine Vergleichbarkeit der Nutzungsdaten unterschiedlicher digitaler Angebote gegeben ist.

Das ZDF kann die Reichweite seiner Inhalte auch dadurch erhöhen, dass es sie für die Nutzung durch Dritte öffnet³⁷⁸. Welche Reichweite es damit generiert, lässt sich aktuell nur erfassen, wenn die Dritten den vom ZDF entwickelten Embedplayer für die Einbettung der Beiträge verwenden. Es wäre ratsam, technische Lösungen zu entwickeln, die Nutzungen datenschutzkonform auch dann nachhalten, wenn Inhalte heruntergeladen und ohne den Embedplayer des ZDF auf anderen Websites zur Verfügung gestellt werden. Eine Anregung könnte die von der Verwertungsgesellschaft WORT (VG WORT) verwendete Reichweitenmessung anhand von Zählpixeln bieten, die unabhängig vom ausgespielten Format erfolgt und damit anschlussfähiger wird für Dritte, die ihre Angebote mit ZDF-Inhalten anreichern möchten.

Bei allen Bemühungen sollte aber nicht der Eindruck entstehen, die Nutzung offener Inhalte und offener Software könne lückenlos erfasst werden. Es liegt in der Natur dieser Offenheit, eine Verwendung von ZDF-Erzeugnissen auch in Umfeldern zu unterstützen, die sich einer direkten Evaluation entziehen. Werden offene Inhalte zum Beispiel im Schulunterricht oder in Museen gezeigt, erfährt das ZDF nur dann, wie viele Personen den Inhalt gezeigt bekommen haben, wenn die Dritten dem ZDF darüber Angaben machen. Derartige Netzwerkeffekte können über die Zahl der Downloads offener Inhalte nur grob geschätzt werden, ihre Quantifizierung ist aber essenziell, um den Erfolg einer Lizenzierung weiterer ZDF-Inhalte evaluieren zu können. Um dies zu ermöglichen, könnte das ZDF für zum Download angebotene Beiträge zumindest einen einheitlichen

³⁷⁷ Vgl. *Day/Kenny*, Public value: measuring the performance of public institutions, 2010, S. 96-103.

³⁷⁸ Siehe oben § 4.

digitalen Erhebungsbogen zur Verfügung stellen, der die Abfrage bestimmter Nutzungsdaten auf freiwilliger Basis ermöglicht. Sollte es sich für die Schaffung einer „Bildungslizenz“ (siehe Kapitel „Offenheit als Default“) entscheiden, könnte es die Lizenzpartner unter Umständen sogar vertraglich dazu verpflichten, entsprechende Angaben zu machen.

Nutzung Exemplarische Metriken		Quelle
direkt	Lineare Reichweite der TV-Kanäle: absolute Zuschauerzahlen und Marktanteile	AGF-Panel/GfK
	Reichweite der ZDF-Plattformen (ZDFmediathek, ZDFheute...): Unique User, Visits und Views	ZDF-Daten, Piano Analytics
vermittelt	Drittplattform-Reichweite: Unique User und Views von ZDF-Beiträgen auf Plattformen wie YouTube, Facebook, Instagram, TikTok und X	Daten externer Plattformen
	Views offener ZDF-Inhalte über eigenen Embedplayer, der auf anderen Websites unmittelbar eingebettet wird	Messpixel im ZDF-Embedplayer
	Views offener ZDF-Inhalte, die heruntergeladen oder gespeichert und auf anderen Websites verwendet werden (etwa Wikipedia)	bereitgestellte Analytics-Daten
Netzwerk	Downloads offener ZDF-Inhalte (Potenzial einer weiteren Nutzung in anderen Kontexten)	ZDF-Daten
	Views offener ZDF-Inhalte, die heruntergeladen oder gespeichert und in anderen Kontexten verwendet werden (etwa Museen, Bildungseinrichtungen)	externe Angaben, ggf. Zählpixel bei Online-Angeboten

5.2 Qualität

Damit ZDF-Inhalte positiv in die Gesellschaft hineinwirken, sollten sie hohen qualitativen Ansprüchen genügen. Diese drücken sich einerseits über das Programm selbst aus, etwa die Darstellung von Vielfalt und die Zugänglichkeit der Inhalte. Messbar ist die Qualität jedoch auch über die Attribute, die dem ZDF von der Gesellschaft zugeschrieben werden – die Relevanz des Programms gehört dazu, aber auch Kompetenzen und Glaubwürdigkeit. Nicht zuletzt gehört zum Auftrag des ZDF auch, eine positive Branchenwirkung zu entfalten und das Mediensystem in einem übergreifenden Sinne zu stärken.

Die genannten Qualitätsmerkmale zu analysieren, erfordert ebenfalls vielschichtige Methoden. Direkte Effekte lassen sich über Befragungen zur Wahrnehmung der ZDF-Angebote messen, wie sie die ZDF-Medienforschung bereits etwa im Rahmen von ZDFmitreden durchführt. Um die Diversität der eigenen Inhalte zu evaluieren, verwenden einzelne ZDF-Programmbereiche zudem KI-Werkzeuge, die das Portfolio clustern und auf blinde Flecken hinweisen können. Auch die Metriken, die das ZDF für die Empfehlungssysteme der ZDFmediathek konzipiert und optimiert hat, ermöglichen eine Messung direkt wirksamer Qualitätsmerkmale – in diesem Fall nicht auf einzelne Inhalte bezogen, sondern auf Angebote in der ZDFmediathek.

Einige der etablierten Methoden zur Qualitätsmessung ließen sich auch auf Drittplattformen anwenden, wenn das ZDF Zugang zu Daten erhält. Etwa könnte das ZDF seine Inhalte, die auf externen Plattformen zugänglich gemacht werden, Clustering-Analysen unterziehen, um zu untersuchen, ob sich die Programmvierfalt auch in der dortigen Nutzung abbildet. Überdies könnte es gezielt erforschen, wie sichtbar ZDF-Inhalte zu aktuellen gesellschaftlichen Debatten auf Drittplattformen sind und welche Interaktionsraten sie erreichen. Detaillierte Nutzungsdaten der Plattformen wären dafür grundlegend. Sie sollten in einem systematischen Untersuchungsdesign erfasst und mit weiteren Metriken zusammengeführt werden, etwa zur Qualität und Intensität der Diskussionen im direkten Umfeld der Beiträge.

Auch Netzwerkeffekte wären mit spezifischen Untersuchungsdesigns zu evaluieren. So könnte die Branchenwirkung des ZDF durch Marktanalysen betrachtet werden. Auch auf die generelle Wahrnehmung von Qualitätsmedien in der Gesellschaft und die Sichtbarkeit marginalisierter Gruppen im medialen Diskurs könnten sich qualitativ hochwertige ZDF-Aktivitäten indirekt positiv auswirken. Diese Effekte lassen sich zwar nicht exakt quantifizieren und eindeutig auf einzelne ZDF-Inhalte zurückführen. Sie sind für den öffentlich-rechtlichen Auftrag allerdings von hoher Relevanz und insofern auch für den DPV-Kompass wichtige Leitmarken.

Qualität Exemplarische Metriken		Quelle
direkt	Wahrnehmung der ZDF-Angebote als gesellschaftlich relevant, glaubwürdig, kompetent und qualitativ hochwertig	ZDF-Medienforschung (ZDFmitreden, weitere Surveys, Befragungen)
	Kennzahlen zur Vielfalt der ZDF-Inhalte und Darstellungsformen	Portfolio Clustering Analysen
	Bewertung der Zugänglichkeit und Barrierefreiheit der ZDF-Angebote	Analysen, Audits
	Empfehlungssysteme der ZDFmediathek: Coverage, Novelty, Diversity, Popularity und Serendipity	ZDF-Daten
vermittelt	Sichtbarkeit und Nutzung von ZDF-Angeboten zu aktuellen gesellschaftlichen Debatten auf Drittplattformen	Daten externer Plattformen, eigene Analyse
	Kennzahlen zur Vielfalt der ZDF-Inhalte und Darstellungsformen auf Drittplattformen	Portfolio Clustering Analysen
Netzwerk	Brancheneffekte: Analyse positiver Effekte der ZDF-Aktivitäten auf andere Akteure oder die Medienbranche	Spezifische Studien, Marktanalysen
	Sichtbarkeit der Perspektiven von marginalisierten gesellschaftlichen Gruppen im medialen Diskurs	Spezifische Studien (repräsentative Surveys, Inhaltsanalysen, qualitative Forschung)
	Wahrnehmung der Angebote von Qualitätsmedien als relevant, vertrauenswürdig, glaubwürdig und kompetent	Spezifische Studien (repräsentative Surveys, qualitative Forschung)

5.3 Wirkung

Gemäß dem öffentlich-rechtlichen Programmauftrag sollen ZDF-Angebote zur Bildung beitragen, Menschen informieren, beraten und unterhalten sowie Kultur vermitteln. Unmittelbar sind diese Ziele nur schwer messbar. Um die direkten Effekte zu evaluieren, wären einerseits Befragungen denkbar, wie sie ZDF (und ARD) in der Langzeitstudie Massenkommunikation³⁷⁹ bereits durchführen. Zudem führt das ZDF bereits repräsentative Befragungen³⁸⁰ durch, um Wirkungsaspekte zu den Auftragsdimensionen zu untersuchen – unter anderem mithilfe des eigenen Befragungspanels ZDFmitreden.

Zudem könnte das ZDF gezielt die Nutzung von Inhalten analysieren und vergleichen, die den Zielen aus dem Programmauftrag spezifisch zugeordnet wurden. Auf diese Weise wäre eine Analyse möglich, wie stark Inhalte der Kategorien Bildung, Information, Beratung, Unterhaltung und Kultur genutzt werden, ob sie einen jeweils ähnlichen Anteil an Kosten, Sendezeit, Reichweite und Nutzungsdauer ausmachen, oder ob es empfindliche Ungleichgewichte gibt. Eine solche Auswertung ist heute bereits möglich und könnte mithilfe aussagekräftiger Metadaten (wie sie etwa über die DataThek-Standards realisiert werden) noch weiter verfeinert werden. Gleichwohl wären ihr natürliche Grenzen gesetzt, was die Präzision und Trennschärfe der Ergebnisse angeht – schon deshalb, weil sich viele Programmformate einer vollumfassenden Kategorisierung entziehen und den Dimensionen Bildung, Information, Beratung, Unterhaltung und Kultur höchstens schwerpunktmäßig zugeordnet werden können.

Über Drittplattformen vermittelte Effekte lassen sich punktuell quantifizieren, etwa über Interaktionsfunktionen von Plattformen. Aussagekräftig wären nicht nur Metriken wie Anzahl und Art von Interaktionen, etwa von Kommentaren oder Reaktionen, sondern auch die Qualität und Intensität der Diskurse. Beide Merkmale lassen sich mit einem Mix aus quantitativen und qualitativen Methoden untersuchen. Zum Beispiel könnte das ZDF die Qualität der Diskurse an der Moderationsaktivität und der Responsivität festmachen. Hilfreich wären zudem datenbasierte Sentimentanalysen der Kommentare.

Netzwerkeffekte sind indes auch in dieser Qualitätsdimension nur mit hohem Aufwand zu quantifizieren. Das ZDF müsste spezifische Forschungsdesigns entwerfen (lassen), um Effekte in den Bereichen Bildung, Information, Beratung, Unterhaltung und Kultur zu untersuchen, die indirekt mit dem ZDF in Verbindung stehen. Empfehlenswert wäre es, diese Effekte zunächst in einem klar definierten Bereich zu evaluieren – etwa innerhalb von Bildungseinrichtungen, die offene ZDF-Inhalte verwenden. Idealerweise würde sich das ZDF nicht nur quantitativer Forschungsmethoden bedienen, sondern auch Erfahrungsberichte etwa zu Nutzer:innen-Feedbacks oder angestoßenen Debatten systematisch sammeln, um ein möglichst umfassendes Bild der direkten und indirekten Effekte zu erhalten.

³⁷⁹ Vgl. ARD/ZDF, ARD/ZDF-Massenkommunikation, 2024.

³⁸⁰ Vgl. Hölzig/Stark/Künstle, Abschlussbericht der Sachverständigen des Fernseh Rates zur Messung von Programmqualität im Rahmen von Selbstverpflichtungserklärung und ZDF KOMPASS, 2024.

