

Herausgegeben von

Prof. Dr. Mark D. Cole

Prof. Dr. Nadine Klass, LL.M.

Prof. Dr. Franz Hofmann, LL.M.

Prof. Dr. Anne Lauber-Rönsberg, LL.M.

Prof. Dr. Christoph Neuberger

Prof. Dr. Jan Oster, LL.M.

Prof. Dr. Birgit Stark

Birgit Stark

**Öffentlich-rechtliche Medien im Plattformzeitalter:
Zur Einführung**

Christoph Neuberger

**Auftrag und Diskurs – ein hybrides
Gemeinwohlkonzept für den öffentlich-rechtlichen
Rundfunk**

Uwe Hasebrink/Jan-Hinrik Schmidt

**Was können Ergebnisse der Publikumsforschung
über den Public Value öffentlich-rechtlicher Medien
aussagen?**

Leonhard Dobusch

**Digitalisierung als Demokratisierung: Zur Rolle
öffentlich-rechtlicher Medien in einer
demokratischen Gesellschaft**

Pascal Schneiders/Birgit Stark

**Nachrichtenvielfalt aus Publikumssicht:
Gestaltungsoptionen für Empfehlungssysteme
öffentlich-rechtlicher Medien**

Mark D. Cole

**Rechtliche Rahmenbedingungen für Kooperationen
öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten mit
privaten Veranstaltern**

2/2024

87. Jahrgang

Seite 171–371

ISSN 2568-9185



Nomos



INSTITUT FÜR URHEBER-
UND MEDIENRECHT



Herausgegeben von

Institut für Urheber- und Medienrecht – IUM, München

Institut für Europäisches Medienrecht – EMR, Saarbrücken

Prof. Dr. Mark D. Cole, EMR Saarbrücken/Universität Luxemburg

Prof. Dr. Nadine Klass, LL.M. (Wellington), IUM München/Universität Mannheim

Prof. Dr. Franz Hofmann, LL.M., Universität Erlangen-Nürnberg | Prof. Dr. Anne Lauber-Rönsberg, LL.M., TU Dresden | Prof. Dr. Christoph Neuberger, Freie Universität Berlin/Weizenbaum-Institut für die vernetzte Gesellschaft, Berlin | Prof. Dr. Jan Oster, LL.M., Universität Osnabrück | Prof. Dr. Birgit Stark, Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Schriftleitung: Prof. Dr. Mark D. Cole, EMR Saarbrücken/Universität Luxemburg |

Prof. Dr. Nadine Klass, LL.M. (Wellington) (V.i.S.d.P.), IUM München/Universität Mannheim

Redaktion: Lisa Gierling, IUM München

Inhalt

Editorial	173
-----------------	-----

Birgit Stark

Öffentlich-rechtliche Medien im Plattformzeitalter: Zur Einführung	175
--	-----

Christoph Neuberger

Auftrag und Diskurs – ein hybrides Gemeinwohlkonzept für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	181
--	-----

Uwe Hasebrink/Jan-Hinrik Schmidt

Was können Ergebnisse der Publikumsforschung über den Public Value öffentlich-rechtlicher Medien aussagen?	223
--	-----

Leonhard Dobusch

Digitalisierung als Demokratisierung: Zur Rolle öffentlich-rechtlicher Medien in einer demokratischen Gesellschaft	253
--	-----

Pascal Schneiders/Birgit Stark

Nachrichtenvielfalt aus Publikumssicht: Gestaltungsoptionen für Empfehlungssysteme öffentlich-rechtlicher Medien	272
--	-----

Mark D. Cole

Rechtliche Rahmenbedingungen für Kooperationen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten mit privaten Veranstaltern – Das Beispiel des Embedding von Telemedienangeboten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in Online-Dienste privater Anbieter	312
--	-----

Zeitschriftenlese

UFITA Zeitschriftenlese	358
-------------------------------	-----

Archiv für Medienrecht und Medienwissenschaft (UFITA)

ISSN 2568-9185

Schriftleitung: Prof. Dr. Mark D. Cole | Prof. Dr. Nadine Klass, LL.M. (V.i.S.d.P.)

Einsendungen bitte an: Prof. Dr. Nadine Klass, LL.M., IUM München, Salvatorplatz 1, 80333 München, E-Mail: ufita@urheberrecht.org

Manuskripte und andere Einsendungen:

Alle Einsendungen sind an die o. g. Adresse zu richten. Es besteht keine Haftung für Manuskripte, die unverlangt eingereicht werden. Sie können nur zurückgegeben werden, wenn Rückporto beigefügt ist. Die Annahme zur Veröffentlichung muss in Textform erfolgen. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt die Autorin/der Autor der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co.KG an ihrem/seinem Beitrag für die Dauer des gesetzlichen Urheberrechts das exklusive, räumlich und zeitlich unbeschränkte Recht zur Vervielfältigung und Verbreitung in körperlicher Form, das Recht zur öffentlichen Wiedergabe und Zugänglichmachung, das Recht zur Aufnahme in Datenbanken, das Recht zur Speicherung auf elektronischen Datenträgern und das Recht zu deren Verbreitung und Vervielfältigung sowie das Recht zur sonstigen Verwertung in elektronischer Form. Hierzu zählen auch heute noch nicht bekannte Nutzungsformen. Das in § 38 Abs. 4 UrhG niedergelegte zwingende Zweitverwertungsrecht der Autorin/des Autors nach Ablauf von 12 Monaten nach der Veröffentlichung bleibt hiervon unberührt. Eine eventuelle, dem einzelnen Beitrag oder der jeweiligen Ausgabe beigefügte Creative Commons-Lizenz hat im Zweifel Vorrang. Zum Urheberrecht vgl. auch die allgemeinen Hinweise unter www.nomos.de/urheberrecht.

Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Urheber- und Verlagsrechte:

Alle in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Das gilt auch für die veröffentlichten Gerichtsentscheidungen und ihre Leitsätze, soweit sie vom Einsendenden oder von der Schriftleitung erarbeitet oder redigiert worden sind. Der urheberrechtliche Schutz gilt auch im Hinblick auf Datenbanken und ähnliche Einrichtungen. Kein Teil dieser Zeitschrift darf außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes oder über die Grenzen einer eventuellen, für diesen Teil anwendbaren Creative Commons-Lizenz hinaus ohne schriftliche Genehmigung des Verlags in irgendeiner Form vervielfältigt, verbreitet oder öffentlich wiedergegeben oder zugänglich gemacht, in Datenbanken aufgenommen, auf elektronischen Datenträgern gespeichert oder in sonstiger Weise elektronisch vervielfältigt, verbreitet oder verwertet werden.

Namentlich gekennzeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben.

Der Verlag beachtet die Regeln des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e.V. zur Verwendung von Buchrezensionen. Der Verlag beachtet die Regeln des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e.V. zur Verwendung von Buchrezensionen.

Anzeigen: Verlag C.H. Beck GmbH & Co. KG, Media Sales, Dr. Jiri Pavelka, Wilhelmstraße 9, 80801 München
Tel: (089) 381 89-687, mediasales@beck.de

Verlag und Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestr. 3-5, 76530 Baden-Baden, Telefon: 07221/2104-0,
Telefax 07221/2104-27, www.nomos.de

Geschäftsführer: Thomas Gottliebner

HRA 200026, Mannheim

Sparkasse Baden-Baden Gaggenau, IBAN DE0562500300005002266, (BIC SOLADES1BAD).

Erscheinungsweise: halbjährlich

Preis: Individualkunden: Jahresabo € 169,- inkl. digitaler Einzelplatzlizenz, Institutionen: Jahresabo € 299,- inkl. digitaler Mehrplatzlizenz. Der Digitalzugang wird in der Nomos eLibrary bereitgestellt. Einzelheft: € 85,-. Die Abopreise verstehen sich einschließlich der gesetzlichen Umsatzsteuer und zuzüglich Vertriebskostenanteil € 18,- bzw. Direktbeorderungsgebühr € 3,50 (Inland). Die Rechnungsstellung erfolgt nach Erscheinen des ersten Heftes des Jahrgangs.

Bestellungen über jede Buchhandlung und beim Verlag.

Kundenservice:

Telefon: +49-7221-2104-222

Telefax: +49-7221-2104-285

E-Mail: service@nomos.de

Kündigung:

Abbestellungen mit einer Frist von vier Wochen zum Kalenderjahresende.

Adressenänderungen:

Teilen Sie uns rechtzeitig Ihre Adressenänderungen mit. Dabei geben Sie bitte neben dem Titel der Zeitschrift die neue und die alte Adresse an.

Hinweis gemäß Art. 21 Abs. 1 DSGVO: Bei Anschriftenänderung kann die Deutsche Post AG dem Verlag die neue Anschrift auch dann mitteilen, wenn kein Nachsendeauftrag gestellt ist. Hiergegen kann jederzeit mit Wirkung für die Zukunft Widerspruch bei der Post AG eingelegt werden.



Nomos

www.ufita.de

Editorial

Mit der Ausgabe 2/2024 legt die UFITA erneut ein Themenheft vor – diesmal konzipiert und betreut von unserer Mitherausgeberin *Prof. Dr. Birgit Stark*, Professorin für Kommunikationswissenschaft mit Schwerpunkt Medienkonvergenz am Institut für Publizistik der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Im Mittelpunkt stehen Beiträge eines von ihr initiierten Themenhefts, das sich mit öffentlich-rechtlichen Medien im Plattformzeitalter befasst und zentrale Herausforderungen, Chancen und Entwicklungslinien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in digitalen Kommunikationsräumen beleuchtet.

Das Heft versammelt interdisziplinäre Perspektiven aus Kommunikationswissenschaft, Medienrecht und Regulierungspraxis – mit dem Ziel, eine fundierte und zugleich praxisnahe Debatte über die Zukunft öffentlich-rechtlicher Medien anzustoßen.

Diese Debatte hat die Medienpolitik in den vergangenen Jahren intensiv beschäftigt. Auch von wissenschaftlicher Seite wurden zahlreiche Stellungnahmen verfasst, in denen mögliche – und je nach Sichtweise auch als nötig bezeichnete – zukünftige Entwicklungsrichtungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks diskutiert wurden. Mit der Arbeit des sog. „Zukunftsrates“, der von der Rundfunkkommission der Länder eingesetzt wurde und dem wir beiden verantwortlichen Herausgeber der UFITA angehören durften, wurden die medienpolitischen Weichenstellungen konkreter. Der jüngst beschlossene Reformstaatsvertrag wird diese Weichenstellung durch eine umfassende Neuregelung der Rechtsgrundlagen für die Landesrundfunkanstalten der *ARD*, das *ZDF* und das *Deutschlandradio* vornehmen.

Unabhängig vom geplanten Inkrafttreten am 1. Dezember 2025 bleibt die Frage der Positionierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Angebote in der zunehmend „plattformisierten“ Medienwelt aktuell und bedarf ständiger Aufmerksamkeit.

Unsere UFITA-Mitherausgeberin Prof. Dr. Birgit Stark hat gemeinsam mit ihrem Team seit Jahren regelmäßig wichtige Impulse zu diesem Thema gegeben und Ergebnisse ihrer Forschung auch in früheren Ausgaben unseres Archivs für Medienrecht und Medienwissenschaft dokumentiert. Umso mehr freuen wir uns, dass sie für diese Ausgabe namhafte und wichtige Impulsgeber aus der Kommunikationswissenschaft für die Weiterführung der Diskussion gewonnen hat.

Für die inhaltliche Gestaltung dieses Sonderhefts sowie die einführende Vorstellung und Einordnung der Beiträge danken wir ihr daher herzlich – ebenso wie allen weiteren Autoren für ihre wertvollen Beiträge.

Wie üblich beschließen wir die UFITA mit einer umfassenden Zeitschriftenschau, die eine Auswahl zentraler deutsch- und englischsprachiger Beiträge der zweiten Jahreshälfte 2024 zum Themenspektrum unseres Archivs für Medienrecht und Medienwissenschaft enthält.

Wir würden uns freuen, wenn wir auch mit diesem UFITA-Schwerpunktthemen-Heft Ihr Interesse gefunden haben und laden Sie als unsere Leser wie immer ein, eigene Beitragsvorschläge einzureichen oder Vorschläge für Buchbesprechungen zu machen. Wir freuen uns auf Ihre Rückmeldungen, auf weiterführende Diskussionen und auf Ihre Impulse für kommende Ausgaben der UFITA.

Dazu erreichen Sie uns beide per E-Mail:

m.cole@emr-sb.de

n.klass@urheberrecht.org

Gerne können Sie auch *Lisa Gierling*, die uns in der redaktionellen Arbeit unterstützt, unter ufita@urheberrecht.org kontaktieren.

Prof. Dr. Mark D. Cole, EMR Saarbrücken/Universität Luxemburg

Prof. Dr. Nadine Klass, LL.M. (Wellington), IUM München/Universität Mannheim

Die UFITA in Kürze: Konzept und Manuskripte

Der Name UFITA geht zurück auf die erstmalige Veröffentlichung der Zeitschrift als *Urheber-, Film- und Theaterrechts-Archiv* im Jahr 1928.

Der neue Untertitel *Archiv für Medienrecht und Medienwissenschaft* dokumentiert die 2018 begonnene Neuausrichtung, welche zum Ziel hat, angesichts des gegenwärtigen Medien- und Öffentlichkeitswandels ein interdisziplinäres Forum für die Zusammenarbeit mit der Kommunikations- und Medienwissenschaft zu schaffen.

In Aufsätzen und Gutachten namhafter Autor:innen sollen zum einen grundlegende Fragestellungen und aktuelle Entwicklungen in der Medien- und Urheberrechtswissenschaft mit ihren rechtsphilosophischen, rechtshistorischen, methodologischen sowie ökonomischen Grundlagen adressiert werden. Zum anderen soll aber auch die Möglichkeit geschaffen werden, dass Forschung und Praxis in Medienrecht, Medienpolitik und Medienwissenschaft die grundlegenden Erkenntnisse dieser eng miteinander verwobenen Disziplinen verfolgen können, ohne im jeweilig anderen Gebiet Expert:in zu sein oder die Veröffentlichungen aus diesem Forschungsfeld umfassend kennen zu müssen. Zudem sollen auch wichtige medienpolitische Debatten kritisch begleitet werden.

Die halbjährlich – auch online – erscheinende UFITA enthält neben einem Aufsatzteil, der ebenfalls englischsprachige Beiträge sowohl zum Medienrecht als auch zur Medienforschung enthalten kann, auch Rezensionen und eine ausführliche Zeitschriftenschau. Zudem ist die UFITA auch ein Ort für Schwerpunktthemen, die von auswärtigen (Gast-)Redaktionen, beispielsweise im Rahmen von Tagungen, konzipiert werden können.

Die Begutachtungsverfahren für eingereichte Beiträge sind an die Wissenschaftspraxis in den einzelnen Disziplinen angepasst: Für den Bereich der Kommunikations- und Medienwissenschaft wird das bewährte Peer Review-Verfahren eingesetzt, d.h. alle in der UFITA publizierten Beiträge zu Themen der Kommunikations- und Medienwissenschaft durchlaufen vor der Veröffentlichung ein Begutachtungsverfahren. Die eingereichten Manuskripte werden hierbei anonymisiert von mindestens zwei externen Gutachter:innen geprüft. Die Stellungnahmen der Gutachter:innen werden den Autor:innen dann ebenfalls in anonymisierter Form zugänglich gemacht. Ergänzend werden den Autor:innen Hinweise aus der Redaktion zugeleitet. Für den Bereich der Rechtswissenschaft werden jeweils zwei Herausgeber:innen das Begutachtungsverfahren übernehmen und entsprechende Hinweise und Anregungen mit den Autor:innen diskutieren. Zugleich wird die Schriftleitung alle Beiträge einer letzten Review unterziehen. Hierdurch möchten wir sicherstellen, dass die UFITA das Versprechen eines hohen Qualitätsstandards auch gewährleisten kann.

Getragen wird die neue UFITA vom **Institut für Urheber- und Medienrecht (IUM, München)** sowie vom **Institut für Europäisches Medienrecht (EMR, Saarbrücken)**, die mit eigenen Veranstaltungen und Forschungsvorhaben zentrale Themenbereiche der UFITA abdecken.

Öffentlich-rechtliche Medien im Plattformzeitalter: Zur Einführung

*Prof. Dr. Birgit Stark**

Wie lange werden wir noch linear „fernsehen“? Diese Frage ist nicht einfach zu beantworten. Fakt ist, dass die lineare Nutzung kontinuierlich zurückgeht. Wie aktuelle Daten der ARD/ZDF-Medienstudie belegen, konkurrieren lineare Programmangebote mit zeitsouveränen Bewegtbild- und Audioinhalten (Rühle, 2024). In vielen Bevölkerungsgruppen überwiegt bereits heute die zeitsouveräne Nutzung im Bewegtbildbereich: Die Altersgruppen unter 50 Jahren nutzen seit Langem überwiegend non-lineare Inhalte, während sich diese Nutzungsoption bei den älteren Nutzer:innen noch nicht durchgesetzt hat. Erst ab 50 Jahren kehrt sich das Verhältnis um. Die non-lineare Nutzung ist also auf dem Vormarsch.

Dieser Trend verändert den öffentlich-rechtlichen Rundfunk noch einmal grundlegend. Die Content-Anbieter stehen nicht nur vor der Herausforderung, Inhalte auf verschiedenen Plattformen zu verbreiten, sondern sich auch an die Logiken und Regeln der Drittplattformen anzupassen. Streaming-Regeln für das klassische Fernsehen? Das Content-Netzwerk *funk* praktiziert diese Strategie seit seinem Start im Jahr 2016 sehr erfolgreich: Acht Jahre später ist die Bekanntheit bei den 14- bis 24-Jährigen so hoch wie nie zuvor (88 % der 14- bis 29-Jährigen kennen *funk* oder mindestens ein Format von *funk* und 78 % der Zielgruppe haben bereits *funk*-Angebote genutzt (Bekanntheitsstudie 2024, Online-Befragung, 1. Welle)). Als Innovationslabor für ARD und ZDF bietet das Content-Netzwerk zahlreiche Best-Practice-Beispiele, insbesondere für interaktive Formate.

Aber auch die eigenen Mediatheken müssen vor diesem Hintergrund neue Kommunikationsräume schaffen, d.h. kreative Formen der interaktiven, partizipativen und kooperativen Einbindung von Nutzer:innen, die eine plattformgerechte Zielgruppenadressierung ermöglichen. Öffentliche Medien müssen das Potenzial digitaler Räume also endlich ausschöpfen. Der Weg vom „Rundfunk der Gesellschaft“ zu einer offenen Plattform öffentlicher Kommunikation wird in der Wissenschaft bereits länger unter dem Schlagwort „public open space“ diskutiert (Mitschka & Unterberger, 2018, S. 5). „Ein Public Open Space – ein öffentlicher Raum der digitalen gesellschaftlichen Kommunikation – sollte die Wissensbestände und das Material, das mit öffentlicher Finanzierung zustande gekommen ist, einer breiten Öffentlichkeit digital zugänglich und nutzbar [...] machen“ (Thomaß, 2020, S. 9). Grundidee ist es, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu transformieren, um den gemeinwohlorientierten Auftrag an veränderte Medienumgebungen und Nutzungsmuster anzupassen. Diskutiert wird nicht nur die Zusammenführung öffentlich-rechtlicher Angebote mit anderen öffentlichen Angeboten, darunter Museen oder Wissenschafts- und Kultureinrichtungen, sondern – wie in anderen sozialen Medien – auch die Schaffung kommunikativer Netzwerkstrukturen. Insbesondere Bewertungs- und Kommentarfunktionen sollen dem

* Die Verfasserin ist Professorin für Kommunikationswissenschaft mit dem Themenschwerpunkt Medienkonvergenz am Institut für Publizistik an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Mitherausgeberin der UFITA.

Publikum vielfältige Partizipationsmöglichkeiten eröffnen. Eine große europäische Plattform als Gegenangebot zu den kommerziellen digitalen Plattformen ist die Vision. Bis dahin ist es sicher noch ein weiter Weg. Deshalb sollten die Öffentlich-Rechtlichen schon jetzt an „starken, eigenen Digitalheimaten arbeiten, die hohen Standards genügen in Bezug auf Grundwerte wie Datenschutz und Transparenz, aber auch in Bezug auf ihre technologischen Möglichkeiten“ (Eisenegger, 2024, S. 766). Damit sind Funktionen gemeint, die die Nutzer:innen aus sozialen Netzwerken kennen, wie z.B. Interaktivität oder Personalisierbarkeit des Content-Feeds.

In der aktuellen öffentlichen Debatte werden nicht nur diese spezifischen Zukunftsherausforderungen im Plattformzeitalter kontrovers diskutiert, sondern noch grundsätzlicher die Legitimation, insbesondere die Finanzierung und die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien in Frage gestellt. Dabei verliert sich die Diskussion häufig in Zielkonflikten und Widersprüchen, die nicht zuletzt durch den nur sehr vage definierten Funktionsauftrag ausgelöst werden. Vor diesem Hintergrund greift dieses Schwerpunktthemen-Heft zentrale Punkte des Diskurses um die Weiterentwicklung öffentlich-rechtlicher Medien im Plattformzeitalter auf. Die fünf Beiträge zeigen deutlich: Die Frage nach der Konkretisierung des demokratischen Auftrags und seiner zeitgemäßen Umsetzung im Plattformzeitalter ist zentral.

Im Zusammenhang mit der Schärfung des Auftrags diskutiert *Christoph Neuberger* in seinem Beitrag **„Auftrag und Diskurs – ein hybrides Gemeinwohlkonzept für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“** ein weiterentwickeltes Public-Value-Konzept, das den Schwächen des ursprünglichen Managementkonzepts begegnet. Das neue Konzept, das eine substanzielle und eine prozedurale Komponente miteinander verbindet, setzt an normativen Qualitätsstandards, die aus dem Medienstaatsvertrag (§ 31 Abs. 4 MStV) abgeleitet werden, an und diskutiert in einem zweiten Schritt die prozedurale Komponente, die anhand von Aporien (Zielkonflikten) des öffentlichen Diskurses und der Governance verdeutlicht wird. Zur Konkretisierung der inhaltlichen Komponente werden insbesondere die Werte der liberalen Demokratie herangezogen, die sich aus normativen Demokratie- und Öffentlichkeits-theorien ableiten lassen. D.h. mögliche Qualitätsstandards werden u.a. im Kontext der Meinungsbildung, der Integrationsaufgabe oder der kommunikativen Teilhabe des Publikums diskutiert. Mit dieser hybriden Konzeption greift der Autor einerseits die Schwächen des Public-Value-Konzepts auf, indem er mit der inhaltlichen Komponente normative Verfahrensregeln zur Konkretisierung des Auftrags vorschlägt. Zum anderen zeigt er mögliche Widersprüche auf, die diskursiv geklärt werden müssen – auch im Hinblick auf die Rollenverteilung zwischen den am Qualitätsmanagement beteiligten Instanzen. Denn sowohl in der rundfunkpolitischen und medienkritischen Öffentlichkeit als auch in der Governance der Anstalten gibt es zahlreiche Widersprüche, die von unterschiedlichen Interessen und Strategien geprägt sind. Insgesamt bietet das Hybridkonzept Lösungsmöglichkeiten, indem es die Vorteile beider Ansätze verbindet.

An diese Diskussion schließt sich der konzeptionelle Beitrag **„Was können Ergebnisse der Publikumsforschung über den Public Value öffentlich-rechtlicher Medien aussagen?“** von *Uwe Hasebrink* und *Jan-Hinrik Schmidt* an, der den Diskurs um Public Value mit konkreten Anwendungsbeispielen aus der Publikumsperspektive einordnet. Public

Value wird dabei als kommunikative Wirkung eines Mediums verstanden, die in Bezug zu normativen Erwartungen an öffentliche Kommunikation steht. D.h. es geht um kommunikative Funktionen, die Medien erfüllen sollten, um wesentliche Voraussetzungen für normative Zielsetzungen wie öffentliche Meinungsbildung oder gesellschaftliche Integration zu schaffen. Aufbauend auf der These, dass diese Erfüllung gesellschaftlich gewünschter kommunikativer Funktionen aus Sicht des Publikums zentral ist, werden verschiedene empirische Zugänge vorgestellt. Anhand von drei Studien, die sich auf unterschiedliche Komponenten des Funktionsauftrags öffentlich-rechtlicher Medien (Information, Integration und Bildung) beziehen, wird exemplarisch aufgezeigt und illustriert, wie das Publikum bei der Bestimmung des Public Value berücksichtigt werden kann. Generell sieht das Rahmenkonzept publikumsbezogene Indikatoren auf drei Ebenen vor: Auf der Ebene des beobachtbaren Nutzungsverhaltens wird erfasst, welchen Anteil der Bevölkerung ein Angebot erreicht (Größe und Struktur des Publikums). Auf der Ebene der Nutzungsmotivation steht die Frage im Vordergrund, warum das Publikum das jeweilige Angebot nutzt, d.h. welche Erwartungen an das Angebot gestellt werden. Und auf der Ebene der Nutzungsfolgen geht es um Indikatoren für die Erfüllung bestimmter kommunikativer Funktionen, also um die wahrgenommenen Leistungen. Die vorgestellten empirischen Befunde verdeutlichen, dass es unterschiedliche Arten gibt, als Medium „Wert“ zu zeigen, und dass verschiedene Medien jeweils eine spezifische Funktion in der Gesamtmedienlandschaft erfüllen. Inwieweit diese Funktion auch gesellschaftlich erwünscht ist, muss im öffentlichen Diskurs, idealerweise in einem breiten zivilgesellschaftlichen Diskurs, abschließend geklärt werden.

Der Beitrag von *Leonhard Dobusch* „**Digitalisierung als Demokratisierung: Zur Rolle öffentlich-rechtlicher Medien in einer demokratischen Gesellschaft**“ greift neue Demokratisierungspotenziale für die Weiterentwicklung öffentlich-rechtlicher Medien auf. Konkret geht er der Frage nach, wie öffentlich-rechtliche Medien ihren Auftrag zur demokratischen Meinungsbildung in Zeiten digitaler Plattformöffentlichkeiten erfüllen können. Als Dienstleister in einem transnationalen, gemeinwohlorientierten Ökosystem kämen den Öffentlich-Rechtlichen neue Aufgaben und Rollen zu. Zwei Kriterien sind dabei entscheidend: Zum einen muss der Auftrag vor dem Hintergrund des medientechnologischen Wandels immer wieder neu in die mediale Alltagspraxis übersetzt werden. Zum anderen ist die Erfüllung des Auftrags auch im digitalen Zeitalter an eine hinreichende Reichweite gebunden. Möglichst alle Zielgruppen sollen mit den entsprechenden Inhalten auf unterschiedlichen Kanälen erreicht werden. Gerade diese Prämisse birgt aber im Plattformzeitalter spezifische Herausforderungen. Denn mit der zunehmenden Bedeutung nicht-linearer Verbreitungswege stellen sich nicht nur Fragen nach der Auffindbarkeit und Sichtbarkeit von Inhalten in der Mediathek, sondern auch nach der algorithmenkongformen Gestaltung von Inhalten speziell für Drittplattformen. Ausgehend von diesen Prämissen wird eine Reihe von Maßnahmen vorgestellt, die zum Teil bereits umgesetzt werden oder in Planung sind: Beispielsweise die Öffnung der Mediatheken für Publikumskommentare, eine Open-Source-Strategie für die Entwicklung der Mediathekensoftware, die Öffnung der Mediatheken für Drittinhalte und die algorithmische Kuratierung als öffentlich-rechtliche Aufgabe. Für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Maßnahmen müsste der Funktionsauftrag zum Teil neu definiert bzw. erweitert werden, insbesondere um die Mediatheken für Publikums-

beiträge zu öffnen und die Moderation dieser Beiträge als inhärent öffentlich-rechtliche Aufgabe zu begreifen. Gerade durch die Öffnung ihrer Plattformen für das Publikum und andere Medien könnten aber offene Diskursräume und Demokratisierungspotenziale entstehen, die die öffentliche und individuelle Meinungsbildung aktiv fördern könnten. Diese neu geschaffene digitale Distributionsinfrastruktur auf Basis offener Standards könnte einen entscheidenden Beitrag zu einem gemeinwohlorientierten Medienökosystem leisten, das die Monopolstellung etablierter Drittplattformen aufbrechen könnte.

Wie diese Rolle als kuratierender Akteur im Nachrichtenökosystem aussehen könnte, wird im vierten Beitrag dieser Ausgabe **„Nachrichtenvielfalt aus Publikumssicht: Gestaltungsoptionen für Empfehlungssysteme öffentlich-rechtlicher Medien?“** diskutiert. *Pascal Schneiders* und *Birgit Stark* stellen die Ergebnisse einer Online-Befragung vor, die Aufschluss darüber geben, wie vielfaltsorientierte Nachrichtenempfehlungssysteme gestaltet werden können. Denn algorithmische Empfehlungssysteme beeinflussen, welche Nachrichten Menschen online konsumieren, indem sie Inhalte nach bestimmten Regeln filtern, sortieren und personalisieren. Wenn sie normativen Leitideen folgen, können sie einen Beitrag zur Nutzungsvielfalt leisten, nicht zuletzt, weil sie möglichen Gefahrenpotenzialen kommerziell orientierter Plattformen entgegenwirken können. Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht daher die Frage, wie öffentlich-rechtliche Medien ihre Online-Angebote zu einem gemeinwohlorientierten Gegenmodell zu kommerziellen Plattformen mit ihren algorithmisch personalisierten Empfehlungen weiterentwickeln können. Mögliche Gestaltungsprinzipien müssen in normativer Hinsicht der Vielfaltslogik und dem Integrationsauftrag folgen und dürfen keinesfalls das gesellschaftsintegrative Gesamtangebot gefährden. Entscheidend für die Akzeptanz aus Sicht des Publikums ist jedoch, ob vielfaltsorientierte Nachrichtenempfehlungssysteme überhaupt nachgefragt werden. Bislang fehlen insbesondere Studien, die die Einstellungen des Publikums zu verschiedenen (vielfaltsorientierten) Typen von Nachrichtenempfehlungssystemen untersuchen. Hier dockt die Befragung an. Die empirischen Befunde zeigen, dass algorithmisch personalisierten Empfehlungen hohe Risiken zugeschrieben werden. Dementsprechend wünschen sich die Nutzer:innen vor allem vielfalts- und popularitätsorientierte Empfehlungssysteme im Nachrichtenbereich, um eine gemeinsame Themenbasis und das Aufzeigen verschiedener Argumente und Perspektiven zu gewährleisten. Grundsätzlich bestätigen die Studienergebnisse somit eine hohe Vielfaltsaffinität, die in den Nutzer:innengruppen öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote noch stärker ausgeprägt ist. Dies ist nicht überraschend, da insbesondere Intensivnutzer:innen öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote ein hohes Nachrichteninteresse haben und daher viele verschiedene Inhalte konsumieren möchten. Gleichzeitig muss aber auch eine positive Einstellung gegenüber neuen Technologien vorhanden sein, um Aufgeschlossenheit und Akzeptanz zu gewährleisten. Aus den Ergebnissen der Studie lassen sich daher Handlungsoptionen für öffentlich-rechtliche Nachrichtenanbieter ableiten. Es werden zwei strategische Ziele vorgeschlagen, die zur Etablierung eines Gegenmodells zu kommerziellen, primär auf Aufmerksamkeit und Konsument:innenzufriedenheit ausgerichteten Plattformen beitragen und aufzeigen, wie vielfaltsorientierte algorithmische Nachrichtenempfehlungen implementiert werden könnten.

Auch der letzte Beitrag von *Mark D. Cole* mit dem Titel „**Rechtliche Rahmenbedingungen für Kooperationen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten mit privaten Veranstaltern – Das Beispiel des Embedding von Telemedienangeboten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in Online-Dienste privater Anbieter**“ behandelt ein hochaktuelles Thema. Er untersucht aus medienrechtlicher Perspektive neue mögliche Allianzen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern. Dabei geht es um das sogenannte „Embedding“ von Telemedienangeboten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in Online-Dienste privater Anbieter. Hintergrund der Analyse ist die Frage nach der Zulässigkeit solcher Verlinkungsformen und den rechtlichen Rahmenbedingungen für eine vergleichbare Praxis in Deutschland. Vorbild ist die in Österreich seit einiger Zeit praktizierte Einbindung von Angeboten des *ORF* auf der *ProSiebenSat.1*-Plattform *Joy*n. Dabei werden die Inhalte der Mediatheken durch Verlinkung („Embedding“) so eingebunden, dass die entsprechenden Inhalte beim Anklicken des jeweiligen Links zwar auf der *Joy*n-Plattform abgespielt werden, aber weiterhin als Inhalte des *ORF* erkennbar sind. Da der anstehende Rundfunkstaatsvertrag in Deutschland im Hinblick auf Kooperationen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medienanbietern entwicklungssoffen gestaltet ist, gilt es, die Rahmenbedingungen für solche Kooperationen zu beleuchten. *Mark D. Cole* analysiert die urheber-, wettbewerbs- und medienrechtlichen Vorgaben auf EU- und nationaler Ebene und kommt zu dem Ergebnis, dass eine solche Kooperationsform keinen rechtlichen Bedenken begegnet. In einem neuen Verständnis des „dualen Systems 2.0“ könnten sich vielmehr redaktionell verantwortete Qualitätsmedien bei der Verbreitung ebensolcher Qualitätsinhalte gegenseitig stärken. Der Beitrag greift daher auch die aktuellen Veränderungen durch den Reformstaatsvertrag auf und diskutiert mögliche zukünftige Rahmenbedingungen. Neben neuen Lizenzvereinbarungen zwischen privaten Streaming-Diensten und öffentlich-rechtlichen Anbietern wird im kommenden Reformstaatsvertrag nicht nur die Weiterentwicklung einer eigenen gemeinsamen Plattform der öffentlich-rechtlichen Anstalten im Vordergrund stehen, sondern auch die dort mögliche Anschlussfähigkeit für Inhalte privater Anbieter. Zukünftig soll der Fokus sowohl auf der Vernetzung öffentlich-rechtlicher und privater Medien als auch auf weiteren externen Partnern wie Bildungs- und Kultureinrichtungen liegen.

Insgesamt beleuchten die Beiträge in dieser Ausgabe unterschiedliche Aspekte, stellen aber zugleich die entscheidende Frage für öffentlich-rechtliche Anbieter im Plattformzeitalter: Wie können Qualitätsparameter entwickelt werden, die den Auftrag modernisieren und konkretisieren – und so einen „öffentlich-rechtlichen Raum“ schaffen, der die Defizite kommerzieller Plattformen überwindet, aber sich auch deren Attraktivität für gemeinwohlorientierte Ziele zunutze macht? Dazu bedarf es nach den vorliegenden Analysen unterschiedlicher Perspektiven, um die rechtlichen, ökonomischen, organisatorischen und technischen Herausforderungen lösungsorientiert anzugehen. Denn sowohl die Anbieter- als auch die Nutzer:innenperspektive geben wertvolle Hinweise auf mögliche Gestaltungsoptionen. Diese neuen Ideen, die nicht frei von Widersprüchen sind, müssen in einer medienkritischen Öffentlichkeit und in den verantwortlichen Gremien der Anstalten verhandelt werden. Zugleich müssen sie von der Medienpolitik zügig umgesetzt und realisiert werden, um neue Kooperationsmöglichkeiten und -formen unter den Bedingungen der digitalen

Vernetzung zu ermöglichen. Denn nur so können demokratische Meinungsbildung und gesellschaftliche Teilhabe im Sinne des öffentlich-rechtlichen Auftrags auch in Zukunft erfüllt werden.

Ich danke allen Autoren für ihre Mitarbeit an diesem Heft und wünsche viel Spaß bei der Lektüre.

Literatur

- Eisenegger, Mark (2024). Zukunftsperspektiven öffentlich-rechtlicher Medien im 21. Jahrhundert. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht*, 68(11), 761-766.
- Mitschka, Konrad & Unterberger, Klaus (2018). Vorwort: Medienqualität im Auftrag der Gesellschaft. In K. Mitschka & K. Unterberger (Hrsg.), *Public Open Space*. Zur Zukunft öffentlich-rechtlicher Medien (S. 3-7). Wien: facultas Universitätsverlag.
- Rühle, Angela (2024). Zeitsouveräne Mediennutzung auf dem Vormarsch? Entwicklung der linearen und non-linearen Nutzung. *Media Perspektiven*, 29, 1-5.
- Thomaß, Barbara (2020). *Ein Public Open Space. Öffentliche Medien im digitalen Zeitalter*. Heinrich-Böll-Stiftung. Stiftungsverbund. böll.brief Öffentliche Räume #8.

