

Angesichts der fortschreitenden Medienkonvergenz und Digitalisierung wird der Ruf lauter, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an das digitale Zeitalter grundlegend anzupassen, ja, ihn möglicherweise sogar neu zu begründen. In die Diskussion gebracht wurde dabei auch der Ansatz einer „Internetintendanz“. Demnach würde unter diesem Namen eine aus Rundfunkbeitragsgeldern finanzierte Einrichtung neu geschaffen, die jenseits der bestehenden Anstalten arbeiten würde. Eine solche Internetintendanz hätte mehrere Aufgaben, darunter die, Mittel für die Erstellung spezifischer Online-Inhalte zu vergeben. Im Folgenden dokumentiert die MK das Konzeptpapier zur Internetintendanz, das die Wissenschaftler Christoph Bieber, Leonhard Dobusch und Jörg Müller-Lietzkow erstellt haben. Bieber, Jg. 1970, ist Professor für Ethik in Politikmanagement und Gesellschaft an der Universität Duisburg-Essen. Zur Zeit arbeitet er am Center for Advanced Internet Studies in Bochum an der Konzeption für ein Forschungszentrum, das sich mit den gesellschaftlichen Folgen der Digitalisierung auseinandersetzt. Von 2013 bis 2017 gehörte Bieber dem WDR-Rundfunkrat an. Leonhard Dobusch, Jg. 1980, ist Professor für Organisation an der Universität Innsbruck und befasst sich unter anderem mit dem Management digitaler Gemeinschaften. Der Betriebswirt und Jurist gehört seit 2016 dem ZDF-Fernsehrat an (als Vertreter für den Bereich 'Internet'). Jörg Müller-Lietzkow, Jg. 1970, ist Professor für Medienökonomie und Medienmanagement an der Universität Paderborn. Der Ökonom und Sportwissenschaftler ist seit 2013 auch Sprecher des Vereins CNetz und berät regelmäßig Politik und Wirtschaft in Digitalisierungsfragen. MK

Die Internetintendanz

Impuls für eine zeitgemäße öffentlich-rechtliche Medienplattform

Arbeitspapier, Stand: 05.04.2019

Die technologischen Möglichkeiten der Digitalisierung, der Vernetzung, namentlich des (mobilen) Internets sowie mobiler Apps und Endgeräte erfordern ein neues Verständnis eines öffentlich-rechtlichen Ansatzes von interaktiven und/oder audiovisuellen Medien. Um den digitalen Potenzialen für Generierung und Verbreitung spezifischer und allgemeiner öffentlich-rechtlicher Inhalte gerecht zu werden, fordern wir, aus Mitteln des Rundfunkbeitrags eine gesonderte Internetintendanz zu dotieren. Die fünf Hauptaufgaben der Internetintendanz umfassen (1) den Aufbau und Betrieb einer öffentlich-rechtlichen Plattform, (2) die Vergabe von Mitteln für die Erstellung öffentlich-rechtlicher spezifischer Online-Inhalte, (3) Kuratierung und Kooperation mit Drittanbietern, auch jenseits der klassischen Inhalte-Produktionen, (4) Innovationsförderung sowie (5) den Aufbau einer Kontrollinstanz insbesondere im Hinblick auf Jugendschutz.

Der organisatorische Aufbau der Internetintendanz folgt der Struktur ihrer Aufgaben, die Gliederungen der öffentlich-rechtlichen Einrichtungen sollen in besonderer Weise für einen Austausch mit

der neuen Einheit sorgen und geeignete Schnittstellen zur Zusammenarbeit ausbilden. Wahl und Kontrolle der Internetintendanz sollen durch eine innovative Zusammenarbeit bestehender Aufsichtsgremien und individueller (zufällig ausgewählter) Mediennutzer:innen erfolgen.

