

Otfried Jarren

Der öffentliche Rundfunk als *ein* öffentliches Medienhaus

Über die Risiken einer „Reform“ des öffentlichen Rundfunks im digitalen Transformationsprozess

Vortrag im Rahmen der 67. Bitburger Gespräche

Mainz, 11. / 12. 01. 2024

Der Beitrag fokussiert auf zwei Fragestellungen: Unter welchen Bedingungen findet die Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) statt? Und: Warum könnte die Debatte über die Leitidee für *ein* öffentliches Medienhaus in diesem Prozess hilfreich sein?¹ Ziel ist es, über die Gelingensbedingungen für die Weiterentwicklung eines öffentlich finanzierten und gemeinwohlorientierten Medien- und Kommunikationsangebots im Prozess digitaler Transformation zu reflektieren.

I. Bedingungen für die Weiterentwicklung eines öffentlichen Medienangebots

1. Ausgangsannahme

Ausgangsannahme ist, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgrund von Digitalisierung und den Folgen des sozialen Wandels, also eines co-evolutionären technisch-sozialen Prozesses, einem Transformationsprozess *unterworfen* ist. Die etablierten publizistischen Medien sind derzeit weder technologisch noch ökonomisch in der Lage, im global verlaufenden digitalen Transformationsprozess, der sich auf die institutionellen Grundlagen des Medien- und Kommunikationssystems grundlegend auswirkt, eine strukturgestaltende Rolle zu spielen. Dies trifft auch auf den öffentlichen Rundfunk, der bislang wesentliches Strukturelement in den meisten europäischen Mediensystemen ist, zu. Im digitalen Transformationsprozess kommt es darauf an,

¹ Diese Textfassung basiert auf meinem mündlichen Vortrag. Der mündliche Vortrag wurde von epd medien unter dem Titel „Ein öffentliches Medienhaus. Zu den Risiken der Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ dokumentiert und ist frei zugänglich unter: www.turi2.de/community/ein-oeffentliches-medienhaus-otfried-jarren-ueber-die-risiken-der-reform-von-ard-und-zdf/ (zuletzt abgerufen am 13.3.2024). Der Text wurde für diese Publikation bearbeitet und erweitert.

ihn technisch und ökonomisch so auszustatten, dass er seine Position im Markt halten, innovieren und unter den neuen digitalen Bedingungen eine gesellschaftsrelevante Position behaupten kann.

Der Digitalisierungsprozess, getrieben von den „Big Five“ (Andree 2023), macht deutlich: Der bisherige publizistische Markt war nationalstaatlich verfasst, er wurde von industriell ausgerichteten Medienorganisationen, die zumeist mittelständisch verfasst und stark regional ausgerichtet sind, geprägt. Er erscheint im Kontext der neuen globalen Intermediärstruktur, konstituiert von dienstleistungsorientierten IT-Plattformen, als hochgradig parzelliert. Die Plattformökonomie (Vernetzung, Interaktion, Skalierung) mit ihrem Geschäftsmodell beeinflusst den publizistischen Mediensektor (Lobigs 2020). Es erhöhen sich in der publizistischen Medienbranche die intra- und intermedialen Wettbewerbsverhältnisse, es kommt zu einer Auflösung der korporativen Branchenstrukturen, zu einem Anstieg der Konflikte zwischen dem ÖRR und der privaten Presse, aber auch innerhalb der Pressebranche selbst (Groß vs. Klein). Aufgrund der Verluste sowohl im Werbe- wie im Nutzermarkt sind die Ressourcen für notwendige technische Investitionen und neue digitale Angebote für die Medien begrenzt. Die Wettbewerbssituation verschärft sich mit Künstlicher Intelligenz (KI) nun abermals: Der Investitionsbedarf für KI-Tools für generative Vorhaben ist beträchtlich, der Aufwand für distributive KI (Plattformen, Cloud) ist erheblich (Jarren 2024). Plattformen werden mehr und mehr nicht nur zu einer ökonomischen, sondern auch zur technischen und kulturellen Voraussetzung für vielfältige Informations- und Kommunikationsdienstleistungen. Mit der Institutionalisierung von Plattformen etabliert sich ein globales Medien- und Kommunikationssystem mit international ausgerichteten Intermediären (Jarren/Fischer 2022).

Zur Bewältigung der Kontingenz unter sich höchst dynamisch (KI-Innovationen) verändernden digitalen Markt- und Technologiebedingungen und den immer stärker von den neuen digitalen Anbietern (Streaming, Plattformen) geprägten Nutzungserwartungen müssen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten organisational gestärkt werden, um die Leistungserbringung differenzierter (Mehr-Kanal-Angebote), effizienter und unter Nutzung neuer digitaler Tools und einer digitalen Plattform erbringen zu können. Dazu sind erhebliche Investitionen notwendig, und es bedarf eines die einzelnen öffentlichen Rundfunkorganisationen übergreifenden, integralen Innovationsansatzes (*Change Process*). Deshalb sollten die bestehenden Landesrundfunkanstalten zu einer Organisation, zu *einem* öffentlichen Medienhaus, zusammengeführt werden.

Das öffentliche Medienhaus muss zu einem handlungsfähigen, strategischen Akteur werden, um sich unter dynamischen Bedingungen behaupten zu können. Er muss Forschungs- und Entwicklungsfähigkeiten (FuE-Kompetenzen) erlangen. Dieser neue korporative Akteur sollte deshalb mit weitgehenden Selbstorganisations- und Handlungskompetenzen im Rahmen eines allgemeinen Leistungsauftrages und mit einem Globalbudget ausgestattet werden.² Er muss auf technologische und nutzungsrelevante Veränderungen rasch reagieren können. Und zu seiner Entwicklung und Aufsicht bedarf es schlanker, professioneller Beratungs- und Aufsichtsstrukturen. In technischer Hinsicht könnte dieser neue Akteur als Infrastruktureinrichtung etabliert werden, die auch durch andere publizistische Anbieter genutzt werden kann (übergreifende publizistische Plattform). Die Investitionen in diese Infrastruktur könnten als ein Beitrag zugunsten des gesamten publizistischen Systems angesehen werden (Medienförderung).

² Die Thematik der Aufsicht und Kontrolle wie der Finanzierung wird in diesem Beitrag nicht behandelt. Auf die nach dem Vortrag vorgelegten Vorstellungen zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks des „Zukunftsrats: Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“, abrufbar unter: www.rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR_Bericht_18.1.2024.pdf (zuletzt abgerufen am 13.3.2024), wird hier nicht eingegangen.

2. „Reform“ - ein hinreichender Ansatz für den öffentlichen Mediensektor?

a) Reform als politisches Prinzip

Die Bundesländer sprechen im Kontext des Veränderungsprozesses beim öffentlichen Rundfunk von Reform. Unter Reform wird die planmäßige Umgestaltung in einem Bereich, zumeist innerhalb eines Politikfeldes, verstanden. Reformen werden von staatlichen Akteuren verfolgt, sie können sowohl proaktiv erfolgen, um auf erwartete Veränderungen zu reagieren. Sie können aber auch reaktiv sein, wie jetzt beim ÖRR, weil faktische soziale Veränderungen (Erreichbarkeit des Publikums mit Angeboten durch den ÖRR) Anpassungen notwendig machen. Insgesamt wird mit dem Reformansatz beim ÖRR davon ausgegangen, dass der Sektor (öffentliches Medienangebot) durch reformistische Maßnahmen, also durch Formen von Anpassungen und Modernisierungen, weiterentwickelt werden kann. Eine grundlegende System- oder Organisationsveränderung oder eine Neuinstitutionalisierung (Um- oder Neugründungen) wird nicht angestrebt. Es wird ein inkrementaler Weg durch rechtliche Vorgaben (Medienstaatsverträge der Länder) beschritten.

