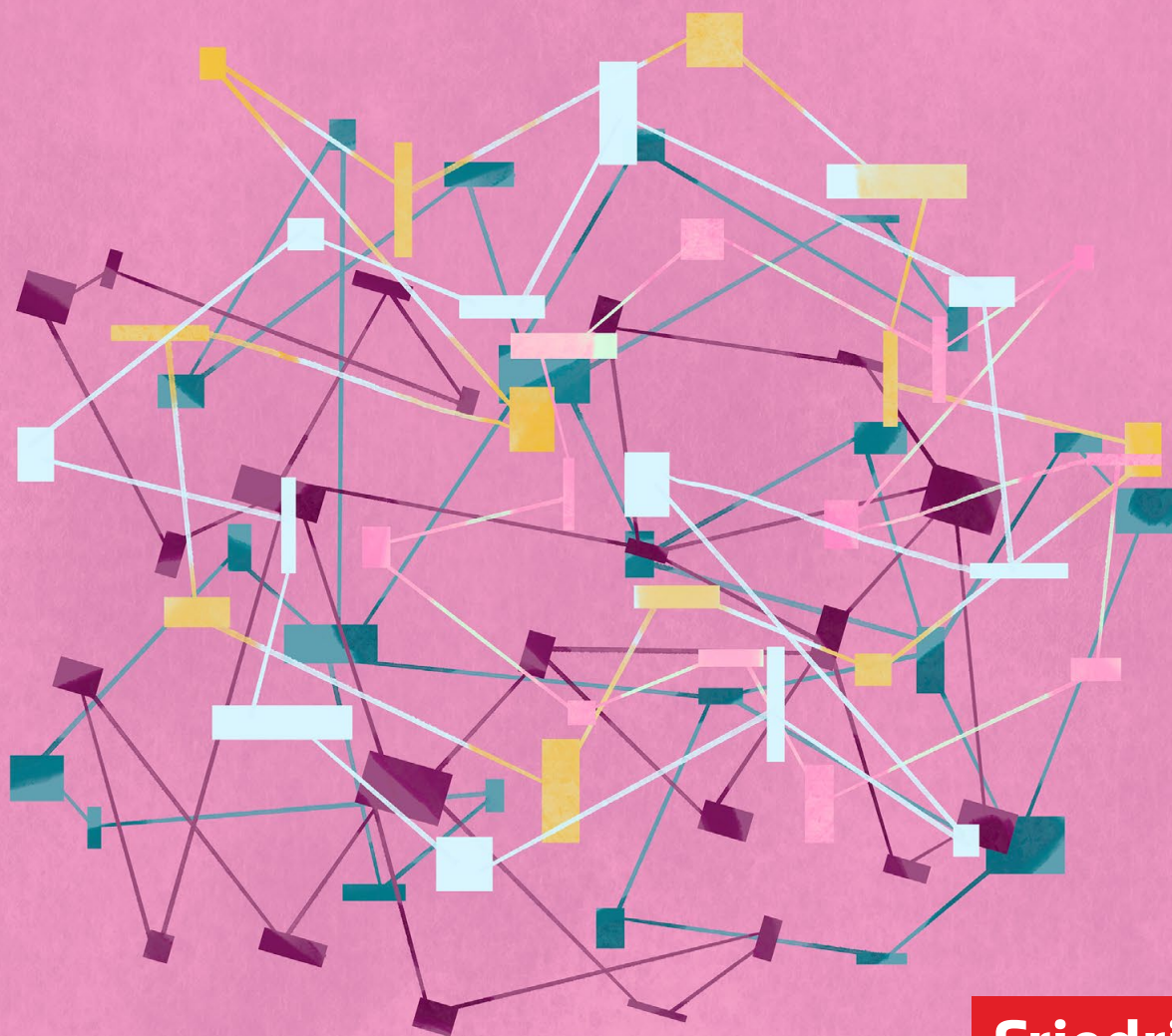


Jan Christopher Kalbhenn
Februar 2026

Wege zu einer gemeinwohlorientierten digitalen Medienordnung

*Der öffentlich-rechtliche Rundfunk
als Public Open Space im Reformstaatsvertrag*



Impressum

Herausgeberin

Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
info@fes.de

Herausgebende Abteilung

Abteilung Analyse, Planung und Beratung
www.fes.de/apb

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion

Dr. Johannes Crückeberg
Jonathan Menge

Kontakt

Dr. Johannes Crückeberg
Johannes.crueckeberg@fes.de

Bestellungen

apb-publikation@fes.de

Lektorat

Sönke Hallmann

Design

Bergsee, blau

Titelbild

picture alliance / Westend61

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Der dieser Studie zugrunde liegende Datensatz wird nach Abschluss der Auswertungen, sofern vertragliche Regelungen oder interne Richtlinien der Friedrich-Ebert-Stiftung dem nicht entgegenstehen, im Archiv der sozialen Demokratie veröffentlicht. Forschungsdaten veröffentlichen wir unter <https://collections.fes.de>.

Februar 2026

© Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie hier:

➤ www.fes.de/publikationen

Jan Christopher Kalbhenn
Februar 2026

Wege zu einer gemeinwohlorientierten digitalen Medienordnung

*Der öffentlich-rechtliche Rundfunk
als Public Open Space im Reformstaatsvertrag*

Inhalt

1. Vielfaltsverengende Wirkung digitaler Monopole	3
Europäische Plattformregulierung als Reaktion auf strukturelle Machtverschiebungen	3
Demokratische Öffentlichkeit als Staatsaufgabe	4
2. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Public Open Space	5
Digitale Infrastruktur für demokratische Öffentlichkeit	5
Innovation als Auftrag	5
3. Umsetzungsprobleme und Risiken	7
Innovationshemmnis durch das Verbot der Presseähnlichkeit	7
Künstliche Intelligenz als Zukunftsaufgabe des öffentlich- rechtlichen Rundfunks	7
Schwerpunktbildung und Onlinetransformation	8
4. Fazit: Ein gemeinwohlorientiertes digitales Ökosystem	9
Literaturverzeichnis	11
Der Autor	12

1.