Problemaufriss

Eine große Notwendigkeit für eine strukturelle Neuordnung öffentlich-rechtlicher Medien, neben Fernsehen als Leitmedium, ist im digitalen Zeitalter evident und wenig umstritten.¹ Hinsichtlich der Ausrichtung einer solchen Neuordnung dürften unter anderem die Ergebnisse der Online-Konsultation zum Telemedienauftrag als richtungweisend gelten.² Jenseits von unmittelbaren Wettbewerbern gibt es einen breiten Konsens hinsichtlich des Bedarfs nach starken, pluralistischen und hochwertig qualitätsvollen³ öffentlich-rechtlichen Angeboten im Netz. Die meisten der diesbezüglichen diskutierten Vorschläge beziehen sich auf bestehende Einschränkungen, wie das Verbot presseähnlicher Angebote, Löschpflicht in Mediatheken oder den Zwang zum Sendungsbezug. Darüber hinausgehende Ableitungen wurden 2017 im Rah-

men eines Thesenpapiers zur „Zukunft der öffentlich-rechtlichen Medien“⁴ von einer Gruppe aus über 40 Vertreterinnen und Vertretern von Wissenschaft und Zivilgesellschaft skizziert und von mittlerweile über 600 weiteren Personen aus diesen Feldern unterstützt. Seitdem sind noch einige weitere Impulse zum Thema erschienen, etwa die Überlegungen zur Idee eines „Public Stack“⁵ oder das „Future-Public-Media“-Manifest.⁶

Und selbst in Thesenpapieren und Impulsen bleibt ein zentrales Problem der digitalen Transformation öffentlich-rechtlicher Medien nicht adressiert: Große, komplexe Organisationen wie die öffentlich-rechtlichen Anstalten kämpfen angesichts von digitaler Disruption mit Pfadabhängigkeit aufgrund von miteinander verschränkten Clustern von Routinen und Akteuren.⁷ Dieser Umstand erschwert, selbst bei bestem Willen aller Beteiligten, Innovationen in diesem institutionellen Arrangement beträchtlich. Aus diesem Grund empfiehlt es sich aus organisationswissenschaftlicher und Governance-orientierter Perspektive sowohl zur Überwindung von Pfadabhängigkeiten als auch zur Schaffung von Transparenz eine (zumindest partielle) Auslagerung alternativer digitaler Angebote in neue, rechtlich getrennte Strukturen.

Eine solche Lösung zeigen die öffentlich-rechtlichen Anstalten heute schon mit dem Jugendangebot FUNK exemplarisch. Begleitet werden sollte eine derartige Auslagerung von einer grund-

legenden Anpassung der korrespondierenden Gremienstrukturen, denn der öffentlich-rechtliche Rundfunk bezieht aus der Einbettung in gesellschaftlich legitimierte demokratische Institutionen einen Teil seiner Berechtigung, insbesondere im Hinblick auf die Finanzierung über den allgemeinen Rundfunkbeitrag und die inhaltliche Ausrichtung. Der folgende Vorschlag eröffnet dabei die Diskussion, ob überhaupt noch über Rundfunk zu sprechen ist.

Aufgrund des wirtschaftlichen Wettbewerbs sowie der Ausrichtung der präsentierten Inhalte haben bestehende Anstalten derzeit bei ihren digitalen Angeboten mit Legitimationsdefiziten zu kämpfen. Im digitalen Zeitalter ist eine Neubegründung des öffentlich-rechtlichen Auftrags erforderlich und ein Selbstverständnis jenseits der Linearität notwendig. Dazu gehören ein organisatorisches Äquivalent mit entsprechend legitimierenden Staatsverträgen, die nicht auf den Rundfunk allein ausgerichtet sind, sowie eine den öffentlich-rechtlichen Strukturen gerechte Ausgestaltung. Eine solche Neuordnung kann in der Folge die (teilweise berechtigten) Zweifel an der Staatsferne der bestehenden Anstalten und evidente Partizipations- und Transferdefizite hinsichtlich der Beitragszahlenden adressieren. Ein in digitalen, interaktiven Medienökologien zunehmend aktives Publikum benötigt nicht nur neue Möglichkeiten zur Nutzung medialer Angebote, sondern auch Chancen zur kollaborativen bzw. auch alternativ gestaltenden Medienproduktion auf nicht-

ANZEIGE



**Rundfunkpolitik
und Netzpolitik**
Strukturwandel der Medienpolitik in Deutschland
Lutz Hachmeister / Dieter Anschlag (Hrsg.)