Auftrag und Diskurs – ein hybrides Gemeinwohlkonzept für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Prof. Dr. Christoph Neuberger*

I. Einführung	183	a) Erläuterung	197
II. Hybrides Gemeinwohl-		b) Ableitung von Qualitäts-	
konzept	184	standards	198
1. Der Qualitätsbegriff	184	5. Qualitätsstandards zu Funk-	
2. Das „Public Value“-		tionen (Abschnitt 5)	198
Konzept	184	a) Erläuterung	198
3. Das Konzept des hybriden		b) Ableitung von Qualitäts-	
Gemeinwohls	186	standards	200
4. Hybrides Gemeinwohl und		6. Journalistische und	
öffentlich-rechtlicher		rechtliche Qualitätsstandards	
Rundfunk	187	(Abschnitt 6)	201
III. Substanzielle Komponente:		a) Erläuterung	202
Der öffentlich-rechtliche		b) Ableitung von Qualitäts-	
Auftrag	188	standards	203
1. Qualitätsstandards zur		7. Anwendung der Qualitäts-	
Meinungsbildung		standards	203
(Abschnitt 1)	189	8. Aporien der Interpretation	
a) Erläuterung	189	des öffentlich-rechtlichen	
b) Ableitung von Qualitäts-		Auftrags	204
standards	191	a) (Spannungs-)Verhältniss	
2. Qualitätsstandards zu den		e zwischen Standards	205
Bedürfnissen der Gesell-		b) Public Value: Gesell-	
schaft (Abschnitt 2)	192	schafts- oder Publikums-	
a) Erläuterung	192	perspektive?	205
b) Ableitung von Qualitäts-		c) Adressat: Massen-	
standards	194	publikum oder Ziel-	
3. Qualitätsstandards zur Dar-		gruppen?	206
stellung der Vielfalt in der		d) Raumbezug: Nahe bei	
Gesellschaft und der Integra-		den Menschen oder	
tion der Gesellschaft als		Blick „nach draußen“? ..	206
Wirkung (Abschnitt 3)	195	e) Quantität und Kosten:	
a) Erläuterung	195	Zu viel oder zu	
b) Ableitung von Qualitäts-		wenig?	206
standards	197	f) Innovationsgrad:	
4. Qualitätsstandards zur		Erwartbar oder	
Gleichheit der rezeptiven		abweichend?	207
und kommunikativen Teil-		g) Grad der Beteiligung:	
habe des Publikums		Journalismus als Beob-	
(Abschnitt 4)	197	achter oder Aktivist?	207

* Der Verfasser ist Professor am Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft der Freien Universität Berlin sowie Wissenschaftlicher Geschäftsführer und Direktor des Weizenbaum-Instituts, Berlin.

IV. Prozedurale Komponente:**Öffentlichkeit und****Governance 207****1. Aporien des öffentlichen****Diskurses 208**

- a) Politische Akteure im öffentlichen Diskurs: Partikulare Interessen oder Gemeinwohl? 208

- b) Medienjournalismus: Partikulare Interessen oder Gemeinwohl? 209

- c) Rundfunkanstalten im öffentlichen Diskurs: PR oder Transparenz? 209

2. Aporien der anstaltsinternen Governance 209

- a) Gremien und Anstalten: Kontrolle oder Kooperation? 210

- b) Doppelrolle der Gremien: Gesellschaftliche Repräsentation oder Qualitätsmanagement? 210

- c) Gremien und Publikum: Repräsentation oder direkte Beteiligung? 211

- d) Doppelrolle des Publikums: Mitsprache oder Erziehung? 211

- e) Föderalismus: Dezentralität oder Zentralität? 211

3. Bearbeitung der Aporien 212**V. Fazit 212****1. Substanzielle Gemeinwohl-Komponente 212****2. Prozedurale Gemeinwohl-Komponente 213****Abstract**

Der öffentlich-rechtliche Auftrag (§ 26 Abs. 1 und 2 MStV) ist inhaltlich unterbestimmt geblieben. Ohne eine Schärfung kann der Auftrag seine rationalisierende und legitimierende Funktion nur unzureichend erfüllen. Für eine nähere Bestimmung wurde in den letzten Jahren – vor allem seit der Einführung des Drei-Stufen-Tests – das „Public Value“-Konzept herangezogen. Als Managementkonzept hat es aber den Schwachpunkt, dass es den Auftrag nicht substantiell definiert und begründet, sondern nur Verfahren empfiehlt.

Daher wird hier ein hybrides Gemeinwohlkonzept vorgeschlagen, das die substanzielle und prozedurale Komponente verbindet. Danach lässt sich das Gemeinwohl nicht abschließend substantiell definieren, sondern muss stets für demokratische Prozeduren offengehalten werden, in denen es fallbezogen konkretisiert wird. Die substanzielle Komponente des Gemeinwohls setzt sich aus Verfahrensregeln für den Diskurs sowie einem Korridor aus zu vermeidenden und anzustrebenden Diskursergebnissen zusammen. Sie bilden die normativen „Leitplanken“ des Diskurses.

Den öffentlich-rechtlichen Rundfunk betrifft die Gemeinwohlfrage in doppelter Weise: Zum einen organisiert er den gesellschaftsweiten Gemeinwohl-Diskurs in der Öffentlichkeit. Zum anderen orientiert er sich dabei an seinem Gemeinwohl-Auftrag, der dafür den Rahmen setzt. Von sechs Abschnitten des Auftrags werden Qualitätsstandards (§ 31 Abs. 4 MStV) abgeleitet, um ihn näher zu bestimmen. Zwischen ihnen bestehen zum Teil Spannungsverhältnisse. Diese und andere Aporien des Auftrags müssen diskursiv geklärt werden. Weitere Aporien betreffen den öffentlichen Diskurs und die Governance der Anstalten. Sie müssen rundfunkpolitisch gelöst werden. Das hybride Gemeinwohlkonzept liefert damit den systematischen Plan für eine Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

I. Einführung

Der medienpolitische Diskurs über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erweckt den Eindruck eines Dauerstreits ohne großen Fortschritt. Was diesen Diskurs am Laufen hält, sind Zielkonflikte, die sich nie vollständig auflösen, sondern nur zeitweilig ausbalancieren lassen. Dafür ist ein normativer Rahmen notwendig, der den Diskurs orientiert. Im Fall des öffentlich-rechtlichen Rundfunks setzt der Auftrag des Medienstaatsvertrags den normativen Rahmen. Aus dieser substanziellen Komponente lässt sich zusammen mit der prozeduralen Komponente, d.h. der Aushandlung der konkreten Bedeutung des Auftrags in festgelegten Prozeduren, ein hybrides Gemeinwohlkonzept entwickeln. Beide Komponenten werden im Folgenden dargestellt und in ihrem Zusammenspiel erläutert.¹

Der öffentlich-rechtliche Auftrag (§ 26 Abs. 1 und 2 MStV) ist im Rundfunk- bzw. Medienstaatsvertrag inhaltlich unterbestimmt geblieben, wie häufig kritisiert worden ist.² Auch der *Zukunftsrat* hat empfohlen, „den Angebotsauftrag in zentralen Aspekten zu schärfen und fortzuentwickeln“.³ Ohne eine Schärfung kann der Auftrag, so die hier vertretene These, seine rationalisierende und legitimierende Funktion als normativer Rahmen („Leitplanke“) des rundfunkpolitischen Diskurses nur unzureichend erfüllen. Dieser Mangel hat wesentlich zum Eindruck einer orientierungslosen, mäandrierenden Debatte beigetragen. Die Vagheit des Auftrags ist zudem eine Einladung, ihn rhetorisch zu verbiegen, indem seine Begriffe beliebig ausgelegt werden. Eine Schärfung des Auftrags durch eine theoretische Begründung und konkretisierende Operationalisierung sowie eine – erst auf dieser Basis mögliche – empirische Prüfung seiner Erfüllung sind daher dringend notwendig.⁴

Auf beides – den Auftrag und den Diskurs – wird in den folgenden Überlegungen näher eingegangen. Den äußeren Anlass für die folgenden Überlegungen liefert der dritte Medienänderungsstaatsvertrag (MStV), der am 1. Juli 2023 in Kraft getreten ist. Er erhöht die Anforderungen an die Definition von Qualitätsstandards („Festsetzung inhaltlicher und formaler Standards“) sowie für die Evaluation („standardisierte Prozesse zur Überprüfung“) und weist beides als Aufgabe den Gremien zu, die entsprechende Richtlinien aufstellen, veröffentlichen und regelmäßig überprüfen sollen (§ 31 Abs. 4 MStV). Darüber hinaus sollen die Anstalten Maßnahmen treffen, um sich „in einem kontinuierlichen Dialog mit der Bevölkerung, insbesondere über Qualität, Leistung und Fortentwicklung des Angebots, aus-

1 Kapitel III. ist ein überarbeiteter Ausschnitt aus einem Gutachten im Auftrag der Gremienvorsitzendenkonferenz der *ARD* zur Vorbereitung der „Qualitätsrichtlinie der Rundfunkräte für die *ARD*-Gemeinschaftsangebote gem. § 31 Abs. 4 MStV“ (Stand: 28.11.2023). Kapitel IV. folgt dem Text des Eröffnungsvortrags auf dem Kongress „Medienqualität? ausgezeichnet – ausgehandelt – ausgerechnet“ des *Grimme-Forschungskollegs* an der Universität zu Köln am 22.9.2022 (Neuberger, 2023a). In diesem Beitrag werden frühere Überlegungen weitergeführt (Neuberger, 2011, 2018a, 2019, 2020a, b, 2022a, b, c, 2023a, b, 2024).

2 z.B. Donders, 2011, S. 35-36; Neuberger, 2022a, S. 96-97.

3 *Zukunftsrat*, 2024, S. 11. Er empfiehlt eine „deutlichere und nachdrücklichere Demokratie- und Gemeinwohlorientierung“ (*Zukunftsrat*, 2024, S. 11).

4 Darüber hinaus gibt es ein massives Umsetzungsproblem. Die Blockaden hat in den letzten Jahren wohl niemand deutlicher zur Sprache gebracht als *Tom Buhrow* (2022) in seiner Hamburger Rede – zwar ausdrücklich als Privatmann, der jedoch als *ARD*-Vorsitzender zugleich die formell mächtigste Position bekleidete.

zutauschen“ (§ 31 Abs. 6 MStV), wodurch auch die medienkritische Öffentlichkeit einbezogen wird.

Im Folgenden wird zunächst das „Public Value“-Konzept diskutiert, dessen Schwachpunkt die substantielle Bestimmung der Werte ist. Es wird daher um das Konzept des hybriden Gemeinwohls (II.) ergänzt, das besser in der Lage ist, sowohl den Auftrag als auch den Diskurs zu erfassen. Beide Komponenten, die substantielle (III.) und die prozedurale (IV.), werden anschließend näher ausgeführt. Abschließend wird der Stand der Umsetzung diskutiert (V.).

II. Hybrides Gemeinwohlkonzept

1. Der Qualitätsbegriff

Zunächst stellt sich die Frage, was mit „Qualität“ gemeint ist. Die „inhaltlichen und formalen Qualitätsstandards“ (§ 31 Abs. 4 MStV) sind Soll-Zustände für die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Ihr Erreichen soll in einem standardisierten Prozess überprüft werden. Darin wird dem Soll- der Ist-Zustand gegenübergestellt, um das Erreichen oder Verfehlen dieser Standards festzustellen. Dieser Bewertungsvorgang lässt sich wie folgt systematisieren: Mit den Qualitätsstandards werden *Wertmaßstäbe* benannt, die Gremien als *Wertungsobjekte* für unterschiedliche öffentlich-rechtliche Angebote als *Wertungsobjekte* einsetzen, um die Auftrags Erfüllung durch ein *Wertprädikat* (positive bzw. negative Wertung) zu beurteilen.⁵

Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks definiert Wertmaßstäbe aus Sicht der Gesellschaft, d.h. der Allgemeinheit (und nicht einzelner Stakeholder, z.B. des Publikums oder der Parteien und Verbände, die partikulare Interessen vertreten). Für eine nähere Bestimmung wurde in der Rundfunkpolitik in den letzten Jahren – vor allem seit der Diskussion und Einführung des Drei-Stufen-Tests⁶ – in erster Linie das „Public Value“-Konzept herangezogen,⁷ das aber nicht hält, was sein Name verspricht: die Werte zu benennen, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk erfüllen soll. Daher wird hier ein hybrides Gemeinwohlkonzept vorgeschlagen.

2. Das „Public Value“-Konzept

Das Managementkonzept des „Public Value“ wurde von *Mark Moore* 1995 in seinem Buch „Creating Public Value“ eingeführt.⁸ Es war als praktische Anleitung für das Management im öffentlichen Sektor gedacht und beschreibt (als „strategic triangle of public value“) die Prozesse zur Definition von „Public Value“, die Autorisierung von Interessengruppen als

5 Neuberger, 2011, S. 13-15.

6 Held, 2011; Katsirea, 2011; Woldt, 2011.

7 z.B. Gransow, 2018; Hasebrink, 2007, 2018; Serong, 2015. Zur „Public Value“-Debatte in europäischen Ländern vgl. Christl und Süssenbacher, 2010; Donders, 2021; Donders und Moe, 2011.

8 Moore, 1995.

legitime (Mit-)Produzenten des „Public Value“ und den Aufbau operativer Kapazitäten.⁹ Das Konzept richtete sich gegen das marktorientierte, neoliberale „New Public Management“ und seine Prämisse, dass das Gemeinwohl einfach die Summe individueller Verbraucherinteressen ist.

Das „Public Value“-Konzept kann in vielen gesellschaftlichen Bereichen angewendet werden, darunter auch im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Es wurde erstmals von der *BBC* im Jahr 2004 in der viel beachteten programmatischen Erklärung „Building Public Value“ aufgegriffen.¹⁰ Der „Public Value“-Test der *BBC*¹¹ wurde in zahlreiche EU-Länder exportiert, um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu legitimieren, insbesondere dessen digitale Aktivitäten.¹² So wurde auch in Deutschland 2009 im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag der „Drei-Stufen-Test“ eingeführt. Neben der Marktwirkung und dem Kosten-Nutzen-Verhältnis muss in diesem Test der „Public Value“ digitaler Telemedien ermittelt werden.¹³ Die gesetzlichen Anforderungen an die Qualitätssicherung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland wurden seitdem weiter erhöht. Insbesondere der dritte Medienänderungsstaatsvertrag hat dazu eine Reihe neuer Regelungen eingeführt, die im vorliegenden Beitrag diskutiert werden.

Ein Hauptkritikpunkt an dem Konzept ist die mangelnde Klarheit darüber, was „Public Value“ substantiell bedeutet.¹⁴ Der „Public Value“ kann nicht „in some absolute sense“¹⁵ definiert werden, da er die offenen Ergebnisse des demokratischen Prozesses berücksichtigen muss.¹⁶ Das „Public Value“-Konzept hat aber dieser prozeduralen Komponente (Stakeholder-Beteiligung) ein deutlich größeres Gewicht beigemessen als der inhaltlich definierenden, d.h. der substantiellen Komponente. Der „Public Value“ wird nur auf einem sehr abstrakten Niveau benannt: Die *BBC* definiert ihn in ihrem Papier „Building Public Value“ durch drei „öffentliche Prinzipien“ (Universalität, Fairness und Gerechtigkeit, Rechenschaftspflicht) und fünf „öffentliche Zwecke“ (demokratischer Wert, kultureller und kreativer Wert, Bildungswert, sozialer und Gemeinschaftswert, globaler Wert).¹⁷ In einem weiteren Papier („Creating and Measuring Dynamic Public Value at the BBC“) aus dem Jahr 2020 wird zwischen einem individuellen Wert, einem gesellschaftlichen Wert und einem Industriewert unterschieden.¹⁸ Diese Werte werden in diesen Papieren jeweils nur kurz beschrieben. Eine Begründung für ihre Wahl und Hinweise auf ihre Anwendung fehlen.

9 Benington und Moore, 2011.

10 BBC, 2004.

11 Collins, 2007.

12 Donders, 2011.

13 Held, 2011; Katsirea, 2011; Woldt, 2011.

14 z.B. Benington, 2011, S. 42-46; Collins, 2007, S. 175; Donders, 2011, S. 35-36; Hasebrink, 2007, S. 41; Karmasin, 2011, S. 22; Rath, 2011, S. 48-50.

15 Alford und Hughes, 2008, S. 133.

16 Alford und O'Flynn, 2009, S. 175-178.

17 BBC, 2004, S. 7-8.

18 Mazzucato et al., 2020, S. 23-28.

3. Das Konzept des hybriden Gemeinwohls

Im praxisnahen „Public Value“-Ansatz werden zentrale Fragen also nur oberflächlich beantwortet. Zur Ergänzung und Vertiefung bietet sich das Gemeinwohlkonzept an. Es unterscheidet zwischen einem substanziellen und einem prozeduralen Begründungsweg,¹⁹ die in die folgende „Aporie“²⁰ führen: Einerseits ist in einer pluralistischen Demokratie eine abschließende (substanzielle) Festlegung des Gemeinwohls ausgeschlossen, die dem demokratischen Votum entzogen ist (Paternalismus). Daher bleibt „nur noch der Ausweg einer prozeduralen Definition“.²¹ Andererseits: „Eine rein prozedurale Bestimmung des Gemeinwohls löst aber jeglichen Gehalt des Begriffs auf und macht ihn in seiner Funktion als regulative Idee obsolet“.²² Um die jeweilige Schwäche auszugleichen, schlägt daher *Christian Blum* ein *hybrides Gemeinwohlkonzept* vor, das beide Wege verbindet:²³ Bürger*innen sollen in egalitären demokratischen Prozeduren ihre subjektiven Interessen geltend machen können. In diesem öffentlichen Diskurs akzeptieren sie sachbereichsspezifische Verfahrensregeln, etwa jene der deliberativen Öffentlichkeitstheorie von *Jürgen Habermas*,²⁴ und zusätzlich inhaltliche Mindeststandards, die negativ bestimmen, was Gemeinwohl nicht sein darf, d.h. als Diskursergebnis von vornherein als schädlich, irrelevant oder insignifikant ausgeschlossen wird.²⁵ Der verwandte Ansatz des moderaten Substanzialismus geht darüber hinaus und bestimmt positiv „das Wesen des Gemeinwohls durch eine Liste von allgemeinen Werten“.²⁶ *Blum* rechnet beide Ansätze dem sozialen Holismus zu, der davon ausgeht, „dass das Gemeinwohl überhaupt nicht – jedenfalls nicht direkt – von individuellen Personen prädiert wird, sondern von dem fraglichen Gemeinwesen als Ganzes, verstanden als eine soziale Entität eigenen Ranges“.²⁷

Die substanzielle Komponente des Gemeinwohls setzt sich also aus Verfahrensregeln für den Diskursverlauf sowie zu vermeidenden oder anzustrebenden Diskursergebnissen zusammen. Sie sind nicht unantastbar, sondern können ebenfalls in Frage gestellt werden – allerdings nicht im laufenden Diskurs, in dem sie als Regeln von den Beteiligten akzeptiert werden müssen, sondern in einem Metadiskurs.²⁸ Zusätzlich bedarf es des Gemeinsinns der Bürger*innen, die intrinsisch motiviert sind, den geltenden Regeln zu folgen und das Gemeinwohl über ihr Eigenwohl zu stellen (bzw. nur indirekt davon zu profitieren).²⁹

19 Blum, 2013, 2015, 2022a, b, c, 2023; Fuchs, 2002; Mayntz, 2002; Münkler und Fischer, 2002.

20 Engel, 2000, S. 15.

21 Fuchs, 2002, S. 104.

22 Fuchs, 2002, S. 100.

23 Blum, 2013, 2022c; Blum, 2023, S. 14-18; Serong, 2015, S. 230-244.

24 Serong, 2015, S. 234. Zur deliberativen Öffentlichkeitstheorie vgl. z.B. Bächtiger und Parkinson, 2018; Esau, 2022; Habermas, 2008; Wessler, 2018.

25 Blum, 2022c, S. 245-248; Blum, 2023, S. 17-18.

26 Blum, 2023, S. 18.

27 Blum, 2023, S. 14.

28 So werden im Metadiskurs etwa die Regeln für „guten“ Journalismus diskutiert (Carlson, 2016).

29 A. Assmann und J. Assmann, 2024; Blum, 2023, S. 22-23; Fuchs, 2002, S. 103; Münkler und Fischer, 2002, S. 10; Neuberger, 2024, S. 29-31; Serong, 2015, S. 244-251.

4. Hybrides Gemeinwohl und öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Wie lässt sich das Konzept des hybriden Gemeinwohls nun auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk übertragen? Die Öffentlichkeit besitzt dabei eine doppelte Funktion: Einerseits werden darin fortlaufend Gemeinwohlvorstellungen zu aktuellen Themen des öffentlichen Diskurses definiert und diskutiert. Andererseits ist die Öffentlichkeit jener Bereich, in dem Gemeinwohl substanziell als Leistung der Medien für die Gesellschaft erbracht wird (Rundfunkfreiheit als „dienende Freiheit“).³⁰ Ein wichtiger Teil davon ist die Organisation und Moderation des gesellschaftsweiten Gemeinwohl-Diskurses, d.h. des deliberativen Wettstreits zwischen unterschiedlichen Gemeinwohlvorstellungen, für die in der Öffentlichkeit geworben wird, um Mehrheiten für demokratische Entscheidungen zu gewinnen.³¹

Die öffentlich-rechtlichen „Dialoganstalten“³² sollen die Prozeduren für den gesellschaftsweiten Gemeinwohl-Diskurs sichern und als „Anwälte des demokratischen Diskurses“³³ auftreten, stellt der *Zukunftsrat* fest. Dies kommt besonders dort zum Ausdruck, wo sie beauftragt werden, „durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken“ (§ 26 Abs. 1 MStV), oder wenn verlangt wird, dass sie für Vielfalt, Teilhabe und die Einhaltung journalistischer Standards (§ 26 Abs. 2 MStV) im Diskurs sorgen sollen; dies alles sind Verfahrensregeln für den Diskurs. Ausschlusskriterien für das Diskursergebnis liefert die verfassungsmäßige Ordnung (§ 26 Abs. 2 MStV), die verlangt, dass Grundrechte nicht verletzt werden.³⁴ Darüber hinaus enthält der Auftrag anzustrebende Diskursergebnisse, nämlich positive gesellschaftliche Wirkungen. Darauf verweist besonders die auffallend weite – den Auftrag eigentlich entgrenzende – Formulierung, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk die „demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft“ erfüllen soll. Außerdem soll er integrative Wirkungen erzielen (internationale Verständigung, europäische Integration, gesellschaftlichen Zusammenhalt; § 26 Abs. 2 MStV).

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk organisiert und moderiert nicht nur gesellschaftsweit den Gemeinwohl-Diskurs, sondern muss auch seinen eigenen Gemeinwohl-Beitrag diskursiv klären. Der Auftrag ist substanziell in § 26 Abs. 1 und 2 MStV nur „sehr abstrakt vorgegeben“.³⁵ Den Anstalten wird im Rahmen ihrer Programmautonomie ein erheblicher Interpretationsspielraum eingeräumt.³⁶ Der Auftrag ist ein „sich bewegendes Ziel“,³⁷ das durch „Prozeduralisierung“³⁸ anstaltsintern in den Gremien und Redaktionen näher bestimmt werden muss, begleitet vom Publikums-Feedback und kritischen Diskurs in der Öff-

30 Hain, 2008.

31 Serong, 2015, S. 237.

32 Zukunftsrat, 2024, S. 12.

33 Zukunftsrat, 2024, S. 11.

34 Zur Werteordnung des Grundgesetzes vgl. Detjen, 2009; Di Fabio, 2004.

35 Schulz, 2008, S. 21.

36 BVerfG, Beschl. v. 25.2.2022 – 1 BvR 2775/20, 2777/20, Rn. 88 f.

37 Hasebrink, 2018, S. 245.

38 Schulz, 2008, S. 23.

fentlichkeit: „Der Programmauftrag wird zum Prozess seiner Begründung“.³⁹ In diesem Auslegungsprozess geht es darum, Interpretationsunterschiede und Spannungsverhältnisse (Aporien bzw. Trade-Offs)⁴⁰ zwischen Elementen des Auftrags zu klären sowie den Auftrag fallbezogen zu konkretisieren und umzusetzen.⁴¹

Um dafür ein Beispiel zu geben: Was genau bedeutet „Meinungsvielfalt“? Wo liegen ihre Grenzen, die sich daraus ergeben, dass bestimmte Meinungen mit anderen Qualitätsstandards kollidieren (wie z.B. im Fall von Hasskommentaren und Diskriminierung)? Und welche Meinungen werden in einem konkreten Konfliktfall vertreten? Dies können höchst umstrittene Fragen sein, wenn es etwa um Einladungen in politische Talkshows geht oder in einer Sendung nur eine Position vertreten wird.

III. Substanzielle Komponente: Der öffentlich-rechtliche Auftrag

Die substanzielle Komponente besteht also aus Verfahrensregeln für den öffentlichen Diskurs (als prozeduraler Komponente des gesellschaftsweiten Gemeinwohl-Diskurses) sowie möglichen Diskursergebnissen, die negativ und positiv bestimmt werden. Für die Konkretisierung beider Teile der substanziellen Komponente werden hier die Werte der liberalen Demokratie herangezogen, die von normativen Demokratie- und Öffentlichkeitstheorien abgeleitet werden (Tabelle 1). Das Konzept wird nun am Beispiel des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags in Deutschland ausgeführt.

Der dritte Medienänderungsstaatsvertrag verlangt die „Festsetzung inhaltlicher und formaler Qualitätsstandards“ (§ 31 Abs. 4 MStV) durch die Gremien, die vom Auftrag in § 26 Abs. 1 und 2 MStV abgeleitet sein müssen. Bei der kommunikationswissenschaftlichen Interpretation ist zu beachten, dass der Auftrag kein wissenschaftlicher, sondern ein juristischer Text ist, der über die Jahre gewachsen ist und deshalb keine stimmige Systematik besitzt. Einige Elemente des Auftrags überschneiden sich semantisch oder haben Berührungspunkte, weil sie nicht unabhängig voneinander verwirklicht werden können. Eine theoretisch schlüssigere Systematik ist zwar denkbar, doch hätte sie den Nachteil, dass sie sich vom Auftragstext lösen müsste. Die folgende Auslegung folgt dagegen strikt dem Wortlaut und kann daher als praktische Interpretationshilfe dienen. Sie vermeidet auch die Probleme rein akademischer Analysen, die zum theoretischen Perfektionismus und zur Definition unerfüllbar hoher Ansprüche neigen.⁴² Der Vorschlag unterteilt den Auftrag in sechs Sinneinheiten, die in der Reihenfolge behandelt werden, wie sie im MStV genannt sind. Hier werden die Abschnitte jeweils zunächst erläutert, sodann werden Qualitätsstandards abgeleitet.⁴³

39 Schulz, 2008, S. 39.

40 Fuchs, 2002, S. 97.

41 Blum, 2023, S. 18; Neuberger, 2024, S. 31-35.

42 Zur Kritik vgl. Christians et al., 2009, S. 73; Nielsen, 2017.

43 Für die Interpretation einzelner Standards lassen sich die „Publizistischen Leitlinien“ des SRF (Schweizer Radio und Fernsehen) (2024) und die „Editorial Guidelines“ der BBC (2019) heranziehen.

Dritter Medienänderungsstaatsvertrag: § 26 Auftrag

(1) Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken (→ *Abschnitt 1: Meinungsbildung*) und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen (→ *Abschnitt 2: Bedürfnisse der Gesellschaft*). Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration, den gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie den gesamtgesellschaftlichen Diskurs in Bund und Ländern fördern. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben die Aufgabe, ein Gesamtangebot für alle zu unterbreiten. Bei der Angebotsgestaltung sollen sie dabei die Möglichkeiten nutzen, die ihnen aus der Beitragsfinanzierung erwachsen, und durch eigene Impulse und Perspektiven zur medialen Angebotsvielfalt beitragen. (→ *Abschnitt 3: Darstellung der Vielfalt der Gesellschaft und Integration der Gesellschaft als Wirkung*) Allen Bevölkerungsgruppen soll die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht werden. Dabei erfolgt eine angemessene Berücksichtigung aller Altersgruppen, insbesondere von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, der Belange von Menschen mit Behinderungen und der Anliegen von Familien. (→ *Abschnitt 4: Gleichheit der rezeptiven und kommunikativen Teilhabe des Publikums*) Die öffentlich-rechtlichen Angebote haben der Kultur, Bildung, Information und Beratung zu dienen. Unterhaltung, die einem öffentlich-rechtlichen Profil entspricht, ist Teil des Auftrags. Der Auftrag im Sinne der Sätze 8 und 9 soll in seiner gesamten Breite auf der ersten Auswahlebene der eigenen Portale und über alle Tageszeiten hinweg in den Vollprogrammen wahrnehmbar sein. (→ *Abschnitt 5: Funktionen*)

(2) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind bei der Erfüllung ihres Auftrags der verfassungsmäßigen Ordnung und in besonderem Maße der Einhaltung journalistischer Standards, insbesondere zur Gewährleistung einer unabhängigen, sachlichen, wahrheitsgemäßen und umfassenden Information und Berichterstattung wie auch zur Achtung von Persönlichkeitsrechten verpflichtet. Ferner sollen sie die einem öffentlich-rechtlichen Profil entsprechenden Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit achten und in ihren Angeboten eine möglichst breite Themen- und Meinungsvielfalt ausgewogen darstellen. (→ *Abschnitt 6: Journalistische und rechtliche Standards*)

1. Qualitätsstandards zur Meinungsbildung (Abschnitt 1)**§ 26 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 MStV**

Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen.

a) Erläuterung

Mit Hilfe ihrer Angebote sollen die Anstalten als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung wirken. Diese Anforderung bezieht sich auf die *politische Öffentlichkeit* in liberalen Demokratien, die dort als intermediäres System zwischen politischen Akteuren und Bürger*innen vermittelt und zwar in beide Richtungen: von den Bürger*innen in die Politik (Interessenvermittlung) und von der Politik zu

den Bürger*innen (Entscheidungsvermittlung).⁴⁴ Für die Auslegung lassen sich normative Demokratie- und Öffentlichkeitstheorien heranziehen. Hier besteht eine inhaltliche Überschneidung mit den – im Auftrag später erwähnten – demokratischen Bedürfnissen der Gesellschaft (Abschnitt 2). In Abschnitt 1 werden zunächst Diskursqualität und Freiheit angesprochen. Die weiteren Werte der liberalen Demokratie (Tabelle 1) werden unten weiter ausgeführt.

Individuelle und öffentliche Meinungsbildung: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung dienen.

- Die *individuelle Meinungsbildung* betrifft das Herausbilden politischer Einstellungen bei Medienrezipient*innen, die zugleich als Bürger*innen am politischen System beteiligt sind. Die Qualität der individuellen Meinungsbildung ergibt sich aus dem Ideal des/der mündigen Bürger*in, wobei allerdings die realistischen Erwartungen der begrenzten Rationalität und des begrenzten Involvements zu berücksichtigen sind.
- Mit *öffentlicher Meinungsbildung* ist das Entstehen der öffentlichen Meinung zu einem Streitthema gemeint. Die Qualität der öffentlichen Meinungsbildung lässt sich mit Hilfe des Ideals des deliberativen Diskurses messen.

Individuelle und öffentliche Meinungsbildung stehen in einem Verhältnis der Wechselwirkung: Die öffentliche Meinung geht aus dem Diskurs hervor, in den bestenfalls die Vielfalt individueller Meinungen der Bürger*innen eingegangen ist. In umgekehrter Richtung orientiert die öffentliche Meinung die Bürger*innen bei ihrer individuellen Meinungsbildung. Ihre subjektive Wahrnehmung des Meinungsklimas in der Öffentlichkeit beeinflusst außerdem ihre Kommunikationsbereitschaft (Theorie der Schweigespirale),⁴⁵ d.h. die Bereitschaft zur Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung. Daneben ist die öffentliche Meinung an das politische Entscheidungssystem gekoppelt: Darüber wird den Entscheidungsträgern signalisiert, welche Meinungen sich in der Öffentlichkeit als durchsetzungsfähig erwiesen haben und bei welchen politischen Entscheidungen sie daher mit Akzeptanz rechnen können. Umgekehrt versuchen politische Akteure, die Meinungsbildung zu ihren Gunsten zu beeinflussen, um dafür Zustimmung und Unterstützung zu gewinnen.

Im Abschnitt „Meinungsbildung“ werden zwei Werte der liberalen Demokratie angesprochen (Tabelle 1):

- *Diskursqualität:* Deliberative Diskurse kennzeichnet vor allem Rationalität (Begründung), Respekt (Zivilität), Inklusivität (Beteiligung aller), Responsivität (Reziprozität, Antwortbereitschaft) und Kohärenz (wechselseitige Bezugnahme).⁴⁶ Die öffentliche Meinungsbildung soll im Idealfall zu einem rationalen und durch das Verfahren legi-

44 Zur Meinungsbildung vgl. Donges und Jarren, 2022, S. 111-119; Habermas, 2008, S. 163-167; Neuberger, 2018b, S. 24-28; Reinemann und Zieringer, 2021, S. 11-19.

45 Noelle-Neumann, 2001.

46 Esau, 2022, S. 65-84; Wessler, 2018, S. 85-88. Diese klassischen Merkmale ergänzen die inklusiven Konzepte Narration, Emotion und Humor, um die Inklusivität zu erhöhen, sowie das Zuhören, um die Reziprozität zu verbessern (Esau, 2022, S. 136-146).

timierten Konsens führen, der auf der zwangslosen Überzeugungskraft der besseren Argumente beruht. Zugleich soll der Austausch der Argumente die individuelle Meinungsbildung der Bürger*innen fördern.

- *Freiheit:* An dieser Stelle des Auftrags wird die Freiheit ausdrücklich als notwendige Voraussetzung für die Meinungsbildung erwähnt. Unterscheiden lassen sich die individuelle Meinungsfreiheit (Kommunikations- und Rezeptionsfreiheit) sowie die institutionelle Medienfreiheit. Staaten, Unternehmen und andere gesellschaftliche Kräfte können die Freiheit einschränken oder zu ihrer Ermöglichung beitragen.⁴⁷ Freiheit ist nicht unmittelbar Teil des Auftrags, doch können sich die Anstalten für die Garantie der Freiheitsrechte einsetzen und praktische Voraussetzungen für ihre Verwirklichung schaffen. Dies kann die effektive Teilhabe (Kompetenz, Verfügbarkeit von Werkzeugen) der Bürger*innen betreffen, indem sie z.B. moderierte Diskussionsforen einrichten, die eine geschützte Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung ermöglichen,⁴⁸ und indem sie den Zugang zu geprüftem Wissen erleichtern, um das Recht auf freie Information zu verwirklichen.

Medium und Faktor: Öffentlich-rechtliche Anbieter sollen einerseits den öffentlichen Diskurs organisieren und moderieren (Medium), andererseits sollen sie sich auch selbst daran beteiligen und eigene Meinungen vertreten (Faktor). Beide Rollen müssen getrennt werden: Die Medium-Rolle erfordert eine neutrale, gegenüber den vertretenen Meinungen unabhängige Haltung. Dagegen erfordert die Faktor-Rolle die Positionierung mit einer eigenen Meinung (zu den Grenzen vgl. III.8.g)). Für das Publikum sollte transparent sein, wo welche Rolle eingenommen wird. Der Auftrag erwähnt später (Abschnitt 3), dass die Anstalten durch eigene Impulse und Perspektiven zur medialen Angebotsvielfalt beitragen sollen; auch dies betrifft ihre Faktor-Rolle.

b) *Ableitung von Qualitätsstandards*

Für den Prozess der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung lassen sich die folgenden Qualitätsstandards ableiten:

- *Rollen:* „Medium-Rolle“ (Organisation und Moderation von Diskursen), „Faktor-Rolle“ (Beteiligung an Diskursen), „Trennung von Faktor- und Medium-Rolle“
- *Diskursqualität:* „Rationalität“, „Respekt“, „Inklusivität“, „Responsivität“, „Kohärenz“
- *Meinungs- und Medienfreiheit:* „Einsatz für die Garantie der Freiheitsrechte“, „Schaffung der praktischen Voraussetzungen für ihre Verwirklichung“

47 Meinungs- und Medienfreiheit werden mit Hilfe von Indizes gemessen (Czepek, 2023).

48 Neuberger, 2023c.

2. Qualitätsstandards zu den Bedürfnissen der Gesellschaft (Abschnitt 2)

§ 26 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 MStV

Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen.

a) Erläuterung

Mit dem Hinweis auf demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse der Gesellschaft öffnet sich ein sehr weites Spektrum an Bedürfnissen, die einem ständigen Wandel unterliegen. Es ist die Aufgabe der Gremien, diesen offengehaltenen Hinweis angemessen auszufüllen.