Vielfaltsverengende Wirkung digitaler Monopole

Digitale Plattformen wie soziale Netzwerke bilden heute die zentrale Infrastruktur öffentlicher Kommunikation (Andree/Peifer 2023: 2ff.). Sie fungieren als technische und soziale Schnittstellen, über die Informationen gesucht, Nachrichten verbreitet und gesellschaftliche Debatten geführt werden (Behre et al. 2024: 28ff.). Damit übernehmen sie zunehmend Funktionen, die einst Rundfunk und Presse vorbehalten waren (Bayer et al. 2021: 13ff.). Doch die Architektur dieser Plattformen folgt nicht demokratischen Prinzipien, sondern ökonomischen Logiken der Aufmerksamkeitsmaximierung (Flamme 2024: 179). Unternehmen wie Meta, Alphabet oder X kontrollieren die entscheidenden Zugänge zur digitalen Öffentlichkeit und bestimmen mittels algorithmischer Auswahlmechanismen, welche Inhalte Reichweite erzielen und welche im Hintergrund verschwinden (Eichhorn 2022: 103ff.). Nebenbei schneiden sie den klassischen Medien weite Teile ihrer Einnahmemöglichkeiten am Werbemarkt ab und berauben sie um Verwertungsmöglichkeiten ihrer Inhalte.

Diese strukturelle Macht verschiebt die Bedingungen gesellschaftlicher Kommunikation. Die Plattformlogiken (algorithmische Selektion, datenbasierte Personalisierung und ökonomische Anreizsysteme) prägen Wahrnehmung, Diskurs und politische Meinungsbildung. Während das Internet früher als offener Raum digitaler Partizipation galt, ist es mittlerweile zu einem hochgradig monopolisierten Aufmerksamkeitsmarkt geworden, der Emotionalisierung, Polarisierung und Provokation belohnt. Vielfaltsverengende Phänomene wie Hassrede, Desinformation und Echokammern treten hinzu und untergraben demokratische Diskurse (Batura 2021: 85ff.). Die neuen Arenen gesellschaftlicher Kommunikation sind private, kommerziell getriebene Umgebungen. Gleichzeitig wird über digitale Souveränität debattiert, doch auch dieser Zielwert rückt im Medienbereich zunehmend in weite Ferne.

Diese Entwicklung provoziert seit geraumer Zeit die politische Frage, wie digitale Infrastrukturen als demokratische öffentliche Räume gedacht, reguliert und gestaltet werden können, um Medienvielfalt sowie den individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsprozess zu sichern.

Europäische Plattformregulierung als Reaktion auf strukturelle Machtverschiebungen

Die Europäische Union hat auf diese Verschiebungen in der digitalen Kommunikationsordnung mit einer Vielzahl

neuer Rechtsakte reagiert. Mit dem Digital Services Act (DSA), dem Digital Markets Act (DMA), der Verordnung über künstliche Intelligenz (KI-VO), dem European Media Freedom Act (EMFA) und ergänzenden Instrumenten wie dem Verhaltenskodex gegen Desinformation, der Verordnung über die Transparenz oder dem Targeting politischer Werbung ist in den vergangenen Jahren ein komplexes regulatorisches Gerüst entstanden (Brings-Wiesen 2025: 153ff.).

Diese europäische Plattformregulierung verfolgt das Ziel, Grundrechte im digitalen Raum zu schützen. Plattformen werden z. B. verpflichtet, illegale Inhalte konsequent zu moderieren, algorithmische Empfehlungssysteme offenzulegen, politische Werbung transparent zu gestalten und wirksame Beschwerdemechanismen einzurichten. Zugleich sollen marktbeherrschende Stellungen sogenannter Gatekeeper begrenzt werden, indem regulatorische Vorgaben Praktiken wie die Bevorzugung eigener Inhalte oder die Einschränkung von Interoperabilität unterbinden.

Damit hat Europa einen Ordnungsrahmen geschaffen, der über bloße Marktregulierung hinausweist und die digitale Sphäre als Raum öffentlicher Verantwortung begreift. Zentrales rechtliches Instrument ist dabei der risikobasierte Ansatz (Holznagel/Kalbhenn 2023: 303ff.): Große Plattformen sind in vielen Bereichen zunächst nicht auf konkrete Maßnahmen verpflichtet, sondern lediglich dazu aufgefordert, sich einer Risikoanalyse zu unterziehen und anschließend Vorschläge zur Reduzierung der festgestellten Risiken zu unterbreiten. Ob dieser selbstregulatorische Ansatz ausreicht, um die Voraussetzungen demokratischer Öffentlichkeit im digitalen Raum zu sichern, bleibt abzuwarten. Zudem adressiert die europäische Plattformregulierung vor allem die Symptome der Plattformdominanz (etwa Desinformation, Hassrede oder Intransparenz), weniger jedoch deren strukturelle Ursachen. Die Regulierung bleibt im Kern reaktiv und greift lediglich dort ein, wo bereits Regelverstöße oder Missbrauch stattgefunden haben.

Dieser Ansatz sollte ergänzt werden, um die demokratische Funktionslogik öffentlicher Kommunikation zu sichern. Dazu bedarf es einer proaktiven Medienpolitik, die digitale Räume als gemeinwohlorientierte öffentliche Güter gestaltet und digitale Souveränität im Medienbereich als Zielwert begreift.

Demokratische Öffentlichkeit als Staatsaufgabe

Verfassungsrechtlich trifft den Staat eine Schutzpflicht zur Sicherung des rationalen Diskurses. Er muss eine positive Medienordnung ausgestalten, in der die Vielfalt der bestehenden Meinungen in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Das gilt auch für den digitalen Raum (Kalbhenn 2025: 111ff.). Das Bundesverfassungsgericht führt dazu aus, dass die Plattformökonomie der sozialen Netzwerke Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten begünstigt. In einem vermehrt komplexen Informationsaufkommen seien Nutzer:innen mit einseitigen Darstellungen, Filterblasen, Fake News und Deep Fakes konfrontiert. Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich, dass die Ermöglichung digitaler Öffentlichkeit kein rein privates Projekt, sondern eine öffentliche Aufgabe ist. Wo Kommunikationsinfrastrukturen von wenigen privatwirtschaftlichen Akteuren dominiert werden, entstehen Machtasymmetrien, die deliberative Prozesse beeinträchtigen können (Kalbhenn 2024a: 6, 14). In dieser Situation erwächst dem Gesetzgeber eine Gewährleistungsverantwortung, die über eine bloße Missbrauchsaufsicht hinausgeht.