Rundfunkpolitik und Netzpolitik

Strukturwandel der Medienpolitik in Deutschland

Lutz Hachmeister / Dieter Anschlag (Hrsg.)

„Viel trockener und sperriger kann ein Buchtitel nicht mehr ausfallen. [...] Was aber die beiden Herausgeber Lutz Hachmeister und Dieter Anschlag hier bieten, ist Fünf-Sterne-Analyse vom Feinsten. [...] Und da praktisch alles, was in Deutschland relevant ist, bald auch in Österreich von Bedeutung ist, sollte dieses Werk vor allem bei Politikern und Medienmachern auf dem Nachtkästchen liegen.“

„Statement“, *Medienmagazin des Österreichischen Journalisten-Clubs (Ausgabe Juli/August 2015)*

Herbert von Halem Verlag • edition medienpraxis 10
2013, 340 S., 6 Abb., Broschur, 190 x 120 mm.
EUR(D) 24,00 / EUR(A) 24,55 / sFr. 40,50
ISBN 978-3-86962-081-7

kommerziellen Plattformen.⁸ Dies gilt umso mehr nach den Entscheidungen der EU-Institutionen bezüglich der Neuregelung des EU-Urheberrechts⁹, das den Bedarf nach legalen öffentlichen Räumen für neue digitale Volkskultur in Form von Remixes, Mashups und Memes mit neuer Dringlichkeit vor Augen führt. Hier gilt es vor allem Rechtssicherheit auch für Nutzer:innen zu schaffen, damit diese im kulturellen Austausch Inhalte proaktiv mitgestalten können.

Was bislang fehlt, ist ein innovatives Konzept für eine alternative Selektion, Verwaltung und Vergabe von Beitragsmitteln sowie einer redaktionell legitimierten Aufbereitung vorhandener öffentlich-rechtlicher Inhalte; kurz: für die Gestaltung einer modernen, unabhängigen Öffentlichkeit jenseits bestehender öffentlich-rechtlicher Angebote und zugehöriger Anstalten. Dieses Konzept möchte einen Vorschlag dafür beisteuern, wie sich diese Lücke schließen lassen könnte und neue Spiel- und Handlungsräume in digitalen Medienumgebungen entstehen könnten.

Idee und Aufgaben einer Internetintendanz

Das Internet ist aufgrund seiner Digitalität, Interaktivität, des Vernetzungsgrades, des Innovationspotenzials, der Präsentations- und Kommunikationsmöglichkeiten sowie der prinzipiell grenzenlosen Verfügbarkeit ein grundlegend anderes Medium im Vergleich zu den traditionellen Massenmedienangeboten. Ein neuer Ansatz zu Finanzierung, Beauftragung und Verbreitung öffentlich-rechtlicher Inhalte erscheint daher nicht nur gerechtfertigt, sondern ist auch aufgrund der bestehenden Pfadabhängigkeiten und den daraus resultierenden Widersprüchen geboten. Dem soll durch Schaffung einer unabhängigen Internetintendanz entsprochen werden, die zentrale Aufgaben verantwortet:

1.) **Aufbau und Betrieb einer öffentlich-rechtlichen Plattform:** Auf dieser Plattform sollen im Sinne eines „Public Open Space“ öffentlich-rechtliche Inhalte sämtlicher Anstalten gebündelt und zeitgemäß zugänglich gemacht werden. Zu diesem Zweck erhält die Plattform Zugriff auf sämtliche Mediathek-Inhalte aller öffentlich-rechtlichen Anbieter. Mittelfristig sollen die Mediatheken durch Portale auf der Plattform abgelöst werden. Voraussetzung dafür sind gemeinsame Standards für Metadaten, Formate und Verbreitung von Inhalten, also eine gemeinsame technische Infrastruktur, und ein entsprechendes Datenmanagement. Dies unter

Einbeziehung der diversen Stakeholder zu entwickeln, ist Teil des Plattformaufbaus und -managements. Auch soll eine breite öffentliche Debatte der Inhalte ermöglicht werden.