Demokratische Bedürfnisse der Gesellschaft: Relativ genau lassen sich die demokratischen Bedürfnisse der Gesellschaft bestimmen. Sie können als Werte der liberalen Demokratie von normativen Demokratie- und Öffentlichkeitstheorien abgeleitet werden.⁴⁹ Tabelle 1 bezieht sich auf die liberale, partizipatorische und deliberative Theorie. In der Literatur findet sich jeweils eine breite Beschäftigung mit den neun abgeleiteten Werten.⁵⁰

Tabelle 1: Systematisierung der demokratischen Bedürfnisse der Gesellschaft⁵¹

Normative Demokratie- und Öffentlichkeitstheorien	Abgeleitete Werte der liberalen Demokratie
Teilhabe durch Rezeption	
<i>Basisfunktion:</i> Fokussierung der Aufmerksamkeit, Herstellen einer gemeinsamen Sphäre der Öffentlichkeit	Integration
<i>Basisfunktion:</i> Nachrichten („gut informierte Bürger*in“)	Freiheit, Gleichheit, Informationsqualität
<i>Liberalismus:</i> politischer Wettbewerb, Pluralität (Repräsentation von Interessengruppen), staatliche Machtbeschränkung	Freiheit, Vielfalt, Machtverteilung, Kritik und Kontrolle, Sicherheit

49 Zur Systematisierung normativer Demokratie- und Öffentlichkeitstheorien sowie zur Ableitung von Werten vgl. besonders Christians et al., 2009, S. 95-105; Ferree et al., 2002; Martinsen, 2009; McQuail, 1992, S. 65-80; Wessler und Rinke, 2024, S. 719-721. Als Zusammenfassung vgl. Neuberger, 2018a; Neuberger, 2019, S. 437-439; Neuberger, 2020a, S. 13-22. Juristischen Vorschlägen zur Systematisierung des Auftrags fehlen solche Bezüge zu normativen Theorien (Bullinger, 1999, S. 15-16, 78-93; Dörr et al., 2016; Held, 2008, S. 116-124; Holznagel, 1999, S. 36-44). Kommunikationswissenschaftliche Vorschläge sind hier oberflächlich (Donders, 2021, S. 60-75; van Dijck et al., 2018, S. 25, 140).

50 Als Überblick vgl. Neuberger, 2018a, 2022b. Zur Frage, ob es sich dabei um universelle Werte handelt, vgl. z.B. Boehm, 2022.

51 Darstellung übernommen aus Neuberger, 2022b, S. 23; Neuberger, 2024, S. 27-29.

Normative Demokratie- und Öffentlichkeits-theorien	Abgeleitete Werte der liberalen Demokratie
Teilhabe durch Kommunikation	
<i>Partizipation</i> : authentische Äußerungen der betroffenen Bürger*innen	Freiheit, Gleichheit, Machtverteilung
<i>Deliberation</i> : Verständigung im rationalen, herrschaftsfreien Diskurs	Freiheit, Gleichheit, Machtverteilung, Diskursqualität, Integration

Sechs der neun Werte werden an anderen Stellen im Auftrag erwähnt und daher dort behandelt: *Diskursqualität* und *Freiheit* in Abschnitt 1 (Meinungsbildung), *Vielfalt* und *Integration* in Abschnitt 3 (Vielfalt und Integration), *Gleichheit* in Abschnitt 4 (Gleichheit) sowie *Informationsqualität* in Abschnitt 6 (journalistische Standards). Auf die drei verbleibenden Werte wird hier näher eingegangen:

- *Verteilung von Meinungsmacht*: Meinungsmacht ist die Fähigkeit zur absichtsvollen Beeinflussung der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung.⁵² Grundsätzlich wird die Ungleichverteilung und Konzentration von publizistischer Macht kritisch gesehen. Über die quantitative Verteilung hinaus ist jedoch auch bedeutsam, wie Macht legitimiert und ob sie verantwortungsvoll eingesetzt wird.⁵³ In der Demokratie soll politische Macht vom Volk ausgehen, weshalb eine öffentliche Meinungsbildung „von unten nach oben“ unter breiter Beteiligung angestrebt wird. Im Internet verlagert sich die Meinungsmacht von den Massenmedien zu den digitalen Plattformen.⁵⁴ Darüber hinaus können Dritte Meinungsmacht gewinnen, besonders politische Akteure, die mit Techniken der strategischen Kommunikation – oft intransparent – die Meinungsbildung auf Plattformen beeinflussen.⁵⁵
- *Kritik und Kontrolle*: Nach liberaler Vorstellung müssen Staat und gesellschaftliche Kräfte durch Kritik und Kontrolle begleitet werden. Transparenz über das Handeln der Mächtigen stellen besonders der investigative Journalismus und das Fact-Checking her.⁵⁶
- *Sicherheit*: Mit Sicherheit ist der Schutz vor negativen Auswirkungen für Publikum und Gesellschaft gemeint, deren Ursachen innerhalb und außerhalb der Öffentlichkeit liegen können. Außerdem bedarf die Kommunikation selbst des Schutzes, damit auch die Arbeit der Anstalten.⁵⁷ Vor allem mit dem Internet verbindet sich eine Reihe von Sicherheitsrisiken, z.B. Cyberwar, -terrorismus, -kriminalität. Die Verletzbarkeit der Privatsphäre nimmt zu.

52 Neuberger, 2018b; Reinemann und Zieringer, 2021.

53 Hank, 2017.

54 z.B. Dolata, 2019.

55 z.B. Benkler et al., 2018; Woolley und Howard, 2019.

56 Esser und Neuberger, 2019.

57 Neuberger, 2023; Vowe, 1999.

Soziale Bedürfnisse der Gesellschaft: Für die Bestimmung sozialer Bedürfnisse müssen Gesellschaftsanalysen und Zeitdiagnosen herangezogen werden.⁵⁸ In der Öffentlichkeit findet die demokratische Selbstverständigung über zentrale Fragen der Gegenwartsgesellschaft statt. Häufig wird eine Krise der liberalen Demokratie und ihrer Öffentlichkeit diagnostiziert (Aufkommen eines autoritären Populismus, Polarisierung), die ihre Fähigkeit zur Problemlösung beeinträchtigt, sodass sie sich auch selbst zum Gegenstand machen muss.⁵⁹ Neben solchen Makro-Entwicklungen sind die individuellen und gruppenbezogenen Erwartungen der Bürger*innen an öffentlich-rechtliche Angebote zu berücksichtigen, die sich aus ihrer Schicht- und Milieuzugehörigkeit,⁶⁰ ihrer Herkunft und kollektiven Identität sowie aus den unterschiedlichen Rollen ergeben, über die sie an gesellschaftlichen Teilsystemen beteiligt sind (z.B. als Konsument*in, Patient*in und Sportfan).⁶¹ Hier besteht eine Nähe zu Abschnitt 4 (Gleichheit).

Kulturelle Bedürfnisse der Gesellschaft: Die kulturellen Bedürfnisse werden in Abschnitt 5 zur Kultur als Funktion behandelt.

b) Ableitung von Qualitätsstandards

Standards für die Befriedigung *demokratischer Bedürfnisse* ergeben sich aus den neun Werten der liberalen Demokratie (Tabelle 1); davon werden hier drei behandelt:

- *Meinungsmacht:* „Verantwortungsvoller Umgang mit Meinungsmacht zur Verwirklichung von Werten der liberalen Demokratie“, „Breite Beteiligung an der Meinungsmacht“, „Transparenter Gebrauch von Meinungsmacht“
- *Kritik und Kontrolle:* „Investigativer Journalismus“, „Fact-Checking“
- *Sicherheit:* „Schutz der Privatsphäre“, „Schutz der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags“

Weitere Standards beziehen sich auf die Befriedigung *sozialer Bedürfnisse*:

- „Demokratische Selbstverständigung über die großen Herausforderungen der Gegenwartsgesellschaft“
- „Demokratische Selbstverständigung über die liberale Demokratie und ihre Öffentlichkeit“
- „Berücksichtigung individueller und gruppenbezogener Erwartungen, die sich gesellschaftsstrukturell ergeben“

Die Standards für die Befriedigung *kultureller Bedürfnisse* werden in Abschnitt 5 zur Kultur als Funktion ausgeführt.

58 z.B. Schimank, 2013; Reckwitz, 2017. Merkmale der Gegenwartsgesellschaft sind z.B. die Frage der Nachhaltigkeit (Mohr und Schiller, 2021), Individualisierung, Ökonomisierung, wachsende Ungleichheit, Globalisierung und Migration.

59 z.B. Müller, 2021; Neuberger, 2020b.

60 Jandura et al., 2018.

61 Jarren, 2020.

3. Qualitätsstandards zur Darstellung der Vielfalt in der Gesellschaft und der Integration der Gesellschaft als Wirkung (Abschnitt 3)

§ 26 Abs. 1 S. 2-5 MStV

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration, den gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie den gesamtgesellschaftlichen Diskurs in Bund und Ländern fördern. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben die Aufgabe, ein Gesamtangebot für alle zu unterbreiten. Bei der Angebotsgestaltung sollen sie dabei die Möglichkeiten nutzen, die ihnen aus der Beitragsfinanzierung erwachsen, und durch eigene Impulse und Perspektiven zur medialen Angebotsvielfalt beitragen.

a) Erläuterung

Die Elemente dieses Abschnitts verweisen auf die Vielfalt der Darstellung in unterschiedlichen Dimensionen, besonders in der räumlichen (segmentären) Dimension (internationale, europäische, nationale und regionale Ebene). Außerdem werden hier integrative Wirkungen erwähnt (Verständigung, Integration, Zusammenhalt).

Vielfalt: Im Unterschied zur Gleichheit (Abschnitt 4), die sich auf die Beteiligungschancen bezieht, nimmt Vielfalt (nur) das Publizierte in den Blick. Vielfalt meint Gleichbehandlung und zwar unabhängig von der inhaltlichen Qualität der Beiträge. Sie kann sich auf unterschiedliche Angebotsdimensionen beziehen, u.a. auf Themen, Informationen, Meinungen, Akteure⁶² und Räume.⁶³ Die vorhandene Angebotsvielfalt muss zudem in Nutzungsvielfalt auf der Publikumsseite „übersetzt“ werden.

Neben der binären Entscheidung über Beachtung oder Nicht-Beachtung geht es zudem um die Frage nach der Ausgewogenheit (Abschnitt 6), also gleichen Anteilen in der Beachtung. Gewichtungskriterium, um von der Gleichverteilung abzuweichen, können z.B. Wahlergebnisse politischer Parteien sein. Ausgewogenheit bezieht sich nicht nur auf die Verteilung der Aufmerksamkeit, sondern auch auf die Verteilung von Anerkennung, also von positiven und negativen Bewertungen. Grenzen der Vielfalts- und Ausgewogenheitsforderung ergeben sich u.a. aus der Relevanz von z.B. Themen und Akteuren, dem Stand des Diskurses,⁶⁴ der Arbeitsteilung zwischen Medien in der politischen Öffentlichkeit, der

62 zu Diversity vgl. Mohr und Schiller, 2020.

63 z.B. Loecherbach et al., 2020; Napoli, 1999.

64 Der notwendige Grad an Vielfalt ändert sich mit dem Entwicklungsstand des öffentlichen Diskurses. Versteht man ihn als Ausscheidungswettbewerb, in dem sich die argumentativ besser gestützten Positionen durchsetzen, dann ergibt sich Fortschritt durch Vielfaltsreduzierung und Rationalitätssteigerung. Entsprechend ändern sich die Ansprüche: In späteren Phasen des Diskurses herrscht weniger Vielfalt, dafür ist die Rationalitätsprüfung strenger. Dies geschieht in Leit- bzw. Qualitätsmedien, während der öffentlich-rechtliche Rundfunk beauftragt ist, Binnenpluralität möglichst breit in seinem Angebot herzustellen.

offensichtlichen Falschheit von Aussagen („False Balance“) und dem Wertekonsens in der liberalen Demokratie („wehrhafte Demokratie“).⁶⁵

Die Anstalten sollen „die Möglichkeiten nutzen, die ihnen aus der Beitragsfinanzierung erwachsen“. Dies ist ein Hinweis darauf, dass auch solche Angebote berücksichtigt werden sollen, die unter Marktbedingungen fehlen würden. Das Ergänzen „eigener Impulse und Perspektiven“ verweist auf die Faktor-Rolle (Abschnitt 1).

Integration: Vielfalt und Integration erscheinen auf den ersten Blick als Gegensätze, doch hängen sie eng zusammen: Vielfalt und Diskurs sollen zur „kommunikativen Integration der vielfältigen partikularen Kommunikationsräume“⁶⁶ beitragen. Die Integrationsfunktion umfasst zwei Aspekte. Für die Integration benötigt die liberale Demokratie eine gemeinsame Sphäre der Öffentlichkeit, in der alle Bürger*innen ihre Aufmerksamkeit auf die gleichen Themen von öffentlichem Interesse richten. Dies erfordert Angebote mit einer hohen Reichweite. Der zweite Aspekt sind die Wirkungen des öffentlichen Diskurses: Er soll als Integrationsmechanismus den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken, wobei dies alle Formen der gesellschaftlichen Differenzierung betreffen kann, also a) die funktionale (sachliche) Differenzierung in Teilsysteme, b) die stratifikatorische Differenzierung in Schichten, c) die segmentäre Differenzierung zwischen gleichen Einheiten sowie d) die Differenzierung zwischen Zentrum und Peripherie. Entsprechend muss mediale Vermittlung zwischen a) den Logiken verschiedener Teilsysteme „übersetzen“, z.B. zwischen Politik und Wirtschaft, und sie muss durch Verständigung Grenzen überwinden zwischen b) Unter-, Mittel- und Oberschicht, c) politischen und kulturellen Einheiten, z.B. zwischen Bundesländern und Nationen,⁶⁷ sowie d) zwischen Zentrum und Peripherie, z.B. zwischen Stadt und Land.⁶⁸

Im Internet wird ein Zerfall der Öffentlichkeit befürchtet, wofür zwei Ursachen verantwortlich gemacht werden: Entweder soll dies geschehen, weil Nutzer*innen nach eigenen Präferenzen selektieren (und z.B. nur solche Meinungen registrieren, die sie in ihren Auffassungen bestätigen). Oder aber Algorithmen übernehmen die Selektion, ohne dass die Nutzer*innen bemerken, dass andere Nutzer*innen nicht die gleichen Themen und Meinungen zu sehen bekommen. Im ersten Fall geht es um die Bildung von Echokammern, in denen Gleichgesinnte unter sich bleiben, im zweiten Fall um Filterblasen, also personalisierte Informationsumwelten. Beide Phänomene scheinen aber weniger relevant zu sein, als gemeinhin angenommen wird.⁶⁹

65 Neuberger und Hohlfeld, 2024.

66 Langenbucher, 1990, S. 707.

67 Die Idee einer europäischen Medienplattform betrifft die segmentäre Integration über nationale Grenzen hinweg (Hillje, 2019). Zum Public Value digitaler Plattformen vgl. van Dijck et al., 2018.

68 Jarren, 2020; Neuberger, 2011, S. 47-48.

69 Bruns, 2019; Stark et al., 2021.

b) *Ableitung von Qualitätsstandards*

Vielfalt in der Darstellung der Gesellschaft lässt sich durch folgende Standards konkretisieren:

- „Vielfältige und ausgewogene Berücksichtigung von Themen, Informationen, Meinungen, Akteuren und Räumen“
- „Beachtung von Grenzen der Vielfalt und Gewichtungskriterien für Ausgewogenheit“
- „Erweiterung der Vielfalt um Angebote, die nicht marktgängig sind“

Integration der Gesellschaft als Wirkung kann durch diese Standards bestimmt werden:

- „Reichweitenstarke Angebote, die eine gemeinsame Sphäre der Öffentlichkeit schaffen (Gesamtangebot für alle)“
- „Übersetzung zwischen den Logiken verschiedener Teilsysteme“
- „Verständigung über Grenzen zwischen Schichten“
- „Verständigung zwischen räumlichen (bzw. politischen und kulturellen) Einheiten“
- „Verständigung zwischen Zentrum und Peripherie“

4. Qualitätsstandards zur Gleichheit der rezeptiven und kommunikativen Teilhabe des Publikums (Abschnitt 4)

§ 26 Abs. 1 S. 6-7 MStV

Allen Bevölkerungsgruppen soll die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht werden. Dabei erfolgt eine angemessene Berücksichtigung aller Altersgruppen, insbesondere von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, der Belange von Menschen mit Behinderungen und der Anliegen von Familien.

a) *Erläuterung*

In diesem Abschnitt werden sowohl die Rezeption als auch die Kommunikation („Teilhabe“) als Formen der Inklusion der Bürger*innen angesprochen. Dabei werden einzelne Zielgruppen (Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, Menschen mit Behinderungen, Familien) ausdrücklich erwähnt, die besonderer Maßnahmen zur Stärkung bedürfen.

Der Wert „Gleichheit“, der in der demokratischen bzw. republikanischen Tradition betont wird, fordert, dass alle Gruppen der Gesellschaft gleiche Chancen haben, um z.B. am politischen Prozess teilhaben zu können. Diese werden durch Faktoren wie Teilnahmemotive, Medienkompetenz sowie ökonomische und zeitliche Ressourcen beeinflusst. Die Chancengleichheit betrifft nicht nur den technischen Zugang zu einem Medium, sondern auch dessen Nutzung und die sich daraus ergebende Wirkung.⁷⁰ Im Fall des Internets („Digital Divide“) muss neben der Rezeption auch die Kommunikation berücksichtigt werden. Es geht also nicht nur z.B. um die Chance der Aneignung politischen Wissens, sondern auch um die Chance, sich mit eigenen Beiträgen am öffentlichen Diskurs zu beteiligen und darin Aufmerksamkeit und Einfluss zu gewinnen.

70 van Dijk, 2020; Zillien und Haufs-Brusberg, 2014.

b) *Ableitung von Qualitätsstandards*

Gleichheit der rezeptiven und kommunikativen *Teilhabe* des Publikums:

- „Förderung der Teilhabe unterrepräsentierter Gruppen beim technischen Zugang zu Angeboten“
- „Förderung der rezeptiven Teilhabe unterrepräsentierter Gruppen bei Nutzung und Wirkung“
- „Förderung der kommunikativen Teilhabe unterrepräsentierter Gruppen bei Nutzung und Wirkung“

5. Qualitätsstandards zu Funktionen (Abschnitt 5)

§ 26 Abs. 1 S. 8-9 MStV

Die öffentlich-rechtlichen Angebote haben der Kultur, Bildung, Information und Beratung zu dienen. Unterhaltung, die einem öffentlich-rechtlichen Profil entspricht, ist Teil des Auftrags. Der Auftrag im Sinne der Sätze 8 und 9 soll in seiner gesamten Breite auf der ersten Auswahlebene der eigenen Portale und über alle Tageszeiten hinweg in den Vollprogrammen wahrnehmbar sein.

a) *Erläuterung*

Die öffentlich-rechtlichen Angebote sollen der Kultur, Bildung, Information und Beratung dienen. Unterhaltung, die einem öffentlich-rechtlichen Profil entspricht, ist ebenfalls Teil des Auftrags.⁷¹ Diese Funktionen (bzw. Genres) lassen sich zugleich als Angebots- und Wirkungsqualitäten verstehen. Die Wirkung wiederum kann subjektiv als Gratifikation (i.S.v. sich „gut unterhalten“ oder „gut informiert“ fühlen) oder objektiv (z.B. als tatsächlicher Zuwachs an politischem Wissen) verstanden werden.

Information, Bildung und Beratung: Drei Funktionen im Auftrag beziehen sich auf Wissen. Wissen soll gesammelt, ausgewählt, geprüft, präsentiert und verbreitet werden.⁷² Neben journalistischem *Nachrichtenwissen* über aktuelle Ereignisse (Information), das in Abschnitt 6 unter „Informationsqualität“ näher charakterisiert wird, stellt der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch Bildungs- und Beratungswissen bereit. *Bildungswissen* ist zeitbeständiger, komplexer und allgemeiner als Nachrichtenwissen. Dieses Wissen stammt aus der Wissenschaft oder von Expert*innen. Es wird in erster Linie in Bildungsinstitutionen weitergegeben,⁷³ aber auch in Medienangeboten. *Beratungswissen* bezieht sich auf Alltagsprobleme und soll durch Handlungsempfehlungen zu deren selbstständiger Lösung beitragen („Nutzwert“).⁷⁴ Von diesen Problemen sind Nutzer*innen in großer Zahl betroffen oder

71 Neuberger, 2011, S. 48-53; Windgasse und Maifeld, 2019. Dazu auch die Themen- und Gattungslisten zur Definition in § 2 Abs. 2 Nr. 25-28 MStV.

72 Zur gesellschaftlichen Wissensordnung vgl. Neuberger et al., 2023.

73 Zukunftsrat, 2024, S. 12.

74 Eickelkamp, 2011.

das Risiko einer Betroffenheit ist hoch. Beraten können neben Expert*innen auch Laien, die Erfahrungen an andere Betroffene weitergeben.

Wissen jeglicher Art muss den Geltungsanspruch „Wahrheit“ erfüllen. Dieser Anspruch muss durch den transparenten Nachweis der Anwendung der anerkannten journalistischen Verifizierungspraktiken und wissenschaftlichen Methoden eingelöst werden. Aus diesem Nachweis ergibt sich das Vertrauen in die Validität der Aussagen im Publikum.⁷⁵ Bei der Wissensvermittlung muss zielgruppenspezifisch nach Medienkompetenz, Vorwissen und Motivation differenziert werden, um Wissensklüfte auszugleichen.⁷⁶

Der digitale Wandel stellt die publizistische Wissensvermittlung vor neue Aufgaben, auch die öffentlich-rechtlichen Telemedien: Durch die Möglichkeit, Gatekeeper zu umgehen (Disintermediation), gelangen oftmals ungeprüfte oder absichtlich verfälschte Aussagen in die Öffentlichkeit, was eine nachträgliche Prüfung erfordert (Fact-Checking). Außerdem fällt es schwer, epistemische Autoritäten zu identifizieren, die Vertrauen verdienen. Zugleich ändert sich der redaktionelle Wissensprozess durch Publikumsbeteiligung und Algorithmen-Einsatz. Möglich sind u.a. nachträgliche Korrekturen sowie die (automatisierte oder partizipative) Aggregation, Archivierung und Vernetzung umfangreicher Wissensangebote.⁷⁷

Neben diesen wissensbezogenen Funktionen sind auch Unterhaltung und Kultur Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrags.⁷⁸

Unterhaltung: Welche Art von Unterhaltung „einem öffentlich-rechtlichen Profil entspricht“ (§ 26 Abs. 1 MStV), ist sehr umstritten. In jedem Fall ist die Qualität von Unterhaltung schwerer zu definieren als jene der Information.⁷⁹ Ihr individueller Nutzen ist zwar vielfältig,⁸⁰ doch wie trägt sie zum Gemeinwohl bei? Hinweise gibt die Unterhaltungsforschung: Unterhaltung als Teil des Auftrags ist zumeist instrumentell legitimiert worden, indem sie Information und Bildung verbessert. Instrumentelle Verwendungsweisen sind die Anziehung eines Massenpublikums und das Aufgreifen aktueller Themen,⁸¹ um das Interesse an einer inhaltlichen Auseinandersetzung zu wecken.⁸² Curran unterscheidet vier demokratische Werte der Fernsehunterhaltung: Sie kann Werte, Identitäten, Erkenntnisse und Normen vermitteln und kritisch reflektieren.⁸³ Dagegen betonen andere Autor*innen den eigenständigen Wert der Unterhaltung, der sich aus der Verbindung zur Lebenswelt ergibt: „Eudaimonische“ Unterhaltung (als Gegensatz zu „hedonischer“ Unterhaltung) kann zu bedeutungsvollen Erfahrungen und tiefgehenden Einsichten in Fragen der menschlichen Exis-

75 Neuberger et al., 2019.

76 Zillien und Haufs-Brusberg, 2014.

77 Bartsch et al., 2025; Neuberger et al., 2023.

78 Windgasse und Maifeld, 2019, S. 556.

79 von Rimscha und Siegert, 2011.

80 z.B. Dehm et al., 2005.

81 Palokangas, 2008.

82 Bartsch und Bürgel, 2023; Bartsch und Schneider, 2014; Oliver et al., 2021.

83 Curran, 2010.

tenz führen.⁸⁴ Sie weckt Empathie und trägt dazu bei, dass unterschiedliche Erfahrungen und Perspektiven geteilt werden.⁸⁵

Kultur: In einem *weiten, deskriptiven* Verständnis ist die gesamte Gesellschaft kulturell geprägt.

„Unter Kultur versteht man – ganz allgemein – die erlernten oder sonstwie angeeigneten, über Nachahmung und Unterweisung tradierten, strukturierten und regelmäßigen, sozial verbreiteten und geteilten Gewohnheiten, Lebensweisen, Regeln, Symbolisierungen, Wert- und Wissensbestände der Akteure eines Kollektivs, einschließlich der Arten des Denkens, Empfindens und Handelns.“⁸⁶

Die Kultur bildet damit den „Vorrat, aus dem die Akteure schöpfen können (und müssen), wenn sie ihr Handeln mit Sinn versehen und ‚verstanden‘ werden wollen“.⁸⁷ In dieser Sicht produzieren und verbreiten Medien sinnbezogene Symbole und sind dabei eng mit den kulturellen Strömungen einer Gesellschaft verbunden. Zum *weiten Kulturbegriff* zählen auch der Blick in fremde Kulturen und die Förderung interkultureller Kompetenz, ebenso die Befassung mit Alltagskultur. Zu dieser gehören die Traditions- und Heimatpflege, ebenso die „Kultur der Singularität“,⁸⁸ d.h. der persönlichen Selbstdarstellung und Identitätsbildung.

In einem *engeren, eher wertenden* Sinn bezieht sich der Kulturbegriff auf die ästhetischen Qualitäten von Medienangeboten.⁸⁹ Die traditionelle Unterscheidung von Hoch- und Populärkultur wird zunehmend in Frage gestellt.⁹⁰ Eine Bestimmung des Gemeinwohls durch ein eingeschränktes Kunstverständnis scheidet damit aus. Über eine möglichst vielfältige Präsentation von Werken unterschiedlicher Kunstgattungen hinaus sollten öffentlich-rechtliche Angebote aber auch zur Reflexion und zum Diskurs über Kunst anregen.⁹¹

b) *Ableitung von Qualitätsstandards*

Für die Bestimmung der Qualität von *Information*, *Bildung* und *Beratung* eignen sich folgende Standards:

- „Transparenter Nachweis der Anwendung der anerkannten Verifizierungspraktiken, um den Geltungsanspruch ‚Wahrheit‘ zu sichern und Vertrauen zu gewinnen“
- „Verknüpfung der Wissensarten Information, Bildung und Beratung“
- „Differenzierte Wissensvermittlung für Zielgruppen, um Wissensklüfte zu schließen“

84 Oliver et al., 2018; Rieger und Klimmt, 2019.

85 Bengesser, 2023; Scannell, 1989.

86 Esser, 2001, S. IX.

87 Esser, 2001, S. 2; vgl. auch Schimank, 2013, S. 114-150.

88 Reckwitz, 2017.

89 z.B. Gay, 2008.

90 z.B. Kaube, 2007.

91 Ästhetische Urteile ergeben sich aus der Erfahrungsintensität (Sachanteil), dem gedanklichen Urteil (Begrifflichkeit) und der Abstimmung des Urteils innerhalb von Stilgemeinschaften (Baßler und Drügh, 2021, S. 60-61).

- „Anpassung des redaktionellen Wissensprozesses an digitale Möglichkeiten in Telemedien“
- „Prüfung von fremdpublizierten Informationen (Fact-Checking) in Telemedien“

Die Qualität von *Unterhaltung*, die einem öffentlich-rechtlichen Profil entspricht, kann folgendermaßen definiert werden:

- „Unterhaltung mit individuellen Erlebnisqualitäten“
- „Unterhaltung, die Interesse an einer inhaltlichen Auseinandersetzung zu relevanten Fragen weckt, welche durch die Verknüpfung mit Wissensangeboten befriedigt werden kann“
- „Unterhaltung, die zu bedeutungsvollen Medienerfahrungen und tiefgehenden Einsichten in Fragen der menschlichen Existenz führt“
- „Unterhaltung, die zum Teilen unterschiedlicher Erfahrungen und Perspektiven anregt (Empathie)“

Für die Qualität der *Kultur* können folgende Standards verwendet werden:

- „Befassung mit fremden Kulturen und Förderung der interkulturellen Kompetenz“
- „Förderung der Alltagskultur“
- „Förderung der persönlichen Selbstdarstellung und Identitätsbildung“
- „Präsentation von Werken, welche neue ästhetische Erfahrungen ermöglichen und die Vielfalt ästhetischen Schaffens aufzeigen“
- „Reflexion ästhetischer Erfahrungen sowie Diskurse über ästhetische Maßstäbe und Urteile“

6. Journalistische und rechtliche Qualitätsstandards (Abschnitt 6)

§ 26 Abs. 2 MStV

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind bei der Erfüllung ihres Auftrags der verfassungsmäßigen Ordnung und in besonderem Maße der Einhaltung journalistischer Standards, insbesondere zur Gewährleistung einer unabhängigen, sachlichen, wahrheitsgemäßen und umfassenden Information und Berichterstattung wie auch zur Achtung von Persönlichkeitsrechten verpflichtet. Ferner sollen sie die einem öffentlich-rechtlichen Profil entsprechenden Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit achten und in ihren Angeboten eine möglichst breite Themen- und Meinungsvielfalt ausgewogen darstellen.

a) Erläuterung

§ 26 Abs. 2 MStV ergänzt journalistische und rechtliche Mindeststandards. Mit Hilfe der *journalistischen Standards* kann die Informationsqualität bzw. die Funktion „Information“ (Abschnitt 5) näher bestimmt werden. Sie sind Gegenstand journalistischer Kodizes und Praxis-Lehrbücher.⁹²

- *Unabhängigkeit:* Berichterstattung und Kommentierung sollen nicht durch (verdeckte) partikuläre Interessen gelenkt sein, die sich aus politischer und ökonomischer Abhängigkeit und der Ausübung von Druck ergeben können.⁹³ Redaktionelle Autonomie ist notwendig für eine unverzerrte Berichterstattung und eine alleine durch gute Argumente geleitete Kommentierung. Hier lassen sich auch die Trennung von redaktionellem Teil und Werbung sowie der Verzicht auf Koppelgeschäfte subsumieren.
- *Unparteilichkeit:* In die Berichterstattung (Nachrichtenjournalismus) und Medium-Rolle (Moderation des öffentlichen Diskurses) sollen keine Bewertungen einfließen, auch nicht die persönliche Überzeugung der Journalist*innen. Eine Parteinahme ist hingegen in der Faktor-Rolle (Meinungsjournalismus) gestattet. Sie ist allerdings mit dem professionellen Anspruch verbunden, durch gute Argumente rational überzeugen zu wollen und triftige Gegenargumente zu akzeptieren.
- *Sachlichkeit:* Sachliche Darstellung verzichtet auf Emotion und Wertung. Zu diesem Standard gehört auch die klare Trennung von Nachricht und Meinung.
- *Wahrheitsgemäße Information, Objektivität:* Die Objektivität der journalistischen Berichterstattung soll durch Verifizierungspraktiken sichergestellt werden (Sorgfaltspflicht). Zu diesen Praktiken zählen die Prüfung durch eine zweite, unabhängige Quelle, das Vier-Augen-Prinzip in Redaktionen, die Glaubwürdigkeitseinschätzung von Quellen, die transparente Nachprüfbarkeit für das Publikum sowie die Korrektur von Fehlern.⁹⁴
- *Umfassende Information:* Dieser Standard verweist auf die Breite des journalistischen Angebots und besitzt eine Nähe zum Standard „Themenvielfalt“ (Abschnitt 3). Außerdem lässt sich hier die Relevanz von Themen zuordnen, die sich aus ihrem Nachrichtenwert ergibt. Dieser Wert lässt sich mit Hilfe von Nachrichtenfaktoren wie z.B. Negativismus, Betroffenheit und Nähe messen.⁹⁵

92 Detaillierte Ausführungen zu den journalistischen Standards finden sich in professionellen und redaktionellen Kodizes (z.B. *BBC*, 2019; *Deutscher Presserat*, 2024; *SRF*, 2024) sowie in Praxis-Lehrbüchern (z.B. Kovach und Rosenstiel, 2021). Als wissenschaftliche Systematisierung vgl. Arnold, 2009, S. 229-238. Als internationaler Vergleich journalistischer Qualitätsstandards und der Verfahren der Qualitätssicherung vgl. Fengler et al., 2021. Dazu auch § 6 MStV mit den anerkannten journalistischen Grundsätzen (Sorgfaltspflichten) für den Rundfunk sowie § 19 MStV für Telemedien.

93 Porlezza, 2014.

94 z.B. Kovach und Rosenstiel, 2021. Zur erkenntnistheoretischen Begründung der Objektivitätsnorm vgl. Neuberger, 2017. Dazu auch Abschnitt 5.

95 Maier et al., 2018; Schatz und Schulz, 1992.

- *Themen- und Meinungsvielfalt sowie Ausgewogenheit*: Vielfalt und Ausgewogenheit werden als Qualitätsstandards in Abschnitt 3 behandelt.

Erwähnt werden zudem *rechtliche Normen*:

- *Verfassungsmäßige Ordnung*: Die verfassungsmäßige Ordnung entspricht der geltenden Ordnung des Grundgesetzes.
- *Achtung der Persönlichkeitsrechte*: Das Persönlichkeitsrecht schützt als Grundrecht vor Eingriffen in den persönlichen Lebens- und Freiheitsbereich. Zu den Schutzbereichen zählen neben anderen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und der Schutz der häuslichen Sphäre und des Privatlebens.⁹⁶

b) *Ableitung von Qualitätsstandards*

Folgende *journalistische Standards* erwähnt der Auftrag:

- Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Sachlichkeit, wahrheitsgemäße Information bzw. Objektivität (siehe auch Abschnitt 5), umfassende Information, einschließlich Relevanz, Themen- und Meinungsvielfalt sowie Ausgewogenheit (siehe auch Abschnitt 3).

Diese *rechtlichen Standards* werden genannt:

- Verfassungsmäßige Ordnung, Achtung der Persönlichkeitsrechte

7. Anwendung der Qualitätsstandards

Mit dieser Darstellung der Qualitätsstandards ist der Auftrag aber noch nicht abschließend geklärt. Zunächst ist zu konzedieren, dass die hier vorgestellten Interpretationen nicht die einzig denkbaren sind. Außerdem müssen die Standards auf konkrete Fälle angewandt werden. Daraus ergeben sich technische Anwendungsfragen:

- *Empirische Messung*: Die Standards beziehen sich auf unterschiedliche Elemente des Kommunikationsprozesses (Schaubild 1).⁹⁷ Die Auftragsbefriedigung besteht letztlich in erwünschten Wirkungen, für die ein wissenschaftlicher Nachweis erbracht werden muss.⁹⁸ Mikro- und besonders Makrowirkungen sind aber empirisch schwerer fassbar als die anderen Elemente des Prozesses, d.h. Bedingungen, Produktion, Angebote und Nutzung, von denen jedoch nur indirekt auf diese Wirkungen geschlossen werden kann. So kann z.B. von Angebotsqualitäten nur mit einem bestimmten Grad an Wahrscheinlichkeit auf die damit erzielte Wirkung geschlossen werden. Um diesen Effekt abschätzen zu können, sollten zumindest allgemeine Befunde der empirischen Medienwirkungsforschung herangezogen und die jeweiligen Randbedingungen beachtet werden.

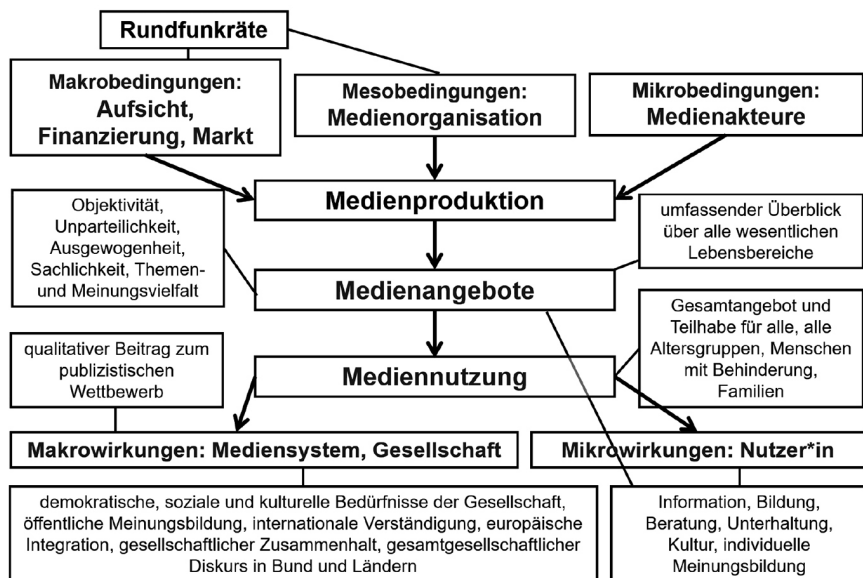
⁹⁶ Branahl, 2019, S. 151-184.