Zumeist werden mit Reformen neue Ziele verbunden und es werden zudem auch neue Instrumente etabliert. Beides ist hier nur partiell der Fall, vor allem bezogen auf technische Strukturvorgaben wird eine weniger ausgeprägte Vorgabepolitik verfolgt. Zudem sollen, so bezogen auf die Aufsicht und mit Blick des Einbezugs des Publikums, neue Instrumente implementiert werden. Es wird eine Veränderung der organisationalen Grundlagen der Rundfunkanstalten angestrebt, so bei der Zusammensetzung der Gremien oder bezogen auf die Formen der Compliance.³

Klassische Gestaltungsressourcen sind die dem Staat zur Verfügung stehenden Ressourcen Recht, Geld, aber auch Wissen und Kommunikation (Mayntz 1993). Beim Reformansatz bezogen auf den ÖRR ist erkennbar, dass staatliche Akteure die Wiederherstellung eines als positiv angesehenen Zustandes anstreben: Der ÖRR soll die Gesamtgesellschaft mit einem qualitativ hochstehenden Angebot erreichen und sich dafür neuer Distributionswege und weiterer Angebote bedienen können. Zudem zielt die Reform auch darauf ab, unter Beachtung des öffentlich vielfach kritisch diskutierten Ressourcenaufwandes (Höhe der Gebühren) eine möglichst effektive und effiziente Leistungserfüllung des staatlich erteilten Auftrages zu erreichen. Nicht deutlich erkennbar ist, ob die den Reformprozess initiiierenden Akteure von einem geringen oder einem großen Veränderungsbedarf ausgehen. Auf alle Fälle ist man der Auffassung, dass die vorzunehmenden Veränderungen vor allem durch ein Mehr an Kooperation (Synergien) und Koordination (Verwaltung; Programmerstellung) *innerhalb* des ÖRR-Systems erreicht werden können und sollen. Dabei wird vor allem auf die ARD geschaut. Neben der Einsetzung der Steuerungsressource Recht wird auf den Einsatz von Geld als Ressource zunächst verzichtet. Mögliche Ressourcen könnten die Anstalten im Rahmen des Gebührenfestsetzungsprogramms über die „Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten“ (KEF) beantragen.⁴ Derzeit aber sehen die Länder keine besondere Finanzierung für die Reformmaßnahmen, also kein Anreizprogramm, vor. Und eine Veränderung der institutionellen und der organisationalen Struktur im gesamten Sektor wird von den Bundesländern nicht angestrebt.

Die Realisierung von Reformen ist aus zwei spezifischen Gründen anspruchsvoll: Zum einen darf aufgrund der Staatsferne nur der institutionelle und organisationale Rahmen der öffentlichen Medienorganisationen durch exekutive und legislative Vorgaben gestaltet werden. Die eigentliche inhaltliche (programmliche) Leistung erbringt die Anstalt. Die konkrete Leistungserbringung wird durch die Geschäftsleitung organisiert und durch die gesellschaftlichen Aufsichtsgremien (Rundfunkrat; Verwaltungsrat) wird der Leistungsauftrag und seine Erfüllung kontrolliert. Die

³ Siehe die Zusammenstellung der Dokumente unter www.ard-media.de/mediaperspektiven-themenwelten/medienrecht-politik/1-1-2 (zuletzt abgerufen am 13.3.2024).

⁴ Zur aktuellen Situation siehe www.kef-online.de/fileadmin/kef/Dateien/Pressemitteilungen/PrM_2024-02-23.pdf (zuletzt abgerufen am 13.3.2024).

Leistungserbringung ist also einer direkten staatlichen Steuerung entzogen. Zum anderen ist aufgrund der Notwendigkeit der Staatsferne im Mediensektor das Politikfeld spezifisch konstituiert: Es ist föderal, der Einfluss des Bundes ist gering, und die Mitwirkungsrechte und -möglichkeiten sind vielfach verteilt, so beim öffentlichen Rundfunk auf alle Bundesländer. In einem schwach institutionalisierten und zugleich föderal geprägten Politikfeld sind politische (Reform-)Prozesse besonders aufwendig. Sie sind zeit- und abstimmungsintensiv, weil sie der Zustimmung unterschiedlicher Akteure (Bundesländer: Regierung, Parlamente) bedürfen und in von den Landesparlamenten zu beschließende Verträge münden (Staatsverträge).

Die Reform muss also unter föderalen Mehr-Ebenen-Bedingungen realisiert werden, in der jede einzelne Organisationseinheit zudem eine eigene gesetzliche Grundlage besitzt (Landesrundfunkanstalten; Landesrundfunkgesetze) und somit über eigenständige Aufsichts- und Kontrollgremien intern verfügt.⁵ Es wirken also am Reformprozess landesspezifische Instanzen mit, die ggf. als Veto-Spieler agieren können (Puppis 2023). Die Reform findet also unter Mehr-Ebenen-Bedingungen statt, bedarf einer beständigen Vorbereitung und Abstimmung durch die Bundesländer (Rundfunkkommission der Länder; Konferenz der Ministerpräsidenten), erfordert daher Kompromisse und hat eine spezifische Form der Kommunikation zur Folge. So ist die Kommunikation für das Gesamtvorhaben widersprüchlich, wie die aktuelle Debatte um eine mögliche Gebührenerhöhung im Vorfeld des Berichts der KEF Anfang des Jahres 2024 zeigt. So wird, von einzelnen Bundesländern, ein Zusammenhang zwischen Gebührenerhöhung und Reformen behauptet.

b) Der Ansatz der Länder zur Reform des ÖRR

Der bislang von den deutschen Bundesländern gewählte „Reformansatz“ mit einer Vielzahl an Maßnahmen, die zudem zeitlich gestaffelt realisiert werden sollen (Medienänderungsstaatsverträge), zielt zu wenig auf einen grundlegenden und integralen *Change Process* ab. Es geht aber vor dem Hintergrund der Annahme eines digitalen Transformationsprozesses nicht nur um gewisse technische oder inhaltliche (Angebots-) Veränderungen oder Anpassungen, sondern faktisch um die Einleitung eines institutionellen Wandels. Rundfunk, bislang als Broadcasting verstanden und entsprechend gefasst, soll nun auch in anderen Formen Beiträge leisten können (Mediathek, Audiothek; Onlinebereitstellung). Und es geht nicht nur um die Notwendigkeit für organisationale Veränderungen (so um mehr Kooperation) im System oder andere inhaltliche Angebote, sondern um die institutionelle Weiterentwicklung des öffentlichen Mediensystems im Kontext des gesamten publizistischen Systems (vgl. I. 2. c.).

Zur Initiierung des institutionellen Wandels bedarf es eines aktiven Kommunikationskonzepts und für den organisationalen Wandel wird eine übergreifende, mittel- und langfristig orientierte Planung und Strategie benötigt. Denn der organisationale Wandel ist unter höchst komplexen internen Bedingungen (ARD-Anstalten, ZDF, Deutschlandradio) zu realisieren, aber die betroffenen Organisationseinheiten sind höchst unterschiedlich in Reformprozesse involviert bzw. von Prozessen betroffen. Dabei ist die Perspektive auf die Nutzerinnen und Nutzer zu beachten: Sie nehmen Veränderungen wahr und müssen deshalb kommunikativ in den Veränderungsprozess einbezogen werden. Was darf die Gesellschaft von den neuen öffentlichen Medien erwarten, welche Leistungen sollen sie erbringen? Es ist notwendig, den institutionellen und organisationalen Wandel mit Blick auf die Nutzerinnen und Nutzer politisch zu gestalten.

Der bisher postulierte Reform-Anspruch ist zu begrenzt auf einzelne Vorhaben, die sich zudem nicht direkt auf das Leistungsangebot beziehen. Und aufgrund der Vielzahl an unterschiedlichen und isolierten (Reform-)Maßnahmen werden die zahlreichen Organisationen des ÖRR einer länger anhaltenden internen und externen Dauerbelastung ausgesetzt. Interne Konflikte und öffentliche Resonanzen sind erwartbar. Zudem sind die Zuständigkeiten für die Zielformulierung, die Kriterien für die Zielerreichung und die Zeitpunkte für den Abschluss von Maßnahmen ungeklärt. Auch an

⁵ Siehe die Übersicht www.ard.de/die-ard/wie-wir-funktionieren/Rechtsgrundlagen-Rundfunkgesetze-100/ (zuletzt abgerufen am 13.3.2024).

einer Rahmenkommunikation über die (bis wann und von wem jeweils zu erreichenden) Ziele für die Reformvorhaben fehlt es.