Demnach genügt es nicht, Verstöße zu sanktionieren oder Marktversagen zu korrigieren. Eine zukunftsfähige Medienordnung muss Bedingungen schaffen, unter denen sich demokratische Willensbildung auch im digitalen Raum entfalten kann (Kalbhenn/Crückeberg 2025). Dazu gehören:

- offener Zugang zu Information;
- Sicherung von Medien- und Meinungsvielfalt;
- faire technische Vermittlungsbedingungen;
- Transparenz algorithmischer Prozesse.

Entscheidend ist, Öffentlichkeit nicht länger als Nebenprodukt privater Geschäftsmodelle zu betrachten, sondern als öffentliches Gut, das politisch gestaltet werden muss. Der jährlich erscheinende „Media Pluralism Monitor“ verdeutlicht die Risiken für Meinungsvielfalt in Europa (Nenadic et al. 2024: 17ff.). Die größten Gefährdungen entstehen mittlerweile im digitalen Raum, insbesondere durch die Konzentration von Reichweite und Aufmerksamkeit auf wenige Plattformen. Die Abhängigkeit von den großen Onlineplattformen nimmt in allen Bereichen weiter zu, der öffentliche Diskurs verlagert sich in den digitalen Raum und auch die Informationsbeschaffung findet zunehmend digital statt. Die Abhängigkeiten der Medien von den durch Onlineplattformen betriebenen Infrastrukturen könnten sich verschärfen, denn Facebook und Instagram setzen immer weniger auf ihr ursprüngliches Geschäftsmodell der sozialen Interaktion und immer mehr auf die Vermittlung von Medieninhalten (Chayka 2025).

Die zentrale politische Frage lautet daher, wie unter diesen Voraussetzungen Medienvielfalt im digitalen Raum gesichert und digitale Souveränität erreicht werden kann. Seit geraumer Zeit wird gefordert, eine gemeinwohlorientierte Alternative zu den Plattformmonopolisten aufzubauen. Der im Herbst 2025 von den Ländern verabschiedete 7. MÄStV (Reformstaatsvertrag) enthält erstmals Regelungen, mit denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk beauftragt wird, sichere Debattenräume, frei von Diskriminierung, Hass und Hetze aufzubauen und durch interaktive und integrative Formate demokratische Prinzipien zu fördern (vgl. Gesetzesbegründung). Damit soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk zu einem Public Open Space ausgebaut werden (Dogruel et al. 2025).

Info

Kernbefunde der ZDF-Potenzialanalyse

Im April 2025 hat der ZDF-Verwaltungsrat ein umfangreiches interdisziplinäres Gutachten zu den Potenzialen eines infrastrukturellen digitalen öffentlichen Mehrwerts publiziert (vgl. Dogruel et al. 2025). Die ZDF-Potenzialanalyse zeigt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk (ÖRR) unter digitalen Netzwerkbedingungen nur dann dauerhaft seine demokratische Funktion erfüllen kann, wenn er deutlich stärker als bisher als gemeinwohlorientierte Infrastruktur gedacht wird. Das Gutachten argumentiert, dass die bisherigen Gegengewichtsfunktionen des ÖRR nicht mehr ausreichen, weil digitale Aufmerksamkeitsplattformen integrative Kommunikation strukturell benachteiligen. Es schlägt daher eine neue Gegengewichtsfunktion III vor. Der ÖRR soll als Ermöglicher eines offenen, verlässlichen Kommunikationsraums wirken und den Aufbau eines Digital Open Public Space (DOPS) unterstützen, der gesellschaftliche Debatten jen-

seits kommerzieller Plattformlogiken ermöglicht. Damit korrespondieren nunmehr Teile des Medienstaatsvertrags, der die Anstalten erstmals explizit mit Innovations-, Interaktions- und Plattformaufgaben betraut. Das ZDF-Gutachten konkretisiert, wie diese Aufgaben praktisch umgesetzt werden können: durch schrittweisen Aufbau eines DOPS, durch „Offenheit als Default“ (Open Source, offene Schnittstellen, offene Inhalte), durch Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen und privaten Partner:innen sowie auf Grundlage Grundlagentexte eines erweiterten Qualitätsverständnisses, das Netzwerkeffekte und digitale Gemeinwohlwirkungen systematisch misst. Das Gutachten formuliert eine operative Übersetzung des politischen Leitbilds eines Public Open Space und zeigt, wie der ÖRR seine Rolle als infrastruktureller Garant digitaler öffentlicher Räume ausfüllen kann.

2.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Public Open Space

Digitale Infrastruktur für demokratische Öffentlichkeit

Mit dem von den Ländern im Herbst 2025 beschlossenen Reformstaatsvertrag wird der Auftrag von ARD, ZDF und Deutschlandradio neu justiert. Der Reformstaatsvertrag begreift den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erstmals als Akteur der digitalen Medieninfrastruktur und ist zum 1. Dezember 2025 in Kraft getreten.

Der Reformstaatsvertrag verankert eine Plattformstrategie, die den Aufbau eines gemeinsamen Public Open Space vorsieht. Es soll ein gemeinwohlorientierter digitaler Raum geschaffen werden, in dem sich die Angebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio bündeln und zugleich mit externen Partner:innen vernetzen lassen (§ 30 MStV). Zentral ist zudem der Partizipationsauftrag, der die Rundfunkanstalten dazu verpflichtet, interaktive und nutzerorientierte Formate zu entwickeln, die Diskursräume öffnen und digitale Beteiligung fördern (§ 26 Abs. 3 MStV). Vorgesehen sind u. a. Kommentarfunktionen, digitale Bürgerdialoge, partizipative Diskussionsrunden, Votings und User-Generated-Content. Ziel ist der Aufbau sicherer Debattenräume, die frei von Diskriminierung, Hass und Hetze sind und somit eine öffentliche Gegenwelt zu den fragmentierten Diskursarenen kommerzieller Plattformen bieten.

Ergänzt wird dies durch den Auftrag, Bildungs- und Medienkompetenzangebote auszubauen (§ 26 Abs. 4 MStV). Sie sollen leicht auffindbar, verständlich und kooperativ gestaltet werden, etwa in Zusammenarbeit mit Schulen, Museen oder Landesmedienanstalten. Auf diese Weise soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk zu einem kulturellen und pädagogischen Knotenpunkt digitaler Demokratie werden.