2.) **Vergabe von Mitteln für die Erstellung öffentlich-rechtlicher Online-Inhalte:** Die Internetintendanz entwickelt und realisiert Verfahren zur wettbewerblichen und transparenten Vergabe von mindestens 75 Prozent der für die Internetintendanz bereitgestellten Mittel. Die hierfür eingesetzten Vergabeverfahren müssen schnell, flexibel und ohne großen bürokratischen Aufwand umsetzbar sein, da aufgrund der besonderen Entwicklungsdynamik digitaler Medienumgebungen langfristige Planungs- und Bewilligungsprozesse kontraproduktiv sind.

3.) **Kuratierung und Kooperation mit Drittanbietern:** Zusätzlich zur Finanzierung von öffentlich-rechtlichen Inhalten sollen andere, dem über einen neuen Staatsvertrag zu definierenden öffentlich-rechtlichen Auftrag entsprechende Inhalte kuratiert und/oder kooperativ erstellt und im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Plattform zugänglich gemacht werden. Der unter dem Label „ZDFkultur“ gestartete „digitale Kulturraum“ in Kooperation mit 35 Kulturinstitutionen dokumentiert das prinzipielle Potenzial öffentlich-rechtlicher Kuratierung.¹⁰ Ziel und Aufgabe der Internetintendanz wäre jedoch, hier standardisierte Verfahren für derartige Kooperationen sowie die redaktionelle Weiterverwendung dieser Drittinhalte zu entwickeln.

4.) **Innovationsförderung:** Die Internetintendanz ermöglicht die Entwicklung öffentlich-rechtlicher Angebote auch jenseits klassischer Inhalte wie Text, Bild, Ton, Online-Inhalten, interaktiven Angeboten, Open Educational Resources und digitalen Spielen. Dies inkludiert auch Angebote in Mischform aus realen Events und digitaler Verwertung als Ausdruck eines erweiterten öffentlich-rechtlichen Medienauftrags. Gemeint sind damit zum Beispiel Veranstaltungsformate wie Barcamps oder Hackathons, die Entwicklung und Distribution von Hardware und weiterer medienbezogener Services.¹¹

5.) **Aufbau einer begleitenden Feedback- und Kontrollinstanz,** die sich insbesondere Fragen des Jugendmedienschutzes stellt, neue Formen nicht-meritorischen medialen Verhaltens beobachtet und sanktioniert (zum Beispiel Cybermobbing, Desinformation, Identity Theft etc.) sowie Ombudsfunktionen übernehmen kann.

Bei der Erstellung und Verbreitung der finanzierten Inhalte gilt das Gebot der Plattformneutralität, Medienresponsivität und, wenn möglich, des freien Zugangs („Open Access“) – die Inhalte sollen also über eine möglichst große Zahl an Verbreitungswegen distribuiert und weitergenutzt werden können. Wenn möglich, soll diesem Ziel durch offene Lizenzen und offene Formate entsprochen werden (zum Beispiel Creative Commons). Insbesondere die Aufgaben 3 und 4 können durch eine neue, federführende Organisationseinheit umgesetzt werden; Orientierungspunkte haben hier zum Beispiel die BBC Worldwide Labs geliefert.

Dotierung und Struktur der Internetintendanz

Dotierung: Die Internetintendanz soll anfänglich mit mindestens 400 Millionen Euro jährlich dotiert werden. Der Betrag entspricht rund 5 Prozent der über 8 Milliarden Euro, die jährlich über den Rundfunkbeitrag in Deutschland vereinnahmt werden.¹² Die Dotierung muss perspektivisch, je nach Akzeptanz der auf diese Weise finanzierten Inhalte, schrittweise gesteigert werden. Denkbar wäre eine Dotierung der Internetintendanz aus Mitteln ähnlich wie jenen des Jugendangebots FUNK durch Streichung klassischer Spartensender sowie Zweckwidmung einer zukünftigen Indexanpassung des Beitrags für die Internetintendanz. Schließlich bietet es sich an, dass auch über Rahmenaustauschverträge Leistungen zwischen den öffentlich-rechtlichen Anbietern vereinbart werden, die einen Mittelfluss erlauben.