Generell ist die Gesellschaft zu wenig in diesen Prozess einbezogen, nicht einmal in Form der den ÖRR bislang maßgeblich gestaltenden gesellschaftlich relevanten Gruppen. Befürchtet werden muss, dass die bisher angestrebten Maßnahmen im Ergebnis weder zur Bestandssicherung noch zur Weiterentwicklung eines öffentlichen Angebots ausreichen. Das zumal auch deshalb nicht, weil die „Reform“ als Prozess, also auf der Zeitachse und unter sich verändernden (politischen) Konstellationen sowie weiterer ökonomischer und technischer Herausforderungen, erhebliche Risiken selbst birgt (Brettschneider 2023). Jede Organisationsveränderung ist ein riskanter sozialer Prozess, und das gilt insbesondere dann, wenn zugleich verschiedene Organisationen innerhalb eines organisationalen Feldes eine Veränderung vollziehen sollen.

c) Beschränkter Reformansatz: Der ÖRR nur Teil des publizistischen Gesamtsystems

Der derzeit verfolgte Reformansatz greift auch deshalb zu kurz, da nur auf den öffentlichen Rundfunk abgezielt wird. Von der digitalen Transformation aber ist nicht nur er, es ist das gesamte Mediensystem und der Journalismus betroffen. Es muss daher das *gesamte* gesellschaftliche Vermittlungssystem in den Blick genommen werden (Beck 2019; Chadwick 2017). Es sind auch die privaten Medien zu beachten. Alle publizistischen Medien wirken zusammen, erbringen integral nach dem Prinzip der Außen- und der Binnenpluralität publizistische Leistungen und sie legitimieren sich dadurch institutionell (Altmeyden 2006). Es bedarf also eines medienübergreifenden Politikkonzepts. Die Beratungen darüber sind sogar dringlich, weil bislang leitende Ordnungsvorstellungen, wie publizistische Gewaltenteilung oder duales Rundfunksystem, nicht mehr hinreichend sind. Mit diesen ordnungspolitischen Vorstellungen wurde gestaltet, wurden die anderen Akteure einbezogen, zumindest mit beachtet.

d) Wesentliche Rahmenbedingungen für „Reform“-Ansätze

Das engere „Reform“-Feld selbst ist für Gestaltungsansätze komplex, die Reformen daher anspruchsvoll. Es kommen Umweltbedingungen hinzu, die es ebenso zu beachten gilt.

Die Rahmenbedingungen für Journalismus und publizistische Medien haben sich seit einigen Jahren erheblich politisch, ökonomisch, technisch und sozio-kulturell verändert. Es hat sich sowohl die institutionelle Grundlage für die publizistischen Medien gewandelt wie auch die institutionelle Praxis im Journalismus, bei der Bereitstellung und Distribution von publizistischen Inhalten durch die Medien und bei der Nutzung. Wesentlicher Parameter für diese Veränderung ist die Plattformisierung der (öffentlichen) Kommunikation, die als ein Prozess der (Neu-)Institutionalisierung begriffen werden muss (Jarren 2019; Eisenegger 2021). Plattformen als Institutionen setzen sich mehr und mehr in der gesellschaftlichen Vermittlung durch, definieren neue Kommunikationsnormen und -regeln, sie haben eine *Vermittlungskrise* im traditionellen Mediensektor ausgelöst (Jarren/Neuberger 2021). Die Massenmedien Presse, Radio und Fernsehen haben kontinuierlich an Reichweite im Publikum eingebüßt, sie haben Verluste im Werbemarkt zu verkraften, und die private Presse hat zudem mit schwindenden Einnahmen aus dem Vertriebsmarkt zu kämpfen. Damit verbunden ist zudem ein kultureller Bedeutungsverlust der Medien als Institutionen und insbesondere auch des Journalismus als Profession.

Der ÖRR ist aufgrund seiner Gebührenfinanzierung ökonomisch zwar nicht betroffen, büßt aber im Nutzermarkt partiell ein, verliert vor allem bei jüngeren Gruppen an Zustimmung und auch im Gesamtpublikum an Akzeptanz. Vereinzelt wird gar eine Legitimationskrise für den ÖRR angenommen (Scheufele/Jost/Spachmann 2023). Seine Leistungen werden zunehmend gesellschaftlich kontrovers diskutiert. Seine Verankerung in der Gesellschaft und seine Repräsentation gesellschaftlicher Interessen wird kritisch hinterfragt. Die Herausforderungen für alle publizistischen Medien sind zum einen (1) technologisch und ökonomisch bedingt (Digitalisierung; neue Geschäftsmodelle) und sind zum anderen (2) Folgen der anhaltenden sozialen, kulturellen und politischen Differenzierungsprozesse.

aa) Wandel der technischen und ökonomischen Rahmenbedingungen

Die technische Basis für die Produktion wie die Distribution von publizistischen Inhalten hat sich elementar gewandelt. Die traditionellen Medien als Teil der industriellen Gesellschaft haben ihre Alleinposition verloren, sie verfügen für den Zugang zur Öffentlichkeit (Gatekeeper, Distribution) und für Transaktionen (Werbung) nicht mehr über ein Monopol. Die Medien mussten in neue technische Produktions- und Vertriebssysteme investieren (IT, Software), vielfach ihre Redaktionen umorganisieren (Newsroom-Konzept), ihre Produkte differenzieren und über unterschiedliche Kanäle distribuieren: Print: E-Paper, Webauftritt, Online-Newsletter; Rundfunk: Spartensender, Streaming, Audio- und Mediatheken. Da die Nutzung gebündelter (Printmedien) und linear verbreiteter Inhalte (Fernsehen) rückläufig ist, bedurfte es neuer technischer Grundlagen (IT-Infrastruktur). Vor allem aber nutzen sie für die Verbreitung ihrer Inhalte in zunehmendem Maße Dritte (Plattformen wie *Facebook*, *YouTube*, *TikTok* und viele andere mehr) (Dolata 2011 b).

Durch die Bereitstellung von Inhalten auf Plattformen und der zunehmenden Nutzung von Inhalten auf Plattformen haben sich einerseits die Produktions- wie die Distributionsbedingungen in den Medienhäusern technisch und sozial verändert: Sie sind (technisch) anspruchsvoller geworden, beanspruchen weitere Ressourcen, weil es plattformspezifischer Kenntnisse auf Seiten des Personals bedarf. Andererseits haben aufgrund der Bereitstellung auf Plattformen für die Nutzerinnen und Nutzer die orts- und zeitunabhängige Verfügbarkeit von Informationen wie von selbst initiierten und gestalteten Kommunikationsmöglichkeiten zugenommen (Formen an Beteiligung, Auswahl und Selektion). Damit nahmen die aktiven Mitwirkungsmöglichkeiten auf Seiten der Nutzenden zu: Formen zur Weiterleitung, Kommentierung oder Bewertung von Angeboten. Aus den vormaligen (eher passiven) Rezipienten wurden (zumindest partiell aktive) Nutzerinnen und Nutzer.

Insgesamt haben Plattformen und die digitalen Bereitstellungsformen zu neuen und im Ergebnis differenzierten *Informations- und Kommunikationsrepertoires* auf der Angebots- und Nutzerseite geführt (Hass 2007). Aufgrund vielfältiger und differenzierter Rezeptionsmöglichkeiten (Geräte-, Orts- und Zeitwahl für die Nutzung) ist ein deutlicher Trend zu Formen der *individualisierten Mediennutzung* auszumachen (individualisierte Informations- und Kommunikationsrepertoires). Die Plattformisierung von Informations- und Kommunikationsprozessen, unter Nutzung von Algorithmen und KI-Tools, hat die kulturelle Relevanz dieser sozialen Nutzungsweise ansteigen lassen. Plattformen werden mehr und mehr zum gesamtgesellschaftlichen Vermittlungsstandard, sie prägen in der Folge die Erwartungen auch an Medien, so bezüglich der Nutzungsmöglichkeiten (Nutzeroberfläche; *Consumer Experience*; Usability) und an den Journalismus (Rückkoppelung, Interaktionsmöglichkeiten). Dies hat vielfältige Auswirkungen auf das Geschäftsmodell.

bb) Wandel der sozialen Rahmenbedingungen

Differenzierte Informations- und Kommunikationsrepertoires sind nun nicht allein nur technisch induziert, sondern sie sind Ausdruck des sozialen Wandels in der Gesellschaft. Das erklärt den raschen Erfolg von Plattformen. Es handelt sich um einen sozio-technologischen, einen ko-evolutionär verlaufenden, Veränderungsprozess (Latzer 2013). Die soziale Differenzierung in der Gesellschaft hat zu einer zunehmenden Mobilität, Individualisierung oder Singularisierung bei der Nutzung von Angeboten, einer nachlassenden Bindung an intermediäre Institutionen und ihrer Akteure, zu mehr Wechselverhalten gegenüber Organisationen, zu immer mehr Wahlhandlungen, neuen Ansprüchen an die Formen der institutionellen und der organisationalen Leistungserbringung, zunehmender Akzeptanz für individuelle Mess-, Abrechnungs- oder Vergleichssysteme („Metrisches Wir“, Mau 2017) geführt.