⁹⁷ Neuberger, 2019, S. 435-436.

⁹⁸ Als Forschungsüberblick vgl. z.B. Nielsen et al., 2016; Speck, 2022.

- *Differenzierung*: Die Standards müssen für konkrete Beiträge, Sendungen und Programme differenziert und dabei den besonderen Funktionen, Medien, Themen und Publika angepasst werden.⁹⁹ Zu beachten sind hier vor allem die besonderen Anforderungen an öffentlich-rechtliche Telemedien.¹⁰⁰ Qualitätserwartungen werden in Praxis und Wissenschaft zumeist auf der Ebene der Gattungen definiert. Gattungen wie z.B. Talkshow, Nachrichten, Dokumentation und fiktionale Serie kombinieren Funktion, Medium, Thema und Publikum.¹⁰¹

Schaubild 1: Einordnung der Standards in ein Kommunikationsmodell



8. Aporien der Interpretation des öffentlich-rechtlichen Auftrags

Neben den technischen Fragen der Qualitätsmessung gibt es eine Reihe von Fragen, die das (Spannungs-)Verhältnis der Qualitätsstandards zueinander und die Gesamtsicht betreffen. Sie müssen im öffentlichen Diskurs verhandelt und in der anstaltsinternen Governance entschieden werden. Diese Aporien sollten nicht in die eine oder andere Richtung vollständig

99 Neuberger, 2019, S. 439-440. Dabei ist zu beachten, dass Grenzen zwischen Funktionen (Hybridisierung, z.B. Infotainment, Edutainment) und Medien (Crossmedia-Beziehungen und Konvergenz zwischen Fernsehen, Hörfunk und Telemedien) verschwimmen.

100 z.B. Neuberger, 2020b. Zum demokratieförderlichen Einsatz von Künstlicher Intelligenz vgl. Coeckelbergh, 2024.

101 Im Digitalen haben sich bisher allerdings kaum feste Gattungen herausgebildet (z.B. Püchel und Wellbrock, 2024).

aufgelöst werden, da beide Seiten – mehr oder weniger – berechtigt sind. Vielmehr muss jeweils das richtige Maß gefunden werden.

a) *(Spannungs-)Verhältnisse zwischen Standards*

Zwischen den Qualitätsstandards bestehen unterschiedliche Beziehungen: Teils fördern sie einander, teils behindern sie aber auch ihre Erfüllung.¹⁰² Diese (Spannungs-)Verhältnisse sprechen gegen eine isolierte Betrachtung der Standards und ein Maximierungsgebot: Nicht alles kann gleichzeitig erreicht werden. Zwischen Vielfalt und Relevanz, zwischen Diskursqualität und Gleichheit oder auch zwischen Freiheit auf der einen Seite, Sicherheit und Gleichheit auf der anderen Seite lassen sich solche Spannungen beobachten.¹⁰³ Diese Aporien (*Hidalgo* spricht von „Antinomien“) sind Teil der „Strukturlogik“ der Demokratie und zeigen, „wie fragil das demokratische Gebilde insgesamt ist“.¹⁰⁴ Standards können einander auch voraussetzen. So ist Freiheit eine notwendige Bedingung für Wahrheit und Diskursqualität. Sicherheit kann Freiheit einschränken, aber auch eine notwendige Bedingung für Freiheit sein und zwar dann, wenn ein Gefühl der Sicherheit vor negativen Reaktionen (Chilling-Effekte) für die Bereitschaft notwendig ist, das Recht auf freie Meinungsäußerung wahrzunehmen.¹⁰⁵

b) *Public Value: Gesellschafts- oder Publikumperspektive?*

Wem soll Priorität bei der Aushandlung von Qualität eingeräumt werden: dem gesellschaftlichen Anspruch oder den Publikuserwartungen?¹⁰⁶ Hohe Reichweiten erzielen oft nicht jene Angebote, die als besonders hochwertig gelten. Weder ein Paternalismus, bei dem Expert*innen das Gemeinwohl festlegen, noch die Aggregation von Einzelinteressen (durch Reichweiten-Messung oder Mehrheitsentscheidung) liefert hier eine befriedigende Lösung.¹⁰⁷ Gesellschafts- und Publikumperspektive lassen sich dann am besten zur Deckung bringen, wenn nicht nur das Konsumbedürfnis berücksichtigt wird, sondern auch

102 Neuberger, 2024, S. 32-33. Schon *McQuail* (1992, S. 67) stellte fest, dass es in Fragen der Medienqualität kein geschlossenes, in sich widerspruchsfreies System von Werten gibt.

103 Blum, 2022c, S. 252-253; *Hidalgo*, 2018, S. 39.

104 *Hidalgo*, 2018, S. 35. Diesen Spannungsverhältnissen zwischen unterschiedlichen Ansprüchen der Demokratie ist bisher wenig Beachtung geschenkt worden. Vgl. dazu aber *Bochsler* und *Kriesi*, 2013, S. 89-92; *Engel*, 2001, S. 5-8; *Hidalgo*, 2018, S. 39-40; *Lauth*, 2016. Als Ausdruck eines positiven Freiheitsbegriffs diskutiert *Snyder* das Spannungsverhältnis zwischen Werten, deren Kombinierbarkeit frei und kreativ erprobt werden sollte (*Snyder*, 2024, S. 278-281).

105 Neuberger, 2023c.

106 Widersprüche zwischen den individuellen Präferenzen der Konsument*innen und dem Public Value werden in der Literatur oft hervorgehoben. Sie sind überbrückbar, wenn die Zuschauer*innen als Bürger*innen mit Gemeinsinn adressiert werden, d.h. mit der Bereitschaft, sich für das Gemeinwohl einzusetzen (*Alford und Hughes*, 2008, S. 132; *Moore*, 2019, S. 366-369). Entsprechend wird in *BBC*-Befragungen zur Zahlungsbereitschaft des Publikums (*Collins*, 2007, S. 180-181) zwischen Citizen Value und Consumer Value unterschieden (*Neuberger*, 2011, S. 63-69).

107 Blum, 2023.

der Gemeinsinn der Bürger*innen, also ihre – insgesamt durchaus große – Bereitschaft, die Erfüllung des gesellschaftlichen Auftrags zu unterstützen.

c) Adressat: Massenpublikum oder Zielgruppen?

In welchem Maße sollen differenzierte Publikumserwartungen in den öffentlich-rechtlichen Angeboten erfüllt werden? Es gilt, unterschiedliche Zielgruppen in einer immer stärker individualisierten Gesellschaft zu berücksichtigen. Neben dem Populären, das hohe Reichweiten erzielt und die Bevölkerungsteile zusammenführt („Lagerfeuer“), sind auch spezielle Erwartungen zu berücksichtigen. Minderheiten können besondere Ansprüche geltend machen. Nicht zuletzt ist der Grad der Angebotsdifferenzierung eine Kostenfrage.

d) Raumbezug: Nahe bei den Menschen oder Blick „nach draußen“?

Einerseits erweitern Massenmedien den Beobachtungsradius auf die – anderweitig nicht beobachtbare – Fernwelt. Andererseits besitzt die Nahwelt für das Publikum aufgrund der unmittelbaren Betroffenheit eine große Bedeutung. Auch hier gilt es abzuwägen: Welches Gewicht sollen der Auslands- und Regionalberichterstattung in den öffentlich-rechtlichen Angeboten zugemessen werden? Und wie lassen sich die verschiedenen räumlichen Ebenen verbinden (III.3.)?

e) Quantität und Kosten: Zu viel oder zu wenig?

Das öffentlich-rechtliche Angebot ist über die Jahrzehnte gewachsen, ohne dass dieser Entwicklung ein Gesamtkonzept zu Grunde gelegen hätte. Der wachsende Legitimations- und Kostendruck verlangt nun aber eine nachträgliche Begründung und Anpassung: Wie viel kann und muss in den einzelnen Bereichen angeboten werden? Vorgeschaltet ist die Frage nach der Angebotssystematik (Medien, Funktionen, Sparten, Zielgruppen), um solche Entscheidungen treffen zu können (III.7.b)). Um die angemessenen Proportionen im Gesamtangebot und damit die entsprechende Mittelverteilung zu bestimmen, kommt es auf die Wertigkeit von Angebotskategorien an. Diese Wertigkeit wird entweder wegen mangelnder Auftragsgemäßheit (wie im Fall von Unterhaltungs- und Sportangeboten) oder zu geringer Nutzung bei hohen Kosten (wie im Fall von Kultur- und Bildungsangeboten oder Auslandsberichten) in Frage gestellt, sodass sich auch darin die Aporie zwischen „Qualität und Quote“ spiegelt (III.8.b)).¹⁰⁸

108 Solche Entscheidungen werden aus zwei Gründen erschwert: Die Kategorien können nicht unabhängig bewertet werden, weil sie sich auch gegenseitig stützen können (z.B. Unterhaltung, die anregt, sich näher über ein Thema zu informieren). Außerdem erodieren die Grenzen zwischen den Kategorien. Vor allem im Digitalen entstehen Hybridangebote, die sich der eindeutigen Zuordnung entziehen.

f) *Innovationsgrad: Erwartbar oder abweichend?*

Medien sind sowohl Spiegel als auch Motor der Gesellschaft. In welchem Maße sollen öffentlich-rechtliche Angebote konservierende oder umwälzende Kraft sein? Wie viel Vertrautheit und Verlässlichkeit, wie viel Irritation und Innovation ist im Programm notwendig? Auch dies ist ein dauernder rundfunkpolitischer Streitpunkt. Um kollektives Lernen zu ermöglichen, muss neben dem Etablierten und Eingängigen auch Abweichendes und Herausforderndes seinen Platz haben.¹⁰⁹ Kulturproduktion erfordert das fortlaufende Experimentieren und Erproben neuer Ideen.¹¹⁰

Hier ist auch zu beachten, dass Innovation und Kreativität nicht durch eine standardisierte Qualitätsmessung gefährdet werden dürfen, weil diese Gestaltungsspielräume einengen kann, da sie nur Bekanntes misst. Dies gilt besonders für digitale Angebote, die fortlaufend verbessert werden können, basierend auf Publikums-Feedback und Nutzungsdaten.¹¹¹ Ein geeignetes Umfeld für die Förderung von Innovationen bieten Medialabs und Entwicklungsredaktionen.¹¹² Auch das ARD/ZDF-Jugendangebot *funk* ist ein solches Experimentallabor.¹¹³

g) *Grad der Beteiligung: Journalismus als Beobachter oder Aktivist?*

Journalismus im öffentlich-rechtlichen Rundfunk soll nicht nur neutral berichten und den Diskurs moderieren, sondern auch selbst darin Stellung beziehen. Er soll auch „Faktor“ der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung sein. Dieser Einfluss auf die Meinungsbildung kann unterschiedlich weit reichen – bis hin zu einem aktivistischen („transformativen“, „konstruktiven“) Verständnis von Journalismus, der die Gesellschaft verändern will. Hier stellt sich die Frage nach der Legitimation eines solchen Rollenverständnisses.¹¹⁴ Außerdem ist die Arbeitsteilung mit anderen politischen Akteuren wie Parteien, Verbänden und sozialen Bewegungen zu beachten, deren Aufgabe die Interessenartikulation und -aggregation ist.¹¹⁵

IV. Prozedurale Komponente: Öffentlichkeit und Governance

Im hybriden Gemeinwohlkonzept ist der Auftrag die substanzielle Komponente des Gemeinwohls. Aus dem abstrakt vorgegebenen Auftrag kann aber nicht problemlos seine Verwirklichung deduziert werden. Er bildet nur den normativen Rahmen, innerhalb dessen Interpretation und Konkretisierung ausgehandelt werden müssen und zwar in zwei Diskursarenen: in der rundfunkpolitischen und medienkritischen Öffentlichkeit (III.2.) sowie in

109 Zukunftsrat, 2024, S. 13.

110 Kiefer, 1998.

111 Sehl et al., 2018; Sehl und Cornia, 2021, S. 1469.

112 z.B. Meier et al., 2024.

113 z.B. Stollfuß, 2021, 2024.

114 Brüggemann, 2022.

115 Nielsen, 2017, S. 1258-1259.

der Governance innerhalb der Anstalten,¹¹⁶ an der vor allem die kontrollierenden Gremien und die produzierenden Redaktionen beteiligt sind (III.3.). Auch hier existiert eine Reihe von Spannungsverhältnissen.

1. Aporien des öffentlichen Diskurses

Im öffentlichen Diskurs treffen Akteure aus Recht, Politik, Medienjournalismus, Rundfunkanstalten, Gremien, Publikum und Wissenschaft aufeinander.¹¹⁷ Sie verfolgen jeweils unterschiedliche Interessen und Strategien. Dabei sind sie durch die Logik desjenigen Teilsystems geprägt, in dem sie eine Rolle übernommen haben.¹¹⁸ Daraus ergeben sich Reibungspunkte und Widersprüche.

a) Politische Akteure im öffentlichen Diskurs: Partikulare Interessen oder Gemeinwohl?

Öffentliche Aufmerksamkeit und Anerkennung sind zentrale Voraussetzungen für Erfolg in der Politik. Daher fällt es politischen Akteuren in der Medienpolitik schwerer als in anderen Politikfeldern, von eigenen Interessen abzusehen. Im Fall des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zeigt sich dies etwa am parteipolitischen Einfluss, der über die Mitgliedschaft in Gremien, die dortigen „Freundeskreise“ oder bei Entscheidungen über Staatsverträge geltend gemacht wird.¹¹⁹ Neben der Instrumentalisierung kann auch die grundsätzliche Ablehnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks parteipolitisch motiviert sein. Neben den Parteien sind auch andere organisierte Interessen in den Gremien vertreten. Als Repräsentanten gesellschaftlich relevanter Gruppen sollen sie „Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit“¹²⁰ sein. Doch auch hier stellt sich die Frage, in welchem Maße partikulare Interessen handlungsleitend sind.¹²¹

116 Hier wird das breite Konzept der Media Governance von Puppis (2010) verwendet, das neben der politisch-rechtlichen Fremdregulierung auch die professionelle und (anstalts-)interne Selbstregulierung in Gremien und Redaktionen berücksichtigt, die aufeinander aufbauen und in der Bestimmung des Auftrags zunehmend konkreter werden. Katzenbach (2018, S. 293-303) betont, dass auch rundfunkpolitische Diskurse, in denen Regeln ausgehandelt werden, zur Governance gehören. Eng verwandt sind damit medienkritische (Qualitäts-)Diskurse, in denen die Erfüllung von Regeln überprüft wird.

117 Zu Prozess und Akteuren der Medienpolitik vgl. Puppis, 2023, S. 46-52. Zum Qualitätsdiskurs vgl. Serong, 2015, S. 31-85.

118 Schimank, 2013, S. 41. Zur Bearbeitung solcher Zielkonflikte, die sich aus unterschiedlichen teilsystemischen Perspektiven ergeben, vgl. Nassehi, 2024, S. 104-116.

119 Wolf, 2013, S. 31-32, 34-39. Diese Aporie wird besonders in Fällen deutlich, in denen Personen, die in Skandale verwickelt sind (und damit Gegenstand unabhängiger und kritischer Berichterstattung sein sollten), zugleich als Gremienmitglieder den öffentlich-rechtlichen Rundfunk kontrollieren (z.B. Finger und Knuth, 2022; Willeke, 2024). Auch der „Fall Brender“ im Jahr 2009 hat den parteipolitischen Einfluss deutlich gemacht (z.B. Biedenkopf, 2009).

120 BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 40.

121 z.B. Lilienthal, 2009; Wolf, 2013.

b) Medienjournalismus: Partikulare Interessen oder Gemeinwohl?

Eine ähnliche Frage stellt sich für jene Medienunternehmen, deren Redaktionen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch journalistische Kritik begleiten. Auch hier können Eigeninteressen der Medien ins Spiel kommen, die die neutrale Haltung in der Bewertung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gefährden – zumal in einer ökonomischen Krise, in der privatwirtschaftliche Medien dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk Marktverzerrung vorwerfen.¹²²

c) Rundfunkanstalten im öffentlichen Diskurs: PR oder Transparenz?

Die Erwartung, dass partikulare Interessen den öffentlichen Diskurs bestimmen, veranlasst wiederum die öffentlich-rechtlichen Anstalten zu einer defensiven Haltung („Wagenburgmentalität“). Um wenig Anlass für Kritik zu geben, folgt ihre öffentliche Selbstdarstellung häufig den Regeln von Werbung und Public Relations.¹²³ Diese sprechen dagegen, eigene Schwächen offenkundig zu machen, da nicht mit wohlmeinender, konstruktiver Kritik gerechnet wird.¹²⁴ Wenn jedoch auf allen Seiten die Bereitschaft gering ist, Fragen der öffentlich-rechtlichen Qualität unvoreingenommen zu diskutieren, gerät der öffentliche Diskurs in eine Blockade. Es verbleibt die „Kakophonie der gereizten Äußerungen“.¹²⁵ Im Extremfall (etwa dann, wenn eine Gesellschaft stark polarisiert ist) versuchen alle Beteiligten, die Wirksamkeit ihrer Aussagen strategisch zu optimieren, wodurch Rationalität und Gemeinwohlorientierung auf der Strecke bleiben.¹²⁶

2. Aporien der anstaltsinternen Governance

Weitere Aporien zeigen sich in der anstaltsinternen Governance, d.h. im Verhältnis zwischen den Anstalten (bzw. Redaktionen), ihren Gremien und ihrem Publikum.

122 z.B. Engels, 2005, S. 422-426; Löblich, 2011; Puppis, 2023, S. 50-51.

123 Dieser Vorwurf wurde etwa im Framing-Skandal erhoben (Kara und Spiewak, 2019).

124 Schulz, 2008, S. 25-26.

125 So die pointierte Formulierung von Buhrow (2022).

126 Eine solche – auf Prägnanz, Simplizität und Wirksamkeit ausgerichtete – strategische Kommunikation verträgt sich nicht mit der Komplexität, Vorläufigkeit und Neutralität wissenschaftlicher Befunde. Ergebnisse wissenschaftlicher Studien werden auch im rundfunkpolitischen Diskurs oft selektiv genutzt und nach Interessenlage interpretiert (z.B. Nezik, 2019). Daneben werden skandalisierbare Einzelfälle als Symptom gewertet und unzulässig verallgemeinert („Spitze des Eisbergs“). Partikulare Interessen bleiben häufig hinter einer „Gemeinwohlfassade“ verborgen, die durch ein eigenwilliges Verständnis von Werten wie „Vielfalt“ (Yadlin und Klein-Shagrir, 2024, S. 22), „Ausgewogenheit“, „Unabhängigkeit“, „Demokratie“ und „Freiheit“ errichtet wird (Sasse, 2023).

a) *Gremien und Anstalten: Kontrolle oder Kooperation?*

Um ihrer Kontrollfunktion nachkommen zu können, sollen Gremien unabhängig von den Anstalten sein und Distanz wahren („Chinesische Mauer“).¹²⁷ Zugleich besteht aber die Neigung, die eigene Anstalt zu fördern und zu schützen. Skandale wie beim *rbb* belegen beispielhaft eine zu enge Verflechtung und mangelnde Kontrolle.¹²⁸

b) *Doppelrolle der Gremien: Gesellschaftliche Repräsentation oder Qualitätsmanagement?*

Einerseits vertreten die Gremien die Interessen der Allgemeinheit, andererseits sind sie seit dem dritten Medienänderungsstaatsvertrag auch am Qualitätsmanagement der Anstalten beteiligt.¹²⁹ Die sehr unterschiedlichen Rollen dürften zu einer Überforderung der Gremien führen¹³⁰ – trotz Fort- und Weiterbildung sowie einer Unterstützung durch Geschäftsstellen (§ 31d MStV). Qualitätsstandards zu definieren und ihre Einhaltung zu überprüfen, bedarf wissenschaftlicher und professioneller Expertise. Der *Zukunftsrat* hat einen Medienrat als „Hüter der Auftragsbefolgung“¹³¹ vorgeschlagen, der externe Berichte anfordern kann, öffentliche Empfehlungen geben und sich im Dialog mit der Bevölkerung austauschen soll. Der Entwurf des Reform-Staatsvertrags hat diesen Vorschlag aufgegriffen.¹³²

127 Wolf, 2013, S. 39-40.

128 z.B. Hamann und Schirmer, 2022; Lebert und Schmidt, 2024.

129 Mangelnde Fachkompetenz und Intransparenz seiner Arbeit ist in der Vergangenheit etwa dem *ARD*-Programmbeirat vorgehalten worden (z.B. Niggemeier, 2014). So warf er dem *ARD*-Gesamtprogramm eine zu russlandkritische Berichterstattung vor (ARD-Programmbeirat, 2014), was im Rückblick eine eklatante Fehleinschätzung war (Neuberger und Hohlfeld, 2024).

130 Eine professionellere Programmkritik der Gremien ist immer wieder gefordert worden (z.B. Brosius et al., 2000, S. 439-440; Wolf, 2013, S. 50-52). Auch der *Zukunftsrat* (2024, S. 32-33) empfiehlt einen Ausbau der regelmäßigen und wissenschaftlich fundierten Qualitätsmessung. Hilfreich wäre dafür eine unabhängige Forschungseinrichtung. Ein Vorbild ist das *Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft (fög)* in der Schweiz (z.B. Udris et al., 2020). Einen Anstoß in diese Richtung gab bereits 1994 die „Weizsäcker-Kommission“ in ihrem „Bericht zur Lage des Fernsehens in Deutschland“, in dem sie die Einrichtung einer Stiftung Medientest vorschlug. Sie sollte zu einer „gemeinnützigen Institution laufender Bestandsaufnahmen der Medienentwicklung und einer sie begleitenden Kritik werden“ (Groebel et al., 1995, S. 190).

131 Zukunftsrat, 2024, S. 19. Zusätzlich sollen sich auch der Verwaltungsrat und die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) mit der Auftragsbefolgung befassen (Zukunftsrat, 2024, S. 18, 31-33). Da auch die Gremien dafür zuständig sind, könnte sich daraus ein Kompetenzgerangel mit widersprüchlichen Vorgehensweisen ergeben. Außerdem schlägt der *Zukunftsrat* (2024, S. 31) eine Ex-ante-Bewertung vor: Wenn die KEF feststellt, dass „eine Anstalt ihren Auftrag nicht vollständig erfüllt hat, nimmt sie – im Einzelnen zu gewichtende – Abschlüsse von den Finanzzuweisungen vor“. Sollte jedoch der Grund für die Nichterfüllung ein Mangel an Beitragsmitteln gewesen sein, könnte dies eine Abwärtsspirale in Gang setzen.

132 Rundfunkkommission der Länder, 2024.

c) *Gremien und Publikum: Repräsentation oder direkte Beteiligung?*

Wer soll die Interessen der Gesellschaft gegenüber den Anstalten vertreten: jene, die die gesellschaftlich relevanten Gruppen in den Gremien repräsentieren, oder direkt das Publikum, das ihn durch Rundfunkbeiträge finanziert? Wo liegen Stärken und Schwächen von Repräsentation und Partizipation? Über die Regelung des dritten Medienänderungsstaatsvertrags hinaus, der einen „kontinuierlichen Dialog mit der Bevölkerung, insbesondere über Qualität, Leistung und Fortentwicklung des Angebots“ (§ 31 Abs. 6 MStV) vorsieht, betont der Entwurf des Reform-Staatsvertrags den „Gesellschaftsdialog“, wobei die Ergebnisse einem künftigen Medienrat zur Verfügung gestellt werden sollen.¹³³ Das Internet bietet Potenziale für neue Beteiligungsmodelle, z.B. Publikumsanhörungen.¹³⁴ Zumindest sollte die Arbeit der Gremien transparent sein, um sie verfolgen und kritisieren zu können.

d) *Doppelrolle des Publikums: Mitsprache oder Erziehung?*

In welchem Maße ist das Publikum Subjekt oder Objekt der Rundfunkpolitik? Werden die Publikumsbeteiligten als Bürger*innen, denen Mitsprache eingeräumt wird, oder als Konsument*innen öffentlich-rechtlicher Angebote betrachtet? Diese Doppelrolle führt ebenfalls in eine Aporie: Der Rundfunk soll nach seinem Bildungsauftrag zur Mündigkeit der Bürger*innen beitragen, also erst die notwendigen Voraussetzungen für die Beteiligung schaffen. Wie kann dies gelingen, ohne dass sich die Anstalten dem Vorwurf der Bevormundung (Paternalismus) aussetzen müssen?

e) *Föderalismus: Dezentralität oder Zentralität?*

Die Vielzahl der Länderanstalten führt einerseits zu einer hohen Vielfalt und einem starken Regionalbezug, ist andererseits aber teuer und führt zu Koordinationsmängeln. Der *Zukunftsrat* hat kritisiert, dass es innerhalb der *ARD* „auffällig wenig Instanzen [gibt], die die Aufgabe haben, das Große und Ganze im Blick zu behalten“.¹³⁵ Daher hat er eine zentrale *ARD*-Anstalt vorgeschlagen.¹³⁶ Der Föderalismus erfordert auch rundfunkpolitische Abstimmungsprozesse, weil ein Zwang zum Konsens zwischen den Bundesländern besteht, der aber immer schwerer erreichbar ist, weil Standortpolitik dominiert und die politischen Differenzen zwischen den Ländern wachsen.¹³⁷

133 Rundfunkkommission der Länder, 2024.

134 z.B. Gerlach und Eilders, 2022.

135 Zukunftsrat, 2024, S. 11.

136 Zukunftsrat, 2024, S. 21-25. Zum Vorschlag *eines* öffentlichen Medienhauses vgl. Jarren, 2024, S. 78-80.

137 Buhrow, 2022.

3. Bearbeitung der Aporien

Die genannten Aporien sind vermutlich keine vollständige Liste der Herausforderungen, mit denen sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk konfrontiert sieht. Sie konnten hier nicht ausführlich diskutiert werden. Im Prinzip gibt es drei Lösungsmöglichkeiten für diese Spannungsverhältnisse:¹³⁸ Entweder entscheidet man über die Wichtigkeit der Pole (*Prioritätslösung*, wenn z.B. Information als grundsätzlich wichtiger bewertet wird als Unterhaltung), oder man verteilt die Erfüllung widersprüchlicher Erwartungen auf unterschiedliche Bereiche des Angebots (*Vielfaltslösung*), oder es gelingt eine Vermittlung der Gegensätze in einem Prozess (*Vermittlungslösung*). So benötigt z.B. der Diskurs sowohl Meinungsvielfalt als auch Integration durch Verständigungsbereitschaft, die im besten Fall zu einem Konsens führt. Weiterhin ist zu beachten, dass die Aporien einander beeinflussen, sodass Lösungen nicht unabhängig voneinander gefunden werden können. Der Umgang mit den Aporien ist – dies sollte deutlich geworden sein – eine Daueraufgabe. Der Auftrag muss in spezifischen Kontexten ausgelegt werden, die sich durch den Gesellschafts-, Publikums- und Medienwandel laufend ändern. Streit über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist daher kein Anzeichen für eine Krise, sondern sein Wesen.

V. Fazit

In diesem Beitrag wurde ein hybrides Gemeinwohlkonzept für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland vorgelegt. Der Auftrag als substanzielle Komponente soll Gremien, Redaktionen und Öffentlichkeit eine hinreichend klare Orientierung geben. Innerhalb dieses normativen Rahmens soll der Auftrag in einem rationalen, am Gemeinwohl orientierten Diskurs als prozeduraler Komponente ausgelegt und angepasst werden. Dadurch soll sowohl die Input-Legitimation durch Responsivität als auch die Output-Legitimation durch geeignete Programmleistungen gesichert werden.

1. Substanzielle Gemeinwohl-Komponente

Für die Konkretisierung der substanziellen Gemeinwohl-Komponente wurde der öffentlich-rechtliche Auftrag herangezogen (III.). Er besteht aus unbestimmten Rechtsbegriffen und entbehrt einer klaren Systematik. Außerdem ergibt sich eine Reihe von Aporien in der Interpretation (IV.1.). Hier wurde vorgeschlagen, den Auftrag in sechs Abschnitte zu unterteilen. Die Begriffe des Auftrags wurden geschärft und es wurden konkrete Qualitätsstandards abgeleitet. Dieser Vorschlag ist weitgehend in die „Qualitätsrichtlinie der Rundfunkräte für die ARD-Gemeinschaftsangebote gem. § 31 Abs. 4 MStV“ (Stand: 28.11.2023) eingegangen.¹³⁹

¹³⁸ Neuberger, 2011, S. 19-24.

¹³⁹ ARD, 2023.

Demgegenüber lassen die derzeit von *ARD* und *ZDF* verwendeten Kategorien keine stringente Ableitung vom Auftrag erkennen.

- Die *ARD* unterscheidet acht Wertedimensionen („Teilhabe“, „Unabhängigkeit“, „Qualität“, „Vielfalt“, „Regionalität“, „Innovation“, „Wertschöpfung“, „Verantwortung“), die unter den beiden Oberbegriffen „Gemeinwohl (Public Value)“ vorgestellt werden.¹⁴⁰ In ihrer Selbstverpflichtung verwendet die *ARD* acht Leitlinien („für alle Menschen“, „Vertrauen durch Qualität“, „erste digitale Heimat“, „Menschen im Mittelpunkt“, „immer nah dran“, „gemeinsam wachsen“, „zusammen stärker“, „bewusst im Dialog“).¹⁴¹
- Der *ZDF*-Kompass, der auch in der Selbstverpflichtung verwendet wird, setzt sich aus vier Ebenen zusammen („Nutzung“, „Qualität“, „Wirkung“, „Akzeptanz“), wobei die Ebene „Qualität“ wiederum in „Gesellschaftsrelevanz“, „Vielfaltsdarstellung“, „Branchenwirkung“, Glaubwürdigkeit“, „Programmbewertung“, „Kompetenzzuschreibung“ und „Zugänglichkeit“ unterteilt ist.¹⁴²

Wie mit diesen Kategorien der Auftrag abgedeckt sein soll, lässt sich den Selbstverpflichtungen nicht entnehmen. Der *Zukunftsrat* erwartet aber gerade eine solche Ableitung vom Auftrag sowie die Differenzierung nach Medium und Genre (III.7.b)).¹⁴³ Notwendig ist daher ein fachlich fundierter Diskurs über den Auftrag und seine Erfüllung.

2. Prozedurale Gemeinwohl-Komponente

Was die prozedurale Gemeinwohl-Komponente betrifft, so tauchen hier weitere Aporien im öffentlichen Diskurs (IV.2.) und in der Governance (IV.3.) auf, die durch geeignete Verfahrensregeln gelöst werden müssen. Dafür muss die Rundfunkpolitik Sorge tragen: Im dritten Medienänderungsstaatsvertrag ist die Bedeutung der Gremien aufgewertet worden. Es bestehen allerdings Zweifel daran, dass sie der Doppelaufgabe gerecht werden, sowohl die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten als auch mit Fachexpertise Qualitätsstandards zu bestimmen und ihre Einhaltung zu überprüfen. Der *Zukunftsrat* hat die Einsetzung eines Medienrates vorgeschlagen, um die Aufgaben zu trennen.¹⁴⁴ Der Entwurf des Reform-Staatsvertrags hat diesen Vorschlag in § 26b aufgegriffen. Darüber hinaus fordert der Entwurf sowohl von den Anstalten (§ 26a) als auch vom Medienrat (§ 26b) regelmäßige Berichte zur Auftragerfüllung.¹⁴⁵ Da auch die Gremien mit der Festsetzung von Qualitätsstandards und Verfahren zu ihrer Überprüfung befasst sind (§ 31 Abs. 4), müsste hier die genaue Rollenverteilung im Qualitätsmanagement geklärt werden.

Es gibt also viele Hinweise darauf, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag heute ernster genommen wird als in der Vergangenheit. Flexibilität in einem klaren normativen Rahmen ist dringend notwendig, damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk einen wesentlichen Bei-

140 ARD, 2024a; van Eimeren, 2019, S. 454–455.

141 ARD, 2024b.

142 ZDF, 2023, 2024.

143 Zukunftsrat, 2024, S. 33.

144 Zukunftsrat, 2024, S. 17–18.

145 Rundfunkkommission der Länder, 2024.

trag zur Bewältigung der großen Herausforderungen der Gegenwartsgesellschaft (wie die Digitalisierung und politische Radikalisierung) leisten kann. Für den beabsichtigten „Neuanfang“¹⁴⁶ kann das hier eingeführte hybride Gemeinwohlkonzept den rundfunkpolitischen Akteuren als Wegweiser dienen.

Literatur

- Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130-148. <https://doi.org/10.1177/0275074008314203>
- Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 171-191. <https://doi.org/10.1080/01900690902732731>
- ARD (2023). *Qualitätsrichtlinie der Rundfunkräte für die ARD-Gemeinschaftsangebote gem. § 31 Abs. 4 MStV*. Stand: 28.11.2023. Abgerufen von: <https://www.ard.de/die-ard/Qualitaetsrichtlinie-der-ARD-Rundfunkraete-100.pdf>.
- ARD (2024a). *Unser Beitrag zum Gemeinwohl (Public Value)*. 6.12.2024. Abgerufen von: <https://www.ard.de/die-ard/aufgaben-der-ard/ARD-Unser-Beitrag-zum-Gemeinwohl-Public-Value-100/>.
- ARD (2024b). *Selbstverpflichtung gemäß § 31 (II) MStV. Ausblick 2023/2024*. Abgerufen von: <https://www.ard.de/die-ard/aufgaben-der-ard/ARD-Selbstverpflichtung-2023-Ausblick-100.pdf>.
- ARD-Programmbeirat (2014). *Resümee zur Ukraine-Berichterstattung aus Protokoll 582 (Juni 2014)*.
- Arnold, K. (2009). *Qualitätsjournalismus. Die Zeitung und ihr Publikum*. UVK.
- Assmann, A., & Assmann, J. (2024). *Gemeinsinn. Der sechste, soziale Sinn*. C.H. Beck.
- Bächtiger, A., & Parkinson, J. (2019). *Mapping and measuring deliberation: Towards new deliberative quality*. Oxford University Press.
- Bartsch, A., & Bürgel, C. (2023). Qualität und Public Value von Unterhaltung – Integrations-, Informations-, Vermittlungs- und Schutzfunktionen von Unterhaltungsmedien. In ORF (Hrsg.), *Die Bedeutung öffentlich-rechtlicher Unterhaltung in Zeiten des digitalen Wandels* (S.46-65). ORF.
- Bartsch, A., & Schneider, F. M. (2014). Entertainment and politics revisited: How non-escapist forms of entertainment can stimulate political interest and information seeking. *Journal of Communication*, 64(3), 369-396. <https://doi.org/10.1111/jcom.12095>
- Bartsch, A., Neuberger, C., Stark, B., Karnowski, V., Maurer, M., Pentzold, C., Quandt, T., Quiring, O., & Schemer, C. (2025). Epistemic authority in the digital public sphere. An integrative conceptual framework and research agenda, *Communication Theory*, 25(1), 37-50. <https://doi.org/10.1093/ct/qtae020>
- Baßler, M., & Drügh, H. (2021). *Gegenwartsästhetik*. Konstanz University Press.
- BBC (2004). *Building public value: Renewing the BBC for a digital world*. BBC. Abgerufen von: <http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/policies/pdf/bpv.pdf>.
- BBC (2019). *Editorial Guidelines*. <https://www.bbc.com/editorialguidelines/guidelines>.
- Bengesser, C. (2023). Public value after the news: A lifeworld-based approach to the legitimization of content universality as contribution to society. In M. Puppis & C. Ali (Hrsg.), *Public service media's contribution to society: RIPE@2021* (S.47-68). Nordicom, University of Gothenburg. <https://doi.org/10.48335/9789188855756-3>
- Benington, J. (2011). From private choice to public value? In J. Benington & M. H. Moore (Hrsg.), *Public value: Theory and practice* (S. 31-51). Palgrave Macmillan.

¹⁴⁶ Buhrow, 2022.