Wirkung Exemplarische Metriken		Quelle
direkt	ZDF-Angebote für einzelne Wirkungsdimensionen (Bildung, Information, Unterhaltung, Kultur): Vergleich der prozentualen Anteile an den Kosten, am Programm und an der Nutzung	AGF-Panel/GfK, ZDF-Daten, Piano Analytics
	Leistungsbewertung der ZDF-Angebote (gesellschaftliche Funktionen)	Langzeitstudie Massenkommunikation (künftig: ARD/ZDF-Medienstudie)
	Tatsächliche und wahrgenommene Wirkung der ZDF-Angebote (Teilnahme an Interaktionen, Erhöhung des Wissens und Verständnisses für gesellschaftliche Themen und Diskurse)	ZDF-Medienforschung (ZDFmitreden, weitere Surveys, Befragungen)
vermittelt	Anzahl und Art der Interaktionen mit ZDF-Beiträgen Drittplattformen	Daten externer Plattformen
	Diskurs-Qualität unter ZDF-Beiträgen auf Drittplattformen: Diversity der Kommentierenden, Moderationsaktivität, Responsivität, Sentiment der Kommentare, Neutralität	Daten externer Plattformen, eigene Analyse
	Diskurs-Intensität unter ZDF-Beiträgen auf Drittplattformen: Anzahl Kommentare, mittlere Kommentarlänge, Verhältnis der Antworten zu den Toplevel-Kommentaren	Daten externer Plattformen, eigene Analyse
Netzwerk	Anzahl, Art und Reichweite von nutzergenerierten Inhalten im Netz, die sich auf ZDF-Inhalte sowie Diskurse in durch das ZDF verantwortete digitale Räume beziehen	Fallbezogene Analyse nutzergenerierter Inhalte im Netz
	Evaluation der Verwendung offener ZDF-Inhalte im Rahmen von Bildungs- und Medienangeboten / in Datensätzen für KI-Systeme	Screenings, Messpixel, Surveys
	Nutzung von im ZDF entwickelten Software-Komponenten in externen Projekten und daraus resultierende Effekte	Screenings, Forks, Hackathon-Teilnahmen
	Messbare positive Effekte in den Bereichen Kultur, Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung, auch unabhängig von konkreten ZDF-Angeboten	Spezifische Studien (repräsentative Surveys, qualitative Forschung)

5.4 Akzeptanz

Der wahrgenommene persönliche und gesellschaftliche Wert der ZDF-Angebote bildet die vierte Dimension im DPV-Kompass. Sie umfasst auch die Anerkennung des Rundfunkbeitrags als zentrales Instrument zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Bereitschaft, diesen zu entrichten – mindestens auf den ZDF-Anteil in Höhe von monatlich 4,69 Euro bezogen. Diese Anerkennung ist auch im „Kompass für Qualität“ bereits als Untersuchungsgegenstand verankert und soll zeigen, wie groß der Wert der ZDF-Angebote für das Individuum und die Gesellschaft angenommen wird. Der hier skizzierte DPV-Kompass erweitert diese Qualitätsmetrik um weitere Fragestellungen, die sich auf direkte, indirekte und im Gesamtnetzwerk erzeugte Effekte beziehen. Er bietet insofern eine Erweiterung der bestehenden Systematik insbesondere für Effekte, die sich auf das Netzwerk beziehen und nicht an ZDF-Inhalten direkt ansetzen.

Die Akzeptanz der ZDF-Angebote lässt sich mithilfe von Befragungen und Erhebungen wie der Langzeitstudie Massenkommunikation oder ZDFmitreden untersuchen., wie es auch im ZDF „Kompass für Qualität“ bereits angelegt ist. Dabei geht es zunächst um eine persönliche Leistungsbewertung und die wahrgenommene Qualität von ZDF-Angeboten, gerade auch im Vergleich zu privatwirtschaftlich betriebenen Medien. Daneben können Auszeichnungen für ZDF-Inhalte als Proxy zur Bewertung der gesellschaftlichen Akzeptanz herangezogen werden. Auf Drittplattformen bieten Metriken wie Likes, Abonnements und die Anzahl der Fans von ZDF-Kanälen weitere relevante Daten, wobei diese idealerweise ins Verhältnis zu anderen Medienangeboten gesetzt werden sollten. Außerdem müsste in die Bewertung einbezogen werden, dass diese Daten oftmals unkontrollierbaren Effekten unterliegen – etwa durch externe Steuerung der Feeds und die Nutzung von KI-Empfehlungssystemen.

Dem Auftrag des ZDF folgend, sollten ZDF-Angebote im Idealfall das pluralistische Mediensystem und demokratische Grundwerte wie Meinungsfreiheit und Teilhabe stärken. Diese Netzwerkeffekte wären mit spezifischen Forschungsdesigns zu untersuchen, die auch granular auf die Wirkung bestimmter ZDF-Angebote, etwa einzelner Beiträge, eingehen könnten. Konkrete Einflüsse werden sich allerdings auch damit nur schwer quantifizieren lassen. Die zu analysierenden Zusammenhänge sind vielschichtig und multikausal.

Die mangelnde Messbarkeit sollte das ZDF aber nicht abhalten: Damit es seinem Auftrag auch in Zukunft gerecht werden kann, muss es ihn umfassend begreifen und auch Netzwerkeffekte anstreben – so lautet die zentrale Empfehlung dieses Gutachtens. Digital Public Value entsteht nicht primär in linearen Beziehungen, sondern in Netzwerken, wo die Stärke von Effekten oftmals schwer zu messen ist.

Akzeptanz Exemplarische Metriken		Quelle
direkt	Leistungsbewertung der ZDF-Angebote (persönliche Affinität)	Langzeitstudie Massenkommunikation (künftig: ARD/ZDF- Medienstudie)
	Bewertung der mit ZDF-Angeboten verbrachten Zeit als gut investiert	ZDF-Medienforschung (ZDFmitreden, weitere Surveys, Befragungen)
	Wahrgenommener qualitativer Unterschied zwischen ZDF-Angeboten, privatwirtschaftlich betriebenen Medienangeboten und Kommunikation abseits journalistisch professioneller Qualitätsnormen	ZDF-Medienforschung (ZDFmitreden, weitere Surveys, Befragungen)
	Auszeichnungen für ZDF-Angebote aus allen relevanten Programmbereichen	eigene Erhebung
vermittelt	Fans und Abonnements der ZDF-Kanäle auf Drittplattformen im Verhältnis zur Reichweite	Daten externer Plattformen
	Beliebtheit der ZDF-Beiträge auf Drittplattformen: Anzahl der Likes und geteilten Beiträge im Verhältnis zu ihrer Reichweite	Daten externer Plattformen, ggf. eigene Datenerhebung
	Wahrnehmung offener, in anderen Kontexten verwendeter ZDF-Inhalte als wertvoll	Spezifische Studien (repräsentative Surveys, qualitative Forschung)
Netzwerk	Persönliche Bereitschaft zur Zahlung des Rundfunkbeitrags und Bewertung des dualen Rundfunksystems	ZDF-Medienforschung (ZDFmitreden, weitere Surveys, Befragungen)
	Befürwortung der Pressefreiheit als wesentliches Grundrecht eines unabhängigen Journalismus	Spezifische Studien (repräsentative Surveys, qualitative Forschung)
	Akzeptanz demokratischer Grundwerte wie Menschenrechte, Meinungsfreiheit, Pluralismus, Teilhabe und Toleranz	Spezifische Studien (repräsentative Surveys, qualitative Forschung)

§ 6 EMPFEHLUNGEN

Die Analyse (§§ 2-5) hat Handlungsbedarfe aufgezeigt. Im Folgenden wird thesenartig dargestellt, wie das ZDF seinen DPV steigern könnte und inwiefern dafür ein Tätigwerden der Medienpolitik erforderlich ist.

Aufgabenverteilung für die Rundfunkanstalten: Die Entwicklung von Digitalem Public Value setzt hohe Ansprüche an die Strategie-, Innovations- und Management-Kapazität. Die Aufgabe sollte auf nationaler Ebene deshalb vorrangig beim ZDF als geeignetem internationalen Pionierunternehmen angesiedelt sein.

Investitionsbedarf beim ZDF: Es empfiehlt sich, die Aufgabe der DPV-Entwicklung der neuen Audience-Direktion des ZDF zu übertragen. Da das ZDF im Zuge eines kontinuierlich aus eigener Kraft verfolgten Change-Prozesses zur digitalen Anpassung allerdings bereits in die Reorganisation und Digital-Kompetenz dieser neuen integrierten Planungseinheit investiert hat – und das ZDF, anders als die ARD, zudem keine nicht bereits gehobenen Konsolidierungspotenziale mehr aufweist – ist die benötigte Ressourcenausstattung durch eine angemessene Budgeterhöhung sicherzustellen.

Notwendiger Kulturwandel: Eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des DPV-Konzepts ist ein Kulturwandel bei den relevanten Akteuren. Nur bei großem wechselseitigem Vertrauen wird es möglich sein, den notwendigen Paradigmenwandel von einem eher konfliktären Gegeneinander zu einem konstruktiven Miteinander zu schaffen.

Entlastung der Beitragsfinanzierung: Das aus den Entwicklungen der digitalen Öffentlichkeit erwachsene Risiko einer realen krisenhaften Bedrohung der liberalen Demokratie verlangt Zusatzinvestitionen in die Entwicklung einer effektiven neuen GGF III. Es erscheint darum geboten, diese Zukunftsinvestition aus einem zweckgebundenen, aber flexibel nutzbaren Zukunftsfonds zu finanzieren, der dazu dienen soll, eine integrativ wirkende publizistische Leistungserbringung unter digitalen Plattformbedingungen sicherzustellen.

Stärkung des Gemeinwohls und der demokratischen Werte: Das ZDF könnte mit der Einrichtung eines DOPS einen gemeinwohlorientierten Kommunikationsraum schaffen, der seinem Auftrag entsprechend unabhängige Meinungsbildung und gesellschaftliche Teilhabe fördert. Dies ist geeignet und angezeigt, um die Abhängigkeit von privatwirtschaftlichen Plattformen zu reduzieren und gleichzeitig eine Plattform zu schaffen, die demokratischen Prinzipien gerecht wird.

Interaktive Partizipation und Dialog: Das ZDF sollte interaktive Formate wie Kommentarfunktionen, User-Generated-Content und Feedbackmöglichkeiten einführen, um die Nutzer:innen seiner Plattformen aktiv einzubinden und sowohl untereinander als auch

mit den Redaktionen Austausch zu fördern. Damit könnten Inhalte partizipativer gestaltet und die Bindung jüngerer Zielgruppen gestärkt werden.

Gemeinwohlorientierte Technologieentwicklung und Offenheit: Ein DOPS sollte auf offenen Protokollen und Software basieren, um Interoperabilität zu gewährleisten und eine Anbindung an europäische, internationale sowie vor allem dezentrale Netzwerke wie das Fediverse zu ermöglichen. Durch die Entwicklung gemeinwohlorientierter Moderations- und Interaktionstools kann das ZDF eine hohe Diskursqualität sicherstellen.

Skalierbarkeit des DOPS und Steigerung des DPV: Das ZDF kann einen DOPS schrittweise ausbauen, von der Einbindung interaktiver Diskurstools in ZDF-Plattformen wie der ZDFmediathek über eine umfassende Plattform mit offener Anbindung bis hin zu einem eigenständigen sozialen Netzwerk. Mit jeder Skalierungsstufe würde der DPV gesteigert, um insbesondere auch vermittelte sowie Netzwerkeffekte für gemeinwohlorientierte Diskurse im Netz zu entfalten.

Erhöhung finanzieller Ressourcen und Reform des Medienstaatsvertrags: Um die personellen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen für den Betrieb eines gemeinwohlorientierten digitalen Diskursraums schaffen zu können, muss das ZDF mit den erforderlichen finanziellen Ressourcen ausgestattet werden. Auch besteht medienpolitischer Reformbedarf. Die ersten Ausbaustufen sind von den medienpolitischen Vorgaben gedeckt, nach dem Reformstaatsvertrag soll der ÖRR interaktive Kommunikation mit und verstärkte Partizipation von Nutzer:innen ermöglichen. Allerdings sind die Sender nach wie vor verpflichtet, den Sendungsbezug beizubehalten. Das ZDF könnte nur dann ein wirklich offenes und dezentrales Netzwerk schaffen, wenn die Vorgaben zum Sendungsbezug im Medienstaatsvertrag deutlich gelockert würden.

Maximierung des Wirkungspotenzials: Um seinen Auftrag zu erfüllen und gesellschaftliche Diskurse, demokratische Meinungsbildung sowie digitale Teilhabemöglichkeiten bestmöglich zu fördern, sollte sich das ZDF zum Ziel setzen, Software und Inhalte so frei wie möglich zur Verfügung zu stellen. Offenheit sollte es als Standard begreifen, Einschränkungen sollte es nur dort vorsehen, wo dies aus urhebervertragsrechtlichen Gründen erforderlich ist. Der Sender könnte diesen Haltungswechsel zum Anlass nehmen, nicht nur die Lizenzpraxis für größere Projekte zu überprüfen, sondern auch jene Formulare auf ihr DPV-Potenzial und Aufwände für eine Rechteklärung hin zu evaluieren, die die alltägliche, standardisierte Rechteeinräumung zum Gegenstand haben.

Offene Bereitstellung von Software: Das ZDF sollte den Quellcode der Software, die es entwickelt, möglichst umfänglich offenlegen und mit einer ausführlichen Dokumentation versehen, wie es dies für Empfehlungsalgorithmen derzeit bereits tut. Diesen Ansatz sollte es möglichst flächendeckend ausweiten – auf kleinere Tools wie Assistenzsysteme ebenso wie auf den Kern der IT-Infrastruktur. Wenn der Sender Software durch Drittanbieter entwickeln lässt oder auf andere Weise Angebote Dritter verwendet, sollte er darauf achten, dass auch diese dem Prinzip der Offenheit möglichst umfänglich entsprechen. Der Sender sollte externe Akteure, etwa aus der Entwickler:innen-Community,

der Zivilgesellschaft und Bildungs- sowie Kultureinrichtungen, in die Entwicklung einbeziehen und Schnittstellen für die Weiternutzung durch Externe bereithalten.