Rascher Wandel und Dynamik sind Kennzeichen des sozialen Veränderungsprozesses. Soziale Differenzierung führt zur Ausbildung von Gruppen, der Etablierung von immer mehr Organisationen und Netzwerken wie spezifischen Milieus. Diese sozialen Formen etablieren sich situativ, teilweise auf Dauer, und der ständige Wechsel ist für den aktuellen Modernisierungsprozess typisch. Dieser Wandel führt im Ergebnis zu einem anderen, zu einem dynamischen, Wahl- und Nachfrageverhalten. Die dynamischen Veränderungen in der Umwelt erfordern vom Einzelnen die

Beobachtung von immer mehr gesellschaftlichen Bereichen. Dies können die industriell konzipierten Massenmedien mit ihren starren Angebotsformen und geringen Möglichkeiten einer Beteiligung immer weniger leisten.

Beobachten, Handeln, Organisieren erfordert entsprechend nutzbare (IT-)Tools, die mit Plattformen und digitalen Assistenzsystemen bereitstehen. Diese sind individuell benutzbar und werden für persönliche (individualisierte) Informations- und Kommunikationsprozesse genutzt. Ob Reise- oder Einkaufsplanung, Restaurantbuchung oder Partnersuche: Plattformen, so in Form von Suchmaschinen und Social Media, erlauben den selbstbestimmten Zugang zu sozio-kultureller Vielfalt, des Austausches, sie ermöglichen neue Formen der sozialen Gesellung wie des ökonomischen Verhaltens, sie können für Transaktionen unmittelbar genutzt werden. Wesentliche Informations-, Kommunikations- und Transaktionsmöglichkeiten, die bislang allein oder dominant von Journalistinnen und Journalisten und den Medien geleistet wurden, sind nun durch Formen der Selbstorganisation möglich.

Der mit der Individualisierung gestiegene Beteiligungsanspruch der Einzelnen steht im Widerstreit zu den bislang vorherrschenden Formen der kollektiven Artikulation wie Organisation von Interessen und der Bearbeitung von gesellschaftlichen Konflikten durch professionelle Akteure und gewählte (politische) Repräsentanten. Vor allem das intermediäre System der Gesellschaft, noch stark von den mit Akteuren des intermediären Systems verbundenen publizistischen Medien geprägt, verliert an allgemeiner gesellschaftlicher Sichtbarkeit, Bindekraft und es büßt damit an intermediärer Kraft und Bedeutung ein. Betroffen von dieser Entwicklung sind neben den Parteien auch Verbände, ebenso Kirchen und weitere gesellschaftsweit orientierte Institutionen mit ihren Organisationen.

e) Sozio-technischer Wandel als Umweltbedingung: Vielfältige Begrenzungen für politische Gestaltungsvorhaben

Die hier benannten weiteren Umweltbedingungen sind mit Blick auf den verfolgten Reformansatz relevant: Technologischer und sozialer Wandel sind gleichermaßen zu beachten, wenn ein staatlich induzierter Veränderungsprozess erfolgreich umgesetzt werden soll. Politik kann zwar initiativ sein und im Falle des ÖRR organisationale und damit indirekt auch leistungsbezogene Vorgaben machen, aber die publizistischen Medien als Leistungserbringer müssen auf den technischen und sozialen Wandel inhaltlich selbst reagieren und sich insoweit neu im intermediären Gefüge der Gesellschaft positionieren wollen und können: Sie erbringen die Leistungen, die im Markt überzeugen müssen.

Da die benannten technischen und ökonomischen Veränderungsprozesse weitgehend global und die sozialen Differenzierungs- und Wandlungsprozesse zeitgleich mit ähnlichen Effekten auch in anderen modernen, demokratisch verfassten Gesellschaften ebenso stattfinden, ist diese übergreifende Entwicklung ebenso zu beachten, wie die Veränderungsansätze in anderen europäischen Ländern bzw. bei anderen, insbesondere auch öffentlichen, Medien (Donders 2021). Die Nutzerinnen und Nutzer erhalten im Zuge des europäischen Ausdifferenzierungsprozesses immer mehr (Aus-)Wahlmöglichkeiten.⁶

Es ist – zumal vor dem Hintergrund der Staatsfreiheit der Medien – anzuerkennen, dass auch der ÖRR immer nur partiell politisch direkt gestaltet und seine Leistungserbringung allenfalls indirekt durch (technische) Rahmenvorgaben gesteuert werden kann. Außerdem sind im nun etablierten europäischen Mehr-Ebenen-System die medienpolitischen Handlungsspielräume für nationalstaatliche Maßnahmen relativ begrenzt. Über einen Erfolg wird im Markt entschieden. Es stellt sich daher die Frage, ob Veränderungsansätze im Sektor des ÖRR unter der Bezeichnung

⁶ Bislang war die Nutzung vor allem auch aufgrund sprachlicher Bedingungen begrenzt. Durch Übersetzungsprogramme können nun aber auch Angebote rezipiert werden, die zunächst oder vor allem für andere Kultur- und Sprachräume produziert wurden. Wenn auch die kulturelle Orientierung zu einer Präferenz von bestimmten Anbietern und Angeboten führen mag, so ist doch zu beachten, dass der Markt sich erweitern wird. Das betrifft vor allem englischsprachige Angebote.

„Reform“ verfolgt werden sollten. Reformen sind Instrumente im engeren staatlichen Bereich. Doch gehört der ÖRR zum unmittelbaren staatlichen Bereich? Durch politische Konflikte über die Reformen beim ÖRR, die nicht nur in den Parlamenten, sondern wesentlich auch von Akteuren der Exekutive (auf Ebene der Bundesländer) ausgetragen werden, kann zudem ein verstärkter Eindruck eines (dominanten) staatlichen Einflusses auf den öffentlichen Mediensektor entstehen. Das kann zum Verlust von Vertrauen führen (Jakobs u. a. 2022).

3. Verständnis vom Wandel: Evolution, Emergenz oder Transformation?

Für die Realisierung politischer Gestaltungsvorhaben ist relevant, von welchem sozialen Entwicklungsverständnis, von welchem Wandlungsprozess, ausgegangen wird.

a) Evolution

Evolutionäre Prozesse vollziehen sich zumeist in kleinen Schritten und führen erst langsam zu einer dauerhaften Veränderung. Evolutionen können als moderate Wandlungsprozesse aufgefasst werden. Politisch werden evolutionäre Prozesse als (notwendige) Schritte hin zu einer *Modernisierung* begriffen. Geht man von einem evolutionären Prozess aus, so kann dieser politisch-rechtlich gestaltet werden, weil auf bestehende Strukturen aufgesetzt und mit etablierten Akteuren verhandelt werden kann (Reform als politischer Ansatz). Bei Evolutionen handelt es sich also um länger andauernde Entwicklungsprozesse, die zwar die Entstehung neuer, auch spontaner Ordnungen zur Folge haben können, auf die aber grundsätzlich politisch reagiert oder in die politisch-rechtlich interveniert werden kann.

b) Emergenz

Emergenz hingegen bedeutet die Herausbildung neuer Strukturen oder Eigenschaften eines Systems, die zumeist im Zusammenspiel seiner Elemente entstehen. Emergente Phänomene sind nicht vorhersehbar, sie sind vielfach mit nicht-intendierten Effekten verbunden. Emergente Prozesse vollziehen sich auch über längere Zeiträume, weisen einen hohen Grad an Nichtlinearität auf. Bei starker Emergenz (Sprunghaftigkeit einer Entwicklung; Phasenübergänge) ist eine vorausschauende Politik im Kern nicht möglich, aber es existieren die institutionellen Grundlagen weiter, auf die sich politische Maßnahmen beziehen können. Interventionsmöglichkeiten bestehen, wenn entweder von den beteiligten Marktakteuren oder aus der Gesellschaft heraus politisches Handeln eingefordert wird. Bei emergenten Prozessen ist Gestaltung also möglich, aber die Gestaltungsmöglichkeiten und die -tiefe sind von den jeweils vorfindbaren institutionellen Rahmenbedingungen, so von der Akteurstruktur und -konstellation, abhängig.