Um die technische Grundlage dafür zu schaffen, ist die Gründung einer gemeinsamen Tochtergesellschaft vorgesehen, die eine eigenständige digitale Infrastruktur entwickelt und betreibt. Damit werden institutionelle und technische Voraussetzungen geschaffen, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als offene, interoperable und gemeinwohlorientierte Plattform zu etablieren. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten sieht in ihrem Sonderbericht vom September 2024 die Schaffung einer gemeinsamen Plattformgesellschaft positiv, weist aber darauf hin, dass zunächst zusätzliche Kosten für den Aufbau der Organisation anfallen (KEF 2024: 58 f.). Eine gesetzliche Frist zur Gründung der gemeinsamen Plattform-

gesellschaft besteht nicht. Hier sollte auf eine zügige Umsetzung hingewirkt werden.

Das gemeinsame Plattformsystem verfolgt mehrere Ziele. Es soll Interoperabilität fördern, Doppelstrukturen vermeiden und die digitale Transformation der Anstalten beschleunigen. Zugleich soll es technische Voraussetzungen für datensparsame und vertrauenswürdige Personalisierung schaffen, also für Empfehlungssysteme, die Vielfalt und Orientierung statt Engagement und Empörung belohnen.

Entscheidend wird sein, dass der öffentlich-rechtliche Public Open Space im Unterschied zu den geschlossenen Ökosystemen kommerzieller Plattformen die algorithmische Vermittlung der Kommunikation an demokratischen Kriterien ausrichtet, wie Transparenz, Nachvollziehbarkeit, Datenschutz und Vielfaltssicherung. Damit entstünde eine alternative Infrastruktur zur Plattformdominanz privater Akteure und ein technologisches Gegenmodell, das den offenen Meinungsbildungsprozess im digitalen Raum absichert. Durch die Bündelung technischer Ressourcen können zudem Skaleneffekte und Innovationspotenziale erschlossen werden, die bislang durch föderale Entwicklungsstrukturen blockiert waren. Entscheidend ist dabei, dass das neue Plattformsystem nicht als geschlossene Anstaltenlösung konzipiert wird, sondern als kooperative, erweiterbare Architektur, die Schnittstellen zu zivilgesellschaftlichen, kulturellen und europäischen Partner:innen eröffnet sowie zu privaten Medien (Buschow/Dobusch 2025: 173ff.).

So verstanden, ist das gemeinsame technische Plattformsystem nicht nur ein Effizienzprojekt. Es bildet die technische Grundlage eines Public Open Space, in dem digitale Öffentlichkeit gestaltet und gesichert werden kann und der Zielwert der digitalen Souveränität einbezogen ist.

Innovation als Auftrag

Durch den Reformstaatsvertrag erhält der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine verbindliche Innovationsverpflichtung (§ 26a MStV). Die Rundfunkanstalten werden beauftragt, ihre Angebote kontinuierlich entlang gesellschaftlicher Bedarfe und Nutzererwartungen weiterzuentwickeln. Innovation wird damit nicht mehr als freiwillige Ergänzung verstanden, sondern als fester Bestandteil des Funktionsauftrags. Dieser Auftrag umfasst technologische, gestalterische und inhaltliche Dimensionen. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten sollen neue Formate, Distributionswege und Interak-

Bestehende Initiativen

Deutschland und Europa verfügen bereits über mehrere Initiativen, die den Aufbau offener digitaler Infrastrukturen voranbringen. Eine zentrale Rolle spielt die Sovereign Tech Agency (STA), die strategisch in Open-Source-Basistechnologien investiert und damit die technische Grundlage vieler gemeinwohlorientierter Softwareangebote stärkt. Ergänzend dazu fördert die Bundesagentur für Sprunginnovationen (SPRIND) digitale Neuerungen, ein Instrument, das bereits erfolgreich Impulse im Bereich gesellschaftlicher Zukunftstechnologien gesetzt hat.

Auf europäischer Ebene treibt die NLnet Foundation, unterstützt durch das EU-Programm Next Generation Internet, seit Jahren die Entwicklung dezentraler, interoperabler Open-Source-Tools voran. Hinzu kommt das 2025 gegründete EU-Konsortium für digitale Gemeingü-

ter (DC-EDIC), in dem Deutschland mit Frankreich, den Niederlanden und Italien grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte für digitale Gemeingüter aufbaut.

Auch im Medienbereich existieren erste Ansätze. Der Public Spaces Incubator deutscher Rundfunkanstalten erprobt offene Protokolle in Mediatheken. Projekte wie das Fellowship „Reinvent Social Platforms“ des Media Lab Bayern und Initiativen einzelner Landesrundfunkanstalten (z. B. SWR X Lab, Mastodon-Instanzen) erarbeiten experimentelle Formen digitaler Öffentlichkeit. Diese Aktivitäten bleiben jedoch punktuell und unterfinanziert, sie zeigen aber, dass offene Plattformansätze bereits vorhanden sind und mit politischer Unterstützung skaliert werden könnten.

tionsformen erproben und Innovationen gemeinwohlorientiert mit externen Partner:innen aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Kultur vorantreiben. Das öffnet den Weg zu kooperativen Entwicklungsmodellen, die jenseits kommerzieller Plattformlogiken neue Formen digitaler Öffentlichkeit ermöglichen. Auch für die Partner:innen ergibt sich damit eine Möglichkeit, sich den Abhängigkeiten zu den großen digitalen Monopolisten zu entsagen.

Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich, dass international die BBC-Charter (2016) als Vorbild gedient hat, die Innovation, Vielfalt und gesellschaftliche Relevanz als gleichrangige Kriterien öffentlich-rechtlicher Medien definiert. Der neue Medienstaatsvertrag folgt diesem Paradigma, indem er regelmäßige Leistungsanalysen vorschreibt, die nicht nur Reichweite, sondern explizit auch die Innovationskraft der Angebote im Vergleich mit nationalen und internationalen Akteuren bewerten.

Zur Sicherung dieser strategischen Weiterentwicklung wird ein unabhängiger Medienrat eingeführt (§ 26b MStV). Dieses Gremium aus sechs Sachverständigen soll im zweijährigen „Auftragsbericht“ die Gesamterfüllung des Rundfunkauftrags evaluieren und Impulse von außen einbringen. Der Bericht dient als Grundlage für öffentliche Debatten und als Feedbackinstrument für die Anstalten und ihre Gremien. Mit dieser Governance-Struktur entsteht ein Steuerungsmechanismus, der Innovation, Qualität und gesellschaftliche Legitimation miteinander verbindet. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kann so zu einem dynamischen Akteur demokratischer Infrastrukturpolitik werden, beauftragt, nicht nur Inhalte zu verbreiten, sondern auch die Bedingungen gesellschaftlicher Kommunikation im digitalen Raum aktiv mitzugestalten.