Entwicklung und Bereitstellung von Datensätzen für das KI-Training: Die KI-Transformation wird derzeit von mächtigen Technologieunternehmen dominiert. Das ZDF sollte dem entgegenwirken, indem es gemeinnützige KI-Systeme sowie umfassend dokumentierte und mit standardisierten Metadaten versehene Trainingsdaten entwickelt und anschließend offen zur Verfügung stellt. Auch darüber hinaus sollte das ZDF versuchen, qualitativ hochwertige Datensätze zusammenzustellen, die für das Training von KI-Modellen oder als Kontextdatensätze für RAG-Systeme genutzt werden können.

(Modulare) Öffnung von Inhalten: Das ZDF sollte alle Möglichkeiten ausschöpfen, den Diskurs im digitalen Raum mit qualitativ hochwertigen Inhalten positiv zu beeinflussen. Daher sollte es über die bisherige Praxis hinausgehen, bei der es bereits ausgewählte Archivinhalte und Ausschnitte aus Sendungen, etwa aus der Terra X-Familie, unter freien Lizenzen bereitstellt. Es sollte umfassend prüfen, inwiefern es weiteres Material offen zur Verfügung stellen kann, und diesen Anspruch auch bei der Konzeption und Produktion von Programminhalten berücksichtigen. Auch aussagekräftiges Rohmaterial, etwa von Dreharbeiten für Dokumentationen, sowie Metadaten könnten somit weitergenutzt werden.

Bereitstellung über Standardlizenzen: Das ZDF sollte offene Software und offene Inhalte über standardisierte Lizenzen zur Verfügung stellen, um die Transaktionskosten für Nachnutzungen gering zu halten. Für seine offenen Softwareprojekte bedient sich das ZDF sinnvollerweise bereits derzeit etablierter Standardlizenzen. Ebenso verfährt es, wenn es Inhalte offen zur Verfügung stellt. Ergänzend dazu könnte es überlegen, nach dem Vorbild der BBC eine Bildungs- bzw. Nachrichtenlizenz zu schaffen, die Bildungs-, Forschungs- und/oder Kulturerbe-Einrichtungen die Nutzung von Inhalten (bestimmter Marken) für Bildungs- oder Informationszwecke ermöglicht, ohne dass sich die Einrichtungen sicher sein müssen, dass sie die Voraussetzungen gesetzlicher Erlaubnistatbestände erfüllen. Dadurch ließe sich der DPV für diesen Bereich erheblich erhöhen. Zudem könnten Rechteinhaber:innen eher bereit sein, die dafür erforderlichen Nutzungsrechte einzuräumen als für weitergehende Nutzungen, wie sie etwa CC-Lizenzen gestatten.

Erhöhung finanzieller Ressourcen: Um die rechtlichen, personellen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen zu schaffen, damit das ZDF Software und Inhalte in dem Umfang frei zur Verfügung stellen kann, wie es für die Versorgung der Gesellschaft mit qualitativ hochwertigen Informationen, die Stärkung der Medienlandschaft, die Ausübung von Grundrechten und den gesellschaftlichen Zusammenhalt erstrebenswert und insbesondere nach dem Reformstaatsvertrag auch politisch gewünscht ist, muss die Medienpolitik das ZDF mit den erforderlichen finanziellen Ressourcen ausstatten.

Neuaustrichtung der Messmethodik auf alle DPV-Dimensionen: Das ZDF verwendet schon heute selbst erhobene Metriken und solche aus externen Quellen, um die Nutzung, Qualität, Wirkung und Akzeptanz von ZDF-Aktivitäten zu quantifizieren. Diese Methodik sollte erweitert werden, um einem umfassenden Verständnis von Digital Public Value gerecht zu werden. Auch vermittelte Effekte und Netzwerkeffekte sollten, soweit möglich, eingeschlossen werden. Neben einer Einschätzung zum DPV-Impact bestimmter ZDF-Angebote würde eine erweiterte Methodik ebenfalls erlauben, DPV-Wirkungspotenziale innovativer ZDF-Projekte zu prüfen und Investitionen entsprechend zu priorisieren.

§ 7 Glossar

Algorithmen sind Handlungsvorschriften, die in Software-Systemen verwendet werden, um Problemstellungen effektiv und generalisierbar zu lösen. Dafür priorisieren, klassifizieren, filtern oder kombinieren Algorithmen den Input, den sie erhalten, und erzeugen einen bestimmten Output. Im Bereich der sogenannten Künstlichen Intelligenz werden lernende Algorithmen eingesetzt, die anhand von Trainingsdaten Muster erkennen, daraus Entscheidungsregeln ableiten und diese auf neue Datensätze anwenden sollen. Dieser Vorgang wird auch maschinelles Lernen genannt. Je komplexer diese KI-Systeme aufgebaut ist, desto schwieriger ist es, ihre Funktionsweise nachzuvollziehen.

Aufmerksamkeits-Plattformen sind digitale Plattformen, die personalisierte Werbung in Echtzeit versteigern. Mithilfe von Algorithmen analysieren sie die Nutzerdaten und leiten die Aufmerksamkeit der Nutzer:innen gezielt an Werbetreibende weiter. Diese bezahlen auf Erfolgsbasis (z. B. pro Klick) dafür, ihre Inhalte sichtbar zu machen. Durch diese personalisierte Auktion maximieren große Plattformen ihre Einnahmen, indem sie die höchstmögliche Zahlungsbereitschaft der Werbetreibenden abschöpfen. Aufgrund starker Netzwerkeffekte entsteht eine hohe Marktkonzentration, sodass einige wenige internationale Plattformen dominieren. Ihre monopolartige Stellung ermöglicht es ihnen, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen innerhalb ihres Ökosystems zu diktieren und oft zugunsten eigener Interessen zu gestalten.

Creative Commons (CC) Lizenzen sind standardisierte, rechtliche Werkzeuge, die es Urheber:innen ermöglichen, die Nutzungsrechte an ihren kreativen Arbeiten zu definieren. Sie bieten eine Reihe von Optionen, um festzulegen, ob und wie Inhalte weiterverwendet, verändert oder kommerziell genutzt werden dürfen.

Cyber-Angriffe sind Versuche, von außen auf ein digitales Gerät, ein Netzwerk oder ein Computersystem zuzugreifen, um Daten oder Anwendungen zu manipulieren, zu zerstören, zu stehlen oder offenzulegen. Um diesen Zugriff zu erlangen, werden verschiedene Techniken eingesetzt. Dazu gehören Schadsoftware und der Diebstahl von Passwörtern, aber auch Social Engineering. Dabei werden Personen dazu verleitet, sensible Informationen preiszugeben, Schadsoftware herunterzuladen oder andere Fehler zu begehen, die ihre persönliche Sicherheit oder die ihrer Organisation gefährden.

Dark Patterns sind Design-Techniken in digitalen Interfaces, die absichtlich Nutzer:innen zu bestimmten Handlungen oder Entscheidungen verleiten, die sie normalerweise nicht treffen würden. Diese Praktiken zielen darauf ab, das Verhalten der Nutzer:innen zugunsten des Unternehmens zu manipulieren, oft durch irreführende, versteckte oder drängende Gestaltungsstrategien. Dark Patterns zielen somit darauf ab, dass Nutzer:innen eines Dienstes keine autonome oder informierte Entscheidung oder Auswahl treffen.

Der **Digital Services Act (DSA)** ist ein EU-Gesetz, das für mehr Sicherheit und Entscheidungsfreiheit im digitalen Raum sorgen soll. Illegale Inhalte wie Hassrede und gefälschte Produkte sollen mit dem DSA leichter bekämpft werden können. Für sehr große Online-Plattformen (Very Large Online Platforms, VLOPs) und Suchmaschinen (Very Large Online Search Engines, VLOSEs) mit jeweils mehr als 45 Millionen aktiven Nutzer:innen im Monat gelten besondere Sorgfaltsanforderungen zur Minimierung von Risiken und entsprechende Transparenzpflichten. Der DSA gilt seit dem 17. Februar 2024 für alle Online-Diensteanbieter.

Das **Fediverse** bezeichnet ein Netzwerk von dezentralisierten, föderierten sozialen Plattformen, die auf offenen Protokollen wie ActivityPub basieren. Nutzer:innen können über unterschiedliche Plattformen wie etwa soziale Netzwerke, Video-Plattformen oder Blogging-Dienste hinweg miteinander interagieren, wobei jede Instanz ihre eigene Verwaltung behält, aber durch standardisierte Protokolle mit anderen Instanzen kommunizieren kann.

Digitale Plattformen sind technologische Infrastrukturen, über die Informationen, Waren oder Dienstleistungen vermittelt werden. Beispiele für Digitale Plattformen sind Social-Media-Plattformen, E-Commerce-Plattformen und Streaming-Plattformen. Ökonomisch werden sie als „Matchmaker“- („Vermittlungs“)-Dienste beschrieben, die unter Nutzung datenverarbeitender Algorithmen „Matches“ zwischen Einzel-Akteuren mindestens zweier, unterschiedlicher Marktseiten herstellen. Zwischen den beiden Marktseiten bestehen in der Regel beträchtliche indirekte Netzwerkeffekte, die im Zusammenspiel mit Skalen- und ggf. auch direkten Netzwerkeffekten die Hauptursache für die Konzentrations-tendenzen im Wettbewerb von Plattform-Diensten darstellen.

Metadaten sind strukturierte Informationen über die Eigenschaften anderer Daten – etwa Dokumente, Dateien, Datenbanken oder Bücher. Bei Computerdateien enthalten Metadaten etwa den Dateinamen, das Datum der Erstellung und der letzten Änderung sowie Zugriffsrechte. Je nach Anwendungsbereich gibt es unterschiedliche Standardformate und Richtlinien für Metadaten, prinzipiell können sie aber frei definiert und verwendet werden.

Metriken sind Kennzahlen, mit denen Eigenschaften und Auswirkungen bestimmter Prozesse gemessen werden können. Daraus leiten sich häufig Bewertungen über den Erfolg dieser Prozesse gemessen an vorher definierten Zielen ab. In Medienhäusern werden Metriken oftmals dazu verwendet, um die Reichweite von Beiträgen zu quantifizieren oder die Interaktionen, die diese Beiträge hervorrufen. Wie präzise und aussagekräftig Metriken sein können, hängt stark von der Methode der Datenerhebung und den zur Verfügung stehenden Quellen ab.

(Positive) **Netzwerkeffekte** liegen allgemein vor, wenn der Nutzen eines Gutes mit der Zahl der Nutzer:innen zunimmt. Für die Plattformökonomie sind Netzwerkeffekte von zentraler Bedeutung, wobei hier direkte und indirekte Netzwerkeffekte unterschieden werden. Direkte Netzwerkeffekte beschreiben Effekte auf nur einer der Plattformseiten;

sie sind für soziale Netzwerke fundamental, da deren kommunikativer Wert für die Nutzer:innen von der Größe des Netzwerks möglicher Kommunikationspartner abhängt. Indirekte Netzwerkeffekte beschreiben Effekte zwischen unterschiedlichen Plattformseiten. Sind diese wechselseitig positiv, können selbstverstärkende **Spiraleffekte** in Gang gesetzt werden. Am Beispiel der werbefinanzierten Videoplattformen YouTube lässt sich dies gut veranschaulichen: Je mehr Content-Creator Videos hochladen, desto attraktiver wird die Plattform für Zuschauer:innen. Gleichzeitig ziehen größere Zuschauerzahlen mehr Content-Creator an, da sie bessere Reichweiten- und Monetarisierungsmöglichkeiten erhalten. Dies verstärkt wiederum das Angebot für Werbetreibende, die gezielt Werbung platzieren möchten. Mehr Werbekunden steigern schließlich die Einnahmen der Plattform, was wiederum in bessere Funktionen und Anreize für Creator investiert werden kann.

Open Source bezeichnet Software, deren Quellcode öffentlich ist und von unabhängigen Dritten kopiert, verändert und genutzt werden kann. Anders als bei gemeinfreier Software können an die Nutzung von Open-Source-Software Bedingungen geknüpft sein. Eine weit verbreitete und besonders freizügige Open-Source-Lizenz ist die vom Massachusetts Institute of Technology stammende MIT-Lizenz. Sie schränkt die weitere Nutzung von Open-Source-Software lediglich insofern ein, dass ein Urhebervermerk und ein Lizenztext weiterhin im Quellcode enthalten sein müssen.

RAG-Systeme sind KI-Systeme, die mehrere Methoden kombinieren, um Ergebnisse zu erzeugen. RAG steht für Retrieval Augmented Generation. Kombiniert werden dabei große KI-Sprachmodelle (LLM) mit einer Abfrage von externem Wissen, welches in die Antworten einbezogen wird. Damit soll die Faktentreue der Ergebnisse verbessert und es sollen Halluzinationen verhindert werden.