c) Transformation

Mit dem Internet, in Verbindung mit Plattformen, der Cloud-Technologie und der KI, muss von einem fundamentalen Wandel, von einer *Transformation*, ausgegangen werden (Dolata 2011 a). Es handelt sich um einen fundamentalen institutionellen Wandlungsprozess, ausgelöst von neuen technologischen Basistechnologien und verstärkt durch die Folgen des sozialen Wandels. Neue Akteure treten in den Markt ein, die Akteurkonstellation ändert sich, und damit ändern sich Normen und Regeln. Es haben sich mit den Plattformen neue Institutionen etabliert, sie haben neue Normen und Regeln etabliert, die in der Gesellschaft akzeptiert werden (Katzenbach 2012). So die kostenfreie Bereitstellung von Informationen, die Ermöglichung von vielen Interaktions- und Kommunikations- und neuen Beteiligungsformen. Annahme ist daher, dass der öffentliche Rundfunk – wie die anderen publizistischen Medien auch – einem digitalen Transformationsprozess *ausgesetzt* ist (Büchner 2018). Sie haben diese neuen Regeln zu berücksichtigen, fallweise zu beachten.

Transformationsprozesse stellen bestehende Normen, Regeln und Praxen in Frage, beeinflussen also die institutionellen Grundlagen für alle in einem Feld agierenden Akteure. Transformationsprozesse sind nur partiell politisch-rechtlich steuer- oder gestaltbar. Der bisherige Digitalisierungsprozess hat sogar zur Etablierung einer *neuen Infrastruktur* mit eigenen Akteuren

geführt, die institutionellen Charakter aufweisen (vgl. I. 4. b.) (Van Laak 2018). Diese Infrastruktur kann nicht vom Nationalstaat, nicht einmal von der EU, allein maßgeblich gesteuert und ausgestaltet werden.

Schaut man auf den bisherigen Prozessverlauf, so spricht das für noch einen weiteren Grund für einen Transformationsprozess: Den privaten Medienunternehmen ist es nicht gelungen, bezogen auf die Plattformdominanz im publizistischen Markt politisch etwas zu erreichen (bspw. Urheberrecht). Selbst eine Transformationsförderung auf Zeit hat die Branche nicht erhalten (so Zustellförderung für die Presse). Und aus dem Markt der Nutzerinnen und Nutzer gab es keine formulierten (gar aggregierten) Anforderungen an die Politik. De facto haben wir es in Deutschland mit einem Politikverzicht bezogen auf die privaten Medien zu tun.

Transformationen lösen einen dynamischen, länger anhaltenden, interdependenten institutionellen *und* organisationalen Veränderungsprozess mit vielfältigen Rück- und unbekanntem Auswirkungen aus. Sie sind daher nur begrenzt politisch-rechtlich gestaltbar. Voraussetzung für die Gestaltung wären (1) gesellschaftlich ausgehandelte Leitideen, (2) darauf basierende ordnungspolitische Konzepte und (3) die Fähigkeit zur Etablierung handlungsfähiger Markt- und Regulierungsakteure. Für Entwicklungs- und Gestaltungsvorhaben bedarf es also hinreichender *Gestaltungs-* und Steuerungskapazitäten. Leitideen, ordnungspolitische Vorstellungen, Regulierungsinstitutionen und -instrumente – das alles ist noch im Klärungsprozess. Tiefe Staatlichkeit oder internationale *Governance* sind zudem Voraussetzung für die Bewältigung transformativer Prozesse. Diese Voraussetzungen bestehen noch nicht (Jarren 2024).

4. Exkurs: Zur Komplexität, Dynamik und Regulierung des digitalen Transformationsprozesses

a) Industrialisierung vs. Digitalisierung

Ein vergleichender Blick auf den Industrialisierungs- und auf den Digitalisierungsprozess ist hilfreich. Der digitale Transformationsprozess ist zwar recht jung, aber er unterscheidet sich elementar vom Prozess der Industrialisierung – dem wir mental aber immer noch nachhängen. Der Industrialisierungsprozess, den man gemeinhin als eine Revolution bezeichnet, erstreckte sich über eine lange Zeitspanne, vollzog sich global ungleichzeitig. Er hatte national und regional unterschiedliche Ausprägungen, je nach Vorkommen von Rohstoffen, wie Kohle, oder dem Vorhandensein von Ressourcen, wie Wasser, für die Energiegewinnung oder für den Transport.

Mit dem Industrialisierungsprozess waren viele politische Entscheidungen, ressourcenaufwändige Investitionen in die Verkehrs-, Energie-, Wohn- und Bildungsinfrastruktur verbunden. Das alles kostete Zeit und Geld, führte zu einer neuen und intensiven Staatstätigkeit. Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wandelten sich, die institutionelle Ordnung wurde modifiziert. Dies in höchst konfliktreichen Prozessen. Aus dem vormaligen Obrigkeits- wurde der interventionistische Sozial- und Wohlfahrtsstaat. Ökonomisch entstanden von der industriellen Produktion geprägte Massen- und Konsummärkte. Die Gesellschaft entwickelte sich von einer scharf konturierten Klassen- zu einer sozial differenzierten Gesellschaft. Das alles aber vollzog sich in langen Phasen, wurde im Nationalstaat gestaltet. Diese politische und soziale Ordnung mit ihren Leitbildern, intermediären Organisationen und (korporatistischen) Aushandlungsformen hat bis heute Bestand. Nun ist das Ende des Industriezeitalters, geprägt von Massenproduktion, Massenkonsum, Massenorganisation und Massenmedien, gekommen.

b) Internet, Plattformen, Cloud-Technologie und KI: Infrastruktur

Die Ausgangssituation für die sich ausbildende digitale Dienstleistungsgesellschaft ist eine *gänzlich* andere: Ihre infrastrukturelle Voraussetzung ist mit dem Internet, Plattformen, Cloud- und KI-Technologie bereits vorhanden (Rahman/Thelen 2019; Passoth 2008). Und das global. Mittels kostengünstiger digitaler Endgeräte und Software können die meisten Menschen selbst,

unmittelbar, jederzeit und von überall, auf Plattformen zugreifen. Sie bedienen sich dazu weltweit ähnlicher Geräte und gleicher Software.

Internet und Plattformen ermöglichen Austausch, die Bildung von Netzwerken, konstituieren ökonomische und soziale Märkte, ermöglichen Transaktionen, dies- und jenseits des Nationalstaats (Castells 1996). Plattformen ermöglichen Einzelnen geschäftliche, berufliche wie soziale Tätigkeiten, sie sind auch Alltagshelfer. Ihre vielfältigen Gebrauchsmöglichkeiten entsprechen der differenzierten, individuell geprägten und mobilen Gesellschaft. Einer Gesellschaft, die sich beständig *neu* organisieren muss, und dies dank Netz, Plattformen und KI nun auch kann – und will.

Plattformen sind zum kulturellen Standard auch für Informations-, Kommunikations- und Wissensprozesse geworden (Jarren 2023). Die KI, mit diversen Assistenzsystemen ausgestattet, treibt die Möglichkeiten zur individuellen und gesellschaftlichen Selbstorganisation weiter voran. Etablierte Organisationen, so die des Staates oder die der Medien, werden ob ihrer digitalen Kompetenzen kritisch hinterfragt. Hier liegt die zentrale Herausforderung für alle publizistischen Medien (Van Dijck/Poell/Waal 2018).

c) Merkmale und Dynamiken des Transformationsprozesses

Dynamik und Marktmacht: Die Innovations- und Entwicklungssprünge der KI erfolgen in kürzester Zeit, die Marktdurchdringung vollzieht sich rasch, sogar schneller als die Einführung der jüngsten Medien wie des Internets oder der Plattformen. KI ist Bestandteil fast aller Standardsoftwarepakete. Ein Massenmarkt entsteht. Die maßgeblichen Akteure der KI-Revolution benötigen zwar Ressourcen, vor allem Kapital, sind aber nicht auf staatliche Infrastrukturpolitik angewiesen. Die Akteure in Form privater Unternehmen (Big Five) sind da, zu ihnen fließt das Kapital. Die im Software- und Digitalmarkt erfolgreich etablierten Unternehmen erweitern ihr Angebotsspektrum, kaufen Start-ups auf, gründen aus, etablieren Informations- und Kommunikationsökosysteme (Staab 2019).