3.

Umsetzungsprobleme und Risiken

Dieses Vorhaben, sichere demokratische Debattenräume zu schaffen, gemeinwohlorientierte Innovationen zu fördern und digitale Souveränität im Medienbereich zu erreichen, ist kein Selbstläufer. Eine zügige Umsetzung scheint geboten. Während der Reformstaatsvertrag Ende 2025 in Kraft trat, liegen die gesetzlichen Umsetzungsfristen für die strukturelle Zusammenarbeit Ende 2026 (§§ 30e, Prüfung der Zusammenarbeit) und für die Neuausrichtung des Onlineauftrags Ende 2027 (§§ 118 MStV, Anpassung der Telemedienkonzepte). Wünschenswert wäre angesichts der zunehmenden Vermachtung im Plattformbereich, dass die Anstalten die anstehenden Aufgaben bereits deutlich vor diesen Fristen erledigen. Erste Hemmnisse dieses Vorhabens sind bereits im Reformstaatsvertrag selbst angelegt.

Innovationshemmnis durch das Verbot der Presseähnlichkeit

Ein zentrales Innovationshemmnis ist die Regelung zur sogenannten Presseähnlichkeit. Dieses bislang schon umstrittene Verbot, „presseähnliche“ Onlineinhalte anzubieten, wird nunmehr präzisiert und in Teilen verschärft. Demnach müssen öffentlich-rechtliche Onlineangebote vorrangig auf Bewegtbild- und Audioformate ausgerichtet sein. Textbasierte Inhalte sind nur noch in einem eng umgrenzten Katalog zulässig, etwa bei sendungsbegleitenden Texten, Faktenchecks oder barrierefreien Angeboten. Selbst diese dürfen nur für begrenzte Zeiträume online bleiben und müssen stets mit audiovisuellen Elementen kombiniert werden. Die Regelung zielt auf den Schutz des privaten Pressemarkts und soll Wettbewerbsverzerrungen vermeiden.

In der Praxis droht dies, Innovationspotenziale und publizistische Vielfalt zu beschneiden. Gerade in digitalen Umgebungen, in denen Text, Bild, Ton und Interaktion zunehmend verschmelzen, erscheint die Trennung zwischen „presseähnlichen“ und „nicht-presseähnlichen“ Formaten kaum noch zeitgemäß. Sie fixiert überholte Medienlogiken in einer Phase, in der sich die Öffentlichkeit hybrid organisiert. Zudem verhindert die Beschränkung textlicher Darstellungsformen vielfach den barrierefreien Zugang zu Inhalten und erschwert die Suchmaschinenauffindbarkeit journalistischer Beiträge. Damit steht sie im Spannungsverhältnis zum verfassungsrechtlichen Auftrag, Information, Vielfalt und Teilhabe möglichst umfassend zu gewährleisten.

Positiv ist, dass der Staatsvertrag interaktive Kommunikationsformen wie Foren, Chats oder Kommentarfunktionen ausdrücklich erlaubt und die Verlinkung auf externe, auch kostenpflichtige Inhalte zulässt. Diese Öffnungspunkte könnten genutzt werden, um kooperative Modelle zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medienanbietern zu entwickeln, anstatt starre Abgrenzungen fortzuschreiben.

Mittelfristig wird sich die Medienpolitik aber entscheiden müssen, ob sie an einer formalen Abwehrlogik festhält oder den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Partner in einer vernetzten, pluralistischen Medienlandschaft begreift. Das Verbot der Presseähnlichkeit ist damit zu einem Prüfstein für die Innovationsfähigkeit der deutschen Medienordnung geworden.

Künstliche Intelligenz als Zukunftsaufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Eine digitale Plattform kann nicht ohne den Einsatz von künstlicher Intelligenz (KI) gedacht werden. Hier liegt ein weiteres im Medienstaatsvertrag selbst verankertes Innovationshemmnis. Zwar findet sich im Reformstaatsvertrag der Versuch, den KI-Einsatz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk rechtlich zu rahmen (§ 31m MStV). Danach dürfen ARD, ZDF und Deutschlandradio KI-Systeme einsetzen, sofern diese mit dem öffentlich-rechtlichen Profil und Auftrag vereinbar sind. Ein gemeinsamer Kodex für den Umgang mit KI soll Grundsätze für Entwicklung, Einsatz und Datenverarbeitung festlegen und insbesondere einen verantwortungsvollen, datensparsamen Umgang mit personenbezogenen Informationen sichern. Denkbare Anwendungsfelder reichen von Personalisierungs- und Empfehlungssystemen über automatische Transkriptionen und Übersetzungen bis hin zu Redaktionsassistenzsystemen oder generativen Tools zur Inhaltsproduktion.

Damit eröffnet sich ein breites Innovationsfeld, doch die gesetzliche Regelung bleibt vage und sehr defensiv. Während private Plattformen längst auf KI-basierte Systeme setzen, die Reichweite, Interaktion und Werbewert in Echtzeit optimieren, bleibt der öffentlich-rechtliche Sektor auf eine reaktive Perspektive beschränkt. Der Kodex adressiert zwar ethische Standards, blendet aber zentrale strategische Fragen aus:

Zusätzliche Risiken und strategische Antworten

Der Aufbau eines Public Open Space birgt neben den bekannten organisatorischen und regulatorischen Risiken weitere zentrale Herausforderungen, die bisherige Debatten nur am Rand berücksichtigen. Erstens droht ein Mangel an Internationalität. Während kommerzielle Plattformen global operieren, besteht die Gefahr, dass öffentlich-rechtliche Lösungen national fragmentiert bleiben. Eine europäisch anschlussfähige Architektur ist daher zwingend, ebenso wie die systematische Einbindung der Deutschen Welle, die internationale Reichweite, Sprachkompetenz und Erfahrungen in globalen Kommunikationsräumen einbringt.