Ein Zählpixel ist ein kleines grafisches Element auf einer Website, das es beispielsweise ermöglicht, die Anzahl der Besucher und bestimmter Interaktionen zu zählen. Zählpixel sind oftmals transparent gehalten. Sie werden zur Darstellung von Inhalten auf Websites oder auch in HTML-E-Mails von einem Server heruntergeladen, wodurch bestimmte Aktionen gezählt werden und statistische Analysen durchgeführt werden können. In der Regel sind Zählpixel nur ein Pixel breit und ein Pixel hoch. Ihr Einsatz erfordert die Einwilligung der nutzenden Person (§ 25 Abs. 1 TDDDG).

Literatur und Quellen

- Acemoğlu, D. & Johnson, S. (2023). *Power and progress. Our thousand-year struggle over technology and prosperity*. London. Basic Books.
- Acemoğlu, D. & Robinson, J. A. (2019). *The narrow corridor. State, societies, and the fate of liberty*. New York. Penguin/Random House.
- Acemoğlu, D. & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail. The origins of power, prosperity, and poverty*. New York. Crown.
- AG „Creative Commons“ (CC) (2014). *Creative Commons in der ARD. Bericht der AG Creative Commons an die Redaktionskonferenz Online*. https://irights.info/wp-content/uploads/2014/10/Creative_Commons_in_der_ARD.pdf
- Andree, M. (2024). *Game over, Demokratie?*, FAZ (F+) vom 20.11.2024. <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/big-tech-und-rechtspopulismus-eine-anti-demokratische-symbiose-110123905.html>
- Andree, M. (2023). *Big Tech muss weg! Die Digitalkonzerne zerstören Demokratie und Wirtschaft*. Campus.
- Andree, M. & Pfeifer, K.-N. (2023). *Digitaler Neustart für freien Wettbewerb und Vielfalt in digitalen Märkten*. *MedienWirtschaft*, 20(4), 37-48. <https://doi.org/10.15358/1613-0669-2023-4-37>
- Andree, M. & Thomsen, T. (2020). *Atlas der digitalen Welt*. Frankfurt. Campus.
- Andrejevic, M. (2013). *Public Service Media Utilities: Rethinking Search Engines and Social Networking as Public Goods*. *Media International Australia*, 146(1), 123–132. <https://doi.org/10.1177/1329878X131460011>
- ARD/ZDF (2024). *ARD/ZDF-Massenkommunikation*. <https://www.ard-zdf-massenkommunikation.de/>
- ARD/ZDF (2020). *Zum Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Anpassung des Urheberrechts an die Erfordernisse des digitalen Binnenmarktes des BMJV (Stand 2. September 2020)*.
- Arnold, D. & Donges, P. (2024). *Media Policy in Hybrid Media Systems*. In Krone, J. & Pellegrini, T. (Hrsg.). *Handbook of Media and Communication Economics*. Wiesbaden. Springer Fachmedien, 1287–1308. https://doi.org/10.1007/978-3-658-39909-2_43
- Asmar, A., Raats, T. & Van Audenhove, L. (2025). *Producing Diversity: On the Discourses at the Heart of Netflix’s Production Culture*. *Media and Communication*, 13(Article 9410), 1-18. <https://doi.org/10.17645/mac.9410>
- Baratsits, A. (Hrsg.) (2021). *Building a European Digital Public Space. Strategies for taking back control from Big Tech platforms*. *iRights.media*. <https://irights-media.de/publikationen/building-a-european-digital-public-space/>

- Bayer, J. B., Ellison, N. B., Schoenebeck, S. Y. & Falk, E. B. (2016). Sharing the small moments: Ephemeral Social Interaction on Snapchat. *Information, Communication & Society*, 19(7), 956–977. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2015.1084349>
- BBC (2024). OPEN_SOURCE. Current Projects. <https://www.bbc.co.uk/open-source/projects>
- Behre, J., Hölig, S. & Möller, J. (2024). Reuters Institute Digital News Report 2024: Ergebnisse für Deutschland. Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts, 72. Hamburg. Hans-Bredow-Institut. <https://doi.org/10.21241/ssoar.94461>
- Belleflamme, P. & Peitz, M. (2021). *The Economy of Platforms. Concepts and Strategy*. Cambridge. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108696913>
- Benhamou, F., & Peltier, S. (2007). Économies des droits d'auteur III – La télévision. In: *Culture études 2007-6*, 1-24. <https://doi.org/10.3917/cule.076.0001>
- Bennett, W. L. & Livingston, S. (2021) (Hrsg.). *The Disinformation Age*. Cambridge. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108914628>
- Bialek, C. (2025). „Mark Zuckerberg rebrandet sich als ein Bad Boy“. Interview mit Julia Jäkel. *Horizont 4-5/2025*, 10-11. Verfügbar auch bei horizont.net vom 16.01.2025. <https://www.horizont.net/medien/nachrichten/interview-mit-julia-jaekel-mark-zuckerberg-rebranded-sich-als-ein-bad-boy-225154>
- Binder, R. & Vesting, T. (Hrsg.) (2024). *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, 5. Aufl. München. C.H. Beck.
- Blassnig, S., Puppis, M., Erbrich, L., Zabel, C. & Lobigs, F. (2025). Crowding out? Eine Simulationsstudie zum Einfluss der SRG auf die Zahlungsbereitschaft für Online-Nachrichtenangebote in der Schweiz, Paper für die SGKM-Jahrestagung 2025.
- Blume, J., Gostomzyk, T., Harden L. & Siegert, G. (2010), Interdisziplinäre Herausforderung. *Das Gutachten im Drei-Stufen-Test*, *epd medien* 51/2010, 6-11.
- Blumler, J.G. & Coleman, S. (2001). *Realising Democracy Online: A Civic Commons in Cyberspace*. Edited by IPPR (Citizens Online Research Publication, 2).
- Böckenförde, E.-W. (1990). Grundrechte als Grundsatznormen: Zur gegenwärtigen Lage der Grundrechtsdogmatik. *Der Staat*, 29(1), 1–31.
- Borchardt, A. (2022). Go, Robots, Go! The Value and Challenges of Artificial Intelligence for Local Journalism. *Digital Journalism*, 10(10), 1919–1924. <https://doi.org/10.1080/21670811.2022.2149584>
- Bouhs, D. (2019). Öffentlich-rechtliche Archive. Der mühsame Weg, das Rundfunk-Gedächtnis zugänglich zu machen. uebermedien.de vom 17.09.2019. <https://uebermedien.de/41717/der-muehsame-weg-das-rundfunk-gedaechtnis-zugaenglich-zu-machen/>
- Brennauer, J., Dander, V., Dolezalek, C. & Kompetenznetzwerk gegen Hass im Netz (Hrsg.). (2024). *Lauter Hass – leiser Rückzug: Wie Hass im Netz den demokratischen*

Diskurs bedroht: Ergebnisse einer repräsentativen Befragung (Februar 2024). Kompetenznetzwerk Hass im Netz.

Breuning, C., Handel, M. & Kessler, B. (2020). Massenkommunikation 1964-2020: Mediennutzung im Langzeitvergleich. *Media Perspektiven*, 7-8/2020, 410-432.

https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2020/070820_Breunig_Handel_Kessler.pdf

Bria, F., Ryan, J., Bloemen, S., Pfeffer, M., Saari, L., Ferrari, F., van Dijck, J., van den Bosch, A. & Pesole, A. (2024): Time to build a European Digital Ecosystem, Policy Study im Auftrag der Foundation for European Progressive Studies. <https://feps-europe.eu/publication/time-to-build-a-european-digital-ecosystem-2/>

Broemel, R., & Trute, H.-H. (2019). Beihilferechtliche Rahmenbedingungen der Einräumung von CC-Lizenzen. https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/c/ca/Gutachten_Beihilferechtliche_Rahmenbedingungen_der_Einr%C3%A4umung_von_CC-Lizenzen.pdf

Broer, I. (2024). Verbinden oder spalten? Was Medien leisten (sollten). Blog des Forschungsinstituts Gesellschaftlicher Zusammenhalt (FGZ) vom 02-04-2024, fgzrisc.org. <https://fgzrisc.hypotheses.org/4901>, <https://doi.org/10.58079/w5gd>

Bullinger, M. (1999). Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Wege zu einem Funktionsauftrag. Bertelsmann-Stiftung.

Bundesregierung (2021). MEHR FORTSCHRITT WAGEN. BÜNDNIS FÜR FREIHEIT, GERECHTIGKEIT UND NACHHALTIGKEIT. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

Buschow, C. & Dobusch, L. (2025). Kompetitiv und kooperativ: Zur Neuordnung des Verhältnisses von privaten und öffentlich-rechtlichen Medien im Digitalzeitalter. *Wirtschaftsdienst*, 105(3), 173-177. <https://doi.org/10.2478/wd-2025-0048>

Cagé, J., Hervé, N. & Viaud, M.-L. (2020). The Production of Information in an Online World. *Review of Economic Studies*, 87(5), 2126-2164. <https://doi.org/10.1093/restud/rdz061>

Calliess, C., & Ruffert, M. (Hrsg.) (2022). EUV/AEUV Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta.

Cammaerts, B. & Mansell, R. (2020). Digital Platform Policy and Regulation: Toward a Radical Democratic Turn. *International Journal of Communication*, 2020(14), 135–154.

Caswell, D. (2023). AI and News: What's next? <https://generative-ai-newsroom.com/ai-and-news-whats-next-154fbeb6a646>

Chadwick, A. (2013). *The Hybrid Media System. Politics and Power*. Oxford. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199759477.001.0001>

Chalaby, J. (2023). *Television in the Streaming Era. The Global Shift*. Cambridge. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009199285>

Chalaby, J. (2022). Global streamers: Placing the transnational at the heart of TV culture. *Journal of Digital Media & Policy*, 13(2), 223–241.

https://doi.org/10.1386/jdmp_00083_1

Cheng, L., Buschow, C. & Suhr, M. (2024). Katalysator für neue Akteure im Journalismus: Wie die Organisationsinnovation funk journalistische Content Creator unterstützt. In Eisenbeis, U., Mezger, M. & Rinsdorf, L. (Hrsg.). *Proceedings zur Jahrestagung der Fachgruppe Medienökonomie der DGPUK im Oktober 2023 in Stuttgart*. DGPUK, S. 118–129. <https://doi.org/10.21241/ssoar.95692>

Chin, C. (2023). Navigating the Risks of Artificial Intelligence on the Digital News Landscape. Research Report des Center for Strategic and International Studies CSIS.

Chivers, T. & Allan, S. (2024). A public value typology for public service broadcasting in the UK. *Cultural Trends*, 33(2), 205–221.

<https://doi.org/10.1080/09548963.2022.2151340>

Coleman, S. (2004). From Service to Commons. Re-inventing a space for public communication. In: Tambini, D. & Cowling, J. (Hrsg.). *From public service broadcasting to public service communications*. London: IPPR.

Colman, D. (2024). Netflix and the shaping of global politics. In Hart, C., Jana, U. & Gurney, M. (Hrsg.). *Digital Humanities in the India Rim. Contemporary Scholarship in Australia and India*. Cambridge. Open Book Publishers, 45-65.

<https://doi.org/10.11647/obp.0423>

Conrad, M., Hálfðanarson, G., Michailidou, A., Galpin, C. & Pyrhönen, N. (2023) (Hrsg.). *Europe in the Age of Post-Truth Politics*. Cham. Palgrave macmillan.

<https://doi.org/10.1007/978-3-031-13694-8>

Cornils, M. (2024). Verfassungs- und medienrechtliche Grenzen lokaler und regionaler Textberichterstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zum Schutz der Presse – Teil 1 – Kommunikationsverfassungsrechtlicher Rahmen als Interpretationsbedingung der rundfunkrechtlichen Auftragsgrenzen. *Zeitschrift für das gesamte Medienrecht/Archiv für Presserecht (AfP)*, 55(1), 22-33. <https://doi.org/10.9785/afp-2024-550104>

D’Arma, A. & Barclay, S. (2024). Public Service Media and the Internet: Two Decades in Review. *International Journal of Communication*, 18, 202, S. 248–267.

<https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/21544/4626>

D’Arma, A., Steemers, J. & Raats, T. (2024). Public Service Media: Challenges for Delivering Universal Public Service in the Platform Age. In: Rohn, U., von Rimscha, M. B. & Raats, T. (Hrsg.): *De Gruyter Handbook of Media Economics*. De Gruyter, S. 511-525.

<https://doi.org/10.1515/9783110793444-035>

Davidai, S. & Tepper, S. J. (2023). The psychology of zero-sum beliefs. *Nature Reviews Psychology*, 2(August 2023), 472–482. <https://doi.org/10.1038/s44159-023-00194-9>

Davis, B., Goodliffe, J & Hawkins, K. (2024). The Two-way Effects of Populism on Affective Polarization. *Comparative Political Studies*, 58(1), 122-154.