Durchdringungstiefe und neue Institutionen: Der Unterschied zur industriellen Revolution ist markant: hohe Durchsetzungsgeschwindigkeit, rasche Wirksamkeit in allen ökonomischen, sozialen und kulturellen Bereichen, tiefe räumliche und soziale Durchdringung. Hybridisierung, Enträumlichung und Enthierarchisierung sind Merkmale der Veränderung. Die Wucht dieser Veränderungen ist groß: Sie findet global, sie findet zeitgleich in den meisten Weltregionen statt, sie etabliert – und variiert dabei zugleich – neue Konsum- und Kommunikationsmärkte. Und nicht nur das: Sie etabliert Institutionen und damit neue Normen, Regeln und ist mit neuen gesellschaftlichen und politischen Leitideen verbunden: *community, user, sharing* (Schrape 2021).

Der Modus der Institutionalisierung wandelt sich: Institutionalisierung findet unter Beteiligung vieler Akteure statt, vollzieht sich interaktiv. Die Plattformentablierung erfolgt in Form eines kommunikativen Institutionalisierungsprozesses, ohne Bindungen und Verpflichtungen. Unter diesen Bedingungen müssen sich die aus dem Industriezeitalter stammenden Massenmedien behaupten, die ein allgemeines Publikum anstreben, von Rezipienten sprechen, Abonnements abschließen wollen.

Institutioneller Shift: Die digitale Revolution hat einen institutionellen *shift* ausgelöst, mit Folgen für die bisher mit gesellschaftlichen Vermittlungsaufgaben betrauten Medienorganisationen und den Journalismus. Ihre institutionellen Grundlagen stehen zur Debatte. Bislang ließen sich Presse und Rundfunk einfach unterscheiden, bezogen auf spezifische technische Eigenschaften bei Produktion, Bereitstellung und Distribution typisieren und entsprechend regulieren. Diese Zeiten sind vorbei: Der Medienbegriff ist durch den Markteintritt von diversen Plattformformaten unscharf geworden, eine Regulierung sowohl anhand einer Medien- als auch einer branchenbasierten Organisationstypologie ist nicht mehr möglich (Jarren 2022). Und für Formen der Förderung von Medien oder Journalismus fehlt es an trennscharfen Unterscheidungen, denn nun agieren alle im digitalen Markt – und erbringen digitale Services. Netz- und damit Markt- und Öffentlichkeitszugang haben alle Akteure, die diesen wollen. Die Grenzziehung zwischen privater und öffentlicher oder

zwischen Individual-, Gruppen- oder Organisationskommunikation wird aufgrund digitaler Konvergenz und kommunikativer Dynamik schwieriger.

Künstliche Intelligenz (KI): Mittels generativer und distributiver KI können unterschiedliche Akteure Kommunikate erzeugen, öffentlich verbreiten. Variationen und Imitationen von Texten, Bildern oder Tönen sind möglich, ebenso synthetische Kommunikate. Alle Akteure können dies. Dies verändert die öffentliche Kommunikation grundlegend, hat Folgen für Angebote und die Regulierung dessen, was einmal öffentliche Kommunikation war.

Das Informations- und Kommunikationsangebot wird wachsen, sich weiter differenzieren. Noch ist unklar, wie die Volumensteigerungs- und Differenzierungseffekte bewältigt werden können: wahrscheinlich nur mittels KI, die für den Einzelnen die nötige Auswahl- und Bündelungsleistung erbringt. Die fortschreitende Hybridisierung von Medien bzw. Intermediären wie Kommunikaten jeglicher Art wird ein Merkmal der Entwicklung sein. Damit werden die Grenzen zwischen geprüften Inhalten und Formen der persuasiven Kommunikation (Werbung, PR) weiter verschwimmen. Die KI-Tools spielen allen Formen von *Influencing* in die Hände. Die Prinzipien für die Konstruktion der gesellschaftlichen Realität verändern sich.

5. Regulierung unter transformativen Bedingungen: Rahmen für den „Reformprozess“ des ÖRR

Die Dynamik im Prozess der Digitalisierung ist hoch, Gestaltungswille vorhanden (Dreyer/Seipp/Schulz 2020). So hat die EU-Kommission eine Reihe von Gesetzesvorhaben auf den Weg gebracht: Digital Markets Act⁷, Digital Services Act⁸, AI Act⁹, European Media Freedom Act¹⁰. Wer hätte gedacht, wie schnell sich Kompetenzstrukturen und Regulierungsansätze ändern können. Dabei handelt es sich um Rahmenvorgaben, die EU-weite Implementation und die Bewährung – das steht noch aus. Trotz manch berechtigter Kritik: Damit wurden Eingriffsoptionen geschaffen. Nun gilt es, den europäischen Rahmen auf der nationalstaatlichen Stufe zu etablieren und auszugestalten. Das ist, wie wir wissen, aufgrund von institutionellen Bedingungen und politischen Gewohnheiten, also der *Pfadabhängigkeit*, höchst anspruchsvoll, aber nötig – wenn Medien und Journalismus funktionale und normative Elemente des intermediären Gefüges der nationalstaatlichen Demokratie bleiben sollen.

Wenn die funktionalen und normativen Leistungserwartungen an Medien nicht bestritten werden, so bedarf es unter den veränderten Angebots- und Nutzungsbedingungen geeigneter Leitideen und eines (neuen) Ordnungsrahmens. Und es bedarf aus demokratie- und gesellschaftspolitischen Gründen weiterhin einer nationalstaatlichen Medien- und Kommunikationspolitik. Die Debatte über ordnungspolitische Vorstellungen ist nötig, um im gesellschaftlichen Diskurs Leitideen zu entwickeln, damit diese für alle Akteure handlungsleitende Kraft entfalten können.

Die „Reformen“ des öffentlichen Rundfunks müssen vor dem Hintergrund auch der Veränderung des regulativen Rahmens durch EU-Entscheidungen als kommunikativer, diskursiver Prozess aufgefasst und entsprechend organisiert werden. Und auch deshalb ist eine allein auf den öffentlichen Rundfunk ausgerichtete Politik funktional und normativ unzureichend – und politisch zudem unklug. Die Gelingensbedingungen selbst für die derzeit verfolgten Reformen im öffentlich finanzierten Mediensektor sind von der Thematisierung und von den Bewertungen den diese Entwicklung beobachtenden Medien abhängig. Über zukünftige Regulierungsbemühungen, sei es

⁷ https://digital-markets-act.ec.europa.eu/index_en (zuletzt abgerufen am 15.3.2024).

⁸ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act_en (zuletzt abgerufen am 15.3.2024).

⁹ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240308IPR19015/artificial-intelligence-act-meps-adopt-landmark-law> (zuletzt abgerufen am 15.3.2024).

¹⁰ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy/european-media-freedom-act_en (zuletzt abgerufen am 15.3.2024).

von KI oder Plattformen, werden die Nutzerinnen und Nutzer durch ihr Verhalten und die mögliche Thematisierung von Problemen entscheiden. Die Regulierung erfolgt unter dem Werbe-, Marketing- und PR-Einfluss großer, marktmächtiger Unternehmen und einem relativ stark von wenigen Akteuren dominierten Markt. Der gesellschaftliche Aushandlungsprozess über eine zukünftige Ordnung bedarf einer hinreichenden Grundlage an Wissen und an vielfältigen Diskussionen. Für diesen Prozess kommt es auf ein differenziertes, vielfältiges publizistisches Mediensystem und den Journalismus an.

II. Begründungen für die Leitidee *eines* öffentlichen Medienhauses

Öffentliches Medienhaus: Debatte über eine (neue) Leitidee notwendig

Der Rundfunk als ein One-Way-Massenmedium verliert im digitalen Transformationsprozess seine institutionelle Grundlage (Donges 2006). Und der öffentliche Rundfunk als spezifischer Organisationstyp, als *Anstalt*, könnte aufgrund des technologischen *und* des sozialen Wandels an Legitimität einbüßen. Der Reformprozess sollte daher als eine Chance genutzt werden, übergreifend über die Ziele und die Organisation eines öffentlichen Medienangebots, über die Leitidee hin zu *einem* öffentlichen Medienhaus, nachzudenken und zu debattieren.