- Benington, J., & Moore, M. H. (2011). Public value in complex and changing times. In J. Benington & M. H. Moore (Hrsg.), *Public value: Theory and practice* (S. 1-30). Macmillan Education UK. https://doi.org/10.1007/978-0-230-36431-8_1
- Benkler, Y., Faris, R., & Roberts, H. (2018). *Network propaganda: Manipulation, disinformation, and radicalization in American politics*. Oxford University Press.
- Biedenkopf, K. (2009, 13. Dezember). Die Macht und das ZDF. Die Causa Brender ist eine überfällige Debatte über politischen Einfluss auf Journalisten. Ein Fall für das Bundesverfassungsgericht. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, Nr. 50, S. 13.
- Blum, C. (2013). Eine integrative Theorie des Gemeinwohls. *Politische Vierteljahresschrift*, 54(4), 662-685. <https://doi.org/10.5771/0032-3470-2013-4-662>
- Blum, C. (2015). *Die Bestimmung des Gemeinwohls*. De Gruyter.
- Blum, C. (2022a). Substanzialistische Gemeinwohlkonzeptionen. In C. Hiebaum (Hrsg.), *Handbuch Gemeinwohl* (S. 213-228). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21085-4_18
- Blum, C. (2022b). Prozeduralistische Gemeinwohlkonzeptionen. In C. Hiebaum (Hrsg.), *Handbuch Gemeinwohl* (S. 229-242). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21085-4_19
- Blum, C. (2022c). Hybride Gemeinwohlkonzeptionen. In C. Hiebaum (Hrsg.), *Handbuch Gemeinwohl* (S. 243-257). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21085-4_20
- Blum, C. (2023). Wessen Wohl ist denn nun das Gemeinwohl? Eine späte Antwort auf Claus Offe. *Leviathan*, 51(1), 3-29. <https://doi.org/10.5771/0340-0425-2023-1-3>
- Bochsler, D., & Kriesi, H. (2013). Varieties of democracy. In H. Kriesi, D. Bochsler, J. Matthes, S. Lavenex, M. Bühlmann, & F. Esser (Hrsg.), *Democracy in the age of globalization and media-tization* (S. 69-102). Palgrave Macmillan.
- Boehm, O. (2022). *Radikaler Universalismus. Jenseits von Identität*. Propyläen.
- Branahl, U. (2019). *Medienrecht. Eine Einführung* (8. Aufl.). Springer VS.
- Brosius, H.-B., Rössler, P., & Schulte zur Hausen, C. (2000). Zur Qualität der Medienkontrolle: Ergebnisse einer Befragung deutscher Rundfunk- und Medienräte. *Publizistik*, 45(1), 417-441. <https://doi.org/10.1007/s11616-000-0141-4>
- Brüggemann, M. (2022). Plädoyer für eine bescheidene Weltverbesserung. Transformativer Journalismus und transformative Kommunikationswissenschaft. *Communicatio Socialis*, 55(2), 176-183.
- Bruns, A. (2019). *Are filter bubbles real?* Polity Press.
- Buhrow, T. (2022, 2. November). „Wir müssen die große Reform wagen, jetzt“. Die Öffentlich-Rechtlichen. *faz.net*. Abgerufen von: <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/ard-und-zdf-tom-buh-row-schlaegt-eine-grundsatzreform-vor-18432251.html?service=printPreview>.
- Bullinger, M. (1999). *Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks*. Bertelsmann Stiftung.
- Carlson, M. (2016). Metajournalistic discourse and the meanings of journalism: Definitional control, boundary work, and legitimation. *Communication Theory*, 26(4), 349-368. <https://doi.org/10.1111/cont.12088>
- Christians, C. G., Glasser, T. L., McQuail, D., Nordenstreng, K., & White, R. A. (2009). *Normative theories of the media: Journalism in democratic societies*. University of Illinois Press.
- Christl, R., & Süßenbacher, D. (Hrsg.) (2010). *Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Europa. ORF, BBC, ARD & Co auf der Suche nach dem Public Value*. Falter.
- Coeckelbergh, M. (2024). *Why AI undermines democracy and what to do about it*. Polity.
- Collins, R. (2007). The BBC and „public value“. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 55(2), 164-184. <https://doi.org/10.5771/1615-634x-2007--164>
- Curran, J. (2010). Democratic value of entertainment: A reappraisal. *Media & Journalism*, 9(2), 69-85.
- Czepek, A. (2023). Pressefreiheit – Hindernisse und Grenzen. In K. Meier & C. Neuberger (Hrsg.), *Journalismusforschung. Stand und Perspektiven* (3. Aufl.) (S. 29-59). Nomos.
- Dehm, U., Storll, D., & Beeske, S. (2005). Die Erlebnisqualität von Fernsehsendungen. Eine Anwendung der TV-Erlebnisfaktoren. *Media Perspektiven*, (2), 50-60.

- Detjen, J. (2009). *Die Werteordnung des Grundgesetzes*. VS.
- Deutscher Presserat (2024). *Pressekodex*. Fassung vom 18. September 2024. Abgerufen von: <https://www.presserat.de/pressekodex.html>.
- Di Fabio, U. (2004, 9. Januar). Grundrechte als Werteordnung. *Juristen-Zeitung* 59(1), 1-8. Abgerufen von: <https://www.jstor.org/stable/20827102>.
- Dolata, U. (2019). Plattform-Regulierung. Koordination von Märkten und Kuratierung von Sozialität im Internet. *Berliner Journal für Soziologie*, 69(3), 179-206. <https://doi.org/10.1007/s11609-020-00403-9>
- Donders, K. (2011). The public value test: A reasoned response or panic reaction? In K. Donders & H. Moe (Hrsg.), *Exporting the public value test: The regulation of public broadcasters' new media services across Europe* (S. 29-37). Nordicom.
- Donders, K. (2021). *Public service media in Europe*. Routledge.
- Donders, K., & Moe, H. (Hrsg.) (2011). *Exporting the public value test: The regulation of public broadcasters' new media services across Europe*. Nordicom.
- Donges, P., & Jarren, O. (2022). *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung* (5. Aufl.). Springer VS.
- Dörr, D., Holznagel, B., & Picot, A. (2016). *Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud*. Peter Lang.
- Eickelkamp, A. (2011). *Der Nutzwertjournalismus. Herkunft, Funktionalität und Praxis eines Journalismustyps*. von Halem.
- Engel, C. (2000). *Gemeinschaftsgüter: Recht, Politik und Ökonomie*. Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter (= Preprints, 2000/16).
- Engels, K. (2005). Medienkritik aus Akteursperspektive – Strukturen und Netzwerke der Medienberichterstattung in Printmedien. In R. Weiß (Hrsg.), *Zur Kritik der Medienkritik. Wie Zeitungen das Fernsehen beobachten* (S. 497-522). Vistas.
- Esau, K. (2022). *Kommunikationsformen und Deliberationsdynamik. Eine relationale Inhalts- und Sequenzanalyse politischer Online-Diskussionen auf Beteiligungsplattformen*. Nomos.
- Esser, F., & Neuberger, C. (2019). Realizing the democratic functions of journalism in the digital age: New alliances and a return to old values. *Journalism*, 20(1), 194-197. <https://doi.org/10.1177/1464884918807067>
- Esser, H. (2001). *Soziologie. Spezielle Grundlagen. Bd. 6: Sinn und Kultur*. Campus.
- Fengler, S., Eberwein, T., & Karmasin, M. (Hrsg.) (2021). *Global handbook of media accountability*. Routledge.
- Ferree, M. M., Gamson, W. A., Gerhards, J., & Rucht, D. (2002). Four models of the public sphere in modern democracies. *Theory and Society*, 31(3), 289-324. <https://doi.org/10.1023/A:1016284431021>
- Finger, E., & Knuth H. (2022, 10. Februar). Skurriler Auftritt. Der Kleriker Lorenz Wolf äußert sich im Rundfunkrat des BR zum Missbrauchsskandal. *Die Zeit*, Nr. 7, S. 26.
- Fuchs, D. (2002). Gemeinwohl und Demokratieprinzip. In G. Schuppert & F. Neidhardt (Hrsg.), *Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz* (S. 87-106). WZB (= WZB-Jahrbuch 2002).
- Gay, P. (2008). *Die Moderne. Eine Geschichte des Aufbruchs*. S. Fischer.
- Gerlach, F., & Eilders, C. (Hrsg.) (2022). *#meinfernsehen 2021. Bürgerbeteiligung: Wahrnehmungen, Erwartungen und Vorschläge zur Zukunft öffentlich-rechtlicher Medienangebote*. Nomos.
- Gransow, C. (2018). *Public Value-Konzepte im öffentlichen Rundfunk*. Springer VS.
- Groebl, J., Hoffmann-Riem, W., Köcher, R., Lange, B.-P., Mahrenholz, E. G., Mestmäcker, E.-J., Scheithauer, I., & Schneider, N. (1995). *Bericht zur Lage des Fernsehens für den Präsidenten der Bundesrepublik Deutschland*. Bertelsmann Stiftung.
- Habermas, J. (2008). Hat die Demokratie noch eine epistemische Dimension? Empirische Forschung und normative Theorie. In J. Habermas, *Ach, Europa* (S. 138-191). Suhrkamp.

- Hain, K.-E. (2008). Rundfunkfreiheit als „dienende Freiheit“ – ein Relikt? In Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier, Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier (Hrsg.), 48. *Bitburger Gespräche zum Thema „Die duale Organisation (Struktur) des Rundfunks in Deutschland – ein Auslaufmodell?“* (S. 21-35). C. H. Beck.
- Hamann, G., & Schirmer, S. (2022, 1. September). Wer kontrolliert die ARD-Könige? Die Geschichte eines Systems voller Laien, das dringend ein paar Profis braucht. *Die Zeit*, Nr. 36, S. 22.
- Hank, R. (2017). *Lob der Macht*. Klett-Cotta.
- Hasebrink, U. (2007). „Public Value“: Leitbegriff oder Nebelkerze in der Diskussion um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk? *Rundfunk und Geschichte. Mitteilungen des Studienkreises Rundfunk und Geschichte*, 33(1-2), 38-42.
- Hasebrink, U. (2018). Public Value als Diskurs. In K. Mitschka & K. Unterberger (Hrsg.), *Public Open Space* (S. 242-246). ORF.
- Held, T. (2008). *Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten – Eine Untersuchung des verfassungsrechtlich geprägten und einfachgesetzlich ausgestalteten Funktionsauftrags öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Hinblick auf Internet-Dienste*. Nomos.
- Held, T. (2011). Nach dem Beihilfekompromiss: Der rechtliche Rahmen für Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. In H. Gundlach (Hrsg.), *Public Value in der Digital- und Internetökonomie* (S. 2545). Köln: Herbert von Halem.
- Hidalgo, O. (2018). Von den Antinomien zu den Strukturdefekten der Demokratie: Eine theoretische Analyse mit einem Ausblick auf das politische Problem der Nachhaltigkeit. In T. Mannewitz (Hrsg.), *Die Demokratie und ihre Defekte: Analysen und Reformvorschläge* (S. 33-55). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20848-6_3
- Hillje, J. (2019). *Plattform Europa*. Dietz.
- Holznagel, B. (1999). *Der spezifische Funktionsauftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF). Bedeutung, Anforderungen und Unverzichtbarkeit unter Berücksichtigung der Digitalisierung, der europäischen Einigung und der Globalisierung der Informationsgesellschaft*. ZDF.
- Jandura, O., Kösters, R., & Wilms, L. (2018). Mediales Repräsentationsgefühl in der Bevölkerung. Analyse nach politisch-kommunikativen Milieus. *Media Perspektiven*, (3), 118-127.
- Jarren, O. (2020). Gesellschaftliche Vermittlung und die Vermittlungsleistungen der publizistischen Medien. In O. Jarren & C. Neuberger (Hrsg.), *Gesellschaftliche Vermittlung in der Krise* (S. 51-91). Nomos.
- Jarren, O. (2024). Der öffentliche Rundfunk als ein öffentliches Medienhaus – Über die Risiken einer „Reform“ des öffentlichen Rundfunks im digitalen Transformationsprozess. In Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik & Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier (Hrsg.), *Bitburger Gespräche. Jahrbuch 2024* (S. 63-83). C.H. Beck.
- Kara, S., & Spiwak, M. (2019, 28. Februar). Die einen sagen „Schmusekatze“, die anderen „Raubtier“: Über „Framing“ wird gestritten, als gehe es um Voodoo mit Wörtern. Aber wie viel Wissenschaft steckt in dieser Technik zur Manipulation? *Die Zeit*, Nr. 10, S. 31.
- Katsirea, I. (2011). The three-step test: Three steps forwards or backwards for public service broadcasting in Germany? In K. Donders & H. Moe (Hrsg.), *Exporting the public value test: The regulation of public broadcasters' new media services across Europe* (S. 59-67). Nordicom.
- Katzenbach, C. (2018). *Die Regeln digitaler Kommunikation. Governance zwischen Norm, Diskurs und Technik*. Springer VS.
- Kaube, J. (2007). Kulturelle Allesfresser: Der Mehrheitsgeschmack einer Minderheit. In J. Kaube, *Otto Normalabweicher. Der Aufstieg der Minderheiten* (S. 64-81). zu Klampen.
- Kiefer, M. L. (1998). Die ökonomischen Zwangsjacken der Kultur. Wirtschaftliche Bedingungen der Kulturproduktion und -distribution durch Massenmedien. In U. Saxer (Hrsg.), *Medien-Kulturkommunikation* (S. 97-114). Westdeutscher Verlag.

- Kovach, B., & Rosenstiel, T. (2021). *The elements of journalism. What newspeople should know and the public should expect* (4. Aufl.). Crown.
- Langenbacher, W. R. (1990). Braucht eine demokratische Gesellschaft öffentlichen Rundfunk? *Media Perspektiven*, (11), 699-716.
- Lauth, H.-J. (2016). The internal relationships of the dimensions of democracy: The relevance of trade-offs for measuring the quality of democracy. *International Political Science Review*, 37(5), 606-617. <https://doi.org/10.1177/0192512116667630>
- Lebert, S., & Schmidt, T. E. (2024, 26. September). Die Intendantin. Patricia Schlesinger verlor vor zwei Jahren nach einem beispiellosen Skandal ihren Job als Chefin des RBB. Zu Recht? *Die Zeit*, Nr. 41, S. 43-44.
- Lilienthal, V. (Hrsg.) (2009). *Professionalisierung der Medienaufsicht. Neue Aufgaben für Rundfunkräte – Die Gremiendebatte in epd medien*. VS.
- Löblich, M. (2011). Frames in der medienpolitischen Öffentlichkeit. Die Presseberichterstattung über den 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag. *Publizistik*, 56(4), 423-439. <https://doi.org/10.1007/s11616-011-0129-2>
- Loecherbach, F., Moeller, J., Trilling, D., & van Atteveldt, W. (2020). The unified framework of media diversity: A systematic literature review. *Digital Journalism*, 8(5), 605-642. <https://doi.org/10.1080/021670811.2020.1764374>
- Maier, M., Retzbach, J., Glogger, I., & Stengel, K. (2018). *Nachrichtenwerttheorie* (2. Aufl.). Nomos.
- Martinsen, R. (2009). Öffentlichkeit in der „Mediendemokratie“ aus der Perspektive konkurrierender Demokratietheorien. In F. Marcinkowski & B. Pfetsch (Hrsg.), *Politik in der Mediendemokratie* (S. 37-69). VS.
- Mayntz, R. (2002). Wohlfahrtsökonomische und systemtheoretische Ansätze zur Bestimmung von Gemeinwohl. In H. Münkler & K. Fischer (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn* (S. 111-126). Akademie Verlag (= Forschungsberichte der Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 2).
- Mazzucato, M., Conway, R., Mazzoli, E. M., Knoll, E., & Albala, S. (2020). *Creating and measuring dynamic public value at the BBC*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. Abgerufen von: https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/final-bbc-report-6_jan.pdf.
- McQuail, D. (1992). *Media performance: Mass communication and the public interest*. Sage.
- Meier, K., García-Avilés, J. A., & Kaltenbrunner, A. (2024). *Innovations in journalism: Comparative research in five European countries*. Routledge.
- Mohr, I., & Schiller, D. (2021). Nachhaltigkeit und gesellschaftliche Verantwortung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. *Media Perspektiven*, (1), 2-16.
- Moore, M. H. (2019). Reflections on the public value project. In Lindgreen, A., Koenig-Lewis, N., Kitchener, M., Brewer, J. D., Moore, M. H., & Meynhardt, T. (Hrsg.), *Public value: Deepening, enriching, and broadening the theory and practice* (S. 351-371). Routledge.
- Müller, J.-W. (2021). *Freiheit, Gleichheit, Ungewissheit. Wie schafft man Demokratie?* Suhrkamp.
- Münkler, H. & Fischer, K. (2002). Einleitung: Gemeinwohl-Konkretisierungen und Gemeinsinn-Erwartungen im Recht. In Münkler, H. & Fischer, K. (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen* (S. 9-23). Akademie Verlag (= Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 3).
- Napoli, P. M. (1999). Deconstructing the diversity principle. *Journal of Communication*, 49(4), 7-34. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1999.tb02815.x>
- Nassehi, A. (2024). *Kritik der großen Geste. Anders über gesellschaftliche Transformation nachdenken*. C. H. Beck.

- Neuberger, C. (2011). *Definition und Messung publizistischer Qualität im Internet: Herausforderungen des Drei-Stufen-Tests*. Vistas.
- Neuberger, C. (2017). Journalistische Objektivität. Vorschlag für einen pragmatischen Theorierahmen. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 65(2), 406-431. <http://dx.doi.org/10.5771/1615-634X-2017-2-406>
- Neuberger, C. (2018a). *Was erwartet die Gesellschaft vom Internet – und was erhält sie? Ein normativer Kompass für Gestaltung und Regulierung*. Konrad-Adenauer-Stiftung. Abgerufen von: https://www.kas.de/wf/doc/kas_52160-544-1-30.pdf?180419114345.
- Neuberger, C. (2018b). Teil I: Kommunikationswissenschaftliche Analyse der Meinungsbildung, Meinungsmacht und Vielfalt im Internet. In F. Lobigs & C. Neuberger, *Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen. Neue Machtverhältnisse trotz expandierender Internet-Geschäfte der traditionellen Massenmedien-Konzerne*. Gutachten für die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) (S. 17-118). Vistas.
- Neuberger, C. (2018c). Evidenzbasiertes Medienrecht – Zum (möglichen) Beitrag der Kommunikationswissenschaft. In K. v. Lewinski (Hrsg.), *Immersiver Journalismus – Technik, Wirkung, Regulierung* (S. 61-80). transcript.
- Neuberger, C. (2019). Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Qualitätsdiskurs. *Media Perspektiven*, (10), 434-443.
- Neuberger, C. (2020a). *Funktionale und defekte Öffentlichkeit in der Demokratie – Analyse und Anwendung am Beispiel der Schweiz*. Wissenschaftliche Studie im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation BAKOM, Abteilung Medien. Abgerufen von: <https://www.bakom.admin.ch/>.
- Neuberger, C. (2020b). Journalismus und digitaler Wandel: Krise und Neukonzeption journalistischer Vermittlung. In O. Jarren & C. Neuberger (Hrsg.), *Gesellschaftliche Vermittlung in der Krise: Medien und Plattformen als Intermediäre* (S. 119-154). Nomos.
- Neuberger, C. (2022a). Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Plattformen: Programmatik, Prinzip, Praxis, Projekt. In F. Gerlach & C. Eilders (Hrsg.), *#meinfernsehen 2021. Bürgerbeteiligung: Wahrnehmungen, Erwartungen und Vorschläge zur Zukunft öffentlich-rechtlicher Medienangebote* (S. 95-112). Nomos.
- Neuberger, C. (2022b). Digitale Öffentlichkeit und liberale Demokratie. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 72(10-11), 18-25.
- Neuberger, C. (2022c). Die digitale Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Auftrags: Eine kommunikationswissenschaftliche Perspektive. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 66(3), 157-164.
- Neuberger, C. (2023a). *Ausgezeichnet, ausgehandelt, ausgerechnet: Wie wir zu maßvollen Urteilen über Medien gelangen*. Überarbeitete Fassung des Eröffnungsvortrags auf dem Kongress „Medienqualität? ausgezeichnet – ausgehandelt – ausgerechnet“. Grimme-Forschungskolleg an der Universität zu Köln, Köln, 22. September 2022. Abgerufen von: https://kongress.grimme-forschungskolleg.de/wp/wp-content/uploads/2023/01/2023_A_Wie-wir-zu-massvollen-Urteilen-u%CC%88ber-Medien-gelangen_Neuberger.pdf.
- Neuberger, C. (2023b). Mehr als eine Verlegenheits- und Verteidigungsformel: Medienvielfalt und ihre Grenzen. *MedienWirtschaft* 20(1), 7-11. <https://doi.org/10.15358/1613-0669-2023-1>
- Neuberger, C. (2023c). Sicherheit und Freiheit in der digitalen Öffentlichkeit. In N. J. Saam & H. Bielefeldt (Hrsg.), *Die Idee der Freiheit und ihre Semantiken. Zum Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit* (S. 297-308). transcript.
- Neuberger, C. (2024). Werte als Maßstab der liberal-demokratischen Öffentlichkeit. In M. Prinzing, J. Seethaler, M. Eisengger, & P. Ettinger (Hrsg.), *Regulierung, Governance und Medienethik in der digitalen Gesellschaft* (S. 23-43). Springer VS.

- Neuberger, C., Bartsch, A., Fröhlich, R., Hanitzsch, T., Reinemann, C., & Schindler, J. (2023). The digital transformation of knowledge order: A model for the analysis of the epistemic crisis. *Annals of the International Communication Association*, 47(2), 180-201. <https://doi.org/10.1080/23808985.2023.2169950>
- Neuberger, C., & Hohlfeld, R. (2024). Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine in den deutschen Medien: Kritik des Maßstabs „ausgewogene Bewertung“ in Inhaltsanalysen. *Publizistik*, 69(4), 455-493. <https://doi.org/10.1007/s11616-024-00867-2>
- Nezik, A.-K. (2019, 26. September). Wer vertraut ARD und ZDF? Eine Studie belegt angeblich, dass die Öffentlich-Rechtlichen vor allem für ein linkes Publikum senden. Stimmt das? *Die Zeit*, Nr. 40, S. 30.
- Nielsen, R. K. (2017). The one thing journalism just might do for democracy: Counterfactual idealism, liberal optimism, democratic realism. *Journalism Studies*, 18(10), 1251-1262. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2017.1338152>
- Nielsen, R. K., Fletcher, R., Sehl, A., & Levy, D. (2016). *Analysis of the relation between and impact of public service media and private media*. The Reuters Institute for Study of Journalism, University of Oxford.
- Niggemeier, S. (2014, 19. November). Die heimlichen Fernsehkritiker. *Krautreporter*. Abgerufen von: <https://krautreporter.de/aus-dem-archiv/144-die-heimlichen-fernsehkritiker>.
- Noelle-Neumann, E. (2001). *Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut* (6. Aufl.). Langen Müller.
- Oliver, M. B., Raney, A. A., Bartsch, A., Janicke-Bowles, S., Appel, M., & Dale, K. (2021). Model of inspiring media. *Journal of Media Psychology*, 33(4), 191-201. <https://doi.org/10.1027/1864-1105/a000305>
- Oliver, M. B., Raney, A. A., Slater, M. D., Appel, M., Hartmann, T., Bartsch, A., Schneider, F. M., Janicke-Bowles, S. H., Krämer, N., Mares, M.-L., Vorderer, P., Rieger, D., Dale, K. R., & Das, E. (2018). Self-transcendent media experiences: Taking meaningful media to a higher level. *Journal of Communication*, 68(2), 380-389. <https://doi.org/10.1093/joc/jqx020>
- Palokangas, T. (2008). The public service entertainment mission: From historic periphery to contemporary core. In J. Bardoel & G. F. Lowe (Hrsg.), *From public service broadcasting to public service media* (S. 119-132). Nordicom.
- Porlezza, C. (2014). *Gefährdete journalistische Unabhängigkeit. Zum wachsenden Einfluss von Werbung auf redaktionelle Inhalte*. UVK.
- Püchel, L., & Wellbrock, C.-M. (2024). Examining the digital renewal of news communication: A categorization of presentation modes in digital journalism. *New Media & Society*, 26(2), 642-673. <https://doi.org/10.1177/14614448211059488>
- Puppis, M. (2010). Media governance: A new concept for the analysis of media policy and regulation. *Communication, Culture & Critique*, 3(2), 134-149. <https://doi.org/10.1111/j.1753-9137.2010.01063.x>
- Puppis, M. (2023). *Medienpolitik. Grundlagen für Wissenschaft und Praxis* (3. Aufl.). Narr, UTB.
- Reckwitz, A. (2017). *Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne*. Suhrkamp.
- Reinemann, C., & Zieringer, L. (2021). *Meinungsmachtkontrolle und Vielfaltsmonitoring im digitalen Zeitalter. Eine kritische Reflexion der Begriffe, Annahmen, Indikatoren und Verfahren von Medienstaatsvertrag, Konzentrationskontrolle und Medienvielfaltsmonitoring*. Working Paper. München: bidt – Bayerisches Forschungsinstitut für Digitale Transformation.
- Rieger, D., & Klimmt, C. (2019). The daily dose of digital inspiration: A multi-method exploration of meaningful communication in social media. *New Media & Society*, 21(1), 97-118. <https://doi.org/10.1177/1461444818788323>

- Rundfunkkommission der Länder (2024). *Diskussionsentwurf der Rundfunkkommission für einen „Staatsvertrag zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag)“*. Stand: 26.9.2024. Abgerufen von: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/ReformStV/ENTWURF_Synopse_ReformStV_Anhoerungsfassung_09-26-2024_ofin26.pdf.
- Sasse, S. (2023). *Verkehrungen ins Gegenteil. Über Subversion als Machttechnik*. Matthes & Seitz.
- Scannell, P. (1989). Public service broadcasting and modern public life. *Media, Culture and Society*, 11(2), 135-166. <https://doi.org/10.1177/016344389011002002>
- Schatz, H., & Schulz, W. (1992). Qualität von Fernsehprogrammen. Kriterien und Methoden zur Beurteilung von Programmqualität im dualen Fernsehsystem. *Media Perspektiven* (11), 690-712.
- Schimank, U. (2013). *Gesellschaft*. transcript.
- Schulz, W. (2008). *Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung. Vorschläge zu Verfahren und Organisation des „Drei-Stufen-Tests“ zur Selbstkonkretisierung des Funktionsauftrags öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten*. Kurzstudie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Abgerufen von: http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/FES080310WS_Drei_Stufen.pdf.
- Sehl, A., & Cornia, A. (2021). How do public service media innovate? An analysis of product development by European PSM. *Journalism Studies*, 22(11), 1469-1486. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2021.1937675>
- Sehl, A., Cornia, A., & Nielsen, R. K. (2018). *Public service news and social media*. Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford.
- Serong, J. (2015). *Das Publikum der Öffentlichkeit*. UVK.
- Snyder, T. (2024). *Über Freiheit*. C.H. Beck.
- Speck, D. (2022). Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und demokratische Qualität in Europa. Ergebnisse der EBU-Studie Public Service Media and Democracy. *Media Perspektiven*, (5), 265-276.
- SRF (Schweizer Radio und Fernsehen) (2024). *Publizistische Leitlinien*. Version: 2024.1.4. 11.12.2024. Abgerufen von: <https://publizistische-leitlinien.srf.ch>.
- Stark, B., Magin, M., & Jürgens, P. (2021). Maßlos überschätzt. Ein Überblick über theoretische Annahmen und empirische Befunde zu Filterblasen und Echokammern. In M. Eisenegger, R. Blum, P. Ettinger, & M. Prinzing (Hrsg.), *Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit* (S. 293-311). Springer VS.
- Stollfuß, S. (2021). The platformisation of public service broadcasting in Germany: The network 'funk' and the case of Druck/Skam Germany. *Critical Studies in Television*, 16(2), 126-144. <https://doi.org/10.1177/1749602021996536>
- Stollfuß, S. (2024). Platformization as a structural dimension for public service media in Germany: The funk content network and the new interstate media treaty. *Television & New Media*, 25(2), 185-203. <https://doi.org/10.1177/15274764221138248>
- Udris, L., Eisenegger, M., Vogler, D., Schneider, J., & Häuptli, A. (2020). Mapping and explaining media quality: Insights from Switzerland's multilingual media system. *Media and Communication*, 8(3), 258-269. <https://doi.org/10.17645/mac.v8i3.3140>
- van Dijk, J., Poell, T., & de Waal, M. (2018). *The platform society: Public values in a connective world*. Oxford University Press.
- van Dijk, J. (2020). *The digital divide*. Polity Press.
- van Eimeren, B. (2019). EBU Core Values and ARD-Wertesystem. *Media Perspektiven*, (10), 452-462.
- von Rimscha, B., & Siegert, G. (2011). Unterhaltungsqualität und Public Value. In M. Karmasin, D. Süssenbacher, & N. Gonser (Hrsg.), *Public Value. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich* (S. 141-153). Springer VS.
- Vowe, G. (1999). Medienpolitik zwischen Freiheit, Gleichheit und Sicherheit. *Publizistik* 44(1), 395-415. <https://doi.org/10.1007/BF03654052>
- Wessler, H. (2018). *Habermas and the media*. Polity.

- Wessler, H., & Rinke, E. M. (2024). Journalismus und Politik. In M. Löffelholz & L. Rothenberger (Hrsg.), *Handbuch Journalismustheorien* (S. 717-728). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-32153-6_49-1
- Willeke, S. (2024, 8. Februar). Die Unbeirrbar. Die Ministerpräsidentin Manuela Schwesig wollte billiges Gas aus Russland holen, ließ eine fragwürdige Klimastiftung gründen und wurde dafür heftig kritisiert. Wie hat sie sich trotzdem im Amt gehalten? *Die Zeit*, Nr. 7, S. 6-7.
- Windgasse, T., & Maifeld, R. (2019). Was ist eigentlich Information, Beratung, Bildung, Kultur und Unterhaltung? Eine qualitative Studie zum Begriffsverständnis. *Media Perspektiven*, (12), 556-562.
- Woldt, R. (2011). Öffentlich-rechtliche Onlineangebote: Keine Gefahr für den Wettbewerb. Erkenntnisse aus den Marktgutachten im Rahmen des Drei-Stufen-Tests. *Media Perspektiven*, (2), 66-79.
- Wolf, F. (2013). *Im öffentlichen Auftrag. Selbstverständnis der Rundfunkgremien, politische Praxis und Reformvorschläge*. Otto Brenner Stiftung.
- Woolley, S. C., & Howard, P. N. (2019). *Computational propaganda: Political parties, politicians, and political manipulation on social media*. Oxford University Press.
- Yadlin, A., & Klein-Shagrir, O. (2024). On political interests and self-serving diversity: How state policymakers envision public service media. *The Communication Review*, 1-29. <https://doi.org/10.1080/10714421.2024.2412396>
- ZDF (2023). *Ein ZDF für alle. Selbstverpflichtungserklärung 2023/2024*. 30. Juni 2023. Abgerufen von: <https://kurz.zdf.de/sve2324/>.
- ZDF (2024). *Ein Kompass für Qualität im ZDF*. 18.3.2024. Abgerufen von: <https://www.zdf.de/zdfunteehmen/medienforschung-104.html>.
- Zillien, N., & Haufs-Brusberg, M. (2014). *Wissenskluft und Digital Divide*. Nomos.
- Zukunftsrat (2024). *Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*. Januar 2024. Abgerufen von: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR_Bericht_18.1.2024.pdf.

Was können Ergebnisse der Publikumsforschung über den Public Value öffentlich-rechtlicher Medien aussagen?

Prof. Dr. Uwe Hasebrink* / Dr. Jan-Hinrik Schmidt**

I. Einleitung	224	
II. Formen der Publikumsbeteiligung	226	
III. Konzeptioneller Rahmen für die publikumsbezogene Bestimmung von Public Value	228	
1. Indikatoren auf der Ebene von Medienkontakten	228	a) Fragestellung und empirische Grundlage
2. Indikatoren auf der Ebene der Nutzungsmotivation	229	b) Befunde und Diskussion
3. Indikatoren auf der Ebene der Wirkungen	230	2. Integrationsfunktion von Public Service-Medien
IV. Befunde zum Public Value öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Publikums- perspektive	231	a) Fragestellung und empirische Grundlage
1. Informationsfunktion im intermedialen Vergleich	232	b) Befunde und Diskussion
		V. Fazit und Diskussion

Abstract

Der Artikel diskutiert den möglichen Beitrag der Publikumsforschung zur Bestimmung des Public Value öffentlich-rechtlicher Medienanbieter. Ausgangspunkt ist die These, dass Public Value, verstanden als die Erfüllung gesellschaftlich gewünschter kommunikativer Funktionen, notwendig einer Einbeziehung der Publikumperspektive bedarf; nur so lässt sich ermitteln, ob von den im Rahmen der gegebenen technischen und organisatorischen Medienstrukturen verfügbar gemachten Angeboten in einer Weise Gebrauch gemacht wird, dass die gewünschten kommunikativen Funktionen auch tatsächlich erfüllt werden. Im ersten Schritt wird die Publikumsforschung in den Kanon alternativer Möglichkeiten, das Publikum in die Bestimmung von Public Value einzubeziehen, eingeordnet. Im zweiten Schritt wird dann ein konzeptioneller Rahmen für Publikumsuntersuchungen vorgeschlagen, der es erleichtern soll, die Fülle einschlägiger Befunde zu bündeln und zu belastbaren Aussagen zu verdichten, die im Diskurs über den Public Value bzw. die Auftragererfüllung

* Der Verfasser ist emeritierter Professor für Empirische Kommunikationswissenschaft der Universität Hamburg und Direktor a. D. des Leibniz-Instituts für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut, Hamburg.

** Der Verfasser ist Senior Researcher für digitale interaktive Medien und politische Kommunikation am Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut, Hamburg.

von Public Service-Medien Gewicht bekommen können. Im dritten Schritt werden drei Studien skizziert, die sich auf verschiedene Bestandteile des Funktionsauftrags von Public Service-Medien beziehen und deren Angebot mit je unterschiedlichem Auflösungsgrad in den Blick nehmen. An diesen Studien wird exemplarisch demonstriert, wie sich mit Hilfe des gemeinsamen konzeptionellen Rahmens Befunde von unterschiedlich angelegten Detailstudien integrieren lassen und damit eine Grundlage für die systematische Berücksichtigung der Publikumperspektive bei der Bestimmung des Public Value von Medien liefern.

I. Einleitung

Angesichts der tiefgreifenden Veränderungen, die das Mediensystem in den letzten Jahren im Zuge der Digitalisierung und Automatisierung durchläuft, stellt sich für alle Medienanbieter die Frage, welche Position in der Medienlandschaft sie einnehmen und welche Funktionen sie erfüllen wollen und sollen. Dies gilt auch und gerade für Public Service-Medien mit ihrem besonderen Auftrag, einen Dienst an der Gesellschaft und für die Gesellschaft zu leisten. Diskussionen über die Definition und Beurteilung der Leistungen dieser Medien werden seit mittlerweile rund zwanzig Jahren unter dem Stichwort „Public Value“ geführt. Dieses Konzept soll dazu dienen, die Beurteilung der Leistungen von Public Service-Medien auf eine transparente Grundlage zu stellen (Collins, 2007; Frey-Vor, 2019; Hasebrink, 2007; Neuberger, 2019). Eine ähnliche Zielsetzung verfolgt die Europäische Rundfunkunion (EBU) mit ihrer Initiative „Contribution to Society“, mit der sie ihre Mitgliedsorganisationen, also die europäischen Public Service-Medien, dabei unterstützen will, den spezifischen Beitrag zu bestimmen, den sie für die Gesellschaft leisten (European Broadcasting Union, 2015).

Ansätze einer Konkretisierung, was unter dem Public Value von Medienangeboten zu verstehen sei, setzen in der Regel an normativen Erwartungen an, wie sie, am Beispiel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, in den rechtlichen Grundlagen als „Auftrag“ formuliert sind. So heißt es im Medienstaatsvertrag, die öffentlich-rechtlichen Veranstalter sollen „durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung [...] wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft [...] erfüllen“ (§ 26 Abs. 1 MStV).¹ Und sie „haben der Kultur, Bildung, Information und Beratung zu dienen. Unterhaltung, die einem öffentlich-rechtlichen Profil entspricht, ist Teil des Auftrags“ (ebd.). Maßstab für die Beurteilung der Leistungen der Medien sind also die Bedürfnisse der Gesellschaft, die zu erfüllen sind, sodass bestimmte normativ gewünschte kommunikative Wirkungen erzielt werden. Der Medienstaatsvertrag enthält neben den zitierten Passagen eine ganze Reihe weiterer erwünschter Wirkungen: die internationale Verständigung, die europäische Integration, den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die Förderung des gesamtgesellschaftlichen Diskurses in Bund und Ländern sowie die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der Informationsgesellschaft (ebd.). Daran anknüpfend kann Public Value als kommunikative Wirkung eines Mediums verstanden werden, die in Bezug zu normati-

1 Abrufbar unter: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/MStV/true>.

ven Erwartungen an öffentliche Kommunikation steht; es geht um kommunikative Funktionen, die Medien erfüllen sollten, um wesentliche Voraussetzungen für Zielsetzungen wie Meinungsbildung, demokratische Mitwirkung, gesellschaftliche Integration, kulturelle Identität und interkulturelle Verständigung zu schaffen (Beaufort & Seethaler, 2021; McQuail, 1992).