<https://doi.org/10.1177/00104140241237453>

Day, S., & Kenny, R. (2010). Public value: measuring the performance of public institutions. In: Controlling: Zeitschrift für erfolgsorientierte Unternehmenssteuerung. München. Bd. 22.2010, 2, S. 96-103.

de Vos, J., Brinkerink, M., & Kuiper, GJ (2019). Public Broadcasting Footage in the Commons: A Practitioners' Statement. VIEW Journal of European Television History and Culture, Jg. 8 (2019-12-19), Nr. 16, S. 18-30. <http://dx.doi.org/10.25969/media-rep/14773>

Dewenter, R., Rösch, J. (2024). Plattformökosysteme und Presseerzeugnisse. List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 50(3), 205-227. <https://doi.org/10.1007/s41025-024-00273-6>

Die Mediaagenturen (2025). Werbemarkt-Umsätze übersteigen 2025 erstmals 30 Mrd. Euro. [diemedienagenturen.de](https://diemedienagenturen.de/pressemitteilungen/werbemarkt-umsaetze-uebersteigen-2025-erstmals-30-mrd-euro/) vom 09.01.2025. <https://diemedienagenturen.de/pressemitteilungen/werbemarkt-umsaetze-uebersteigen-2025-erstmals-30-mrd-euro/>

Dobusch, L. (2024a). Mehr ARD-Strukturreform als digitaler Aufbruch - Der „Zukunftsrat“ hat seinen Namen verfehlt, KNA Mediendienst vom 25.01.2024. <https://mediendienst.kna.de/240125-89-00072.html>

Dobusch, L. (2024b). Bericht des Zukunftsrats mit wenig Zukunft und viel Rat. Neues aus dem Fernsehrat (104). [Netzpolitik.org](https://netzpolitik.org/2024/neues-aus-dem-fernseh-rat-104-bericht-des-zukunftsrats-mit-wenig-zukunft-und-viel-rat/) vom 19.01.2024. <https://netzpolitik.org/2024/neues-aus-dem-fernseh-rat-104-bericht-des-zukunftsrats-mit-wenig-zukunft-und-viel-rat/>

Dobusch, L. (2024c). Digitalisierung als Demokratisierung. Zur Rolle des medialen Service public in einer demokratischen Gesellschaft. Expertise im Auftrag der Schweizerischen Eidgenössischen Medienkommission EMEK. <https://www.emek.admin.ch/de/digitalisierung-als-demokratisierung>.

Dobusch, L. (2024d). Von Sendern zum offenen Ökosystem. Zur Reform und Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. *Journalistik*, 1/2024. <https://journalistik.online/ausgabe-1-2024/von-sendern-zum-offenen-oekosystem/>

Dobusch, L. (2021a). Commons als öffentlich-rechtliche Aufgabe – Erfahrungen, Chancen und Herausforderungen von Kooperationen öffentlich-rechtlicher Medien mit commonsbasierten Drittplattformen. In: Baratsits, A. (Hrsg.). Building a European Digital Public Space. Strategies for taking back control from Big Tech platforms. *iRights media*. Auch verfügbar unter: <https://irights-lab.de/storage/uploads/ebooks/pdfs/baratsits-building-a-european-digital-public-space/301121%20DPS%20Baratsits%20Artikel%20dt%20Commons%20als%20öffentlich-%20rechtliche%20Aufgabe.pdf>

Dobusch, L. (2021b). Freie Lizenzen und öffentlich-rechtliche Medien: Wettbewerbspolitische Dimensionen. In Budzinski, O., Haucap, J., Stöhr, A. & Wentzel, D. (Hrsg.). Freie Lizenzen und öffentlich-rechtliche Medien: Wettbewerbspolitische Dimensionen. *De Gruyter*, 261-272. <https://doi.org/10.1515/9783110724523-011>

Dobusch, L. (2020). Neues aus dem Fernsehrat (67): Neues ZDF-Bildungsangebot zum Teil mit Wikipedia-kompatiblen Lizenzen. <https://netzpolitik.org/2020/neues-zdf-bildungsangebot-zum-teil-mit-wikipedia-kompatiblen-lizenzen/>

Dobusch, L. (2019a). Public Open Spaces: von Sendern zu öffentlich-rechtlichen Plattformen. In Krone, J. & Gebesmair, A. (Hrsg.), *Zur Ökonomie gemeinwohlorientierter Medien: Massenkommunikation in Deutschland, Österreich und der Schweiz*. Baden-Baden. Nomos, 25-36.

Dobusch, L. (2019b). Neues aus dem Fernsehrat (37): Wir müssen endlich über Archive reden. <https://netzpolitik.org/2019/neues-aus-dem-fernsehrat-37-wir-muessen-endlich-ueber-archive-reden/>

Dobusch, L. (2014). Endlich Creative Commons im öffentlich-rechtlichen Rundfunk? <https://irights.info/artikel/endlich-creative-commons-im-oeffentlich-rechtlichen-rundfunk/24015>

Dobusch, L., & Quack, S. (2011). Auf dem Weg zu einer Wissensallmende? *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 61, 28-30/2011, 41-46. <https://www.bpb.de/system/files/pdf/623VWB.pdf>

Dogruel, L. (2024). Das Geschäftsmodell von Social-Media-Unternehmen. Dossier: Soziale Medien - wie sie wurden, was sie sind. Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.bpb.de/themen/medien-journalismus/soziale-medien/545978/das-geschaeftsmodell-von-social-media-unternehmen/>

Dörr, D. (2021). Die Meinungsmacht der Intermediäre und der neue Medienstaatsvertrag. *WRP*, 168–173.

Dörr, D. (2003). Medienfreiheit im Binnenmarkt, *Zeitschrift für das gesamte Medienrecht/Archiv für Presserecht (AfP)*, 34(3), 202-209.

Dörr, D.; Holznagel, B. & Picot, A. (2017). Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud. *Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht*, Bd. 62. Frankfurt am Main. Lang. <https://doi.org/10.3726/978-3-631-69929-4>

Doyle, G. (2023): SVoDs, new norms and the challenge for public service media. *Journal of Digital Media & Policy*, 14(3), 287-302. https://doi.org/10.1386/jdmp_00130_1

EEAS (2024). 2nd EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/EEAS-2nd-Report%20on%20FIMI%20Threats-January-2024_0.pdf

Egger, A., Gattringer, K. & Kupferschmitt, T. (2021). Generationenprofile der Mediennutzung im digitalen Umbruch. *Media Perspektiven*, 5/2021, 270-291. https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2021/2105_Egger_Gattringer_Kupferschmitt.pdf

Eichler, H. (2022). Journalismus in sozialen Netzwerken – ARD und ZDF im Bann der Algorithmen? *Otto Brenner Stiftung, OBS Arbeitsheft 110*, Frankfurt/M.

https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AH110_OERM_Soziale_Medien_Vierseiter.pdf

Eifert, M. (2015). Die Rundfunkfreiheit. *JURA - Juristische Ausbildung*, 37(4), 356-368. <https://doi.org/10.1515/jura-2015-0067>

Eisenegger, M., Schneider, J. & Schwaiger, L. (2020). „News-Deprivation“ als Herausforderung für moderne digitale Gesellschaften. In ORF (Hrsg.). *Informationsdeprivation & News-Avoiding. Public Value Jahresstudie 2020*. ORF. Wien. S. 7-47. https://www.zukunft.orf.at/show_content.php?sid=147&pvi_id=2301&pvi_medientyp=t&oti_tag=Studie

Erbrich, L., Wellbrock, C.-M., Lobigs, F. & Buschow, C. (2024). Bundling Digital Journalism: Exploring the Potential of Subscription-Based Product Bundles. *Media and Communication*, 12. <https://doi.org/10.17645/mac.7442>

EUI/CMPF (2024), *Media Pluralism Monitor 2024*, European University Institute, Center for Media Pluralism and Media Freedom. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor-2024/>

Evans, D. S. & Schmalensee (2016). *Matchmakers. The New Economics of Multisided Platforms*. Cambridge (USA). Harvard Business Review Press.

Fehlmann, F. (2023). The legitimacy of public service media. A suggestion for a change of perspective. In: Puppis, M & Ali, C. (Hrsg.): *Public Services Media's Contribution to Society*. RIPE@2021. Nordicom, S. 31-46. <https://doi.org/10.48335/9789188855756-2>

Feld, L. P., Fuest, C., Haucap, J., Schweitzer, H., Wieland, V. & Wigger, B. (2024). Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. *Kronberger Kreis*. <https://doi.org/10.1007/s41025-024-00271-8>

Ferreau, F. (2024). Die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. *Kommunikation und Recht*, 27(4), 229-235.

Franke, J.-D. (2022). Es wird Zeit für freie Lizenzen bei Öffentlich-Rechtlichen. <https://netzpolitik.org/2022/oeffentliches-geld-oeffentliches-gut-es-wird-zeit-fuer-freie-lizenzen-bei-oeffentlich-rechtlichen/>

Franzius, C. (2020). Das Internet und die Grundrechte, *JZ* 2016, 650-659.

Friess, D. & Eilders, C. (2015). A Systematic Review of Online Deliberation Research: A Review of Online Deliberation Research. *Policy & Internet*, 7(3), 319-339. <https://doi.org/10.1002/poi3.95>

Fuchs, C. (2018). Towards the Public Service Internet as Alternative to the Commercial Internet. in: Konrad Mitschka, Klaus Unterberger (Hrsg.), *Public Open Space. Zur Zukunft öffentlich-rechtlicher Medien*, *Facultas*, Wien, S. 301-307.

Gersdorf, H. (2010). Verbot presseähnlicher Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Zeitschrift für das gesamte Medienrecht/Archiv für Presserecht (AfP), 2010, 421-434.

Gersdorf, H. & Paal, B. (2024). BeckOK Informations- und Medienrecht. München. Beck Verlag.

Goldhammer, K. & Scholl, E. (2025): Der Online-Nachrichtenmarkt in Deutschland. Marktanalyse privater und öffentlich-rechtlicher Informationsangebote im Internet. Media Perspektiven 3/2025. https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2025/MP_3_2025_Online-Nachrichtenmarkt_in_Deutschland_01.pdf

Głowacki, M., Świtkowski, F. & Johnson, C. (2025). Adapting Public Service Media for the Age of Platforms. Policy Brief January 2025, University of Leeds. <https://eprints.whiterose.ac.uk/221910/> , <https://doi.org/10.48785/100/305>

Gonser, N. & Gundlach, H. (2022). Public Value. In: Krone, J. & Pellegrini, T. (Hrsg.): Handbook of Media and Communication Economics. Springer https://doi.org/10.1007/978-3-658-34048-3_48-2.

González-Bailón, S. & Lelkes, Y. (2023). Do social media undermine social cohesion? A critical review. Social Issues and Policy Review, 17, 155–180. <https://doi.org/10.1111/sipr.12091>

Gostomzyk, T., Jarren, O., Lobigs, F. & Neuberger, C. (2021): Kooperative Medienplattformen in einer künftigen Medienordnung. Studie für die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien. Anhang des Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2021. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1929884/c5a25bec078cb6846f8ab7a6ca88e80a/2021-06-16-medienbericht-wissenschaftliches-gutachten-data.pdf?download=1>

Gostomzyk, T., Jarren, O., Lobigs, F. & Neuberger, C. (2019). Kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung. Studie für den Verband der Bayerischen Wirtschaft. <https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Planung-und-Koordination/2019/Downloads/19-11-20-Kooperationsorientierte-Weiterentwicklung-der-Medienordnung.pdf>

Gransow C. (2018). Public Value-Konzepte im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Springer VS.

Grassmuck, V. (2024). DisplayEurope.eu: Eine föderierte europäische Öffentlichkeit. Netzpolitik.org vom 07.07.2024. <https://netzpolitik.org/2024/displayeurope-eu-eine-foederierte-europaeische-oeffentlichkeit/>

Grassmuck, V. (2018). Für eine europäische Plattform in Public Partnership, in: Mitschka, K. & Unterberger, K. (Hrsg.), Public Open Space. Zur Zukunft öffentlich-rechtlicher Medien. Wien. Facultas, S. 313-319.

Gravesteijn, E., van Elsas, E. & Gattermann, K. (2024). Biased, Not Balanced Broadcaster! Deconstructing Bias Accusations Toward Public Service Media. Journalism & Mass Communication Quarterlyly (2). <https://doi.org/10.1177/107769902412845>

Grewenig, C. (2024). Erfolge in 40 Jahren sind Verpflichtung für die zukünftige Arbeit des VAUNET. In VAUNET (Hrsg.). Jahresbericht 2024. Berlin. VAUNET, 5-6.

https://vau.net/wp-content/uploads/2024/12/VAUNET_Jahresbericht_2024.pdf

Grün, A. (2024), KI im ZDF, re:publica 2024. <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/zdf-auf-der-republica-104.html>

Habermas, J. (2022). Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik, Suhrkamp. Berlin.

Hahn, C. (2009). Der Online-Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. ZRP, 17-20.

Hain, K.-E. (2009). Die zeitlichen und inhaltlichen Einschränkungen der Telemedienangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio nach dem 12. RÄndStV, Baden-Baden. Nomos.

Hammer, D., Gerster, L., & Schwieter, C. (2023). Im digitalen Labyrinth – Rechtsextreme Strategien der Dezentralisierung im Netz und mögliche Gegenmaßnahmen. Jahresbericht 2022 zum Forschungsprojekt »Radikalisierung in rechtsextremen Online- Subkulturen entgegentreten«. ISD. <https://www.isdglobal.org/isd-publications/im-digitalen-labyrinth-rechtsextreme-strategien-der-dezentralisierung-im-netz-und-moegliche-gegenmassnahmen/>

Haucap, J. (2020). Plattformökonomie: neue Wettbewerbsregeln – Renaissance der Missbrauchsaufsicht. Wirtschaftsdienst, 100(Suppl. 1), 20-29.