Zweitens stellt sich die Frage nach dem Umgang mit den Startvorteilen bestehender Plattformmonopole. Deren über Jahre aufgebaute Netzwerkeffekte (Nutzer:innen, Creator-Ökosysteme, technische Gewohnheiten) lassen sich nicht einfach kopieren. Ein Public Open Space kann

hier nur bestehen, wenn er als offenes System angelegt ist, das Inhalte, Identitäten und Interaktionen über interoperable Schnittstellen vernetzt und dadurch Nutzer:innen nicht dazu zwingt, zwischen Plattformen zu wechseln, sondern stattdessen Übergänge ermöglicht.

Drittens verfügen die dominierenden Plattformen über einen psychologischen Vorteil, weil ihre Geschäftsmodelle auf zugespitzte, emotional aufgeladene Engagementmechanismen setzen. Ein öffentlich-rechtlicher Raum kann und soll dieses Prinzip nicht imitieren, er muss jedoch attraktive, intuitive und relevante Nutzungserfahrungen bieten, die auf Orientierung, Teilhabe und Vertrauen setzen. Für den Public Open Space bedeutet dies, dass technische Gestaltung und User Experience nicht als redaktionelles Nebenprodukt gedacht werden dürfen, sondern als zentrale Voraussetzung, um überhaupt einen alternativen digitalen Kommunikationsraum entstehen zu lassen.

- Wie kann KI zur Sicherung von Vielfalt und Qualität beitragen?
- Und wie kann öffentlich-rechtliche KI-Entwicklung als gemeinwohlorientierte Alternative zu proprietären Systemen globaler Plattformanbieter wirken?

Eine proaktive Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Bereich künstlicher Intelligenz wäre von hoher demokratischer Relevanz. KI-Systeme prägen zunehmend die Struktur öffentlicher Kommunikation, von der Auffindbarkeit journalistischer Inhalte bis zur Steuerung von Diskursdynamiken. Wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinem Auftrag als Gegengewicht zu vielfaltsverengenden Plattformlogiken gerecht werden will, muss er eigene Modelle verantwortlicher KI-Nutzung entwickeln, offenlegen und mit den privaten Medien teilen.

Erforderlich ist daher ein Strategiewechsel, weg von einer defensiven Compliance-Haltung hin zu einer aktiven, gemeinwohlorientierten KI-Politik, die Transparenz und Nachvollziehbarkeit zum Leitprinzip macht. Nur so kann KI im öffentlich-rechtlichen Kontext nicht als Risiko, sondern als demokratiefördernde Technologie verstanden werden.

Schwerpunktbildung und Onlinetransformation

Auch wird ein neues Modell sogenannter Schwerpunktangebote eingeführt (§ 28a MStV). Es soll die öffentlich-rechtlichen Aktivitäten in zentralen Inhaltsbereichen wie „Kultur“, „Information, Bildung und Dokumentation“ sowie „Kinder und junge Erwachsene“ bündeln und strategisch fokussieren. Ziel ist eine konzentrierte Nutzung vorhandener Ressourcen, die zugleich mehr Profil, Qualität und Ko-

operation ermöglicht. Darüber hinaus wird ein Pfad zur vollständigen Onlinetransformation bestimmter Angebotssegmente eröffnet. In den Bereichen „Information, Bildung und Dokumentation“ sowie „Kinder und Jugend“ ist vorgesehen, dass diese Inhalte schrittweise zu reinen digitalen Formaten weiterentwickelt werden, sobald die Nutzung überwiegend online erfolgt, spätestens jedoch bis zu einem festgelegten Enddatum.

Damit soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht länger an der linearen Logik des Programms festhalten, sondern sich als digitale Wissens- und Kulturplattform neu definieren. Das eröffnet große Chancen, etwa für zielgruppenspezifische Ansprache, barrierefreie Zugänge und internationale Sichtbarkeit, birgt jedoch auch Risiken. Zum einen stellt sich die Frage, wie die journalistische und kulturelle Vielfalt im Übergang gesichert werden kann, wenn lineare Formate abgebaut und redaktionelle Kapazitäten zusammengelegt werden. Zum anderen bedarf die Überführung in Onlineangebote einer klaren infrastrukturellen Strategie. Nur wenn technische Zugänge, Auffindbarkeit und Datenhoheit öffentlich gewährleistet sind, kann der Übergang zur digitalen Öffentlichkeit im Sinne des Gemeinwohls gelingen.

Im Kern geht es somit nicht allein um Programmreformen, sondern um die Neudefinition des öffentlich-rechtlichen Auftrags in der digitalen Gesellschaft. Die Schwerpunktbildung kann zur Grundlage einer stärkeren inhaltlichen Profilbildung werden. Sie darf jedoch nicht zu einer thematischen oder sozialen Verengung der Vielfalt führen. Langfristig bietet sich hier die Chance, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als netzwerkartige Wissens- und Kulturplattform zu etablieren, die offen, partizipativ und europäisch vernetzt agiert.

4.

Fazit: Ein gemeinwohlorientiertes digitales Ökosystem

Mit dem Reformstaatsvertrag werden erstmals konkrete Wege zu einer öffentlich-rechtlichen Plattformstruktur eröffnet, an der perspektivisch auch europäische Partner und private Anbieter beteiligt werden können. Damit rückt die Vorstellung eines gemeinwohlorientierten digitalen Ökosystems näher, eines europäischen Public Open Space, der Vielfalt, Zugang und demokratische Teilhabe im digitalen Raum sichert.

Im Kern geht es um einen Infrastrukturauftrag neuen Typs:

- den Aufbau interoperabler, offener Systeme;
- die Verknüpfung journalistischer, kultureller und Bildungsangebote;
- die Entwicklung demokratieorientierter Innovationen;
- die Einbindung privater Medienakteure in faire, kooperative Formen der digitalen Öffentlichkeit.

Damit die mit dem Medienstaatsvertrag eingeleiteten Reformen tatsächlich zu einer gemeinwohlorientierten digitalen Plattformlandschaft führen, reicht eine rechtliche Rahmensetzung allein nicht aus. Politik und Rundfunkanstalten müssen die abstrakten Vorgaben in konkrete Maßnahmen übersetzen und dafür institutionelle, technische und organisatorische Strukturen schaffen. Entscheidend ist zunächst, dass die Länder die Kooperation der Anstalten nicht nur ermöglichen, sondern politisch aktiv unterstützen. Die Entwicklung eines Public Open Space erfordert eine koordinierende Instanz, die technische Standardisierung, rechtliche Beratung und Innovationsförderung bündelt (Klauska 2025). Eine von der Politik eingerichtete zentrale Stelle könnte diesen Prozess strukturieren, den Austausch zwischen Rundfunkanstalten, privaten Medien, EU-Partnern und zivilgesellschaftlichen Partner:innen moderieren und die technische Weiterentwicklung offener Plattformarchitekturen steuern (Klauska 2025).