Versuche, den Public Value einzelner Medienangebote zu bestimmen und zu vergleichen, nehmen oft eine angebotsbezogene Perspektive ein. Diese setzt sich schwerpunktmäßig mit der Frage auseinander, inwieweit Medienangebote bestimmte normativ begründete Kriterien erfüllen; im Fokus stehen etwa Angebotsgattungen, die programmanalytisch im Hinblick auf ihre primäre Funktion als Informations-, Kultur-, Bildungs-, Beratungs- oder Unterhaltungsangebote klassifiziert werden (z.B. Rühle, 2024) oder Medieninhalte, die inhaltsanalytisch im Hinblick auf journalistische Qualitätskriterien wie öffentliche Relevanz, Vielfalt und Professionalität untersucht werden (Jandura & Friedrich, 2014; Schatz & Schulz, 1992; Seethaler, 2015; Weiß et al., 2016). Die Befunde solcher Untersuchungen beschreiben allerdings lediglich das *kommunikative Potenzial* der betreffenden Medien, also eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für die gewünschte kommunikative Wirkung. Um bestimmen zu können, in welchem Maße sie die angestrebten kommunikativen Leistungen tatsächlich erfüllen, inwieweit also etwa Informationsangebote tatsächlich informieren oder Bildungsangebote tatsächlich bilden, ist es erforderlich, die Perspektive des Publikums einzubeziehen und zu berücksichtigen, wie dieses die betreffenden Angebote wahrnimmt, nutzt und bewertet.

Die theoretischen Wurzeln des Public Value-Konzepts (z.B. Moore, 1995; Collins, 2007) gehen über die Einbeziehung des Publikums im genannten Sinne noch hinaus, indem sie generell die notwendige „Koproduktion“ zwischen allen Anspruchsberechtigten in der Gesellschaft (siehe dazu auch Neuberger, 2019) sowie die „Accountability“, also die Verantwortlichkeit bzw. Rechenschaftspflicht der Anbieter öffentlicher Dienstleistungen gegenüber der Gesellschaft, betonen (Blumler & Hoffmann-Riem, 1994). Das Zusammenwirken aller beteiligten Akteure bei der Herstellung von Public Value ist auch insofern von großer Bedeutung, als sich die Gesellschaft und damit die kommunikativen Bedürfnisse der Gesellschaftsmitglieder laufend verändern. Public Value als bewegliches Ziel erfordert eine stetige Neuverständigung über die konkreten Funktionen, die Medien erfüllen sollen – der möglichst breite gesellschaftliche Diskurs über die kommunikativen Bedürfnisse der Gesellschaft macht den Kern des Public Value-Konzepts aus (Hasebrink, 2018).

Während in Fachdiskussionen breite Einigkeit besteht, dass bei der Bestimmung des Public Value von Medien neben anderen gesellschaftlichen Akteuren auch die Publikumperspektive zu berücksichtigen sei, gibt es im Hinblick auf die Frage, wie genau dies geschehen sollte, erhebliche Unterschiede; in dieser Hinsicht zeigen sich weitreichende Parallelen mit der publikumsbezogenen Medienqualitätsforschung (Hasebrink, 2011; Serong, 2015). Die unübersichtliche Fülle von Ansätzen, in die Bestimmung des Public Value oder der Qualität von Medien die Perspektive des Publikums einzubeziehen, ist nicht dazu angetan, diese Perspektive zu stärken. Hier setzt der vorliegende Beitrag an: Mit der Publikumsforschung rückt er einen der wichtigsten Zugänge zur Perspektive des Publikums in den Mittelpunkt. Im ersten Schritt wird dieser Zugang in den Kanon alternativer Mög-

lichkeiten, das Publikum in die Bestimmung von Public Value einzubeziehen, eingeordnet, um so seine spezifischen Stärken und Schwächen deutlich zu machen. Im zweiten Schritt wird dann ein konzeptioneller Rahmen für Publikumsuntersuchungen vorgeschlagen, der es erleichtern soll, die Fülle einschlägiger Befunde zu bündeln und zu belastbaren Aussagen zu verdichten, die im Diskurs über den Public Value bzw. die Auftragserfüllung von Public Service-Medien Gewicht bekommen können. Im dritten Schritt werden drei Studien skizziert, die sich auf verschiedene Bestandteile des Funktionsauftrags von Public Service-Medien beziehen und deren Angebot mit je unterschiedlichem Auflösungsgrad in den Blick nehmen.² An diesen Studien wird exemplarisch demonstriert, wie sich mit Hilfe des gemeinsamen konzeptionellen Rahmens Befunde von unterschiedlich angelegten Detailstudien integrieren lassen und damit eine Grundlage für die systematische Berücksichtigung der Publikumperspektive bei der Bestimmung des Public Value von Medien geliefert werden kann.

II. Formen der Publikumsbeteiligung

Wenn Public Value in erster Linie als gesellschaftlicher Diskurs über die erwarteten Funktionen und wahrgenommenen Leistungen von Public Service-Anbietern verstanden wird (Hasebrink, 2018), dann stellt sich die Frage, wie sich die Mediennutzerinnen und -nutzer in diesen Diskurs einbringen und damit vom bloßen „Publikum“ zu einem zivilgesellschaftlichen Akteur werden können. Als grundlegende Beteiligungsformen lassen sich etwa die Vertretung des Publikums in den Aufsichtsgremien der Medienorganisationen, Kommunikationsplattformen für den Austausch zwischen Medien und ihrem Publikum, institutionalisierte Beschwerdeverfahren sowie Publikums- bzw. Verbraucherorganisationen unterscheiden (Baldi & Hasebrink, 2007). Diese Beteiligungsformen sind jeweils mit einem bestimmten Publikumsbild und einer bestimmten Ausprägung zivilgesellschaftlicher Orientierung verbunden (Eilders, Hasebrink & Herzog, 2006). Ein Kriterium für letztere ist *Problemsensibilität*, zu der gerade auch nicht-organisierte Peripherieakteure – im vorliegenden Fall also individuelle Mediennutzerinnen und -nutzer – beitragen können: Ihre lebensweltliche Einbindung ermöglicht ihnen eine geschärfte Wahrnehmung für die von Medien (nicht) erfüllten Funktionen. Ein weiteres Kriterium ist die *wahrnehmbare Artikulation* von Interessen und Erwartungen. Die entsprechenden Publikumsinteressen können dann besonders wahrnehmbar artikuliert und vertreten werden, wenn sich die individuellen Mediennutzerinnen und -nutzer zu einer mehr oder weniger formellen Assoziation zusammenschließen. Eine erfolgreiche Durchsetzung von Publikumsinteressen bedarf schließlich der *Öffentlichkeit*; Publikumsinteressen können dann erhebliche Resonanz entfalten, wenn es gelingt, in der öffentlichen Debatte Unterstützung für die jeweiligen Anliegen zu erreichen.

Wie eine europäisch vergleichend angelegte empirische Bestandsaufnahme gezeigt hat (Baldi & Hasebrink, 2007), existiert eine Vielzahl unterschiedlicher Modelle zur Berück-

- 2 Die Verfasser danken *Susanne Kayser*, *Gerlinde Schumacher* und *Mignon Warnemünde* vom *Zweiten Deutschen Fernsehen* sowie *Dieter Storll* von *mindline media* für die Gelegenheit, an den in den Abschnitten IV.2. und IV.3. dargestellten Studien mitzuwirken, sowie für die anregende und produktive Zusammenarbeit.

sichtigung von Publikumsinteressen, die ein beträchtliches Potenzial zivilgesellschaftlicher Beteiligung aufweisen. Im Hinblick auf eine erhöhte Problemsensibilität, die sich aus der Nähe zur Lebenswelt ergibt, bieten fast alle Formen unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit, Publikumsinteressen wahrzunehmen. Auch die öffentliche Artikulation dieser Interessen ist bei den genannten Formen häufig gegeben, obwohl sie zum Teil eingeschränkt wird durch die Interessenkonstellation der beteiligten Akteure. So bestehen zwar in vielen Ländern rechtlich festgelegte Beschwerdemöglichkeiten bei Sendern oder Aufsichtsinstanzen, die entsprechenden Verfahren verbleiben aber oft auf individueller Ebene und gelangen nicht an die Öffentlichkeit. Auch das Wirken pluralistisch zusammengesetzter Gremien vollzieht sich oft außerhalb des Blickfeldes der Öffentlichkeit (Schulz, 2012).

Publikumsorganisationen sind als die am weitesten reichende Form des zivilgesellschaftlichen Engagements anzusehen. Allerdings unterscheiden sich diese sehr stark hinsichtlich der öffentlichen Resonanz und Wirksamkeit ihrer Tätigkeit. Bemerkenswert erscheinen zum einen die in manchen Ländern zum Teil sehr großen Mitgliederzahlen und die stark ausdifferenzierten Strukturen einiger Publikumsorganisationen, die z.B. auf regionalen oder lokalen Clubs aufbauen, zum anderen die Fülle der Aktivitäten, die diese entwickeln. Sie reichen von Netzwerkbildung und Lobbying über Forschungsprojekte, Preise und Fortbildungsveranstaltungen bis zu verschiedenen Formen der Öffentlichkeitsarbeit, etwa eigenen Programmzeitschriften. Ein prominentes Beispiel für solche Organisationen ist die britische "Voice of the Listener and Viewer (VLV)".³

Wie ist nun vor dem Hintergrund dieser Überlegungen und Beobachtungen der spezifische Beitrag der Publikumsforschung zum Diskurs über Public Value einzuordnen? Die Beantwortung dieser Frage hängt zunächst davon ab, wer die Forschung initiiert bzw. in Auftrag gibt. Ein Großteil der relevanten Forschung wird von den Medienorganisationen selbst in Auftrag gegeben, sei es als Bestandteil der kontinuierlichen Reichweitenforschung oder in Form von Einzelstudien. Zahlreiche Public Service-Veranstalter in Europa haben regelmäßige Publikumsbefragungen, die explizit darauf ausgerichtet sind, Aufschluss über die kommunikativen Leistungen der eigenen Angebote zu geben, in ihre Evaluations- und Managementstrategien integriert (Frey-Vor, 2019; van Eimeren & Egger, 2021). Dass hier die Medienorganisationen selbst federführend sind und nicht etwa zivilgesellschaftliche Organisationen, Aufsichtsinstanzen oder unabhängige Forschungseinrichtungen, mag Konsequenzen für die Problemsensibilität der daraus resultierenden Forschung haben: Die Mediennutzerinnen und -nutzer artikulieren sich nicht selbst, sondern werden gefragt, in der Regel mit Hilfe eines vorgegebenen Fragebogens, was die Gefahr birgt, die eigentlichen Anliegen der Befragten zu verfehlen. Ein weiterer wesentlicher Faktor ist die methodische Anlage der Studien. So bieten qualitative Zugänge mehr Möglichkeiten, die lebensweltliche Einbindung der Mediennutzung zu berücksichtigen und die Gefahr zu mindern, an den Anliegen des Publikums „vorbeizufragen“; dafür ist es schwieriger, das gesamte Publikum abzudecken und Aussagen über alle Bevölkerungsgruppen zu machen.

Diese Überlegungen führen vor Augen, dass standardisierte Publikumsuntersuchungen die Publikumperspektive nicht im umfassenden Sinne zivilgesellschaftlicher Beteiligung abdecken können. Ihre besondere Leistung kann allerdings darin liegen, anhand theoretisch

3 <https://vlv.org.uk/>.

und normativ abgeleiteter Kriterien Aufschluss darüber zu geben, welchen Gebrauch das Publikum von bestimmten Medienangeboten macht und welche kommunikativen Funktionen diese Angebote damit – im Vergleich zu anderen Angeboten – erfüllen. Im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen stehen entsprechend quantitative Zugänge zur Bestimmung kommunikativer Leistungen, die sich an folgenden Zielsetzungen orientieren: Die Leistungen sollen aus der Publikumperspektive erfasst werden. Es sollen Aussagen über die Gesamtbevölkerung und einzelne Teilgruppen gemacht werden. Die Bestimmung der Leistungen soll mit Hilfe von Vergleichen zwischen verschiedenen Medienangeboten erfolgen. Eine Voraussetzung für die Umsetzung dieser Ziele ist zunächst ein konzeptioneller Rahmen, der es ermöglichen soll, verschiedene Studien aufeinander zu beziehen und im Diskurs über Public Value Kriterien zu etablieren, an denen sich die relevanten Akteure orientieren können (III.). Anhand dreier ausgewählter Studien, die sich auf verschiedene Funktionen von Public Service-Veranstaltungen beziehen, werden dann exemplarisch Befunde und Argumentationen dargestellt, wie die Publikumperspektive im Public Value-Diskurs etabliert werden kann (IV.).

III. Konzeptioneller Rahmen für die publikumsbezogene Bestimmung von Public Value

Anknüpfend an die einleitenden Überlegungen betrachten wir Public Value als kommunikative Wirkung eines Mediums, die in Bezug zu normativen Erwartungen an öffentliche Kommunikation steht. Der konzeptionelle Rahmen, mit Hilfe dessen sich ermitteln lässt, inwieweit Medien gesellschaftlich erwünschte kommunikative Funktionen erfüllen, basiert auf einer etablierten Systematisierung der Nutzungsforschung, die drei Teilaspekte des Gegenstandsbereichs unterscheidet: a) beobachtbare Kontakte von Menschen mit verschiedenen Medien, wie sie in der Reichweitenforschung untersucht werden (Webster, Phalen & Lichty, 2006); b) Nutzungsmotive, die den Anlass für die Auswahl ganz bestimmter Medienangebote geben und vor allem im theoretischen Rahmen des Uses-and-Gratifications-Ansatzes untersucht werden (Ruggiero, 2000); c) Folgen, die sich aus den Medienkontakten ergeben und im Rahmen der Wirkungsforschung analysiert werden (Potter, 2011).

1. Indikatoren auf der Ebene von Medienkontakten

Medien können nur insoweit eine bestimmte kommunikative Funktion erfüllen, als sie von einer möglichst großen Zahl von Menschen genutzt werden: Ein Medium, das nur ein sehr kleines Publikum erreicht, kann nur geringe kommunikative Wirkung entfalten – auch wenn es im Hinblick auf angebotsbezogene Kriterien eine hohe Qualität aufweist. Vor diesem Hintergrund ist die Reichweite eines Mediums als wichtiges publikumsbezogenes Kriterium für den Public Value dieses Mediums anzusehen.

Allerdings kann die Reichweite nicht das einzige publikumsbezogene Kriterium sein. Denn den großen Vorteilen dieses Indikators – er ist einfach zu messen, zu verstehen und zu kommunizieren – stehen erhebliche Nachteile gegenüber. Zum einen ist die reine Größe des Publikums im Rahmen öffentlicher Diskussionen über Qualität und Public Value ein ambi-

valentes Kriterium; die diskursive Gegenüberstellung von „Qualität und Quote“ verweist darauf, dass besonders populäre Medienangebote oft als nicht besonders qualitativ gelten und dass als anspruchsvoll angesehene Angebote oft relativ geringe Reichweiten erzielen. Diese Ambivalenz macht es erforderlich, neben der Reichweite auch andere Kriterien zu erfassen, die sich auf die Motivation und die Folgen der Nutzung beziehen (siehe dazu unten). Zum anderen verdeckt die Reichweite Unterschiede zwischen verschiedenen Nutzerinnen und Nutzern im Hinblick auf ihre medienbezogenen Interessen und Bedürfnisse und zwischen verschiedenen sozialen Kontexten, in denen die betreffenden Medien genutzt werden.

Letztere Einschränkung kann teilweise dadurch ausgeglichen werden, dass nicht nur die pure Größe des Publikums erfasst wird, sondern auch dessen „Struktur“ im Sinne der Zusammensetzung aus unterschiedlichen sozialen Gruppen und Milieus (Morley, 1980). In dieser Hinsicht erweist es sich aber als schwierig, eindeutige normative Zielkriterien im Sinne von Public Value abzuleiten. So wäre im Sinne sozialer Inklusion und eines offenen Zugangs zu Kommunikationsangeboten zu erwarten, dass Public Service-Medien anstreben, alle Bevölkerungsgruppen ähnlich gut zu erreichen; danach wäre es ein Zeichen von Public Value, dass in ihrem Publikum alle gesellschaftlichen Gruppen vertreten sind (Thomass, Moe & d'Haenens, 2015).

Dieses Zielkriterium steht aber in Konflikt zu anderen kommunikationsbezogenen Zielen. So betonen etwa professionelle Vermittlungs- und Darstellungsstandards die für Medienanbieter aller Art wichtige Regel, sorgfältig die jeweilige Zielgruppe zu reflektieren und ihre Angebote auf die spezifischen Interessen und Bedürfnisse dieser Gruppe zuzuschneiden (Taneja & Mamoria, 2012). Im Zusammenhang mit Public Service-Medien wird auch oft die Erwartung geäußert, diese sollten mit ihren Angeboten im kompensatorischen Sinne speziell solche Gruppen ansprechen, die aus verschiedenen Gründen kommunikativ unterversorgt sind. Aus einer solchen Perspektive spräche es für den Public Value eines Angebots, wenn es erfolgreich die spezifischen Interessen einer bestimmten Gruppe erfüllen würde.

Folglich kann Public Value auf der Ebene beobachtbarer Reichweiten nicht als eindimensionales Konzept aufgefasst werden, da es offensichtlich für Medienangebote verschiedene Arten gibt, „wertvoll“ zu sein: Während der Wert einiger Medien darin liegt, ein vielfältiges Publikum zu erreichen, zeichnen sich andere dadurch aus, sehr genau die Interessen einer bestimmten Gruppe zu erfüllen. Hier zeigt sich, dass Befunde der Publikumsforschung nie absolut bewertet werden können, sondern stets mit den Zielsetzungen, die mit dem Gesamtangebot bzw. einzelnen konkreten Angeboten verbunden werden, in Beziehung gesetzt werden müssen.

2. Indikatoren auf der Ebene der Nutzungsmotivation

Im Rahmen der gesamten Medienumgebung sollen die Angebote von Public Service-Medien der Erfüllung eines ganzen Bündels von Funktionen dienen. In Anlehnung an den Uses-and-Gratifications-Ansatz (Ruggiero, 2000) ist anzunehmen, dass Personen, denen eine bestimmte Funktion besonders wichtig ist, dazu tendieren, solche Medien zu nutzen,

von denen sie aus Erfahrung wissen, dass diese die gewünschte Funktion gut erfüllen. Ein Angebot, welches ein Publikum erreicht, das ein starkes Interesse an der jeweiligen Funktion aufweist, scheint genau diese Interessen erfolgreich zu bedienen – ein gewichtiger Indikator für den Public Value des Angebots.

Allerdings ist dieser Indikator, ähnlich wie im Fall der Publikumsstruktur, im Hinblick auf eine allgemeine Qualitätsbeurteilung zweischneidig: Denn den Medien, denen es gelingt, die an einem bestimmten Thema oder Genre Interessierten zu erreichen, könnte auch vorgeworfen werden, dass sie die weniger Interessierten vernachlässigen und so zu einer weiteren Spaltung zwischen Interessierten und Nicht-Interessierten beitragen (Schulz, Levy & Nielsen, 2019). Anderen Medien mag man insofern einen besonderen Public Value bescheinigen, als es ihnen gelingt, mit ihren Angeboten auch die weniger Interessierten zu erreichen. Auch hier zeigt sich also wieder, dass sich Public Value in sehr unterschiedlicher Gestalt zeigen kann und es im Einzelfall einer diskursiven Einordnung von Befunden bedarf.

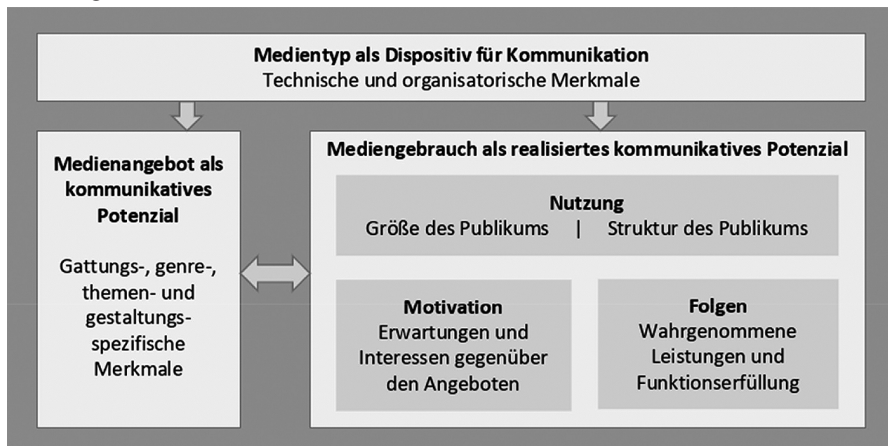
3. Indikatoren auf der Ebene der Wirkungen

Betrachtet man Public Value als kommunikative Wirkung, als Erfüllung normativ erwünschter kommunikativer Funktionen, sollten auch Indikatoren herangezogen werden, die Aufschluss darüber geben, ob diese Medien die ihnen zugewiesene Funktion erfüllen. Mit diesem Argument ist das überaus komplexe und kontroverse Forschungsfeld der Medienwirkungen angesprochen, welches durch epistemologische und methodologische Diskussionen über die angemessene Untersuchung geprägt ist (Potter, 2011). Der Anspruch, für die Beurteilung des Public Value eines Mediums einen umfassenden Wirkungsnachweis zu erwarten, ist vor diesem Hintergrund sicherlich unrealistisch. Stattdessen sollten bei der Beurteilung von Public Value jeweils möglichst aussagekräftige Indizien zusammengetragen werden, die als Anzeichen für einen wertvollen Beitrag zur öffentlichen Kommunikation interpretiert werden können. Als Beispiel für solche Indikatoren kann das Vertrauen in Medien angeführt werden, das in zahlreichen Studien erfasst wird, insbesondere in Bezug auf Nachrichten (Engelke, Hase & Wintterlin, 2019; Prochazka, 2020; Quiring et al., 2024). Man mag diskutieren, ob das Vertrauen in Nachrichten im Verhältnis zur Nachrichtennutzung eher eine abhängige oder unabhängige Variable ist – beide Richtungen sind sinnvoll. Im vorliegenden Kontext wird es aber als Indikator für die Folgen der Nutzung eines Mediums angesehen, wenn das Publikum diesem Medium ein besonderes Vertrauen entgegenbringt, also offenbar gute Erfahrungen mit ihm gemacht hat.

Abbildung 1 fasst die Überlegungen im Überblick zusammen. Der Kern besteht in drei Arten von Indikatoren, die Aufschluss über das im Mediengebrauch realisierte kommunikative Potenzial von Medienangeboten geben: Größe und Struktur des Publikums als beobachtbare Aspekte der Mediennutzung; Erwartungen und Interessen als Ausdruck der Nutzungsmotivation sowie die wahrgenommenen Leistungen der Medien als Nutzungsfolgen. Darüber hinaus ordnet Abbildung 1 diese publikumsbezogenen Indikatoren in Anlehnung an die Dreiteilung der Qualitätsforschung von *Seethaler* (2015) in einen größeren Diskurszusammenhang ein, im Rahmen dessen die Bestimmung von Public Value auszuhandeln

ist. In der hochgradig ausdifferenzierten Medienlandschaft sind für einen solchen Diskurs die technisch und organisatorisch unterscheidbaren Medientypen zu berücksichtigen, die als Dispositive für die Kommunikation angesehen werden können und damit einen Rahmen für mögliche kommunikative Funktionen setzen. Außerdem sind die Medienangebote selbst zu berücksichtigen, die mit ihren gattungs-, genre-, themen- und gestaltungsspezifischen Merkmalen das kommunikative Potenzial definieren.

Abbildung 1: Konzeptioneller Rahmen für publikumsbezogene Indikatoren für den Public Value von Medienangeboten



IV. Befunde zum Public Value öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Publikumperspektive

Anhand des dargestellten konzeptionellen Rahmens sollen im Folgenden Befunde von drei Studien skizziert und zusammengeführt werden, denen gemeinsam ist, dass sie publikumsbezogene Indikatoren für den Public Value öffentlich-rechtlicher Medien in Deutschland liefern wollen. Die Auswahl dieser Studien erfolgte pragmatisch nach der Verfügbarkeit geeigneter Daten. Die Studien unterscheiden sich in zweierlei Hinsicht und decken so ein breites Spektrum von Anwendungsmöglichkeiten empirischer Forschung ab: Erstens stehen verschiedene Bezugsebenen und Vergleichsmaßstäbe im Vordergrund, nämlich der Vergleich konkreter Angebote öffentlich-rechtlicher Veranstalter mit funktionsäquivalenten Angeboten anderer Medien (IV.1.), die Position des Gesamtangebots öffentlich-rechtlichen Fernsehens im Vergleich zu dem Angebot privater Fernsehveranstalter (IV.2.) sowie die Bestimmung der spezifischen Funktionsprofile einzelner Angebotsformate eines öffentlich-rechtlichen Veranstalters (IV.3.). Zweitens geht es um unterschiedliche Funktionen, im Hinblick auf die der Public Value untersucht wird, nämlich die Informations- bzw. Nachrichtenfunktion (IV.1.), die gesellschaftliche Integrationsfunktion (IV.2.) und schließlich die Bildungsfunktion (IV.3.).

1. Informationsfunktion im intermediären Vergleich

a) Fragestellung und empirische Grundlage

Der oben dargestellte konzeptionelle Rahmen wurde im Rahmen einer Studie entwickelt, in der publikumsbezogene Indikatoren für den Public Value speziell von Nachrichtenangeboten untersucht wurden (Hasebrink & Hölig, 2020). Das Interesse galt dabei einem Vergleich über die verschiedenen medialen Verbreitungswege von Nachrichten hinweg. Für die empirische Umsetzung wurde eine Sekundäranalyse der deutschen Daten des Reuters Institute Digital News Survey (RDNS) aus dem Jahre 2019 durchgeführt (Hölig & Hasebrink, 2019; Newman, Fletcher, Kalogeropoulos & Nielsen, 2019). Die Daten beruhen auf einer Online-Befragung in einem Online-Access-Panel von *YouGov*, die Feldzeit war im Januar/Februar 2019. Die Grundgesamtheit dieser Studie waren Personen in Deutschland ab 18 Jahren, die das Internet nutzen. Die Stichprobe ($n = 2.022$ Befragte) wurde anhand von bundesweit repräsentativen Quoten für Alter, Geschlecht, Region und Bildung gebildet und gewichtet. Befragte, die angaben, im letzten Monat keine Nachrichten genutzt zu haben, wurden ausgeschlossen. Ein wichtiges Merkmal dieser Studie ist es, dass die Nachrichtennutzung nicht nur allgemein oder im Hinblick auf verschiedene Mediengattungen und Verbreitungswege erfasst wird, sondern die wichtigsten Nachrichtenanbieter erhoben werden, deren Publika sich entsprechend anhand der vorgeschlagenen Indikatoren beschreiben und vergleichen lassen. Die deutschen Daten enthalten Angaben zu insgesamt 42 Nachrichtenangeboten. Es handelt sich überwiegend um konkrete Offline- (vor allem aus dem TV- und Printbereich) und Online-Marken sowie um drei Sammelkategorien: „regionale Tageszeitungen“, „öffentlich-rechtliches Radio“ und „privates Radio“.

Für jedes dieser Angebote wurden unter Anwendung des skizzierten konzeptionellen Rahmens Indikatoren für den Public Value bestimmt (siehe Tabelle 1). Grundlegender Indikator ist die Reichweite, definiert als diejenigen Befragten, die das betreffende Angebot in der letzten Woche genutzt haben. Zur Beschreibung der Publikumsstruktur wurde die Reichweite in der jüngsten (18 bis 24 Jahre) und der ältesten Gruppe (65 Jahre und älter) bestimmt. Zusätzlich wurde die Differenz zwischen beiden Werten berechnet, wobei positive Werte anzeigen, dass das Angebot bei Jüngeren eine höhere Reichweite erzielt als bei Älteren, negative entsprechend das Gegenteil. Als letzter Indikator wurde das Durchschnittsalter des Publikums berechnet. Alle weiteren Indikatoren beziehen sich jeweils auf die Befragten, die das betreffende Medium in der letzten Woche genutzt haben, die verschiedenen Angebote werden also anhand der Merkmale ihrer Publika beschrieben.

Im Hinblick auf die Nutzungsmotivation wurden erstens die allgemeine Häufigkeit der Nachrichtennutzung, zweitens das Interesse an Nachrichten und drittens das Interesse an Politik bestimmt (höhere Werte in der Tabelle entsprechen einer stärkeren Ausprägung des Merkmals).

Im Hinblick auf die wahrgenommenen Leistungen der Nachrichtenmedien konnte in der damaligen Welle des Reuters Institute Digital News Survey auf Indikatoren für Vertrauen und für spezifische Funktionen zurückgegriffen werden, die die Befragten den Nachrichtenmedien in Deutschland zuschrieben. Vertrauen wurde mit zwei Items erfasst (Grad der Zustimmung): „Ich glaube, man kann dem Großteil der Nachrichten meist vertrauen“ sowie

„Ich glaube, ich kann dem Großteil der Nachrichten, die ich nutze, meistens vertrauen“. Zusätzlich wurde der Differenzwert zwischen diesen beiden Items berechnet, der für die vorliegende Fragestellung besonders relevant erscheint: Höhere positive Werte zeigen an, dass den selbst genutzten Medien deutlich mehr Vertrauen geschenkt wird als den Medien im Allgemeinen.

Für die wahrgenommenen Funktionen von Nachrichtenmedien im Allgemeinen wurden in der Studie folgende Kriterien erfasst, die sich weitgehend mit einschlägigen Systematisierungen für journalistische Qualitätskriterien überlappen (z.B. Schulz, 2011; jeweils als Grad der Zustimmung zu den aufgeführten Items): *Kritik* („Die Nachrichtenmedien beobachten und hinterfragen mächtige Persönlichkeiten und Unternehmen“), *Themenrelevanz* („Die von den Nachrichtenmedien ausgewählten Themen sind für mich nicht relevant“; recodiert, höhere Werte zeigen höhere wahrgenommene Relevanz an); *Tonalität* („Die Nachrichtenmedien berichten häufig zu negativ über Ereignisse“; recodiert, höhere Werte zeigen größere Zufriedenheit mit der Tonalität an); *Aktualität* („Die Nachrichtenmedien halten mich über das, was passiert, auf dem neuesten Stand“), *Hintergrund* („Die Nachrichtenmedien helfen mir, die Nachrichten des Tages zu verstehen“). Der Sekundärauswertung lag die Annahme zugrunde, dass es für den nachrichtenbezogenen Public Value eines Angebots spricht, wenn dessen Publikum dem Gesamtnachrichtenangebot in Deutschland eine ausgeprägte Kritikfunktion, eine hohe Themenrelevanz und Aktualität, eine nicht zu negative Tonalität oder eine Darstellung von Hintergründen des aktuellen Geschehens bescheinigt.

Zur explorativen Bestimmung von Mustern publikumsbezogener Public Value-Kriterien wurde auf der Basis dieser Indikatoren eine hierarchische Clusteranalyse über die 42 Nachrichtenangebote durchgeführt (Ward-Algorithmus mit z-standardisierten Werten). Nach Inspektion von Lösungen zwischen zwei und zehn Clustern im Hinblick auf die Euklidische Distanz zwischen den Clustern sowie auf die Interpretierbarkeit anhand verschiedener Medientypen wurde eine Lösung mit sieben Clustern gewählt (Tabelle 1). Die Cluster enthalten jeweils Angebote, die sich im Hinblick auf ihren publikumsbezogenen Public Value ähnlich sind. Auf diese Weise ließ sich ermitteln, welche Position die verschiedenen linearen und nicht-linearen Nachrichtenformate der öffentlich-rechtlichen Veranstalter im Vergleich zu anderen Nachrichtenmedien einnehmen.

Tabelle 1: Cluster von Nachrichtenmedien auf der Basis von publikumsbezogenen Public Value-Indikatoren

Cluster	Reichweite (in %)				Motivation (Mittelwerte)				Vertrauen (Mittelwerte)		Wahrgenommene Funktionen von Nachrichtenmedien (Mittelwerte)						
	Fälle Ges.	(1) 18- 24 Jahre	(2) 65+ Jahre	(3) Diffe- renz (3)- (2)	(4) Al- ter in Jah- ren	(5) Häufigkeit Nachrich- tennut- zung	(6) Nach- rich- tenin- teresse	(7) Inter- esse an Po- litik	(8) Medi- en all- ge- mein	(9) Ge- nutzte Medi- en	(10) Differenz (10)-(9)	(11) Kritik	(12) Rele- vanz der Themen	(13) To- nalli- tät	(14) Ak- tual- ität	(15) Hinter- grund	
1) Öff.-rechtl. TV- Nachrichten und Re- gionalzeitungen 2) Privat-TV, Privat- Radio, BILD, WDR aktuell, Rheinische Post, TV-Nachrich- tenkanäle, Online Service-Plattformen 3) Öff.-rechtl. Radio, Online-Magazine, ta- gesschau.de, sz.de 4) Überregionale Zeitungen, ZEIT, n24.de, bild.de 5) Zeitschriften, taz, n-tv.de, stern.de, heu- te.de 6) Online-Zeitungen (außer sz.de) 7) rtl.de, sat1.de	n=5	34,0	16,9	54,8	37,9	54,6	7,02	3,16	2,83	3,43	3,69	0,26	3,27	3,51	2,89	3,82	3,52
	n=12	14,1	8,8	15,0	6,2	49,9	6,91	3,03	2,61	3,27	3,52	0,25	3,17	3,38	2,86	3,72	3,45
	n=6	13,9	17,7	13,2	-4,4	47,3	7,33	3,28	3,02	3,33	3,70	0,37	3,20	3,54	2,94	3,83	3,54
	n=7	6,1	6,2	5,4	-0,8	45,2	7,14	3,26	2,99	3,08	3,41	0,33	3,07	3,32	2,84	3,64	3,36
	n=7	7,3	7,6	8,5	0,8	48,4	7,13	3,30	3,02	3,35	3,62	0,27	3,34	3,42	2,79	3,84	3,63
	n=3	6,2	10,1	4,8	-5,4	45,1	7,40	3,46	3,28	3,17	3,59	0,42	3,05	3,41	2,97	3,78	3,27
	n=2	3,8	3,5	2,5	-1,1	46,0	6,94	3,20	2,75	3,56	3,70	0,15	3,35	3,20	3,01	3,79	3,42
	n=42	12,9	10,2	15,5	5,2	48,5	7,10	3,20	2,88	3,28	3,58	0,29	3,20	3,41	2,87	3,76	3,47

Stichprobe: 2.022 Befragte; **fett** = höchste und *kursiv* = niedrigste Werte des betreffenden Indikators.

Quelle: Hasebrink, 2021, S. 207

b) Befunde und Diskussion

In Cluster 1 finden sich die vier Nachrichtenformate, die vom öffentlich-rechtlichen Fernsehen angeboten werden, sowie die allgemeine Kategorie „regionale Tageszeitungen“. Kennzeichnend sind die sehr hohen Reichweiten und die Tatsache, dass ältere Bevölkerungsgruppen deutlich besser erreicht werden als jüngere; gleichwohl erreichen die Angebote dieses Clusters auch in der jüngeren Altersgruppe den zweithöchsten Wert aller sieben Cluster. Die Nachrichtenhäufigkeit sowie das Interesse an Nachrichten und Politik sind in diesem Cluster eher unterdurchschnittlich. Dafür ist das Vertrauen in Medien im Allgemeinen und in die selbst genutzten Medien sehr hoch. Im Hinblick auf die wahrgenommenen Medienleistungen sind hohe Werte für Themenrelevanz, Aktualität und Hintergrund zu beobachten.

Cluster 2, dem die größte Zahl an Angeboten zugeordnet wurde, umfasst private Fernsehnachrichten, die Kategorie „private Radioanbieter“, die Boulevardzeitung *BILD*, private TV-Nachrichtenkanäle und Online-Plattformen, außerdem die beiden im Sample enthaltenen Beispiele für regionales öffentlich-rechtliches Radio und regionale Tageszeitungen. Die Reichweite liegt relativ hoch, ältere Gruppen werden besser erreicht als jüngere. Das auffälligste Merkmal ist, dass diese Publika am wenigsten an Nachrichten und Politik interessiert sind. Die Werte für Medienvertrauen und wahrgenommene Medienleistungen liegen leicht unter dem Durchschnitt.