<https://doi.org/10.1007/s10273-020-2611-9>

Haucap, J. & Heimeshoff, U. (2018). Ordnungspolitik in der digitalen Welt. In Haucap, J. & Thieme, J. (Hrsg.). Wirtschaftspolitik im Wandel Ordnungsdefizite und Lösungsansätze. De Gruyter Oldenbourg, S. 79-126. <https://doi.org/10.1515/9783110554861-006>

He, Y., Xu, X., Huang, N., Hong, Y. & Liu, D. (2024). Enhancing User Privacy Through Ephemeral Sharing Design: Experimental Evidence from Online Dating. Information Systems Research. <https://doi.org/10.1287/isre.2021.0379>

Heberling, C. (2024): Die Dynamik des deutschen Streaming-Marktes: Herausforderungen und Strategien im Fokus, meedia.de vom 23.02.2024. <http://meedia.de/news/beitrag/7596-die-dynamik-des-deutschen-streaming-marktes-herausforderungen-und-strategien-im-fokus.html>

Heberling, C. (2023): Alarmstufe Dunkelrot fürs deutsche Fernsehen, Welt+ vom 30.10.2023. <https://www.welt.de/kultur/medien/plus246095072/Deutsches-Fernsehen-Alarmstufe-Dunkelrot.html>

Helberger, N., Pierson, J. & Poell, T. (2018). Governing online platforms: From contested to cooperative responsibility. The Information Society, 34(1), 1–14.

<https://doi.org/10.1080/01972243.2017.1391913>

Hendrix, J. (2025). Transcript: Mark Zuckerberg Announces Major Changes to Meta's Content Moderation Policies and Operations. TechPolicy.Press vom 07.01.2025.

<https://www.techpolicy.press/transcript-mark-zuckerberg-announces-major-changes-to-metas-content-moderation-policies-and-operations/>

Hepp, A. & Loosen, W. (2019). Molo.news: Experimentally Developing a Relational Platform for Local Journalism. *Media and Communication*, 7(4), 56–67.

<https://doi.org/10.17645/mac.v7i4.2284>

Herman, J. (2024). Dark patterns: EU 's regulatory efforts. *SECURITY AND PRIVACY*, 7(6), e441. <https://doi.org/10.1002/spy2.441>

Hermann, G. & Lausen, M. (2004). *Rundfunkrecht: Fernsehen und Hörfunk mit Neuen Medien*. München. C.H. Beck.

Hillje, J. (2019). *Plattform Europa*. Bonn. Dietz.

Hoffmann-Riem, W. (2000). *Regulierung der dualen Rundfunkordnung Grundfragen*. Baden-Baden. Nomos.

Hoffmann-Riem, W. (1994). Stadien des Rundfunk-Richterrechts. In: Jarren, O. (Hrsg.): *Medienwandel – Gesellschaftswandel. 10 Jahre dualer Rundfunk in Deutschland. Eine Bilanz*. Berlin. Vistas, S. 17-33.

Hofmann, F. & Raue B. (2023). *Digital Services Act*. Baden-Baden. Nomos.

Hölig, S., Stark, B. & Künstle, P. (2024). Abschlussbericht der Sachverständigen des Fernseh Rates zur Messung von Programmqualität im Rahmen von Selbstverpflichtungserklärung und ZDF KOMPASS. Hamburg/Mainz/Berlin, 01.12.2024.

Holtz-Bacha, C. (2024). Attacken von rechts außen. Öffentlich-rechtliche Medien als Ziel populistischer Medienfeindlichkeit. *Communicatio Socialis*, 57(2), 159-168.

<https://doi.org/10.5771/0010-3497-2024-2-159>

Holznagel, B. (2024). Bewährungsprobe des dualen Mediensystems – Historie und Zukunftsfragen. *Kommunikation und Recht*, 27(7), 471-477.

Holznagel, B. (2018). Phänomen „Fake News“ – Was ist zu tun?. *MMR*, 18–22.

Holznagel, B. (1999). *Der spezifische Funktionsauftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF)*. Mainz. ZDF.

Honroth, T., Siebert, J. & Kelbert, P. (2024). Retrieval Augmented Generation (RAG): Chatten mit den eigenen Daten. <https://www.iese.fraunhofer.de/blog/retrieval-augmented-generation-rag/>

Horz, C. (2020). Neuformulierung der Aufgaben öffentlich-rechtlicher Medien im digitalen Zeitalter. *Medien- und kommunikationswissenschaftliche Perspektiven auf ein zeitgemäßes Angebot*. Stellungnahme als Sachverständige im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Sächsischen Landtages zum 1. Medienänderungsstaatsvertrag, 14.09.2020. http://publikumsrat.de/wp-content/uploads/2020/10/Stellungnahme-S%C3%A4chsicher-Landtag-Horz_fin.pdf

- Idiz, D. R. (2024). Local Production for Global Streamers: How Netflix Shapes European Production Cultures. *International Journal of Communication*, 18, 2129-2148. <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/21881/4565>
- Ingold, A. (2022). Die Reform des Auftrags für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk: legitime Flexibilität – flexible Legitimation? *KritV*, 24–56. DOI: 10.5771/2193-7869-2022-1-23
- lordache, C. (2024). The effects of streaming on media markets. In Rohn, U., von Rimscha, M. B., & Raats, T. (Hrsg.). *De Gruyter Handbook of Media Economics*. Berlin/Boston. De Gruyter, S. 201-213. <https://doi.org/10.1515/9783110793444-014>
- Jaidka, K., Zhou, A., Lelkes, Y., Egelhofer, J. & Lecheler, S. (2021). Beyond Anonymity: Network Affordances, Under Deindividuation, Improve Social Media Discussion Quality. *Journal of Computer-Mediated Communication*. <https://doi.org/10.1093/jcmc/zmab019>
- Janal, R. (2021). Haftung und Verantwortung im Entwurf des Digital Services Act, *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht (ZEuP)*, 227–274.
- Jarren, O. (2024). Der öffentliche Rundfunk als *ein* öffentliches Medienhaus. Über die Risiken einer „Reform“ des öffentlichen Rundfunks im digitalen Transformationsprozess. Ergänzte und bearbeitete Textfassung eines Vortrags im Rahmen der 67. Bitburger Gespräche zum Thema „Die Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Stand und Perspektiven“. Download-Option der zitierten Fassung unter <https://www.univ-trier.de/universitaet/fachbereiche-faecher/fachbereich-v/forschung/irp/bitburger-gespraech>
- Jarren, O. (2000). Gesellschaftliche Integration durch Medien? Zur Begründung normativer Anforderungen an Medien. *Medien- und Kommunikationswissenschaft*, 48(1), 22-41. <https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-22>
- Jungherr, A. & Schroeder, R. (2023). Artificial Intelligence and the Public Arena. *Communication Theory*, 33(2-3), 164–173. <https://doi.org/10.1093/ct/qtad006>
- Kagermann, H. & Wilhelm, U. (2020). European Public Sphere. Gestaltung der digitalen Souveränität Europas. *Acatech Impuls*. Online zugänglich: <https://www.acatech.de/publikation/european-public-sphere/>
- Kahneman, D. (2012). *Thinking, Fast and Slow*. London. Penguin.
- Kalbhenn, J. C. (2024). ARD, ZDF und DLR im Wandel. Reformideen und Zukunftsperspektiven. Gutachten im Auftrag der Otto Brenner Stiftung. <https://www.otto-brenner-stiftung.de/ard-zdf-und-dlr-im-wandel/>
- Kalbhenn, J. C. (2022). Digitale Transformation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks - Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturoptimierung, *Zeitschrift für das Recht der Digitalisierung, Datenwirtschaft und IT*, (2), 106-111.

KEK (2024). 25. Jahresbericht der KEK 2023. Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich KEK. <https://www.kek-online.de/publikationen/jahresberichte/>

Kettemann, M. C. & Schulz, W. (2023) (Hrsg.). *Platform://Democracy: Perspectives on Platform Power, Public Values and the Potential of Social Media Councils*. Hamburg. Hans-Bredow-Institut. <https://doi.org/10.21241/SSOAR.86524>

Klausa, T. (2024). *Erwachen aus dem Äther. Reformvorschläge für die digitale Zukunft öffentlich-rechtlicher Medien*. Agora Digitale Transformation, Berlin. Zugriff unter: https://www.agoradigital.de/uploads/2024-07-18_ADT_Whitepaper_Reformvorschlaege_oeffentlich-rechtliche-Medien.pdf

Klein, M., & Majdoubi, N. (2024). The medium is the message: Toxicity declines in structured vs unstructured online deliberations. *World Wide Web*, 27(3), 31. <https://doi.org/10.1007/s11280-024-01269-0>

Koban, K., Meerson, R. & Matthes, J. (2024): *Der Public Spaces Incubator: Dysfunktionale Onlineräume in funktionierende öffentliche Arenen verwandeln*. In: ORF (Hrsg.): *Fast Forward. Digitale Innovation öffentlich-rechtlicher Medien in Europa*. Wien. Facultas, S. 47-65. https://zukunft.orf.at/show_content.php?sid=147&pvi_id=2465

Krauß, F. (2024). *Television Drama from Germany*. palgrave macmillan.

Kuhlmann, S (2023), *Der Digital Servies Act und seine Folgen für das nationale Medienrecht*, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 170–177

Kuketz, M. (2024). *Das Fediverse: Social Media im Wandel*. In Brink, S., Grimm, P., Henning, C., Keber, T. O. & Zöllner, Ö. (Hrsg.). *Das Recht der Daten im Kontext der Digitalen Ethik*. Baden-Baden. Nomos, S. 167-184. <https://doi.org/10.5771/9783748944461-167>

Kupferschmitt, T. (2024). *ARD/ZDF-Medienstudie 2024: Trends bei Video- und Audioplattformen*. *Media Perspektiven* 26/2024. https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2024/MP_26_2024_ARD_ZDF-Medienstudie_2024._Trends_bei_Video-_und_Audioplattformen.pdf

Lacourt, A., Radel-Cormann, J. & Valais S. (2023). *Faire Vergütung für audiovisuelle Urheber und ausübende Künstler in Lizenzvereinbarungen*. IRIS Plus, European Audiovisual Observatory, Strasbourg. <https://rm.coe.int/iris-plus-2023-03de/1680ae59a4>

Ladeur, K.-H. (2022). *Kann das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung auf den gesellschaftlichen und technologischen Wandel einstellen?* *JuristenZeitung*, 77 (23),1131-1138. <https://doi.org/10.1628/jz-2022-0370>

Ladeur, K.-H. (2009). *Zur Verfassungswidrigkeit der Regelung des Drei-Stufen-Tests für Onlineangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach § 11 f RStV*, *ZUM*, 53(12), 906-914.

Ladeur, K.-H. (2000). *Der „Funktionsauftrag“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – auf „Integration“ festgelegt oder selbst definiert?* *Medien- und Kommunikationswissenschaft*, 48(1), 93-106. <https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-93>

- Leclercq, E., & Pojani, D. (2023). Public space privatisation: Are users concerned? *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 16(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/17549175.2021.1933572>
- Lenski, S.-C. (2012). Die Tagesschau-App am Scheideweg des Medienwettbewerbs. *Die Verwaltung*, 45, 465-489.
- Leurdijk, A. (2007). Public Service Media Dilemmas and Regulation in a Converging Media Landscape. In Ferrell, G. & Bardoel, J. (Hrsg.) *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*. Nordicom, 71-86.
- Li, J., Dang, A. & Song, Y. (2022). Defining the ideal public space: A perspective from the publicness. *Journal of Urban Management*, 11(4), 479–487. <https://doi.org/10.1016/j.jum.2022.08.005>
- Lischka, K. & Stöcker, C. (2017). *Digitale Öffentlichkeit. Wie algorithmische Prozesse den gesellschaftlichen Diskurs beeinflussen*. Bertelsmann Stiftung. <https://doi.org/10.11586/2017028>
- Lobigs, F. (2025). *Medien, Demokratie und Wohlstand. Expertise für das Schweizerische Bundesamt für Kommunikation BAKOM (i.V.)*.
- Lobigs, F. (2021). *Qualitätsrisiken der Plattformökonomie für die Wissenschaftskommunikation. Wissenschaftspolitik im Dialog. Eine Schriftenreihe der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften*, 18/2021, Berlin. BBAW. https://www.bbaw.de/files-bbaw/user_upload/publikationen/Broschuere-WiD_18_PDF-A1b.pdf
- Lobigs, F. (2020). *Plattform-Revolution der öffentlichen Kommunikation und Krise der Vermittlung aus institutionenökonomischer Perspektive*. In Jarren, O. & Neuberger, C. (Hrsg.). *Gesellschaftliche Krise der Vermittlung. Medien und Plattformen als Intermediäre*. Baden-Baden. Nomos, S.155-187. <https://doi.org/10.5771/9783748909729-155>
- Lobigs, F. (2018). *Wirtschaftliche Probleme des Journalismus im Internet: Verdrängungsängste und fehlende Erlösquellen*. In Neuberger, C. & Nuernbergk, C. (Hrsg.): *Journalismus im Internet: Profession - Partizipation - Technisierung*. 2. Auflage. Berlin/Heidelberg/Wiesbaden. Springer VS, S. 295-334.
- Lobigs, F. & Neuberger, C. (2018). *Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen. Neue Machtverhältnisse trotz expandierender Internetgeschäfte der traditionellen Massenmedien-Konzerne. Gutachten für die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)*. https://www.kek-online.de/fileadmin/user_upload/KEK/Publikationen/Gutachten/Meinungsmacht_im_Internet_ALM51_web_2018.pdf
- Loewenheim, U., Leistner, M. & Ohly, A. (2020). *Schricker/Loewenheim - Urheberrecht. Kommentar*, 6. Auflage. München. C.H. Beck.
- Lorenz-Spreen, P., Oswald, L., Lewandowsky, S. et al. (2023). A systematic review of worldwide causal and correlational evidence on digital media and democracy. *nature human behavior*, 7, 74–101. <https://doi.org/10.1038/s41562-022-01460-1>