Für die Rundfunkanstalten selbst bedeutet die Neuausrichtung, dass Innovation nicht mehr als freiwillige Zusatzaufgabe betrachtet werden kann. Die Verpflichtung aus § 26a MStV verlangt eine systematische und langfristige Innovationsstrategie, die sowohl redaktionelle als auch technische Entwicklungen umfasst. Dazu gehört der Aufbau eigener Kompetenzen im Bereich digitaler Produktentwicklung, der Einsatz gemeinwohlorientierter KI-Systeme sowie der Mut, etablierte Strukturen zugunsten neuer Formate, interopera-

bler Schnittstellen und kooperativer Entwicklungsmodelle zu öffnen. Die Zusammenarbeit mit externen Partnern (Universitäten, Tech-Initiativen, Bildungs- und Kultureinrichtungen) sollte zur Regel werden, nicht zur Ausnahme.

Auch die Politik ist gefordert, durch gezielte Förderinstrumente die Skalierung erfolgreicher gemeinwohlorientierter Plattformsätze zu ermöglichen. Statt stets neue Pilotprojekte aufzusetzen, wäre es sinnvoll, bestehende offene Lösungen zu stärken, Forschung und technische Weiterentwicklung zu unterstützen und regulatorische Unsicherheiten abzubauen. Dazu gehört auch die Bereitstellung rechtlicher Leitlinien zu Moderation, DSA-Compliance, Datenschutz und Interoperabilität. Eine Clearingstelle für Plattformregulierung (Klauska 2025) könnte die Rundfunkanstalten und andere öffentliche Institutionen entlasten und zugleich kleineren, gemeinwohlorientierten Plattformen den Zugang zu Expertise erleichtern.

Für die Rundfunkanstalten eröffnet der Aufbau eines Public Open Space zudem die Chance, ihre Inhalte stärker in die europäische Plattformlandschaft einzubringen und neue Zielgruppen zu erreichen. Voraussetzung hierfür ist eine strategische Öffnung gegenüber Partnern wie der Deutschen Welle (DW), die internationale Reichweite und interkulturelle Kompetenz einbringen kann. Politisch sollte geprüft werden, wie die Inlandsverfügbarkeit der DW rechtsicher gestaltet werden kann, um Synergien in Inhalt, Technik und Datenzugang zu ermöglichen. Gleichzeitig müssen Bund und Länder sicherstellen, dass der entstehende Public Open Space anschlussfähig an europäische Projekte wird. Nur so kann langfristig eine digitale Infrastruktur entstehen, die Souveränität und Vielfalt nach europäischen Standards garantiert.

Nicht zuletzt bedarf die Umsetzung eines Public Open Space der aktiven Einbindung der Nutzer:innen. Partizipative Formate, transparente Moderationsregeln und sichere digitale Debattenräume müssen von den Rundfunkanstalten nicht nur entwickelt, sondern im Alltag der Plattformen verankert werden. Die Anstalten tragen damit Verantwortung, einen demokratischen Kommunikationsraum zu schaffen, der sich sichtbar von den Logiken kommerzieller Plattformen unterscheidet und offen, plural, barrierefrei und frei von diskriminierenden Dynamiken ist. Für die Politik bedeutet dies, angemessene Finanzierung bereitzustellen und regulatorische Hürden abzubauen, damit Innovationen nicht an fehlenden Ressourcen oder rechtlichen Unsicherheiten scheitern.

Ob und wie die großen digitalen Plattformmonopolisten auf einen Public Open Space reagieren, ist nicht abzusehen. Medienpolitisch werden aber derzeit mit den Eckpunkten zum Digitalen Medienstaatsvertrag Teil 2 weitere gesetzgeberische Möglichkeiten debattiert, mit denen das deutsche Mediensystem gegen die zunehmende Plattformmacht gewappnet werden kann. Dabei stehen etwa sogenannte Auffindbarkeitsprivilegierungen zur Debatte, mit denen die Auffindbarkeit von journalistischen Inhalten in der digitalen Umgebung gefördert werden soll. Vorgeschlagen werden auch Anpassungen am Level-Playing-Field der privaten Medien gegenüber den Plattformmonopolen, auch um die Refinanzierbarkeit von lokaler und regionaler Berichterstattung zu stärken. Dem Thema künstliche Intelligenz wird in den Vorschlägen unter anderem mit neuen urheberrechtlichen Vergütungsansprüchen begegnet.

Durch politische Steuerung, institutionelle Kooperation und technische Entwicklungsarbeit können Politik und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten ein wichtiger Wegbereiter für ein digitales Ökosystem werden, das dem Gemeinwohl verpflichtet ist. Der Public Open Space wird aber nur dann Wirklichkeit, wenn die beteiligten Institutionen die gesetzlich formulierten Ziele aktiv in praktische, sichtbare Schritte übersetzen und dabei mutig in Richtung europäischer, offener und demokratischer Digitalinfrastrukturen denken.

Literaturverzeichnis

Andree, M.; Peifer, C. (2023): Digitaler Neustart für freien Wettbewerb und Vielfalt in digitalen Märkten, in: Medien-Wirtschaft 37, S. 37–48.

Bayer, J.; Woods, L.; Holznagel, B. (Hrsg.) (2021): Perspectives on Platform Regulation, Baden-Baden, https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/58180/external_content.pdf?sequence=1&isAllowed=y (8.12.2025).

Behre, C.; Hölig, S.; Möller, J. (2024): Digital News Report 2024, Hamburg.

Brings-Wiesen, C. (2025): Das neue Medienfreiheitsgesetz, in: Ferreau, J. F. (Hrsg.): Das neue Medienfreiheitsgesetz, Baden-Baden.