Der öffentliche Rundfunk wurde bislang vorrangig als Institution im staatsnahen Sektor gesehen und gestaltet, und weniger als Organisation (in) der Gesellschaft (zu betriebs- und technikbezogenen Problemstellungen vgl. Hess 2024). In diesem institutionellen Feld wurden, entsprechend der föderalen Ordnung, viele einzelne Organisationen etabliert, denen mittels Staatsvertrags allen zusammen der Status eines Generalunternehmens zukam, ohne aber so verfasst zu sein. Selbständige Organisationen, von höchst unterschiedlicher Größenordnung und Leistungspotential, existieren nebeneinander. Entsprechend hat sich die ARD als Arbeitsgemeinschaft etabliert, weder als eine Organisation noch als Organisationsverbund oder als Holding. Übergeordnete Management- und Aufsichtsstrukturen wurden zumeist reaktiv, auf politische Impulse, und dann selektiv etabliert. Kooperationen wie Binnenwettbewerb gibt es allenfalls fallweise.

Der organisationale Status ist aus organisationstheoretischer Sicht verständlich: Hauptlegitimationsquellen des öffentlichen Rundfunks sind erstens die regional verankerten Gremien und zweitens deren auf die Region verpflichteten Mitglieder. Die auf räumlich-politischer Repräsentation basierende Legitimation, die zudem maßgeblich auf ausgewählten Akteuren von sog. gesellschaftlicher Relevanz basiert, war bislang hinreichend, ist es aber aufgrund der Folgen, die sich aus dem digitalen Transformationsprozess *und* dem sozialen Wandel zusammen ergeben, nur noch partiell. Über die Zukunft eines öffentlichen Angebots entscheiden die digitalen Markt- und Konkurrenzbedingungen, entscheidet maßgeblich das Wollen und Verhalten der Nutzerinnen und Nutzer.

Neue *Leistungs-, Repräsentations- und Beteiligungserwartungen* fordern die öffentliche Medienorganisation heraus (Neuberger 2022). Um diesen Anforderungen zu entsprechen, muss sich der öffentliche Anbieter neu organisieren können (Seel/Cornia 2021). Er muss dazu eine Gesamtorganisationsperspektive entwickeln, er muss steigende Umweltkomplexität selbst reduzieren können, an ihn müssen gesamthaft Anforderungen adressierbar sein und er muss direkter als bislang im Austausch mit Nutzerinnen und Nutzer stehen (können) (Schweizer 2019).

Er verliert zudem immer mehr an Sichtbarkeit und Ansprechbarkeit, wenn er sich zunehmend – wie derzeit – auf dritte Ausspielkanäle verlassen muss und über diese partiell nur wahrgenommen wird. Diese Kanäle segmentieren zudem *allein* entlang ihrer (aufmerksamkeits-)ökonomischen Linien den Rezeptions- und damit auch den (medialen) Reputationsmarkt. Ein öffentliches Medienangebot aber kann und sollte dieser Marktlogik nicht dienen (Thomas 2020). Um den differenzierten Erwartungen entsprechen zu können, muss er in neuer Form Leistungen

bereitstellen, bündeln und vermitteln können. Dazu kann eine Plattform notwendig sein. Skalierung und Differenzierung sind nicht nur aus technischen Gründen geboten, sondern entsprechen ebenso sozialen Erwartungen der Nutzerinnen und Nutzer: Netzwerke bieten Mehrwert. Das neue, erweiterte Leistungsspektrum bedeutet aber eine andere Bereitstellungsform und bedarf der Diskussion, denn die Erwartungen im Publikum sind und bleiben unterschiedlich.

Vor allem die jüngeren Nutzerinnen und Nutzer haben Ansprüche. Mediennutzung erfolgt individualisiert, unter smarten Bedingungen (Plattformen). Nutzung soll interaktiv möglich sein, die Bildung sozialer Netzwerke und vielfältige Formen des Austausches ermöglichen. Auf diese Erwartungen, die im Zuge des weiteren Digitalisierungsprozesses wohl zunehmen werden, muss ein öffentlicher Anbieter reagieren können. Dazu muss ein Angebot aus einer Hand gestaltet werden. Deshalb bedarf es einer Plattform und *eines* integralen (und als integral wahrgenommenen) öffentlichen Medien- und Kommunikationsökosystems, in dem alle Kernleistungen wie auch vertiefende Angebote dauerhaft bereitgestellt werden. Die Verfügung über eine eigene kommunikative Infrastruktur ist nötig (Gostomzyk/Jarren/Lobigs/Neuberger 2021).

Das öffentliche Medienhaus muss sich von einer auf die Herstellung und Distribution von Programmen ausgerichteten zu einer auf geprüfte Informationen und zuverlässiges Wissen über alle Kanäle bereitstellenden und netzwerk- und interaktionsfähigen Organisation entwickeln. Und sie sollte die Nutzerinnen und Nutzer einbeziehen. Das öffentliche Medienhaus sollte zugleich Formen der rezeptiven und der kommunikativen Teilhabe ermöglichen (Neuberger 2022).

Die sich dynamisch verändernden Angebots- und Nutzungsbedingungen erfordern nicht nur Inhalts-, sondern gleichrangig technisches Know How: Forschungs- und Entwicklungskapazitäten: Software, Cloud Technologie, Plattform, KI. Es muss hochqualifiziertes Personal mit IT-Kompetenz gewonnen werden. Das alles macht eine zentrale Ressourcenallokation notwendig. Und auch die von der Politik eingeforderten Effizienzgewinne können nur durch übergreifende Maßnahmen innerhalb *einer* Organisation gewonnen werden. Rasche Effizienzgewinne sind nötig aufgrund der schwinden Ressourcensituation. Diese Lage wird sich kontinuierlich verschlechtern, zumal erhebliche Investitionen anstehen.

Aus der Arbeitsgemeinschaft locker verknüpfter Organisationen muss ein korporativer Akteur werden, *das* öffentliche Medienhaus. Die bestehenden Anstalten müssen zu einer Organisation zusammengeführt, hierarchisch geleitet, entscheidungs-, strategie- und kooperationsfähiger werden. Das öffentliche Medienhaus sollte als *Market Strengtheners* fungieren. Kooperationen mit Privaten sollten, so im technischen Bereich, eingefordert, *Coopetition*-Ansätze entwickelt und erprobt werden.

III. Schlussbemerkungen

Es bedarf also größerer Veränderungsschritte. Partielle Zusammenschlüsse, wie das Betreiben gemeinsamer Mediatheken oder gewisser Formen der redaktionellen und programmlichen Arbeitsteilung, reichen nicht aus. Deren Etablierung dauert zu lang, und Führungs- und Verantwortungsstrukturen werden aufgrund zwischenorganisationaler Regelungsnotwendigkeiten nicht vereinfacht. Die internen wie externen Aufsichtsmöglichkeiten werden damit nicht verbessert. Im Gegenteil: Alles wird komplizierter. Selbst die angestrebten Verwaltungsharmonisierungen erbringen geringe Effizienzgewinne mit Blick auf die anstehenden Investitionen. Inkrementalismus ist teuer, Ausgründungen im öffentlichen Sektor sind problematisch, und mittels quasi ausgegründeter Einheiten, wie *funk*, muss erst gezeigt werden, ob dadurch organisationales Lernen ausgelöst und neue Kompetenz im Markt nachhaltig aufgebaut werden kann.

Eine Organisation ist für einen öffentlichen Akteur nötig, wenn er übergreifend vermitteln, wenn er vernetzen, wenn er eine Übersicht über die Unordnung in den digitalisierten Medienlandschaften haben muss und eine metakommunikative Funktion wahrnehmen soll (Hüther 2023). Eine

Organisation bedeutet aber nicht, dass die Leistungserbringung nur zentral erfolgt (vgl. dazu das Modell eines dezentralen Ansatzes: Künzler 2024). Im Gegenteil: Diese kann nicht nur, sondern sie muss, um alle gesellschaftlichen Gruppen in den unterschiedlich strukturierten Räumen einzubeziehen, dezentral, und sie sollten nicht nur medial, sondern auch vor Ort und dialogisch erfolgen. Das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem bringt dafür ausgezeichnete infrastrukturelle Voraussetzungen und Kompetenzen mit.