Lückerath, T. (2025). „Wir sollten US-Plattformen nicht noch stärker machen als sie sind“. Interview mit RTL-CEO Stephan Schmitter. DWDL.de vom 21.01.2025. https://www.dwdl.de/interviews/101161/wir_sollten_usplattformen_nicht_noch_staerker_machen_als_sie_sind/

Lückerath, T. (2024). Norbert Himmler: „Heute braucht es eine 360-Grad-Sicht“, Interview mit Dr. Norbert Himmler. DWDL.de vom 11.09.2024. https://www.dwdl.de/interviews/99529/norbert_himmler_heute_braucht_es_eine_360grad_sicht

Mansell, R., Durach, F., Kettemann, M., Lenoir, T., Procter, R., Tripathi, G. & Tucker, E. (2025). Information Ecosystems and Troubled Democracy: A Global Synthesis of the State of Knowledge on New Media, AI and Data Governance. International Observatory on Information and Democracy. https://observatory.informationdemocracy.org/wp-content/uploads/2024/12/rapport_forum_information_democracy_2025.pdf

Martin, D. & Johnson, C. (2024). Universality: A Battleground for UK Public Service Media in the Platform Age, *The Political Quarterly*, 95(1), 25-34. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.13342>

Mazzucato, M., Conway, R., Mazzoli, E. M., Knoll, E. & Albala, S. (2020): Creating and measuring dynamic public value at the BBC. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report, (IIPP WP 2020-19). <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2020/dec/creating-and-measuring-dynamic-public-value-bbc>.

Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (2024). JIM-Studie 2024. Jugend, Information, Medien. Basisuntersuchung zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger. https://mpfs.de/app/uploads/2024/11/JIM_2024_PDF_barrierearm.pdf

Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (2023). JIM-Studie 2023. Jugend, Information, Medien. Basisuntersuchung zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger. https://www.mpfs.de/fileadmin/files/Studien/JIM/2022/JIM_2023_web_final_kor.pdf

Mendes, M. (2018). Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Open Data. In Herzog, C. et al. (Hrsg). *Transparency and Funding of Public Service Media – Die deutsche Debatte im internationalen Kontext*. Wiesbaden. Springer VS, S. 323-333.

Meßmer, A.-K., Sänglerlaub, A., & Schulz, L. (2021). „Quelle: Internet“? Digitale Nachrichten- und Informationskompetenzen der deutschen Bevölkerung im Test. Stiftung neue Verantwortung. https://www.interface-eu.org/storage/archive/files/studie_quelleinternet.pdf

Moe, H. (2008). Dissemination and dialogue in the public sphere: A case for public service media online. *Media, Culture & Society*, 30(3), 319–336. <https://doi.org/10.1177/0163443708088790>

Monopolkommission (2015). Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte. Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 GWB Nr. 68. https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/SG68/S68_volltext.pdf

Moore, A., Fredheim, R., Wyss, D. & Beste, S. (2021). Deliberation and Identity Rules: The Effect of Anonymity, Pseudonyms and Real-Name Requirements on the Cognitive

Complexity of Online News Comments. *Political Studies*, 69(1), 45–65.
<https://doi.org/10.1177/0032321719891385>

Müller-Terpitz, R. (2022). Die Vielfalt und das liebe Geld. Zu den Möglichkeiten und Grenzen einer finanziellen Förderung des lokalen und regionalen Fernsehens. In: Cole, M. D., Schiedermaier, S./Wagner, E. E. (Hrsg.). *Die Entfaltung von Freiheit im Rahmen des Rechts. Festschrift für Dieter Dörr zum 70. Geburtstag*. Heidelberg. C. F. Müller, S. 737 - 754

Neuberger, C. (2022). Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Plattformen: Programmatik, Prinzip, Praxis, Projekt. In Gerlach, F. & Eilders, C. (Hrsg.). *#meinfernsehen2021*, S. 95-115. <https://doi.org/10.5771/9783748928690-95>

Neuberger, C. (2009). Medienrecht und Medienwandel aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive, *Zeitschrift für das gesamte Medienrecht/Archiv für Presse-recht (AfP)*, 6/2009, 537-541.

Neuberger, Christoph & Lobigs, Frank (2010): Die Bedeutung des Internets im Rahmen der Vielfaltssicherung. Gutachten für die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK). Berlin. Vistas. https://www.kek-online.de/fileadmin/user_upload/KEK/Publikationen/Gutachten/Gutachten_Die_Bedeutung_des_Internets_im_Rahmen_der_Vielfaltssicherung.pdf

Neumann, K. & Volkmann, C. (2025). Funktionsgerechte Bedingungen sicherstellen – ein Plädoyer für einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk, *Zeitschrift für das gesamte Medienrecht/Archiv für Presserecht (AfP)*, 56, 8 - 14.

Newman, N. (2024) (Hrsg.). *Reuters Digital News Report 2024*. Reuters Institute for the Study of Journalism, Universität Oxford. https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2024-06/RISJ_DNR_2024_Digital_v10%20lr.pdf

Nielsen, R. K. (2017). Media capture in the digital age. In Schiffrin, A. (Hrsg.). *In the service of power: Media capture and the threat to democracy*. Washington. Center for International Media Assistance, S. 33-41. https://www.cima.ned.org/wp-content/uploads/2017/08/CIMA_MediaCaptureBook_F1.pdf

Nielsen, R. K. & Ganter, S. A. (2022). *The Power of Platforms. Shaping Media and Society*. Oxford University Press.

O'Brien, D., Zabel, C. & Lobigs, F. (2025). Consumer Preferences and Willingness to Pay for Digital Journalism in Intermedia Competition. *Digital Journalism*, i. R.

Open access network (2024). Was bedeutet Open Access? <https://open-access.network/informieren/open-access-grundlagen/was-bedeutet-open-access>

Open Source Initiative (2024). The Open Source Definition. <https://opensource.org/osd>

O'Reilly, T., Strauss, I. & Mazzucato, M. (2024). Algorithmic attention rents: A theory of digital platform market power, *6(e 6)*, 1-25. <https://doi.org/10.1017/dap.2024.1>

ORF (Hrsg.), *The Future of Public Service Media in Europe*. ORF, 2024. https://zukunft.orf.at/show_content.php?sid=129

Parker, G. G., Alstyne, M. W. V. & Choudary, S. P. (2017). Platform Revolution. How Networked Markets Are Transforming the Economy and How to Make Them Work for You. Norton & Company.

Paulus, A. L. & Nölscher, P. (2017). Rundfunkbegriff und Staatsferne im Konvergenzzeitalter. Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 61(3), 177-186.

Podszun, R. & Offergeld, P. (2022). Plattformregulierung im Zivilrecht zwischen Wissenschaft und Gesetzgebung: Die ELI Model Rules on Online Platforms. ZEuP 2022, 244-272.

Poell, T., Nieborg, D. B. & Duffy, B. E. (2023). Spaces of Negotiation: Analyzing Platform Power in the News Industry. Digital Journalism, 11(8), 1391–1409.
<https://doi.org/10.1080/21670811.2022.2103011>

Prywer, F. & Köhler, L. (2013). Reorganisation von Redaktionsstrukturen: Erfahrungen des ZDF bei der Einführung der Plattformredaktion „Kultur Berlin“. MedienWirtschaft, 10(4), 58-65. <https://doi.org/10.15358/1613-0669-2013-4-58>

Puppis, M. (2020). Governance der Vermittlung öffentlicher Kommunikation. Jarren, O. & Neuberger, C. (Hrsg.): Gesellschaftliche Krise der Vermittlung. Medien und Plattformen als Intermediäre. Nomos, 189-224. <https://doi.org/10.5771/9783748909729-189>

Puppis, M./Ali, C. (2023): Introduction. Contribution to society and public service media's neoliberal dilemma. In: Puppis, M/Ali, C. (Hrsg.): Public Services Media's Contribution to Society". RIPE@2021. Nodicom, S. 9-28.
<https://doi.org/10.48335/9789188855756>.

Quiring, O., Ziegele, M., Schulz, T., Fawzi, N., Jakob, N., Jakobs, I., Schemer, C., Stegmann, D. & Viehmann, C. (2024). Mainzer Langzeitstudie Medienvertrauen 2023. Zurück zum Niveau vor der Pandemie – Konsolidierung von Vertrauen und Misstrauen. Media Perspektiven 9/2024. https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2024/MP_9_2024_Mainzer_Langzeitstudie_Medienvertrauen_2023.pdf

Raats, T. (2024). Preserving and Extending Universality in the Platform Age. In: ORF (Hrsg.): The Future of Public Service Media in the European Union. Wien. Facultas, S. 14-18.

Raats, T. (2019): Moving fast or moving forward? In: ORF (Hrsg.): Allianzen, Kooperationen, Plattformen. Gemeinwohlorientierte Medienqualität in der Netzwerkgesellschaft. Public Value Jahresstudie des ORF. Wien. ORF, S. 61-79.

Raats, T., Iordache, C. & Johnson, C. (2024). Towards a Future-Proof Public Service. Lessons from a comparative analysis in seven media markets. Policy brief January 2024, University of Leeds on behalf of PSM AP. <https://eprints.whiterose.ac.uk/211980/>, <https://doi.org/10.48785/100/256>

Rauch, M.J., Rösch, J. & Kuchinke, B.A. (2024). Economic perspectives on redefining public service media in the digital era: broadcasting to media platform. *List Forum*, 50(3), 159–181. <https://doi.org/10.1007/s41025-024-00276-3>

Riaz, A. & Rana, M.S. (2024). The Sequence of Backsliding and the Rise of the Autocrats. In: How Autocrats Rise. Global Political Transitions. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-981-99-7580-8_4

Reuter, M. (2024). Threads, Bluesky und Mastodon: Die Chance ist jetzt. netzpolitik.org vom 17.02.2024. <https://netzpolitik.org/2024/threads-bluesky-und-mastodon-die-chance-ist-jetzt/>

Robinson, P. (2022). The One BBC Hackathon - stepping into the digital-first BBC. <https://www.bbc.co.uk/mediacentre/articles/2022/the-one-bbc-hackathon>

Rodríguez-Castro, M., Noonan, C. & Ramsey, P. (2021). Public Service Media Interventions: Risk and the Market. In: Túnñez-López, M., Campos-Freire, F. & Rodríguez-Castro, M. (Hrsg.): The Values of Public Service Media in the Internet Society. palgrave macmillan, S. 173-191. https://doi.org/10.1007/978-3-030-56466-7_10.

Rosa, H. (2024). Die Legitimationskrise des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor dem Hintergrund gesamtgesellschaftlicher Wandlungsprozesse, Vortrag im Rahmen der 67. Bitburger Gespräche. https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IRP/03_Events/02_Bitburger_Gespraechе/2024/02_Hartmut_Rosa_-_Die_Legitimationskrise_des_oeffentlich-rechtlichen_Rundfunks_01.pdf

Rotermund, H. (2021). Modell Youtube. Die ARD sollte ihre Mediathek dem Dialog öffnen. *Epd medien* (17), 30.04.2021. https://weisses-rauschen.de/hero/2021_epd_medien_mediatheken.pdf

Ruck, S. (1992). Zur Unterscheidung von Ausgestaltungs- und Schrankengesetzen im Bereich der Rundfunkfreiheit. In: *AöR* 1992, 543-566.

Rühle, A. (2024). Zeitsouveräne Mediennutzung auf dem Vormarsch? Entwicklung der linearen und non-linearen Nutzung. *Media Perspektiven* 29/2024. https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2024/MP_29_2024_ARD_ZDF-Medienstudie_2024._Zeitsouveraene_Mediennutzung_auf_dem_Vormarsch._Entwicklung_der_linearen_und_non-linearen_Nutzung.pdf

Sabri, N., Chen, B., Teoh, A., Dow, S. P., Vaccaro, K. & Elsherief, M. (2023). Challenges of Moderating Social Virtual Reality. *Proceedings of the 2023 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, 1–20. <https://doi.org/10.1145/3544548.3581329>

Schiffrin, A. (2018). Introduction to Special Issue on media capture. *Journalism*, 19(8), 1033–1042. <https://doi.org/10.1177/1464884917725167>

Schlozman, K.; Verba, S.; & Brady, H.E. (2011): Who Speaks? Citizen Political Voice on the Internet Commons. *Daedalus, the Journal of the American Academy of Arts & Science* 140 (4), 121–139. https://doi.org/10.1162/DAED_a_00119

Schmidt, J.-H. (2024). Welchen Beitrag leisten deutsche öffentlich-rechtliche Medien für gesellschaftlichen Zusammenhalt? Ergebnisse einer Repräsentativbefragung. In ORF (Hrsg.). *Fast Forward. Digitale Innovation öffentlich-rechtlicher Medien in Europa*. ORF. Wien, 138-151. https://zukunft.orf.at/show_content.php?sid=147&pvi_id=2465

Schmitt Glaeser, W. (1979). Kabelkommunikation und Verfassung. Berlin. Duncker & Humblot.