Buschow, C.; Dobusch, L. (2025): Kompetitiv und kooperativ: Zur Neuordnung des Verhältnisses von privaten und öffentlich-rechtlichen Medien im Digitalzeitalter, in: Wirtschaftsdienst, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2025/heft/3/beitrag/kompetitiv-und-kooperativ-zur-neuordnung-des-verhaeltnisses-von-privaten-und-oeffentlich-rechtlichen-medien-im-digitalzeitalter.html> (8.12.2025).

Chayka, I. (2025): Mark Zuckerberg says Social Media is over, in: The New Yorker, <https://www.newyorker.com/culture/infinite-scroll/mark-zuckerberg-says-social-media-is-over> (4.11.2025).

Batura, O. (2021): Disinformation in Europe, in: Batura, O.; Holznagel, B.; Kalbhenn, J. C. (Hrsg.): Disinformation in Europe, Baden-Baden.

Dogruel, L.; de la Durantaye, K.; Elmer, C.; Gostomzyk, T.; Lobigs, F. (2025): Perspektiven für digitalen Public Value im ZDF, <https://www.zdf.de/unternehmen/organisation/gremien/verwaltungsrat/digitaler-public-value-des-zdf-100.html> (8.12.2025).

Digitale Gesellschaft (2025): Offener Brief: Demokratie schützen, Gemeinwohl fördern, <https://digitalegesellschaft.de/2025/03/offener-brief-demokratie-schuetzen-gemeinwohl-foerdern/> (4.11.2025).

Eichhorn, K. (2022): Content, online.

Flamme, J. (2024): Meinungsmacht der Algorithmen, Baden-Baden.

Gostomzyk, T.; Jarren, O.; Lobigs, F.; Neuberger, C.; Moßbrucker, B. (2021): Kooperative Medienplattformen in einer künftigen Medienordnung, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1929884/cc83888f5299a-95e933b494c72ef5388/2021-06-16-medienbericht-wissenschaftliches-gutachten-data.pdf?download=1> (8.12.2025).

Holznagel, B. (2024): Möglichkeiten und Grenzen der Verbreitung von Angeboten der Deutschen Welle im Inland, München.

Holznagel, B.; Kalbhenn, D. (2023): UFITA – Archiv für Medienrecht und Medienwissenschaft, Baden-Baden.

Kalbhenn, J. (2024a): ARD, ZDF und DLR im Wandel, Frankfurt am Main.

Kalbhenn, J. (2024b): Urheberrecht als Instrument kulturpolitischen Interessenausgleichs, in: Crückeberg, J.; Heinicke, J.; Kalbhenn, J. C.; Landau-Donnelly, F.; Lohbeck, K.; Mohr, H. (Hrsg.): Handbuch Kulturpolitik, Wiesbaden, S. 921–933.

Kalbhenn, J. (2025): Plattformregulierung als politische Aufgabe der Zeit, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, München.

Kalbhenn, J.; Crückeberg, C. (2025): Wie Demokratie digital wird, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.7.2025.

Klaus, T. (2025): Aus der Plattformnische in den Mainstream, Agora Digitale Transformation, https://agoradigital.de/wp-content/uploads/2025/11/ADT_Policy-Paper_Aus-der-Plattformnische-in-den-Mainstream.pdf (8.12.2025).

Klaus, T. (2025): Mediendemokratie in guter Verfassung?, Berlin.

Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) (2025): 26. Jahresbericht, <https://www.kek-online.de/publikationen/jahresberichte/26-jahresbericht/> (8.12.2025).

Nenadić, I.; Carlini, R.; Spassov, O. (2024): Media Pluralism in the Digital Era, in: Brogi, E.; Nenadić, I.; Parcu, P. L. (Hrsg.): Media Pluralism in the Digital Era, London.

Rat für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (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 (8.12.2025).

Der Autor

Prof. Dr. Jan Christopher Kalbhenn, LL.M. ist Professor für öffentliches Recht in Münster (HSB). Zuvor war er Geschäftsführer des Instituts für Medienrecht (ITM) und Syndikusrechtsanwalt bei der Deutschen Welle in Berlin. Er ist Mitherausgeber des Handbuchs Kulturpolitik.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung versteht sich als Zukunftsradar und Ideenschmiede der Sozialen Demokratie. Sie verknüpft Analyse und Diskussion. Die Abteilung bringt Expertise aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Politik zusammen. Ihr Ziel ist es, politische und gewerkschaftliche Entscheidungsträger:innen zu aktuellen und zukünftigen Herausforderungen zu beraten und progressive Impulse in die gesellschaftspolitische Debatte einzubringen.

Weitere Veröffentlichungen

A Progressive Roadmap for Expanding European Digital Sovereignty

Policy Brief September 2025

<https://collections.fes.de/publikationen/download/pdf/1886135>

Daseinsvorsorge in der Plattformökonomie: Für einen smarten Mix aus Regulierung und souveräner digitaler Architektur

Impuls Juli 2025

<https://collections.fes.de/publikationen/download/pdf/1886067>

Resilienz des deutschen Mediensystems stärken

Impuls Dezember 2024

<https://collections.fes.de/publikationen/download/pdf/1572565>

The Hunger Games: Wie digitale Monopole den Journalismus zerstören und die Demokratie bedrohen

Impuls Dezember 2024

<https://collections.fes.de/publikationen/download/pdf/1572437>

KI im journalistischen Newsroom

Impuls Januar 2024

<https://collections.fes.de/publikationen/download/pdf/450639>

Volltexte und weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung unter:

www.fes.de/publikationen



Wege zu einer gemeinwohlorientierten digitalen Medienordnung

Digitale Plattformen prägen heute den öffentlichen Diskurs. Sie bestimmen über Sichtbarkeit, Reichweite und Wahrnehmung – und verschieben den demokratischen Diskurs in private Hände. Mit dem zum 1. Dezember 2025 in Kraft getretenen 7. Medienänderungsstaatsvertrag (7. MÄStV/Reformstaatsvertrag) reagiert der Gesetzgeber auf diese Herausforderungen und öffnet den Weg zu einer umfassenden Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland. Das hier vorliegende Papier analysiert die verfassungsrechtlichen, politischen und technologischen Grundlagen dieses Wandels und skizziert, wie ARD, ZDF und Deutschlandradio zu Infrastrukturanbietern demokratischer Öffentlichkeit werden können. Ziel ist der Aufbau eines gemeinwohlorientierten digitalen Raums, der Innovation, Vielfalt und Partizipation verbindet und so zu digitaler Souveränität beiträgt.