Wahl der Internetintendanz: Die Etablierung einer Internetintendanz soll nicht zu einer weiteren Gremieninflation führen, gleichzeitig aber der Breite des Anspruchs Rechnung tragen und größtmögliche Unabhängigkeit sicherstellen. Aus diesem Grund soll die Internetintendantin bzw. der Internetintendant von einer Vollversammlung sämtlicher Rundfunk- und Fernsehräte in geheimer Wahl für eine Amtsperiode von fünf Jahren gewählt werden. Die Wiederwahl ist grundsätzlich möglich, eine Abwahl mit Zwei-Drittel-Mehrheit der Vollversammlungsmitglieder.

Eine solche Vollversammlung ist mit einigem bürokratischen Aufwand verbunden, verleiht dem Führungspersonal allerdings auch größtmögliche Legitimation. Zugleich kann sie als Forum zum Austausch über den Stand der Digitalisierung öffentlich-rechtlicher Medien genutzt werden. Nach der „Ersteinrichtung“ der Internetintendanz wäre die Vollversammlung auch der geeignete Ort

für eine regelmäßige Standortbestimmung und Evaluation, die auch zu Vorschlägen für eine Anpassung und Aktualisierung des Auftrags führen kann. Im dynamischen Umfeld digitaler Medienökosysteme erscheint eine solche Möglichkeit zur Überprüfung und Selbstaktualisierung zwingend notwendig.

Durch die Versammlung gewählt wird – analog zu den übrigen Organisationseinheiten – lediglich die Intendantin bzw. der Intendant; weiteres Leitungspersonal wird durch die Intendantin bzw. den Intendanten vorgeschlagen und durch ein neu einzurichtendes Kontrollgremium bestätigt (vgl. unten). Die Bestätigung des weiteren Führungspersonals kann in einem Online-Verfahren geschehen, um weitere Organisations- und Verwaltungskosten niedrigzuhalten.

Für Zuständigkeiten im Sinne von „Direktionen“ bieten sich folgende Bereiche an:

- Technik und Service (Mediathek, Portalstruktur),
- Finanzen und Mittelvergabe,
- Kuratierung und Innovation,
- Kontrolle und Monitoring.

Aufsicht: Zur Gewährleistung der Medienaufsicht wird ein neues Gremium gebildet. Zwei Drittel der Vertreter:innen stammen dabei aus existierenden Aufsichtsgremien, ein Drittel besteht aus einem neu einzurichtenden Panel von Mediennutzer:innen.¹³ Beschränkungen die Staatsnähe der Mitglieder betreffend gelten analog zu den vorhandenen Gremien. Durch die Entsendung bereits ernannter Rundfunk-, Fernseh- oder Hörfunkräte kann zugleich der Digital-Fokus bestehender Gremien gestärkt werden; somit wirkt die Internetintendanz zurück auf die traditionellen Aufsichtsstrukturen. Die Auswahl für ein Nutzer:innen-Panel erfolgt nach dem Zufallsprinzip (jedoch mit regionaler Zuordnung und unter Wahrung der Geschlechterparität) und gilt nur für eine halbe Amtsperiode. Eine Zweiteilung in Rundfunk- und Verwaltungsrat entfällt. Das Gremium tagt öffentlich und überträgt über die Plattform die Sitzungen, soweit es nicht um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bzw. Personalangelegenheiten geht. Vorlagen zu öffentlichen Sitzungen sind möglichst vorab, spätestens aber im Nachgang zu veröffentlichen. Im Übrigen unterliegt die Sparsamkeit äquivalent der Mittelverwendung der üblichen Kontrolle der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF).

Mittelverwendung: Prinzipiell ist die Internetintendanz in der Verausgabung ihrer Mittel nur einem gesetzlich zu präzisierenden, der dynamischen Entwicklung von Online-Medien Rechnung tragenden öffentlich-rechtlichen Auftrag verpflichtet. Darüber hinaus soll diese Gestaltungsfreiheit durch drei Grundsätze begrenzt werden:

1.) Verbot von Eigenproduktionen und Auftragsproduktionen ohne verkürztes Ausschreibungsverfahren.

2.) Die Internetintendanz soll sich im Kern auf Entwicklung und Betrieb der öffentlich-rechtlichen Plattform, die Vergabe von Mitteln an Dritte für plattformneutrale, öffentlich-rechtliche Inhalte und Angebote (im oben beschriebenen Sinne) sowie die Begleitung geeigneter, gemeinwohlorientierter „Non-Content“-Innovationen konzentrieren (75 Prozent der Mittel).