Literatur

Altmeppen, Klaus-Dieter (2006): Journalismus und Medien als Institutionen. Leistungen, Strukturen, Management. Wiesbaden: VS Verlag.

Andree, Martin (2023): Big Tech muss weg! Frankfurt am Main: Campus, S. 5-26.

Beck, Klaus (2019): Öffnung oder Auflösung des Mediensystems? In: Medien Journal, 43, S. 5-26.

Brettschneider, Frank (2023): Rechtspopulismus, Verschwörungs-Erzählungen, Demokratieunzufriedenheit und Institutionenvertrauen. Stuttgart.

Büchner, Stefanie (2018): Zum Verhältnis von Digitalisierung und Organisation. In: Zeitschrift für Soziologie, 47, 5, S. 332-348.

Castells, Manuel (1996): The Rise of the Network Society. The Information Age. Cambridge/Oxford: Blackwell.

Chadwick, Andrew (2017): The hybrid media system. Oxford: Oxford University Press.

Dolata, Ulrich (2019): Plattform-Regulierung. Berliner Journal für Soziologie. 69, 3/4, S. 179-206.

Dolata, Ulrich (2011 a): Soziotechnischer Wandel als graduelle Transformation. In: Berliner Journal für Soziologie, 29, 2, S. 505-529.

Dolata, Ulrich (2011 b): Wandel durch Technik. Frankfurt am Main: Campus.

Donders, Karen (2021): Public Service Media in Europe. London: Routledge.

Donges, Patrick (2006): Medien als Institutionen und ihre Auswirkungen auf Organisationen. Perspektiven des soziologischen Neo-Institutionalismus für die Kommunikationswissenschaft. Medien & Kommunikationswissenschaft, 54, 4, S. 563-578.

Dreyer, Stephan/Seipp, Theresa Josephine/Schulz, Wolfgang (2020): Die europäische Kommunikations(un)ordnung. Mapping der medienrelevanten EU-Rechtsakte und Identifikation

von Abhängigkeiten, Schnittbereichen und Widersprüchen. (Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts, 51). Hamburg: Leibniz Institut Hans-Bredow.

Eisenegger, Mark (2021): Dritter, digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit als Folge der Plattformisierung. In Mark Eisenegger/Marlis Prinzing/Patrick Ettinger/ Roger Blum (Hrsg.): Mediensymposium. Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit: Historische Verortung, Modelle und Konsequenzen. Wiesbaden: VS Verlag, S. 17-39.

Gostomzyk, Tobias/Jarren, Otfried/Lobigs, Frank/Neuberger, Christoph (2021): Kooperative Medienplattformen in einer künftigen Medienordnung. Gutachten im Rahmen des Medienberichts der Bundesregierung. Berlin: Bundesbeauftragte für Kultur und Medien der deutschen Bundesregierung.

Haas, Alexander (2007): Medienmenüs. Der Zusammenhang zwischen Mediennutzung, SINUS-Milieus und Soziodemographie. Baden-Baden: Nomos.

Hess, Thomas (2024): Die Richtung stimmt - Anmerkungen zu den Strukturvorschlägen des "Zukunftsrats" aus betriebswirtschaftlich-technischer Sicht. In: MedienWirtschaft, 2, S. 13-16.

Hüther, Michael (2023): Abschied von der Öffentlichkeit. Eine kurze Theorie vom Ende der Moderne. Freiburg: Herder.

Jakobs, Ilka/Schultz, Tanjev/Viehmann, Christina/Quiring, Oliver/Jacob, Nikolaus/Ziegele, Marc/Schemer, Christian (2021): Medienvertrauen in Krisenzeiten. Mainzer Langzeitstudie Medienvertrauen 2020. In: Media Perspektiven, 3, S. 152-162.

Jarren, Otfried (2024): Plattformregulierung als Herausforderung des Mehr-Ebenen-Regulierungssystems für den digitalen Medien- und Kommunikationsmarkt. In: Marlis Prinzing/Josef Seethaler/Mark Eisenegger/Patrick Ettinger (Hrsg.): Regulierung, Governance und Medienethik in der digitalen Gesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag, S. 137-160.

Jarren, Otfried (2022): Invasive Akteure. Macht und Einfluss der neuen Intermediäre auf die gesellschaftliche Vermittlungsstruktur. Über die Kommunikations- und Wissensmacht von Plattformen. In: Schuppert, Gunnar Folke/Römhildt, Roland A./Weingart, Peter (Hrsg.): Herrschaft und Wissen. Baden-Baden: NOMOS, S. 325-360.

Jarren, Otfried (2019): Fundamentale Institutionalisierung: Social Media als neue globale Kommunikationsinfrastruktur. In: Publizistik, 64, S. 163-179.

Jarren, Otfried/Fischer, Renate (2022): Transformation der politischen Öffentlichkeit? Der Einfluss von Plattformen auf das gesellschaftliche Vermittlungssystem. In: Dolata, Ulrich/Schrage, Jan-Felix (Hrsg.): Internet, Big Data und digitale Plattformen: Politische Ökonomie – Kommunikation – Regulierung (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 74). Wiesbaden: VS Verlag, S. 183-207.

Jarren, Otfried/Neuberger, Christoph (Hrsg.) (2021): Gesellschaftliche Vermittlung in der Krise. Medien und Plattformen als Intermediäre. Baden-Baden: Nomos.

Katzenbach, Christian (2012): Technologies as Institutions. In: Just, Natascha/Puppis, Manuel (Eds.): Trends in Communication Policy Research. Bristol/Chicago: Intellect, S. 117-138.

Künzler, Matthias (2024): Zwischen riskant und harmlos: Die Reformvorschläge des Zukunftsrates. In: MedienWirtschaft, 2, S. 2-12.

Latzer, Michael (2013): Medienwandel durch Innovation, Ko-Evolution und Komplexität. Ein Aufriss. In: Medien & Kommunikationswissenschaft, 61, 2, S. 235-252.

Lobigs, Frank (2020): Plattform-Revolution der öffentlichen Kommunikation und Krise der Vermittlung aus institutionenökonomischer Perspektive. In: Jarren, Otfried/Neuberger, Christoph (Hrsg.): Krise der Vermittlung. Baden-Baden: Nomos, S. 155-188.

Mau, Steffen (2017): Das metrische Wir. Über die Quantifizierung des Sozialen. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Mayntz, Renate (1993): Grosse technische Systeme und ihre gesellschaftstheoretische Bedeutung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 45, 1, S. 97-108.

Neuberger, Christoph (2022): Die digitale Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Auftrags. Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 66, 3, S. 157-164.

Passoth, Jan-Hendrik (2008): Technik und Gesellschaft. Sozialwissenschaftliche Techniktheorien und die Transformation der Moderne. Wiesbaden: VS.

Puppis, Manuel (2023): Medienpolitik. Grundlagen für Wissenschaft und Praxis. 3. vollständig überarb. und erweiterte Auflage. Stuttgart: UTB.

Rahman, K. Sabeel/Thelen, Kathleen (2019): The Rise of the Platform Business Modell and the Transformation of Twenty-First-Century Capitalism. In: Politics & Society, 47, 2, S. 177-204.

Scheufele, Bertram/Jost, Arietta/Spachmann, Klaus (2023): Krisendeutungen. Die aktuelle Mediendebatte um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Baden-Baden: Nomos.

Schrage, Jan-Felix (2021): Digitale Transformation. Bielefeld: Transcript.

Schweizer, Corinne (2019): Öffentliche Rundfunkorganisationen al Media Commons? Vorschlag eines neuen Leitbegriffs und vergleichende Analyse in 16 Ländern. Baden-Baden: Nomos.

Sehl, Annika/Cornia, Alessio (2021): How do public service media innovate? In: Journalism Studies, 22, 11, S. 1469 – 1486.

Staab, Philipp (2019): Digitaler Kapitalismus. Markt und Herrschaft in der Ökonomie der Unknappheit. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Thomas, Barbara (2020): Ein Public Open Space. Öffentliche Medien im digitalen Zeitalter. Berlin: Böll Stiftung.

Van Dijck, José/Poell, Thomas/Waal, Martijn de (2018): The Platform Society. Public Values in a Connective World. Oxford: Oxford University Press.

Van Laak, Dirk (2018): Alles im Fluss. Die Lebensadern unserer Gesellschaft – Geschichte und Zukunft der Infrastruktur. Frankfurt am Main: S. Fischer.