Öffentlich-rechtliches Radio, Online-Angebote von Marken, die aus dem Zeitschriftensegment stammen (Ausnahme *stern.de*), sowie die Online-Angebote von *Tagesschau* und *Süddeutsche Zeitung* bilden Cluster 3. Diese erzielen die höchste Reichweite in der jungen Bevölkerungsgruppe und erreichen diese besser als die älteste Gruppe. Die betreffenden Publika weisen sehr häufige Nachrichtennutzung und hohes Vertrauen in die selbst genutzten Nachrichten auf; sie halten die selbst genutzten Medien für deutlich vertrauenswürdiger als andere Medien. Ähnlich wie Cluster 1 schätzen sie die Themenrelevanz und die Aktualität der Nachrichtenmedien relativ hoch ein.

Cluster 4 umfasst überregionale Tageszeitungen (Ausnahme *Tageszeitung (taz)*) und die Wochenzeitung *Die ZEIT* sowie die Online-Angebote des Nachrichtenkanals *N24* und von *BILD*. Die mittlere Reichweite ist relativ niedrig sowie bei älteren und jüngeren Gruppen ähnlich. Die Publika dieser Medien zeigen ein besonders niedriges Vertrauen sowohl in die Medien im Allgemeinen als auch in die selbst genutzten Medien. Auch die Kritikfunktion, die Themenrelevanz und die Aktualität der Nachrichtenmedien werden sehr gering eingeschätzt.

In Cluster 5 finden sich Print-Zeitschriften bzw. -Magazine, die *Tageszeitung (taz)* sowie Online-Angebote von verschiedenen Anbietern, *n-tv*, *Stern* und *ZDFheute*. Auch hier sind die Reichweiten recht niedrig und ohne auffällige Unterschiede zwischen Älteren und Jüngeren. Die Publika sind etwas überdurchschnittlich an Nachrichten und Politik interessiert und zeigen relativ hohes Medienvertrauen. Sie sind überdurchschnittlich der Auffassung, dass die Medien ihre Kritikfunktion erfüllen und aktuell informieren.

Cluster 6 umfasst drei der vier Online-Zeitungen. Ähnlich wie bei den Clustern 4 und 5 ist die Reichweite relativ niedrig, bei den Jüngeren aber deutlich höher als bei Älteren. Die Häufigkeit der Nachrichtennutzung und das Interesse an Nachrichten und Politik sind

höher als in allen anderen Clustern, während das Vertrauen in Medien im Allgemeinen recht gering ist. Dafür ist hier das spezifische Medienvertrauen am stärksten ausgeprägt, das heißt die selbst genutzten Medien werden deutlich vertrauenswürdiger wahrgenommen als Medien im Allgemeinen. Die betreffenden Publika vermissen eher die Wahrnehmung der Kritikfunktion sowie Hintergrundberichterstattung, die es den Nutzerinnen und Nutzern erleichtern würde, die aktuellen Nachrichten zu verstehen und einzuordnen.

Cluster 7 schließlich, dem kleinsten Cluster, gehören die Online-Nachrichten privater Fernsehveranstalter an. Ihre Reichweite ist sehr niedrig, vor allem bei Älteren. Nachrichten werden selten genutzt, das Interesse an Politik ist gering. Dafür ist das allgemeine Medienvertrauen höher als in allen anderen Clustern; zugleich ist das spezifische Medienvertrauen niedriger als in den anderen Clustern, das heißt, den selbst genutzten Medien wird kaum stärker vertraut als den Medien im Allgemeinen. Die Publika haben am stärksten den Eindruck, dass die Nachrichtenmedien eine Kritikfunktion wahrnehmen und halten die Berichterstattung für am wenigsten relevant.

Die Befunde unterstreichen, dass der Public Value von Nachrichtenmedien mehrdimensional konzipiert werden muss: Es gibt verschiedene Wege, positiv bewertete kommunikative Funktionen zu erfüllen. Während einige Nachrichtenmedien erfolgreich darin sind, ein großes Publikum zu erreichen (z.B. Cluster 1), gelingt es anderen, speziell jüngere Publika mit Informationen zu versorgen (z.B. Cluster 4 und 6). Einige Medien treffen offenbar erfolgreich die Erwartungen derjenigen, die sich besonders für Nachrichten und Politik interessieren (z.B. Cluster 6), andere erreichen hingegen die Menschen, die weniger interessiert sind (z.B. Cluster 2). Die Publika mancher Medien gewinnen den Eindruck, dass die Medien insgesamt ihre Kritikfunktion recht gut erfüllen (z.B. Cluster 5 und 7), während die Publika anderer Medien besonders überzeugt davon sind, dass die Medien relevante Themen ansprechen (Cluster 1 und 3).

Die hier vorgestellten empirischen Befunde können in mehrfacher Hinsicht Impulse für die Auseinandersetzung mit dem Public Value öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote geben. Ein durchaus überraschender übergreifender Befund besteht darin, dass die identifizierten Muster publikumsbezogener Indikatoren zu einem guten Teil die vertrauten Mediengattungen widerspiegeln. In den meisten Fällen wurden Nachrichtenangebote desselben Medientyps demselben Cluster zugeordnet. Das ist deshalb nicht selbstverständlich, weil zuweilen als Folge der Digitalisierung vermutet wird, dass vormals bedeutsame mediale Merkmale wie die Art der technischen Übertragung und Bereitstellung, die Herkunft der Anbieter aus dem Fernseh-, Print- oder Online-Bereich oder die Organisations- und Finanzierungsmodelle für die kommunikative Funktion an Bedeutung verlieren. Das scheint nicht der Fall zu sein: Verschiedene Medientypen erfüllen ihre kommunikativen Funktionen weiterhin in unterschiedlicher Weise.

Im Hinblick auf den Public Value der öffentlich-rechtlichen Angebote bedeutet die Tatsache, dass die von ihnen angebotenen verschiedenen Verbreitungsformen für Nachrichten unterschiedlichen Clustern zugeordnet wurden – Fernsehnachrichten Cluster 1, Radionachrichten Cluster 3 und Online-Nachrichten Cluster 3 bzw. 5 –, dass die Veranstalter mit ihren verschiedenen Angebotsformaten unterschiedliche Funktionen erfüllen und somit ihr Funktionsspektrum erweitern. So wird der bekannte Befund, dass mit den linear

angebotenen TV-Nachrichten vor allem ältere Publika erreicht werden, ergänzt durch die Beobachtung, dass *tagesschau.de* überproportional von Jüngeren genutzt wird und in dieser Hinsicht ein ähnliches publikumsbezogenes Profil aufweist wie etwa *Spiegel Online* und *sueddeutsche.de*. Weiter fällt auf, dass die jeweils konkurrierenden Nachrichtenformate öffentlich-rechtlicher und privater Veranstalter im TV- und Onlinebereich nicht denselben Clustern angehören, also jeweils spezifische Public Value-Profile aufweisen; diese Beobachtung stellt angesichts häufiger Diskussionen darüber, ob öffentlich-rechtliche und private Angebote austauschbar oder komplementär sind, ein gewichtiges Argument für Letzteres dar.

Die Befunde über die Positionierung öffentlich-rechtlicher Nachrichten in der gesamten Nachrichtenlandschaft lassen für sich betrachtet noch keinen Schluss darüber zu, ob die Veranstalter den von ihnen erwarteten Public Value leisten. Wie oben erläutert, können sie aber Anstöße für öffentliche Diskussionen darüber geben, bei welchen Kriterien eine Profilschärfung wünschenswert wäre. Dass die Publika in den beiden vor allem öffentlich-rechtlich geprägten Clustern 1 und 3 dem Gesamtnachrichtenangebot Themenrelevanz und Aktualität bescheinigen, mag ein im Sinne des Auftrags zufriedenstellendes Ergebnis sein. Sollte es aber nicht auch das Bestreben der Veranstalter sein, dass ihre Publika noch stärker den Eindruck bekommen, dass Nachrichten in Deutschland eine Kritikfunktion erfüllen und mit Hintergrundinformationen das Verständnis des aktuellen Geschehens fördern?

2. Integrationsfunktion von Public Service-Medien

a) Fragestellung und empirische Grundlage

Die gesellschaftliche Integrationsfunktion der Medien im Allgemeinen und des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Besonderen ist in der Diskussion. Hintergrund ist die verbreitete Wahrnehmung, dass der mediale Wandel mit einer zunehmenden Fragmentierung in Teilpublika, in extremen Fällen auch mit einem Rückzug in selbstreferentielle Echokammern und extremistische Kommunikationsenklaven einhergehe (Mahrt, 2020; Stark & Stegmann, 2023). Verbunden mit einer verstärkten Aufmerksamkeit für – im Einzelnen durchaus differenzierte – empirische Befunde zum Auseinanderdriften von Einstellungen und Werten der Bevölkerung (Mau, Lux & Westheuser, 2023; Teichler et al., 2023; Zick, Küpper & Mokros, 2023) entsteht in der öffentlichen Debatte der letzten Jahre der Anschein, der gesellschaftliche Zusammenhalt nehme ab; entsprechend gewinnt die Frage nach der Integrationsfunktion der Medien, insbesondere der öffentlich-rechtlichen Medien, an Bedeutung.

Der Versuch, den Beitrag zu beurteilen, den Medien im Allgemeinen sowie einzelne Anbieter und Angebote im Besonderen zur gesellschaftlichen Integration leisten, sieht sich vor die Herausforderung gestellt, dass die mit dem Begriff der Integration bzw. des gesellschaftlichen Zusammenhalts verbundene Zielsetzung keineswegs klar definiert ist: Integration stellt kein konkret beschreibbares statisches Ziel dar: Welcher Grad an bzw. welche Art von Integration in einer gegebenen individuellen und gesellschaftlichen Situation zu- oder abträglich ist, muss vielmehr Gegenstand öffentlicher Selbstverständigung sein. Im Hinblick auf die Unterscheidung zwischen Systemintegration, also die Art der Integriertheit der Gesellschaft oder der Öffentlichkeit, und Sozialintegration, also die Integration einzel-

ner Menschen in die Gesellschaft (Lockwood, 1969), rückte die hier skizzierte Studie die Sozialintegration in den Fokus; die Leitfrage lautete: Ist die Nutzung bestimmter medialer Angebote – hier der öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehangebote – mit Merkmalen sozialer Integriertheit verbunden? Konzipiert und durchgeführt wurde die Studie in Kooperation von ZDF, *mindline media* und dem *Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut* (Hasebrink, Schröder, Storll & Schumacher, 2019; Schumacher & Warnemünde, 2019). An dieser Stelle sollen lediglich diejenigen Befunde skizziert und diskutiert werden, die sich auf die Frage beziehen, welchen spezifischen Beitrag öffentlich-rechtliche im Vergleich mit privaten Fernsehveranstaltern zur Sozialintegration leisten (Hasebrink, 2023). Dabei bezieht sich die Bestimmung von Public Value auf das Gesamtangebot des öffentlich-rechtlichen Fernsehens im Vergleich zum Angebot der privaten Fernsehveranstalter.

Empirische Grundlage war eine Telefonbefragung, die in der Zeit vom 10. Dezember 2018 bis zum 19. Januar 2019 durchgeführt wurde. Es wurden insgesamt 1.205 deutschsprachige Personen ab 14 Jahren befragt, davon 70 Prozent per Festnetz und 30 Prozent per Mobilfunk. Um unterschiedliche Auswahlchancen bei der Stichprobenziehung auszugleichen, wurden die Daten nach den Merkmalen Geschlecht, Alter, Bildung und Region gewichtet.

Mit Blick auf den oben skizzierten konzeptionellen Rahmen wurden Indikatoren für die Mediennutzung im Allgemeinen und die Fernschnutzung im Besonderen erfasst (Hasebrink et al., 2019). Der Beschreibung der Publikumsstruktur dienten Alter, Geschlecht und formale Bildung als Merkmale der sozialen Position. Zur Erfassung motivationaler Merkmale wurden, ausgehend von der Annahme, dass bei der Auswahl von Medien integrationsbezogene Werte eine Rolle spielen, die Befragten gebeten anzugeben, wie wichtig ihnen insgesamt 13 vorgegebene Werte sind. Diese wurden für die vorliegenden Auswertungen mit Hilfe einer explorativen Faktoranalyse (Hauptkomponentenanalyse mit Varimax-Rotation) zu drei voneinander unabhängigen Dimensionen verdichtet, die zusammen 53 Prozent der Gesamtvarianz erklären:

- *Toleranz/Respekt*: Toleranz gegenüber anderen Lebensweisen (Faktorladung: .74), respektvoller Umgang miteinander (.72), Gerechtigkeit (.67), Chancengleichheit (.67), ernstgenommen und gehört werden (.64), Hilfsbereitschaft (.62), Demokratisches Denken (.58), Freundlichkeit (.51).
- *Erfolg/Leistung*: Erfolg (.81), Leistungsorientierung (.74), Spaß und Vergnügen (.65).
- *Heimatverbundenheit*: Heimatverbundenheit (.76), Sicherheit (.59).

Als Indikatoren für integrationsbezogene Folgen der Fernschnutzung wurden verschiedene Merkmale individueller sozialer Integriertheit erfasst. Zum einen war dies die Anzahl der aktiven Mitgliedschaften in Parteien, Religionsgemeinschaften, Gewerkschaften, Vereinen, Bürgerinitiativen, Umweltschutzorganisationen oder sonstigen Organisationen. Zum anderen enthielt der Fragebogen zehn Items, mit denen verschiedene soziale Aktivitäten erfasst wurden. Diese wurden für die vorliegenden Auswertungen mit Hilfe einer explorativen Faktoranalyse (Hauptkomponentenanalyse mit Varimax-Rotation) zu drei voneinander

unabhängigen Dimensionen verdichtet, die zusammen 51 Prozent der Gesamtvarianz erklären:

- *Hilfsbereitschaft*: Nachbarn helfen (Faktorladung: .72), Geld oder anderes wie z.B. Kleidung, Spielsachen, Möbel an Bedürftige oder Organisationen spenden (.66), mich für Umweltschutz engagieren (.57), mich ehrenamtlich engagieren (.56), in der Familie, mit Bekannten oder Kollegen über gesellschaftliche oder politische Themen diskutieren (.50).
- *Politisches Engagement*: an Demonstrationen/Kundgebungen teilnehmen (.73), politische Versammlungen oder Wahlveranstaltungen besuchen (.73), an einer Unterschriftenaktion oder einer Onlinepetition zu einem politischen oder gesellschaftlichen Thema teilnehmen (.64).
- *Mediale Meinungsäußerung*: Leserbriefe an Zeitungen/Fernsehsender schreiben oder im Internet einen Kommentar zu einem Artikel auf einer Nachrichtenseite schreiben (.83), mich im Internet zu politischen oder gesellschaftlichen Themen äußern (.78).

Neben diesen Merkmalen individueller Integriertheit wurden als weitere Indikatoren für integrationsbezogene Folgen der Fernsehnutzung zwei Aspekte der Wahrnehmung der gesellschaftlichen Integration erfasst: Die Befragten wurden gebeten anzugeben, a) wie es ihrer Meinung „nach in Deutschland alles in allem um den gesellschaftlichen Zusammenhalt stehe“ und b) wie zufrieden sie „mit der Demokratie, so wie sie in Deutschland besteht,“ sind.

b) Befunde und Diskussion

Um die spezifische Rolle öffentlich-rechtlichen Fernsehens für die gesellschaftliche Integration zu erfassen, wurden anhand der Angaben zur Nutzungshäufigkeit verschiedener Fernsehangebote vier Fernsehrepertoires gebildet, die auf der Information basieren, ob die Befragten mindestens ein privates und/oder öffentlich-rechtliches Hauptprogramm mindestens viermal pro Woche nutzen. Diese vier Repertoires gehen mit deutlich unterschiedlichen Integrationsprofilen einher (siehe Tabelle 2):

Die größte Gruppe (36,6 % der Befragten) umfasst diejenigen, die nur öffentlich-rechtliche Programme im hier definierten Sinne regelmäßig nutzen. Sie ist, in Übereinstimmung mit bekannten Ergebnissen der Zuschauerforschung, eher älter, eher weiblich, eher höher gebildet. Sie orientiert sich an Toleranz, weniger an Erfolg und Heimatverbundenheit, schätzt die Demokratie in Deutschland weniger skeptisch ein als der Durchschnitt und tendiert zu größerer Hilfsbereitschaft und stärkerem politischem Engagement und zur Mitgliedschaft in sozialen Organisationen; hingegen neigt sie weniger zu mediengestützten Meinungsäußerungen. Davon weichen die anderen Repertoires in unterschiedliche Richtungen ab.

Das Repertoire, das am zweithäufigsten beobachtet wurde (28,4 %), ist dadurch geprägt, dass keines der privaten oder öffentlich-rechtlichen Programme mindestens viermal pro Woche gesehen wird. Hier finden sich eher Jüngere, Männer und Höhergebildete, die sich an Erfolg und Leistung orientieren, während Heimatverbundenheit und Toleranz weni-

ger wichtig sind. Die Wahrnehmung gesellschaftlicher Integration entspricht dem Durchschnitt und soziale Aktivitäten sind, mit Ausnahme mediengestützter Meinungsäußerungen, geringer ausgeprägt.

Die drittgrößte Gruppe (22,6 %) kombiniert eine regelmäßige Nutzung öffentlich-rechtlicher und privater Programme. Sie orientiert sich, vor dem Hintergrund niedrigerer formaler Bildung, an Heimatverbundenheit und Erfolg, weniger an Toleranz. Die Wahrnehmung gesellschaftlicher Integration entspricht dem Durchschnitt, während politisches Engagement und Mitgliedschaften in sozialen Organisationen geringer ausgeprägt sind.

Einige dieser Merkmale sind auch bei der kleinsten Gruppe (12,5 %) zu beobachten, die durch die regelmäßige Nutzung bei mindestens einem privaten Programm gekennzeichnet ist und bei der es sich eher um Jüngere, Frauen und Personen mit niedrigerer formaler Bildung handelt. Das Muster der Orientierungen entspricht, in akzentuierter Form, dem der dritten Gruppe und auch hier sind politisches Engagement sowie Mitgliedschaften geringer ausgeprägt. Hinzu kommen eine deutlich skeptischere Wahrnehmung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und eine geringere Demokratiezufriedenheit sowie geringere Hilfsbereitschaft und eine höhere Neigung zu mediengestützten Meinungsäußerungen.

Tabelle 2: Indikatoren für soziale Integration nach Fernsehrepertoires

	Struktur: Soziale Position	Motivation: Wertorientierungen	Folgen: Individuelle Integration	Folgen: Wahrgenommene gesellschaftliche Integration
Keine Stamm- seher (28,4 %)	<ul style="list-style-type: none">● Jünger● Männlich● Höher gebildet	<ul style="list-style-type: none">- Heimatverbundenheit+ Erfolg- Toleranz/Respekt	<ul style="list-style-type: none">- Hilfsbereitschaft+ Medienaktivitäten- Mitgliedschaften	(keine signifikanten Unterschiede)
Nur private Kanäle (12,5 %)	<ul style="list-style-type: none">● Jünger● Weiblich● Niedriger gebildet	<ul style="list-style-type: none">+ Heimatverbundenheit+ Erfolg- Toleranz/Respekt	<ul style="list-style-type: none">- Hilfsbereitschaft- Politisches Engagement+ Medienaktivitäten- Mitgliedschaften	<ul style="list-style-type: none">- Gesellschaftlicher Zusammenhalt- Demokratiezufriedenheit
Nur öff.- rechtl. Kanäle (36,6 %)	<ul style="list-style-type: none">● Älter● Weiblich● Höher gebildet	<ul style="list-style-type: none">- Erfolg+ Toleranz/Respekt- Heimatverbundenheit	<ul style="list-style-type: none">+ Hilfsbereitschaft+ Politisches Engagement- Medienaktivitäten+ Mitgliedschaften	+ Demokratiezufriedenheit
Öff.-rechtl. und private Kanäle (22,6 %)	<ul style="list-style-type: none">● Niedriger gebildet	<ul style="list-style-type: none">+ Heimatverbundenheit+ Erfolg- Toleranz/Respekt	<ul style="list-style-type: none">- Politisches Engagement- Mitgliedschaften	(keine signifikanten Unterschiede)

Quelle: Modifiziert nach Hasebrink et al. (2019), S. 511

Die Unterschiede zwischen diesen vier Gruppen, die anhand eines einfachen Indikators – der Rolle öffentlich-rechtlicher und privater Programme im individuellen Fernsehrepertoire – gebildet wurden, unterstreichen die große Bedeutung der Mediennutzung für Prozesse der Sozialintegration. Im Hinblick auf das Ziel, den spezifischen Beitrag des Angebots der öffentlich-rechtlichen Veranstalter zur gesellschaftlichen Integration zu erfassen, führen die Ergebnisse vor Augen, dass Integration kein eindimensionales Konstrukt ist, anhand dessen sich „Integrierte“ von „Nicht-Integrierten“ unterscheiden lassen. Vielmehr gibt es ganz verschiedene Wege, sich sozial zu integrieren, die jeweils mit spezifischen Medienrepertoires verbunden sind. Entsprechend kann die Frage nach den Integrationsleistungen der Medien im Allgemeinen und des öffentlich-rechtlichen Fernsehens im Besonderen nicht so beantwortet werden, dass diese an sich Integration fördern oder erschweren. Denn die betreffenden Medienangebote werden jeweils eingebunden in lebensweltlich begründete Alltagspraktiken, mit denen sich Menschen in einer bestimmten Weise mit der Gesellschaft bzw. mit Teilgruppen der Gesellschaft in Beziehung setzen. Genau hier kann dann aber der Diskurs über die Integrationsleistungen von Public Service-Medien ansetzen, indem herausgearbeitet wird, welche Bevölkerungsgruppen sich mit Hilfe welcher Medien auf welche Art und Weise integrieren.

In dieser Hinsicht zeigen die Befunde zunächst, dass es für die Art der Integration von Menschen einen Unterschied macht, ob sie öffentlich-rechtliche Fernsehangebote in ihr Medienrepertoire aufnehmen oder nicht. Die Bewertung dieser Unterschiede bedarf einer öffentlichen Verständigung: Was bedeutet es, dass die Publika dieser Angebote sich verstärkt an Werten wie Toleranz und Respekt, aber weniger an Erfolg und Heimatverbundenheit orientieren? Ist es ein Verdienst öffentlich-rechtlichen Fernsehens, dass sein Publikum die Demokratie positiver wahrnimmt als das Nicht-Publikum? Ist es, umgekehrt, sein Versäumnis, dass es diejenigen, die dem Zustand der Demokratie skeptisch gegenüberstehen, schlechter erreicht? Auf dieser empirischen Basis kann dann die gesellschaftliche Diskussion darüber ansetzen, welche Formen der Sozialintegration sich für die Betroffenen und auch für die Systemintegration der Gesellschaft bewähren oder als dysfunktional erweisen – und welche konkreten Leistungen entsprechend von den verschiedenen Medien zu erwarten sind.

3. Bildungsfunktion eines öffentlich-rechtlichen Senders

a) Fragestellung und empirische Grundlage

Die dritte hier behandelte Studie galt der Frage, welchen Beitrag zur gesellschaftlichen Bildung öffentlich-rechtliche Medien bzw. speziell das ZDF aus der Sicht der Bevölkerung leisten (Schmidt, Hasebrink & Storll, 2025). Bildung gehört zu den Grundfunktionen, die öffentlich-rechtliche Medien in Deutschland laut Medienstaatsvertrag erfüllen sollen. Dieser Bildungsauftrag lässt sich unterschiedlich weit verstehen: Ein enges Verständnis koppelt ihn insbesondere an Angebote, die der individuellen und gesellschaftlichen Information und Meinungsbildung sowie der Wissensvermittlung dienen sollen. Ein weites Verständnis nimmt demgegenüber ein deutlich breiteres Spektrum an Angebotsformaten und Instrumenten in den Blick. Es umfasst auch die allgemeine Vermittlung von Werten sowie

kulturellen und sozialen Einstellungen oder Praktiken, die, etwa durch Unterhaltungs- und fiktionale Angebote, auch „beiläufig“ oder unbeabsichtigt erfolgen kann und generell zum gesellschaftlichen Miteinander beiträgt. Zudem fallen angebotsbegleitende Informationen zu schulischer, beruflicher und alltagspraktischer Bildung unter dieses weite Verständnis.

Um zu erfassen, welche Erwartungen die Bevölkerung an öffentlich-rechtliche Angebote im Hinblick auf deren Bildungsfunktion hat und wie sie die entsprechenden Leistungen und Angebote wahrnimmt und beurteilt, hat das ZDF eine Untersuchung initiiert, die folgende Leitfragen beantworten sollte: Welche bildungsbezogenen Erwartungen an das ZDF bestehen in der Bevölkerung? Inwieweit werden diese Erwartungen erfüllt? Wie unterscheiden sich in dieser Hinsicht verschiedene Bevölkerungsgruppen? Und welche spezifischen Bildungsfunktionen erfüllen verschiedene Angebotsformate? Die Studie wurde in Kooperation zwischen ZDF, *mindline media* (Feldarbeit; methodische Beratung) und dem *Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI)* (wissenschaftliche Beratung) durchgeführt. An der standardisierten mixed-mode-Befragung, die für deutschsprachige Personen ab 14 Jahren repräsentativ ist, haben im Oktober und November 2023 1.237 Personen teilgenommen.

b) Befunde und Diskussion

An dieser Stelle sollen nur die Ergebnisse skizziert und diskutiert werden, die sich auf die Frage beziehen, welchen spezifischen Beitrag zur Erfüllung der Bildungsfunktion bestimmte Angebotsformate des ZDF leisten. Bei der Befragung wurde die Häufigkeit der Nutzung von 32 verschiedenen Einzelformaten aus dem linearen und nicht-linearen Angebot des ZDF erfragt. Dem breiten Bildungsverständnis entsprechend deckten diese Formate das gesamte Angebotsspektrum ab, um so auch die Rolle primär unterhaltender Angebote untersuchen zu können. Für diese Formate wurden im Sinne der oben erläuterten Konzeption zur publikumsbezogenen Bestimmung des Public Value von Medienangeboten Indikatoren bestimmt, die Aufschluss über die bildungsbezogene Relevanz dieser Formate geben (siehe Tabelle 3).

Auf der *nutzungsbezogenen Ebene* wurde der Anteil der Befragten bestimmt, die ein Angebot mindestens „gelegentlich“ nutzen. Die so bestimmte Größe des Publikums zeigt an, ob dieses zumindest theoretisch das Potenzial hat, eine Bildungsfunktion zu erfüllen. Im Hinblick auf die Struktur des Publikums wurde die formale Bildung bzw. der höchste Schulabschluss herangezogen: Wenn ein Angebot eine bestimmte Bildungsgruppe besonders gut oder besonders schlecht erreicht, kann dies als Indiz dafür angesehen werden, dass mit dem Angebot bestimmte bildungsbezogene Funktionserwartungen verbunden werden. Bei der Nutzung des ZDF-Angebots insgesamt zeigten sich in dieser Studie keine signifikanten Zusammenhänge mit dem höchsten Schulabschluss. Auf der Ebene konkreter Angebotsformate treten diese aber sehr wohl auf. Politische Magazine, Magazine und Reportagen zu Wissenschaft, Technik, Umwelt, Natur und Geschichte, Kulturangebote sowie insbesondere Satireshows erzielen bei Befragten mit (Fach-)Hochschulreife deutlich höhere Reichweiten; Unterhaltungsshow und -serien werden eher von Befragten mit Hauptschulabschluss genutzt (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Indikatoren für bildungsbezogene Relevanz verschiedener ZDF-Angebote

Angebotsformat	Publikum		Motivation	Folgen
	Reichweite ^{a)}	Struktur: Formale Bildung ^{b)}		
Nachrichtensendungen	63		0,43 ***	0,51 ***
Fernsehfilm mit historischem oder gesellschaftlichem Bezug	38		0,30 ***	0,26 ***
Dokumentationen auf ZDFinfo	44		0,26 **	0,25 **
Talkshows	34		0,25 **	0,26 **
Magazine und Reportagen zu Wissenschaft, Technik, Umwelt, Natur und Geschichte	48	AB	0,37 ***	0,30 ***
Satireshows	38	AB	0,31 ***	0,33 ***
Dokumentationen & Dokumentationsreihen (Geschichte, Wissenschaft, Natur und Tiere) von „Terra X“	51	AB	0,31 ***	0,22 *
Politikmagazine/-reportagen	41	AB	0,28 **	0,32 ***
Unterhaltungsshows für die ganze Familie	24	HS	0,01	0,24 ***
Filme aus den Rubriken „Fernsehfilm der Woche“, „Montagskino“ oder „Herzokino“	39		0,15	0,21 **

Fortsetzung Tabelle 3

	Publikum		Motivation	Folgen
Serien wie „Der Bergdoktor“, „Die Bergretter“, „Blutige Anfänger“ oder „Dr. Nice“	28	HS	0,05	0,13 *
Quizshows	30		0,01	0,11
Der YouTube-Kanal „Terra X Lesch & Co.“ mit Themen aus Naturwissenschaft und Technik	24	RS	0,14	0,08
Der YouTube- und Instagram-Kanal „ZDFbesserer“ mit Sebastian Lege zu unterschiedlichen Themen rund um das Thema Lebensmittel & Ernährung	22		0,10	0,13
Der YouTube-Kanal „unbubble – raus aus der eigenen Blase, rein in den Austausch!“ mit den Formaten „13 Fragen“, „Sag’s mir!“ und „Unter anderen“	15		-0,12	0,02
Die Instagram-Kanäle „Das ist also Kunst“ oder „Around the word“ von ZDFkultur	13		-0,08	0,02

- a) *Reichweite*; Frage: „Denken Sie nun bitte einmal an die Inhalte und Angebote im ZDF, auf ZDFneo oder ZDFinfo, in der ZDFmediathek, der heuteApp, bei funk, auf ARTE, 3sat, Phoenix oder KiKA und auch auf YouTube, Facebook, Instagram oder TikTok. Wir möchten gern wissen, wie häufig Sie die jeweiligen Angebote und Inhalte schauen, ob regelmäßig, häufig, gelegentlich, selten oder nie.“; Angaben in Prozent „mindestens gelegentlich genutzt“.
- b) *Höchster Schulabschluss*; Angabe: Bildungsgruppe, die bei dem Angebot eine signifikant ($p < 0,05$) höhere Reichweite als die anderen Gruppen aufweist. „AB“ = Allgemeine oder (Fach-)Hochschulreife; „RS“ = Realschule/POS; „HS“ = Haupt- bzw. Volksschulabschluss, kein Schulabschluss.
- c) *Bildungsorientierte Selektivität*; Frage: „Wenn Sie einmal nur an das ZDF und seine verschiedenen Angebote denken: Wie wichtig ist es Ihnen persönlich, dass das ZDF die folgende Leistung erbringt? Es geht also darum, was das ZDF Ihrer Ansicht nach leisten sollte, unabhängig davon, wie es dies zurzeit tatsächlich tut: Einen Beitrag zur Bildung der Menschen in Deutschland leisten.“; Antwortformat: sehr wichtig = 4, wichtig = 3, weniger wichtig = 2, überhaupt nicht wichtig = 1. Angegeben werden die Korrelationskoeffizienten für diese Variable mit der Nutzungshäufigkeit des jeweiligen Angebotsformats.
- d) *Wahrgenommener Bildungsbeitrag*; Frage: „Es folgen nun einige Aussagen mit Leistungen, die das ZDF für die Gesellschaft erfüllen kann. Dabei geht es um alle Angebote des ZDF, also das klassische Fernsehprogramm genauso wie die Angebote des ZDF in der Mediathek, der heuteApp, bei funk oder auf Social Media. Bitte geben Sie jeweils an, inwieweit die Aussage auf das ZDF zutrifft: Das ZDF leistet einen Beitrag zur Bildung der Menschen in Deutschland.“; Antwortformat: voll und ganz = 4, weitgehend = 3, weniger = 2 oder überhaupt nicht = 1. Angegeben werden die Korrelationskoeffizienten für diese Variable mit der Nutzungshäufigkeit des jeweiligen Angebotsformats.

Auf der *Motivationsebene* ist es als Anzeichen von Bildungsrelevanz anzusehen, wenn bildungsbezogene Faktoren bei der Auswahl eines Angebots eine Rolle spielen. Die Bestimmung eines Indikators für bildungsbezogene Selektivität geht von folgender Annahme aus: Wenn Angebote besonders von solchen Personen genutzt werden, denen es wichtig ist, dass das ZDF zur Bildung der Menschen in Deutschland beiträgt, spricht dies dafür, dass diese Angebote unter anderem deshalb ausgewählt werden, weil sie diese Funktion erfüllen. Berechnet wurde für jedes Angebotsformat die Korrelation zwischen der Nutzungshäufigkeit und der von den Befragten geäußerten Wichtigkeit der Bildungsfunktion; wenn dieser Zusammenhang ausgeprägt ist, kann dies als Hinweis auf die Bildungsrelevanz des Angebots im Sinne einer bildungsbezogenen Selektivität angesehen werden: Das Angebot wird unter anderem deshalb genutzt, weil von ihm eine Bildungsfunktion erwartet wird. Bei 13 der 32 Formate war dieses Kriterium erfüllt, besonders ausgeprägt bei Nachrichten, Fernsehfilmen mit historischem oder gesellschaftlichem Hintergrund, bei Magazinen und Reportagen zu Wissenschaft, Technik, Umwelt, Natur und Geschichte, bei Satireshows sowie bei „Terra-X“-Dokumentationen (siehe Tabelle 3). Insgesamt ließ sich aber auch beobachten, dass die Korrelationen bei fast allen Angebotsformaten positiv sind; dies kann so interpretiert werden, dass die Nutzung des ZDF generell eng mit bildungsbezogenen Erwartungen verknüpft ist bzw. dass es denjenigen, die das ZDF nicht nutzen, weniger wichtig ist, dass dieses eine Bildungsfunktion erfüllt.

Auf der Ebene *bildungsbezogener Folgen* liegt die Aufgabe des ZDF nicht in curricular festgelegten Bildungsprozessen, im Hinblick auf die dann „Erfolgsmessungen“ über das Erreichen der entsprechenden Bildungsziele vorgenommen werden könnten. Im Rahmen dieser Befragung wurde daher ein indirekter Indikator für die bildungsbezogenen Folgen der Nutzung bestimmter Angebote bestimmt, der „wahrgenommene Bildungsbeitrag“: Analog zu der Frage, wie wichtig es ist, dass das ZDF einen Beitrag zur Bildung der Menschen in Deutschland leistet, wurde auch gefragt, inwieweit das ZDF aus der Sicht der Befragten tatsächlich eine solche Funktion erfüllt. Wenn die Nutzung eines Formats mit der Wahrnehmung zusammenhängt, das ZDF leiste einen Beitrag zur Bildung, wurde dies als Indiz für eine Bildungsrelevanz des Angebots betrachtet. Bei immerhin 18 Angebotsformaten zeigt sich eine signifikante Korrelation zwischen diesen beiden Merkmalen. Besonders ausgeprägt sind diese Zusammenhänge weitgehend bei denselben Angeboten wie bei der bildungsbezogenen Selektivität, eine bemerkenswerte Ausnahme stellen Unterhaltungsshows dar, die nicht zur Erfüllung einer Bildungsfunktion genutzt werden, deren Nutzung aber offenbar mit dem Eindruck einhergeht, das ZDF erfülle eine solche.

Tabelle 3 zeigt aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht alle 32 erfassten Formate (siehe dazu Schmidt, Stoll & Hasebrink, 2025), sondern lediglich Beispiele für vier Gruppen von Angeboten, die sich bei einer Inspektion der hier berücksichtigten drei bildungsbezogenen Indikatoren – höchster Schulabschluss, Wichtigkeit der Bildungsfunktion und wahrgenommener Bildungsbeitrag – zeigten; diese stehen mithin für unterschiedliche bildungsbezogene Profile.

In der ersten Gruppe finden sich Angebote, bei denen die formale Bildung für die Nutzung keine signifikante Rolle spielt, sehr wohl aber die Wichtigkeit der Bildungsfunktion: Befragte, die die Bildungsfunktion des ZDF für wichtig halten, nutzen diese Angebo-

te häufiger. Auch der als Nutzungsfolge interpretierte wahrgenommene Bildungsbeitrag hängt signifikant mit der Nutzungshäufigkeit zusammen. Besonders ausgeprägt sind diese Korrelationen bei den Nachrichten; daneben finden sich Fernsehfilme mit historischem oder gesellschaftlichem Bezug, Dokumentationen sowie Talkshows in dieser Gruppe. Ein ähnliches Datenmuster, mit allerdings zum Teil weniger deutlichen bzw. nicht-signifikanten Unterschieden zeigt sich bei Wirtschafts- und Verbrauchermagazinen, Krimis und Wissenschafts-Shows (in Tabelle 3 nicht aufgeführt).