Schöttle, H. (2024). Der Cyber Resilience Act: Hintergrund, Produktkategorien und Sicherheitsanforderungen, Zeitschrift für IT-Recht und Recht der Digitalisierung (MMR) 2023, 741–746.

Schult, S. (2019). Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Kartellrecht - Zur Umsetzung der sog. Betrauungsregelung i. R. d. 21. Rundfunkänderungsstaatsvertrags. Kommunikation und Recht, 22(9), 556-560.

Schulz, W. (2024a): Wenig Zukunft, viel Rat? Vorschläge des Zukunftsrats zum Öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Gastbeitrag für Legal Tribune Online vom 01.02.2024. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/zukunftsrat-oeffentlich-rechtlicher-rundfunk-wolfgang-schulz>

Schulz, W. (2024b): Rechtswissenschaftliche Perspektive auf die Vorschläge des Zukunftsrats zum Öffentlich-rechtlichen Rundfunk. MedienWirtschaft. Perspektiven der digitalen Transformation, 21(2), 28-28. <https://doi.org/10.15358/1613-0669-2024-2-28>

Schulz, W. (2008). Von der Medienfreiheit zum Grundrechtsschutz für Intermediäre? Überlegungen zur Entwicklung der Gewährleistungsgehalte von Art. 5 Abs. 1 GG am Beispiel von Suchmaschinen, Computer und Recht CR, 7/2008, 470-476. <https://doi.org/10.9785/ovs-cr-2008-470>

Schweizer, C. (2019). Öffentliche Rundfunkorganisationen als Media Commons?: Vorschlag eines neuen Leitbegriffs und vergleichende Analyse in 16 Ländern. Baden-Baden. Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748901471>

Sehl, A. (2024): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk unter Reformdruck. Herausforderungen durch Digitalisierung und gesellschaftlichen Wandel. In: *Communicatio Socialis (ComSoc)*, 57(2), 141-143. <https://doi.org/10.5771/0010-3497-2024-2-141>

seven.one (2025). View Time Report W 4/2024 Basispräsentation. <https://www.seven.one/documents/20182/6087756/%5BBasispräsentation%5D+ViewTime+Report+24Q4.pdf/f9cec752-291d-9501-1b3e-35443b014a17?t=1740586474051>

Sevignani, S., Theine, H. & Tröger, M. (2025). Toward Media Environment Capture: A Theoretical Contribution on the Influence of Big Tech on News. *International Journal of Communication*, 19, 804-824. <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/21987>

Shortall, R., Itten, A., Meer, M. V. D., Murukannaiah, P. & Jonker, C. (2022). Reason against the machine? Future directions for mass online deliberation. *Frontiers in Political Science*, 4, 946589. <https://doi.org/10.3389/fpos.2022.946589>

Simon, F. M. (2023). Escape Me If You Can: How AI Reshapes News Organisations' Dependency on Platform Companies. *Digital Journalism*, 12(2), 149–170. <https://doi.org/10.1080/21670811.2023.2287464>

Simon-Kucher (2024a). Global Streaming Study 2024. Ergebnisse für Deutschland. <https://www.simon-kucher.com/de/insights/streaming-studie-so-streamt-deutschland>

Simon-Kucher (2024b). Streaming-Studie: Netflix-Werbe-Abos Erobern Streaming-Markt. Simon-Kucher.com vom 10.07.2024. <https://www.simon-kucher.com/de/wer-wir-sind/newsroom/streaming-studie-netflix-werbe-abos-erobern-streaming-markt-amazon-prime-0>

Smith, N. & Low, S. (2006). Introduction: The Imperative of Public Space. in Low, S. & Smith, N. (Hrsg.) *The Politics of Public Space*. New York: Routledge, S. 1-16.

Spindler, G. (2021). Der Vorschlag für ein neues Haftungsregime für Internetprovider - der EU Digital Services Act (Teil 1), *Zeitschrift der deutschen Vereinigung für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht (GRUR)*, 545–553.

Spindler, G. & Schuster, F. (Hrsg.) (2019). *Recht der elektronischen Medien*, 4. Auflage. München. C. H. Beck.

Statistisches Bundesamt (2023). Gut ein Viertel der Internetnutzenden stößt im Netz auf „Hatespeech“. Pressemitteilung. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/12/PD23_470_63.html

Stegmann, D. & Stark, B. (2024). Integration durch Repräsentation? Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. *Communicatio Socialis*, 57(2), 144-158. <https://doi.org/10.5771/0010-3497-2024-2-144>

Steinhau, H. (2019). SWR-Archiv online: Audiovisuelle Dokumente für eine eindrückliche Beschäftigung mit der Geschichte. <https://irights.info/artikel/swr-archiv-online-audiovisuelle-dokumente-fuer-eine-eindruckliche-beschaeftigung-mit-der-geschichte/29743>

Steinmaurer, T. (2019). Vom Public Network Value zum Public Open Space. In ORF (Hrsg.). *Allianzen, Kooperationen, Plattformen: Gemeinwohlorientierte Medienqualität in der Netzwerkgesellschaft*. Wien. Facultas, S. 23-36.

Stroud, N. J., Scacco, J. M., Muddiman, A. & Curry, A. L. (2015). Changing Deliberative Norms on News Organizations' Facebook Sites. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 20(2), 188–203. <https://doi.org/10.1111/jcc4.12104>

Thomaß, B. (2024). Öffentlich-rechtliche Medien und digitale Plattformen. In Prinzing, M., Seethaler, J., Eisenegger, M. & Ettinger, P. (Hrsg.). *Regulierung, Governance und Medienethik in der digitalen Gesellschaft*. Wiesbaden. Springer Fachmedien, S. 63–80. https://doi.org/10.1007/978-3-658-42478-7_4

Thomaß, B. (2020). Öffentliche Medien im digitalen Zeitalter: Ein Public Open Space. In Heinrich-Böll-Stiftung e.V. (Hrsg.): *Öffentlicher Raum! Politik der gesellschaftlichen Teilhabe und Zusammenkunft*. Frankfurt/New York. Campus, S. 209-222.

Turel, O. & Qahri-Saremi (2018). Explaining unplanned online media behaviors: Dual system theory models of impulsive use and swearing on social networking sites. *New Media & Society*, 20(8), 3050-3067. <https://doi.org/10.1177/1461444817740755>

- Turel, O., Qinghua, H., Xue, G., Xiao, L. & Bechara, A. (2014). Examination of Neural Systems Sub-Serving Facebook „Addiction“. *Psychological Reports*, 115(3), 675-695. <https://doi.org/10.2466/18.PR0.115c31>
- Usher, N. (2021a). From Media Capture to Platform Capture. In Schifffrin, A. (Hrsg.). *Media Capture: How Money, Digital Platforms, and Governments Control the News*. Columbia University Press, S. 30-45. <https://www.jstor.org/stable/10.7312/schi18882.5>
- Usher, N. (2021b). *News for the Rich, White, and Blue*. New York. Columbia University Press.
- Van Dijck, J. (2020). Governing digital societies: Private platforms, public values. *Computer Law & Security Review*, 36. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2019.105377>
- Verckist, D. (2024). Öffentlich-rechtliche Medien: Digitale Innovation und Public Value in Europa. In: ORF (Hrsg.): *Fast Forward. Digitale Innovation öffentlich-rechtlicher Medien in Europa*, ORF, 9-24. https://zukunft.orf.at/show_content.php?sid=187
- Vesting, T. (2020). Die Rundfunkfreiheit und die neue Logik der »Content-Curation« in elektronischen Netzwerken, *JuristenZeitung JZ*, 20, 975-982.
- von Oehsen, D. (2024). Negativtrend der linearen Mediennutzung setzt sich fort. *Media Perspektiven*, 24/2024. https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2024/MP_24_2024_ARD_ZDF-Medienstudie_2024._Negativtrend_der_linearen_Mediennutzung_setzt_sich_fort_Korr.pdf
- von Rimscha, M. B. & Riemann, R. (2024). Developments in advertising markets and their effects on media companies. In Rohn, U., von Rimscha, M. B. & Raats, T. (Hrsg.). *De Gruyter Handbook of Media Economics*, De Gruyter, S. 185-200. <https://doi.org/10.1515/9783110793444-013>
- Wagner, C. (2022). Kommunikation in sozialen Medien und Grundrechte – Zur Drittwirkung der Meinungsfreiheit und Ausgestaltung einer dienenden Medienfreiheit. *ZUM*, 66(12), 861-870.
- Wagner, E. E. (2022a). Die Gegengewichtsfunktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. *Zeitschrift für das gesamte Medienrecht/Archiv für Presserecht (AfP)*, 53(5), 377-384. <https://doi.org/10.9785/afp-2022-530503>
- Wagner, E. E. (2022b). Unions- und verfassungsrechtliche Spielräume einer Flexibilisierung des Auftrags öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. *ZUM*, 66(3), 165–174.
- Wellbrock, C.-M. & Maaß, S. (2024). *Wüstenradar. Zur Verbreitung des Lokaljournalismus in Deutschland und dessen Effekt auf die Funktionsfähigkeit der Demokratie*. Hamburg, Hamburg Media School HMS. <https://www.wuestenradar.de/wp-content/uploads/sites/18/2024/11/Wuestenradar-2024-web.pdf>
- Wiebe, G. & Daelen, J. (2023). Der Cyber Resilience Act aus produktsicherheitsrechtlicher Perspektive, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)* 2023, 257-263.

- Wikimedia (2020). ÖGÖG-Kampagne „Öffentliches Geld – Öffentliches Gut!“
<https://www.wikimedia.de/oeffentliches-gut/>
- Wimmer, N. (2009). Der Drei-Stufen-Test nach dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag. ZUM, 53, 601-610.
- Xing, Y., Zhang, J. Z., Storey, V. C. & Koohang, A. (2024). Diving into the divide: a systematic review of cognitive bias-based polarization on social media. *Journal of Enterprise Information Management*, 37(1), 259-287. <https://doi.org/10.1108/JEIM-09-2023-0459>
- Zabel, C., O'Brien, D. & Lobigs, F. (2024). Effekte des Marktaustritts von öffentlich-rechtlichen Online-Nachrichtengebieten auf den Absatz von digitalem Paid Content. Eine Simulation für den österreichischen Markt. *Media Perspektiven*, 1/2024, 1-15. https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2024/MP_1_2024_ORF-Gutachten_Auswirkungen_des_ORF-Onlineangebots_auf_Verlagsangebote.pdf
- ZDF (2025). Florian Kumb leitet ab Januar die Direktion Audience, Vertreterin wird Milena Seyberth. Pressemitteilung. ZDF-Presseportal. <https://presseportal.zdf.de/pressemitteilung/florian-kumb-leitet-ab-januar-die-neue-zdf-direktion-audience-seine-vertreterin-wird-milena-seyberth>.
- ZDF (2024a). ARD und ZDF starten Projekt „Streaming OS“. Pressemitteilung. <https://www.zdf.de/nachrichten/in-eigener-sache/zdf-ard-mediathek-streaming-100.html>
- ZDF (2024b). Ein Kompass für Qualität im ZDF. <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/medienforschung-104.html>
- ZDF (2024c). Nachhaltig berichten. <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/nachhaltigkeit-dnk-entsprechenserklaerung-100.html>
- ZDF (2024d). Projektkarte, ZDF-Kontakt, Februar 2024.
- ZDF (2023). Glossar. Einträge „Public Value Metriken“, „Novelty“, „Diversity“, „Coverage“, „Serendipity“. <https://algorithmen.zdf.de/gls>
- ZDF-Fernsehrat (2024). Creative Commons-Lizenzen. Vorlage zur 14. Sitzung des Ausschusses Telemedien in der XVI. Amtsperiode des Fernseh Rates am 29. Februar 2024 in Berlin.
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism*. London. Profile Books.
- Zukunftsrat (2024). Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR_Bericht_18.1.2024.pdf
- Zürn, M., (2024). Wie kann eine demokratische Gesellschaft ihre Vernunft verlieren?, FAZ.de (F+) vom 30.12.2024. <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/bilder-und-zeiten/wahl-donald-trumps-angriffeauf-unser-wahrheitsverstaendnis-110197489.html>

Zürn, M. (2023). Die regulative Idee der Wahrheit und demokratische Regression. In Niesen, P. (Hrsg.). Leviathan. Zur Diagnose demokratischer Regression. Sonderband 40/2023. Baden-Baden. Nomos, S. 54-82.