3.) Die Verwaltungskosten der Internetintendanz,

die Betriebskosten für Plattform- und Schnittstelleninfrastrukturen dürfen 15 Prozent der Gesamtdotierung nicht überschreiten. Weitere 10 Prozent dürfen, müssen aber nicht, auf Kuratierung, Kooperationsprojekte und Innovationsbegleitung entfallen.

Umgekehrt sollte bei der Mittelverwendung auf die Entwicklung und Erprobung verschiedener Instrumente zur Vergabe von Mitteln und Qualitätssicherung zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags im Internet durch ein Review-Verfahren geachtet werden.

Mit diesem innovativen Angebot beginnt das öffentlich-rechtliche Angebot mit der Ablösung von der bestehenden Rundfunk- und Senderdominanz und bringt sich für die digitale Zukunft in eine neue Position.

Christoph Bieber
Leonhard Dobusch
Jörg Müller-Lietzkow

12.4.19/MK

Fußnoten

¹ Vgl. <http://www.sueddeutsche.de/medien/oeffentlich-rechtlicher-rundfunk-reform-im-dienst-der-gesellschaft-1.3676927>

² Vgl. <https://netzpolitik.org/2017/neues-aus-dem-fernsehrat-12-ergebnisse-der-online-konsultation-zum-telemedienauftrag>

³ Hinsichtlich der Qualitätsstandards sollten die Maßstäbe deutlich über denen rein privater Anbieter liegen. Darüber hinaus scheinen entsprechende Balancierungen zwischen Informationsinhalten und Unterhaltungsinhalten geboten, die eine klare Gewichtung hinsichtlich informativer Inhalte bietet.

⁴ Vgl. <http://zukunft-oeffentlich-rechtliche.de>

⁵ Vgl. <https://waag.org/en/event/public-stack-summit> und <https://www.storythings.com/blog/2019/1/8/the-public-media-stack>

⁶ Vgl. <https://futurepublic.media/>

⁷ Vgl. Kremser, W., & Schreyögg, G. (2016). The dynamics of interrelated routines: Introducing the cluster level. *Organization Science*, 27 (3), S. 698-721.

⁸ Hier gilt es dem Grundgedanken von Lawrence Lessig, dokumentiert in seinen Werken „Remix“ (<https://archive.org/details/LawrenceLessigRemix>) und „Free Culture“ (<http://www.free-culture.cc/freeculture.pdf>), in einer an das nationale System angepassten Form Recht zu tragen.

⁹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CONSIL:PE_51_2019_INIT&qid=1554315921808&from=EN

¹⁰ Vgl. <https://presseportal.zdf.de/pm/zdfkultur-2/>

¹¹ Als exemplarische Formate gelten zum Beispiel der Medien-Hackathon „Code + Content“ von NDR und ARD-aktuell (Juli 2018), die Kooperation des Kinderkanals mit dem Barcamp „Kinder Jugend Medien“ in Erfurt (November 2018) oder die Verteilung des Einplatinencomputers „BBC micro:bit“ an Schulen (seit 2016 in Großbritannien).

¹² Laut dem 21. KEF-Bericht (https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/21._Bericht.pdf, S. 65) plant die Anstalten (ARD, ZDF, Deutschlandradio und Arte) für 2017 bis 2020 mit Ausgaben im Telemedienbereich (ohne Webchannels) von 990 Mio Euro – also zirka 250 Mio Euro im Jahr. In der Zeit von 2013 bis 2016 gaben sie dafür fast 745 Mio Euro aus – also zirka 186 Mio Euro im Jahr.

¹³ Denkbar sind dabei unterschiedliche Modelle zur Konstruktion der Gremienaufsicht. Strukturierungsmaßstäbe für die Zusammensetzung könnten zum Beispiel die Anzahl der Bundesländer sein, ein Proporz entlang der aus den Beitragsmitteln geförderten Sendeanstalten oder auch eine differenzierte Staffe-lung nach deren Reichweite. Grundsätzlich soll diese Komponente nicht mehr als zwei Drittel des Aufsichtsgremiums umfassen und von einem Nutzer:innen-Panell flankiert werden.