Die zweite Gruppe umfasst Angebotsformate, die besonders von Personen mit höherem Schulabschluss genutzt werden, also insofern bildungsrelevant sind, als sie offenbar mit Funktionsversprechen verbunden sind, die für Höhergebildete attraktiv sind. Daneben entsprechen die Befunde für die beiden anderen Indikatoren denen der ersten Gruppe: Die Nutzung dieser Angebote hängt mit der Wichtigkeit der Bildungsfunktion und dem wahrgenommenen Bildungsbeitrag des ZDF zusammen. Besonders ausgeprägt sind diese Befunde für Magazine und Reportagen zu Wissenschaft, Technik, Umwelt und Geschichte, für Satireshows, für Angebote aus der Reihe „*Terra X*“ sowie für politische Magazine.

Die dritte Gruppe ist dadurch gekennzeichnet, dass die Nutzungshäufigkeit zwar nicht mit der Einschätzung der Wichtigkeit der Bildungsfunktion zusammenhängt, sehr wohl aber mit dem wahrgenommenen Bildungsbeitrag. Die entsprechenden Formate werden vor allem von Personen mit niedrigerer Schulbildung genutzt. Die in diesem Muster zum Ausdruck kommende Bildungsrelevanz lässt sich so charakterisieren, dass diese Angebote nicht wegen einer erwarteten Bildungsfunktion ausgewählt werden, dass ihre Nutzung aber den Eindruck zur Folge hat, dass das ZDF einen Beitrag zur Bildung leistet. Besonders ausgeprägt ist dieses Muster bei Unterhaltungsshows; daneben gehören weitere unterhaltungsorientierte Formate zu dieser Gruppe: Filme aus den Rubriken „*Fernsehfilm der Woche*“, „*Montagskino*“ oder „*Herzkino*“, Unterhaltungsserien sowie, allerdings ohne einen signifikanten Zusammenhang für den wahrgenommenen Bildungsbeitrag, Quizshows. Darüber hinaus finden sich mit diesem Muster auch einige digitale Formate wie „*Inside PolitiX*“ und „*In eigener Sache*“ sowie Nachrichten- und Wissenssendungen für Kinder und Jugendliche (nicht in Tabelle 3 aufgeführt).

Unter den übrigen Angebotsformaten, die sich keiner dieser drei Gruppen zuordnen lassen und die alle vergleichsweise niedrige Reichweiten haben, weist lediglich der YouTube-Kanal „*Terra X Lesch & Co*“ mit Themen aus Naturwissenschaft und Technik einen signifikanten Zusammenhang auf: Personen mit Realschulabschluss nutzen dieses Format häufiger. Bei diesem Format wie auch bei dem YouTube- und Instagram-Kanal „*ZDFbesseresser*“ zeigen sich ansatzweise positive Zusammenhänge zwischen der Nutzungshäufigkeit und den beiden Indikatoren für Selektivität und bildungsbezogene Folgen; diese sind aber nicht signifikant. Der YouTube-Kanal „*unbubble – raus aus der eigenen Blase, rein in den Austausch!*“ sowie die Instagram-Kanäle von ZDFkultur gehören zu den ganz wenigen Angeboten, bei denen sich ein tendenziell negativer Zusammenhang zwischen Nutzungshäufigkeit und Wichtigkeit der Bildungsfunktion zeigt.

Zur Einordnung dieser Befunde ist ein methodischer Aspekt zu berücksichtigen: Bei den etablierten und viel genutzten Angeboten aus dem linearen Hauptprogramm, die entsprechend eng mit dem ZDF verbunden werden, zeigen sich generell höhere Zusammen-

hänge mit den beiden Kriterien für bildungsbezogene Motivation und bildungsbezogene Folgen. Dies beruht zum Teil darauf, dass diese beiden Kriterien sich ebenfalls auf das *ZDF* insgesamt beziehen. Bei den neuen digitalen Formaten, die noch weniger bekannt sind und auch aus der Sicht der Nutzenden nicht zwangsläufig mit dem *ZDF* verbunden sind, treten hingegen keine oder nur geringe Zusammenhänge auf.

Um Aufschluss über die Bildungsrelevanz einzelner linearer und nicht-linearer Angebotsformate des *ZDF* zu erhalten, wurden in dieser Studie die Einzelangebote anhand der Größe und bildungsbezogenen Struktur des erreichten Publikums, der bildungsbezogenen Selektivität – inwiefern spielen bildungsbezogene Erwartungen bei der Auswahl der Formate eine Rolle? – und der bildungsbezogenen Folgen der Nutzung – wie hängt die Nutzung mit dem wahrgenommenen Beitrag des *ZDF* zur Bildung zusammen? – charakterisiert. Dabei zeigten sich unterschiedliche Muster der Bildungsrelevanz: Manche Angebote werden offenbar gezielt ausgewählt, weil man von ihnen eine bildende Funktion erwartet; dies ist vor allem, aber nicht nur, bei informierenden und dokumentarischen Angeboten der Fall. Andere Sendungen werden zwar nicht wegen ihrer vermuteten Bildungsfunktion ausgewählt, sie erweisen sich dann aber in dem Sinne als bildungsrelevant, dass ihre Nutzerinnen und Nutzer verstärkt den Eindruck haben, dass das *ZDF* einen Beitrag zur Bildung der Bevölkerung leistet; dies ist vor allem, aber nicht nur, bei unterhaltungsorientierten Angeboten der Fall.

V. Fazit und Diskussion

Ziel der hier vorgestellten konzeptionellen Überlegungen und empirischen Befunde war es, den möglichen Beitrag der Publikumsforschung zur Bestimmung des Public Value öffentlich-rechtlicher Medienanbieter zu reflektieren und zu illustrieren. Ausgangspunkt war die These, dass Public Value, verstanden als die Erfüllung gesellschaftlich gewünschter kommunikativer Funktionen, notwendig einer Einbeziehung der Publikumperspektive bedarf; nur so lässt sich ermitteln, ob von den im Rahmen der gegebenen technischen und organisatorischen Medienstrukturen verfügbar gemachten Angeboten in einer Weise Gebrauch gemacht wird, dass die gewünschten kommunikativen Funktionen auch tatsächlich erfüllt werden. Die Überlegung, dass Publikumsforschung allein diese Publikumperspektive nicht in einem umfassenden zivilgesellschaftlichen Sinne erfüllen kann, lenkte den Blick auf andere Formen der Publikumsbeteiligung, für die wiederum die Forschung wichtige Argumente liefern kann.

Um solche Argumente in möglichst transparenter und aussagekräftiger Form liefern zu können, wurde ein konzeptioneller Rahmen für Publikumsuntersuchungen vorgeschlagen, der publikumsbezogene Indikatoren auf drei Ebenen vorsieht: Auf der Ebene beobachtbaren Nutzungsverhaltens wird erfasst, welchen Anteil der Bevölkerung ein Angebot erreicht und welche Teilgruppen dabei besser oder schlechter erreicht werden. Auf der Ebene der Nutzungsmotivation lautet die Leitfrage, wozu die Nutzerinnen und Nutzer das betreffende Angebot nutzen. Und auf der Ebene der Nutzungsfolgen geht es um Indikatoren für die Erfüllung bestimmter kommunikativer Funktionen.

Jenseits dieser Grundkonzeption ergeben sich für empirische Studien über den Public Value öffentlich-rechtlicher Medienangebote vielfältige Umsetzungsmöglichkeiten, die sich aus der im Fokus stehenden kommunikativen Funktion, dem Auflösungsgrad, mit dem die Angebote in den Blick genommen werden, sowie aus den Vergleichsmaßstäben ergeben, anhand derer der Beitrag der öffentlich-rechtlichen Medien beurteilt wird. Exemplarisch wurden drei verschiedene Untersuchungen skizziert, die sich in diesen Aspekten unterscheiden und so das Spektrum möglicher Studien illustrieren.

1. In der ersten Studie standen die verschiedenen Nachrichtenangebote öffentlich-rechtlicher Anbieter im Vergleich zu den Nachrichten anderer Medienanbieter aus dem Fernseh-, Radio-, Print- und Onlinesektor im Fokus. Die vorgenommene Gruppierung dieser Formate nach publikumsbezogenen Kriterien zeigt, dass medientechnische (z.B. Fernsehen versus Online) und organisatorische Medienmerkmale (z.B. öffentlich-rechtlich versus privat-kommerziell organisiert) weiterhin die je erfüllten Funktionen prägen.
2. Die zweite Studie galt der Integrationsfunktion von öffentlich-rechtlichen und privat-kommerziellen Fernsehangeboten. Sie führte vor Augen, dass verschiedene Fernsehrepertoires mit unterschiedlichen Mustern der Sozialintegration einhergehen: Menschen, die regelmäßig öffentlich-rechtliche Programme nutzen, sind anders in die Gesellschaft integriert als diejenigen, die das Fernsehen nicht regelmäßig nutzen oder nur privat-kommerzielle Programme.
3. Im Hinblick auf die in der dritten Studie untersuchte Bildungsfunktion wurden zahlreiche Einzelformate aller Angebotsgattungen eines einzelnen öffentlich-rechtlichen Anbieters untersucht. Dabei zeigten sich verschiedene Profile hinsichtlich der Bildungsrelevanz.

Die drei Studien zeigen übereinstimmend, dass es für die verschiedenen Funktionen einen bedeutenden Unterschied macht, von welchen Medienangeboten die Menschen Gebrauch machen. Ob es sich um Fernsehen oder Online-Medien, um öffentlich-rechtliche oder privat-kommerzielle Fernsehangebote, um Informations- oder Unterhaltungsangebote handelt, ist für die damit erfüllten kommunikativen Funktionen weiterhin relevant. Doch ist die dabei sichtbar werdende spezifische Funktionserfüllung öffentlich-rechtlicher Angebote auch ein Nachweis, dass diese einen Public Value leisten?

Die drei Studien, im Einklang mit zahlreichen anderen Studien zu ähnlichen Fragestellungen, zeichnen ein Bild vom Publikum öffentlich-rechtlicher Medien, das anhand der drei Kriterien des oben eingeführten konzeptionellen Rahmens wie folgt charakterisiert werden kann: Die Angebote erreichen nach wie vor große Publika und haben dadurch ein großes Potenzial, die beabsichtigten kommunikativen Funktionen zu erfüllen. Dazu ist es aber notwendig, die ganze Breite der möglichen Verbreitungswege zu nutzen – eine Konzentration auf lineare Fernseh- und Radioangebote würde dieses Potenzial in Frage stellen. Die Struktur des Publikums umfasst breite Teile der Bevölkerung; Unterschiede in der Erreichbarkeit bestehen insbesondere zwischen den Altersgruppen, aber auch in der schlechter erreichbaren jüngeren Altersgruppe gehören öffentlich-rechtliche Nachrichtenformate zu den meistgenutzten Angeboten. Mit der Nutzung dieser Angebote wird eine besondere Informations- und Bildungsfunktion verbunden, das Vertrauen in die betreffen-

den Medien ist vergleichsweise hoch und dies gilt auch für die Einschätzung der gesamten Nachrichtenlandschaft. Passend dazu besteht bei diesen Nutzerinnen und Nutzern eine höhere Demokratiezufriedenheit. Die Orientierung an Werten wie Toleranz und Respekt sowie eine hohe Hilfsbereitschaft im Alltag und starkes politisches Engagement sind weitere Hinweise darauf, dass öffentlich-rechtliche Angebote integraler Bestandteil des Alltags von Menschen sind, die selbst gut integriert sind und ihrerseits integrativ wirken. Diese Charakteristika können als Indizien für Public Value, hier im Sinne einer erfolgreichen Informations-, Integrations- und Bildungsfunktion, angesehen werden.

Wie oben bereits angesprochen, schließt sich daran aber die Frage an, inwieweit der öffentlich-rechtliche Rundfunk sich verstärkt auch denen zuwenden sollte, die er bisher mit seinen Angeboten weniger gut erreicht, die weniger integriert sind und die der Demokratie skeptischer gegenüberstehen. Damit stellt sich bei jedem Versuch, den Public Value von Medienangeboten zu bestimmen, folgende Herausforderung: Public Value wird, insbesondere in nicht-fachlichen Debatten, intuitiv als eindimensionale Skala mit den Polen „wertvoll“ und „wertlos“ aufgefasst. Die Wirklichkeit öffentlicher Kommunikation ist offenbar komplexer. Die am Beginn der vorliegenden Überlegungen stehende Definition von Public Value rückte den kommunikativen Beitrag eines Mediums zur Erfüllung normativer Erwartungen im Hinblick auf die öffentliche Kommunikation in den Fokus. Wie dabei näher diskutiert wurde und wie die empirischen Befunde bestätigen, erweisen sich einige normative Zielsetzungen *per se* als ambivalent, einige können einander sogar widersprechen. Um den Anspruch einer an normativen Kriterien ausgerichteten Untersuchung von Public Value aus Publikumperspektive nicht aufzugeben, ist es daher notwendig, von dem Befund auszugehen, dass es verschiedene Arten gibt, als Medium Wert zu zeigen und dass verschiedene Medien in der Gesamtmedienlandschaft eine je spezifische Funktion erfüllen. Ob diese Funktion eine gesellschaftlich gewünschte ist, ist dann im öffentlichen Diskurs zu diskutieren und zu beurteilen. In diesem Sinne liefert die Publikumsforschung keine endgültigen Antworten auf die Frage nach dem Public Value öffentlich-rechtlicher Medien, sondern Argumente für den gesellschaftlichen Diskurs darüber, welche Funktionen die Medien erfüllen sollen und inwieweit ihnen dies gelingt. In diesen Diskurs sind wiederum die Mediennutzerinnen und -nutzer einzubeziehen: Ergebnisse von Publikumsuntersuchungen, wie sie hier exemplarisch dargestellt wurden, sind nicht allein für die Medien selbst oder die Medienpolitik relevant; sie müssen auch öffentlich bekannt gemacht werden, um eine breite zivilgesellschaftliche Diskussion darüber anzustoßen, was öffentlich-rechtliche Medien tun können, um etwas zu leisten, was aus der Sicht eines möglichst breiten Teils der Bevölkerung als Public Value wahrgenommen wird.

Literatur

- Baldi, P. & Hasebrink, U. (Hrsg.). (2007). *Broadcasters and citizens in Europe. Trends in media accountability and viewer participation*. Bristol: Intellect books.
- Beaufort, M. & Seethaler, J. (2021). Von kollektiver zu konnektiver Logik? Mediennutzung und politisch-gesellschaftliche Beteiligung im Zeit- und Ländervergleich. In M. Eisenegger, M. Prinzing, P. Ettinger & R. Blum (Hrsg.), *Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit* (S. 399-420). Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-32133-8_22
- Blumler, J. G. & Hoffmann-Riem, W. (1994). Toward renewed public accountability in broadcasting. In J. G. Blumler (Hrsg.), *Television and the public interest. Vulnerable values in West European broadcasting* (S. 218-228). London: Sage.
- Collins, R. (2007). The BBC and "public value". *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 55(2), 164-184. <https://doi.org/10.5771/1615-634x-2007-2-164>
- Eilders, C., Hasebrink, U. & Herzog, A. (2006). Das aktive Publikum. Institutionalisierung zivilgesellschaftlicher Kontrolle des Fernsehens auf europäischer Ebene. In W. R. Langenbucher & M. Latzer (Hrsg.), *Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel* (S. 330-351). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Engelke, K. M., Hase, V. & Wintterlin, F. (2019). On measuring trust and distrust in journalism: Reflection of the status quo and suggestions for the road ahead. *Journal of Trust Research*, 9(1), 66-86. <https://doi.org/10.1080/21515581.2019.1588741>
- European Broadcasting Union. (2015). *Public Service Media Contribution to Society*. Le Grand-Saconnex. Verfügbar unter: <https://www.asiconferences.com/wp-content/uploads/2016/06/EBU-MIS-PSM-Contribution-to-Society-Report-Dec-2015.pdf>.
- Frey-Vor, G. (2019). Erfolg, Qualität und Public Value. Schlüsselkonzepte für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Messung und Management. *Media Perspektiven*, (10), 463-478.
- Hasebrink, U. (2007). "Public Value"; Leitbegriff oder Nebelkerze in der Diskussion um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. *Rundfunk und Geschichte*, (1-2), 38-42.
- Hasebrink, U. (2011). Giving the Audience a Voice. The Role of Research in Making Media Regulation More Responsive to the Needs of the Audience. *Journal of Information Policy*, 1, 321-336. <https://doi.org/10.5325/jinfopoli.1.2011.0321>
- Hasebrink, U. (2018). Public Value als Diskurs. In K. Mitschka & K. Unterberger (Hrsg.), *Public Open Space. Zur Zukunft öffentlich-rechtlicher Medien: 55 Beiträge aus österreichischer und internationaler Wissenschaft zur Medienzukunft* (S. 242-246). Wien: Facultas.
- Hasebrink, U. (2021). Qualität von Nachrichtenmedien aus der Publikumperspektive. In M. Magin, U. Rußmann & B. Stark (Hrsg.), *Demokratie braucht Medien* (S. 195-214). Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-34633-1_11
- Hasebrink, U. (2023). Media use and social integration: An explorative study on public service media's contribution to societal cohesion. In M. Puppis & C. Ali (Hrsg.), *Public Service Media's Contribution to Society: RIPE@2021* (S. 69-86). Stockholm: Publit. <https://doi.org/10.48335/9789188855756-4>
- Hasebrink, U. & Hölig, S. (2020). Audience-Based Indicators for News Media Performance: A Conceptual Framework and Findings from Germany. *Media and Communication*, 8(3), 293-303. <https://doi.org/10.17645/mac.v8i3.3191>
- Hasebrink, U., Schröder, H.-D., Storll, D. & Schumacher, G. (2019). Mediennutzung und soziale Integration. Eine explorative Studie zur Bestimmung medialer Integrationsleistungen. *Media Perspektiven*, (11), 500-514.
- Hölig, S. & Hasebrink, U. (2019). *Reuters Institute Digital News Report 2019. Ergebnisse für Deutschland* (Hans-Bredow-Institut, Hrsg.) (Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts 47). Verfügbar unter: https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/default/cms/media/os943xm_AP47_RDNR19_Deutschland.pdf.

- Jandura, O. & Friedrich, K. (2014). The quality of political media coverage. In C. Reinemann (Hrsg.), *Political Communication* (S. 351-374). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110238174.351>
- Lockwood, D. (1969). Soziale Integration und Systemintegration. In W. Zapf (Hrsg.), *Theorien des sozialen Wandels* (S. 124-137). Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Mahrt, M. (2020). Why we find little evidence of digital fragmentation, but should not stop researching it. In V. Gehrau, A. Waldherr & A. Scholl (Hrsg.), *Jahrbuch der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft 2019* (S. 27-35). Münster: DGPuK.
- Mau, S., Lux, T. & Westheuser, L. (2023). *Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft*. Berlin: Suhrkamp.
- McQuail, D. (1992). *Media performance. Mass communication and the public interest*. London: Sage.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Morley, D. (1980). *The Nationwide Audience. Structure and decoding*. London: British Film Institute.
- Neuberger, C. (2019). Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Qualitätsdiskurs. Substanzielle und prozedurale Bestimmung des gesellschaftlichen Mehrwerts. *Media Perspektiven*, (10), 434-443.
- Newman, N., Fletcher, R., Kalogeropoulos, A. & Nielsen, R. K. (2019). *Reuters Institute Digital News Report 2019*. Oxford. Verfügbar unter https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/inline-files/DNR_2019_FINAL.pdf.
- Potter, W. J. (2011). Conceptualizing Mass Media Effect. *Journal of Communication*, 61(5), 896-915. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2011.01586.x>
- Prochazka, F. (2020). *Vertrauen in Journalismus unter Online-Bedingungen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-30227-6>
- Quiring, O., Ziegele, M., Fawzi, N., Jakob, N., Jakobs, I., Schemer, C. et al. (2024). Zurück zum Niveau vor der Pandemie – Konsolidierung von Vertrauen und Misstrauen. Mainzer Langzeitstudie Medienvertrauen 2023. *Media Perspektiven*, (9), 1-14. Verfügbar unter: https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2024/MP_9_2024_Mainzer_Langzeitstudie_Medienvertrauen_2023.pdf
- Ruggiero, T. E. (2000). Uses and Gratifications Theory in the 21st Century. *Mass Communication and Society*, 3(1), 3-37. https://doi.org/10.1207/S15327825MCS0301_02
- Rühle, A. (2024). Programmprofile von Das Erste, ZDF, RTL, Vox, Sat.1 und ProSieben. Ergebnisse der ARD-Programmanalyse 2023. *Media Perspektiven*, (12), 1-13. Verfügbar unter: https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2024/MP_12_2024_Programmanalyse_2023_Programmprofile.pdf.
- Schatz, H. & Schulz, W. [Winfried] (1992). Qualität von Fernsehprogrammen. Kriterien und Methoden zur Beurteilung von Programmqualität im dualen Fernsehsystem. *Media Perspektiven*, (11), 690-712.
- Schmidt, J.-H., Hasebrink, U. & Storll, D. (2025). Der Bildungsauftrag des ZDF aus der Sicht der Bevölkerung. *Media Perspektiven*, 6/2025, 1-30. Verfügbar unter: https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2025/MP_6_2025_Die_Bildungsfunktion_des_ZDF_aus_Sicht_der_Bevölkerung.pdf.
- Schulz, A., Levy, D. A. L. & Nielsen, R. K. (2019). *Old, Educated, and Politically Diverse: The Audience of Public Service News* (Reuters Institute Report September 2019). Oxford. Verfügbar unter: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-09/The_audience_of_public_service_news_FINAL.pdf.
- Schulz, W. [Winfried] (2011). *Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung* (3. Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Schulz, W. [Wolfgang] (2012). Interne Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk – unabhängig und funktionsgerecht? In J. Becker & P. Weber (Hrsg.), *Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland* (S. 121-134). Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845240244-121>
- Schumacher, G. & Warnemünde, M. (2019). Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Zeiten des medialen und gesellschaftlichen Wandels. Ergebnisse einer ZDF-Studie zum Thema Integration. *Media Perspektiven*, (11), 515-527.
- Seethaler, J. (2015). *Qualität des tagesaktuellen Informationsangebots in den österreichischen Medien. Eine crossmediale Untersuchung*. Schriftenreihe der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH 1/2015. Verfügbar unter: <https://www.rtr.at/medien/aktuelles/publikationen/Band1-2015.pdf>.
- Serong, J. (2015). *Medienqualität und Publikum. Zur Entwicklung einer integrativen Qualitätsforschung*. Köln: Herbert von Halem.
- Stark, B. & Stegmann, D. (2023). Fragmentierte Medienwelten. Leben wir in Echokammern? *Communicatio Socialis*, 56(1), 8-22.
- Taneja, H. & Mamoria, U. (2012). Measuring Media Use Across Platforms: Evolving Audience Information Systems. *International Journal on Media Management*, 14(2), 121-140. <https://doi.org/10.1080/14241277.2011.648468>
- Teichler, N., Gerlitz, J.-Y., Cornesse, C., Dilger, C., Groh-Samberg, O., Lengfeld, H. et al. (2023). *Entkoppelte Lebenswelten? Soziale Beziehungen und gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland – Erster Zusammenhaltsbericht des FGZ*. Bremen: Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt. <https://doi.org/10.26092/elib/2517>
- Thomass, B., Moe, H. & d'Haenens, L. (2015). Renewing the Public Service Media Remit. In J. Trappel, J. Steemers & B. Thomass (Hrsg.), *European Media in Crisis. Values, Risks and Policies* (S. 192-199). New York: Routledge.
- van Eimeren, B. & Egger, A. (2021). Die ARD aus Sicht der Bevölkerung: Stabil hohe Akzeptanz und Wertschätzung. Ergebnisse der ARD-Akzeptanzstudie 2020. *Media Perspektiven*, (11), 554-574. Verfügbar unter: https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2021/2111_van_Eimeren_Egger.pdf.
- Webster, J., Phalen, P. & Lichty, L. (2006). *Ratings Analysis. Theory and Practice*. New York: Routledge.
- Weiß, R., Magin, M., Hasebrink, U., Jandura, O., Seethaler, J. & Stark, B. (2016). Publizistische Qualität im medialen Wandel – eine normativ begründete Standortbestimmung. In P. Werner, L. Rinsdorf, T. Pleil & K.-D. Altmeppen (Hrsg.), *Verantwortung – Gerechtigkeit – Öffentlichkeit. Normativität in den Medien und in der Kommunikationswissenschaft* (S. 27-49). Konstanz: UVK.
- Zick, A., Küpper, B. & Mokros, N. (2023). *Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23*. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf.

Digitalisierung als Demokratisierung: Zur Rolle öffentlich-rechtlicher Medien in einer demokratischen Gesellschaft

Prof. Dr. Leonhard Dobusch*

I. Einleitung: Welche Bedeutung haben öffentlich-rechtliche Medien im Zeitalter digitaler Plattformöffentlichkeiten?	254
II. Kontext: Öffentliche Räume im Zeitalter digitaler Plattformen	256
III. Demokratisierung öffentlich-rechtlicher Online-Angebote ...	259
1. „Demokratische Algorithmen“ zur Strukturierung öffentlich-rechtlicher Online-Portale	259
2. Kuratierung von Drittinhalten als öffentlich-rechtliche Aufgabe	259
3. Öffnung öffentlich-rechtlicher Portale für Kooperationspartner:innen und Publikumsinhalte	260
IV. Digitale Deliberation als öffentlich-rechtliche Aufgabe	261
1. Publikums Kommentare als Herausforderung und Ressource	262
2. Gestaltung digitaler Diskursräume für vielfältige und konstruktive Debatten	263
V. Demokratisierung der Distribution	263
1. Kooperative Entwicklung von Distributionsinfrastruktur auf Open Source Basis	264
2. Dezentral-offene Distributionsinfrastruktur als Antwort auf proprietär-geschlossene Plattformmacht	265
3. Freie Lizenzen für Inhalte für Präsenz auf nicht-kommerziellen Drittplattformen wie Wikipedia	265
VI. Fazit	267

Abstract

Öffentlich-rechtliche Medien müssen ihren demokratischen Auftrag zeitgemäß in die digitale mediale Praxis übersetzen und relevante Reichweiten erzielen, um zur Vielfalt und Qualität der demokratischen Öffentlichkeit beizutragen. Die digitale Transformation bietet dabei Chancen: Durch die Öffnung ihrer Plattformen für das Publikum und andere Medien können neue Demokratisierungspotenziale entstehen. Anstatt kommerzielle Plattformen zu kopieren, sollten öffentlich-rechtliche Medien Online-Angebote schaffen, die den demokratischen Auftrag in digitale Plattformtechnik umsetzen, etwa durch vielfaltsfördernde Algorithmen jenseits profitgetriebener Logiken. Mit der Integration von Drittinhalten übernehmen sie neue Rollen wie die Kuratierung von Public-Value-Inhalten und die Moderation digitaler Diskursräume zur Förderung der demokratischen Meinungsbildung.

* Der Verfasser ist Professor für Betriebswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Organisation am Institut für Organisation und Lernen der Universität Innsbruck und wissenschaftlicher Leiter des Momentum Instituts in Wien, E-Mail: Leonhard.Dobusch@uibk.ac.at.

Dies erfordert eine digitale Infrastruktur auf Basis offener Standards, die Kooperation ermöglicht und Digitalen Public Value auch jenseits programmlicher Angebote schafft. Die Erfüllung des Auftrags sollte daher nicht nur an den Inhalten, sondern auch an ihrem Beitrag zu einem gemeinwohlorientierten Medienökosystem gemessen werden, in dem öffentlich-rechtliche Medien als Infrastruktur-Provider und kuratierende Akteure agieren.

I. Einleitung: Welche Bedeutung haben öffentlich-rechtliche Medien im Zeitalter digitaler Plattformöffentlichkeiten?

Die Bedeutung öffentlich-rechtlicher Medien für eine demokratische Gesellschaft zu er-messen, erfordert grundsätzliche Überlegungen zum Funktionieren von Öffentlichkeit in liberalen Massendemokratien sowie eine Analyse von Herausforderungen und Potenzialen angesichts neuer digitaler Plattformöffentlichkeiten (Bruns, 2023; Jarren und Fischer, 2022). Beides lässt sich für europäische öffentlich-rechtliche Medien¹ – ihrer starken nationalen oder sogar regionalen Verankerung und Strukturierung zum Trotz – vergleichsweise universell behandeln. Alle öffentlich-rechtlichen bzw. Service-public-Medien stehen vor der Aufgabe, ihre Angebote vor dem Hintergrund eines digitalen Strukturwandels der Öffentlichkeit neu zu gestalten (Brunkhorst et al., 2024); und sie alle tun dies unter genauer Beobachtung und bisweilen fundamentaler Kritik von krisengebeutelten privaten Medienhäusern (vgl. z.B. Sjøvaag, Pedersen und Owren, 2019) ebenso wie von vor allem rechtspopulistischen bis rechtsextremen politischen Akteur:innen (vgl. z.B. Barwise und York, 2020; Cushion, 2019; Holtz-Bacha, 2021; Sehl, Simon und Schroeder, 2022).

Neben dieser primär wettbewerblich bzw. politisch motivierten Kritik wird bisweilen aber auch ganz grundsätzlich die Frage aufgeworfen, ob es angesichts des vermeintlichen Überangebots von Online-Inhalten und des Bedeutungsverlusts traditioneller und in ihrer Kapazität beschränkter (Rundfunk-)Verbreitungswege überhaupt noch eines öffentlich-rechtlichen Medienangebots bedarf. Allerdings waren fehlendes Angebot und technische Kapazitätsgrenzen auch vor dem Aufstieg des Internets zum Massenmedium schon lange keine hinreichenden Gründe für die Existenz eines solidarisch finanzierten Medienangebots mehr (vgl. z.B. ordoliberaler Kritik am dualen Mediensystem durch den Kronberger Kreis (1989)).

Öffentlich-rechtliche Medien unterscheiden sich von primär marktwirtschaftlich finanzierten Medien vor allem deshalb, weil sie einer anderen, primär einem demokratischen Auftrag folgenden Logik verpflichtet sind. Das bedeutet nicht, dass öffentlich-rechtliche Medien deshalb automatisch und immer besser, gehaltvoller oder seriöser sind. Einzelne Sendungen oder Angebote von öffentlich-rechtlichen Medien könnten genauso auch von privaten Medien stammen – und umgekehrt (Dobusch, 2024).

Allerdings ist die Art der Finanzierung überaus relevant dafür, welche Zielgruppen von Medien primär bedient werden. Werbefinanzierte Medien fokussieren ihre Angebote beispielsweise oft auf die sogenannten werberelevanten Zielgruppen der 19- bis 49-Jährigen

1 Die Bezeichnungen öffentlich-rechtliche Medien, Service-public-Medien (Schweiz) sowie Public Service Media werden im Rahmen dieser Abhandlung synonym verwendet.

(Eick, 2007). Öffentlich-rechtliche Medien kümmern sich aber, zumindest ihrem demokratischen Anspruch und gesetzlichen Auftrag entsprechend, nicht in erster Linie um werberelevante, sondern um alle Zielgruppen. Und in dem Ausmaß, in dem sie einer anderen Logik folgen und damit auch relevante Reichweiten erzielen, leisten sie einen Beitrag zu einer vielfältigeren, demokratischen Öffentlichkeit, von der auch jene profitieren, die öffentlich-rechtliche Medien selbst nicht oder nur sehr selektiv nutzen.

Was sich hinter unterschiedlichen „Logiken“ verbirgt und diese auch so relevant und wirkmächtig macht, sind letztlich unterschiedliche Formen von Abhängigkeiten (Pfeffer und Salancik, 1978). Auch wenn sich gerade marktwirtschaftlich finanzierte Medien regelmäßig als „unabhängig“ bezeichnen, so kämpfen diese natürlich trotzdem – je nach Finanzierungs- und Eigentümermodell – mit unterschiedlichen Abhängigkeiten (Dobusch, 2021b). Manche Medien sind abhängig von ihren Abonnent:innen, andere von ihren Werbekund:innen, andere von Spender:innen, andere von reichen Mäzen:innen und wieder andere von Rundfunkbeiträgen, die nach medienrechtlichen Vorgaben erhoben werden. Jede Form von Abhängigkeit hat Folgen für die Ausrichtung eines Mediums, jede Form von Abhängigkeit kann zum Problem werden. Reiche Mäzen:innen finanzieren beispielsweise demokratiefördernde Investigativangebote wie *ProPublica*, genauso aber auch demokratiegefährdende Medienangebote wie Österreichs Privat-TV-Marktführer *ServusTV* (Forrai et al., 2021), den der inzwischen verstorbene Eigentümer und *RedBull*-Milliardär *Dietrich Mateschitz* schon einmal wegen einer geplanten Betriebsratsgründung kurzfristig eingestellt hatte (Bakir, 2016).²

Wenn es aber keine völlig unabhängigen Medien gibt, dann ist aus liberal-demokratiethoretischer Perspektive einer möglichst offenen Gesellschaft (Popper, 2003 [1945]; Brunkhorst, Seeliger und Seignani, 2024) eine Medienlandschaft wünschenswert, in der nicht einzelne Formen der Abhängigkeit *dominieren*, sondern in der sich verschiedene Formen von Abhängigkeit wechselseitig *kontrollieren* (vgl. Karppinen, 2013; Raeijmaekers und Maesele, 2015). Aus dieser Perspektive ist es deshalb nicht entscheidend, ob private oder öffentlich-rechtliche Medien „besser“ sind, sondern es ist gerade ihre wettbewerbliche Koexistenz, die gemeinsam zu einer vielfältigeren und demokratischeren Öffentlichkeit führt (siehe auch Zerback, 2012).

Auch im Zeitalter digitaler Plattformöffentlichkeiten leisten demnach öffentlich-rechtliche Medien mit ihrer nicht-marktwirtschaftlichen Logik in dem Maße einen Beitrag für Medienvielfalt und demokratische Öffentlichkeit, sofern sie zwei Kriterien erfüllen: *Erstens* stehen öffentlich-rechtliche Medien (immer) vor der Herausforderung, in der Governance-Struktur die Erfüllung ihres demokratischen Auftrags in die mediale Alltagspraxis zu übersetzen und dabei Staatsferne mit demokratischer Rückbindung zu kombinieren. Letzteres ist der entscheidende Unterschied zwischen öffentlich-rechtlichen bzw. Service-public-Medien auf der einen und Staatsmedien auf der anderen Seite, denen es an einer strukturell

- 2 Konkret hatte, im Einklang mit dem österreichischen Arbeitsverfassungsgesetz, eine Minderheit der 264 Beschäftigten des Privatsenders *Servus TV* die Einrichtung eines Betriebsrats initiiert, woraufhin der damalige Alleineigentümer *Mateschitz* kurzerhand die Einstellung des Senders und Kündigung sämtlicher Beschäftigten verkündete. Erst nachdem die Pläne für eine Betriebsratsgründung *ad acta* gelegt wurden, stimmte *Mateschitz* einer Fortführung des Senders zu (vgl. Bakir, 2016).

verankerten Distanz zu staatlichen Institutionen fehlt.³ Vor allem aber die Übersetzung des Auftrags in die mediale Alltagspraxis muss vor dem Hintergrund des technologischen Medienwandels immer wieder auf neue Art und Weise erreicht werden.

Zweitens leisten öffentlich-rechtliche Medien diesen Beitrag nur insoweit, als sie mit ihren Angeboten relevante Reichweiten erzielen. Auch hier besteht ein, bis zu einem gewissen Grad unauflösbares, Spannungsverhältnis zwischen demokratischem Auftrag auf der einen und Reichweitenorientierung auf der anderen Seite, das es immer wieder von Neuem auszutarieren gilt und das wesentlich von technologischen Produktions- und Verbreitungsarten mitbeeinflusst wird. Im klassisch linearen Rundfunk manifestiert sich dieses Spannungsverhältnis beispielsweise in Debatten um Programmplanung (Welche Inhalte werden zur „Prime-Time“ ausgestrahlt?). Mit der zunehmenden Bedeutung nicht-linearer Verbreitungswege gibt es nicht nur ähnliche Fragen rund um die Platzierung von Inhalten in der Mediathek, sondern auch völlig neue Fragen hinsichtlich der algorithmenkondenformen Gestaltung von Inhalten speziell für Drittplattformen (vgl. kritisch dazu Eichler, 2022).

In beiden Bereichen wirft demnach der tiefgreifende Medienwandel im Zuge der digitalen Transformation die grundlegende Frage auf, die im Zentrum der folgenden Analyse steht: Wie können öffentlich-rechtliche Medien ihrem Auftrag zur Förderung der demokratischen Meinungsbildung in Zeiten digitaler Plattformöffentlichkeiten gerecht werden?

II. Kontext: Öffentliche Räume im Zeitalter digitaler Plattformen

Die Herstellung demokratischer Öffentlichkeit und Diskursräume – Public Spaces – erfolgte auch in vordigitaler Zeit im (un)konzertierten Zusammenwirken von verschiedenen medialen Arenen und Akteur:innen. Mit dem Ziel, die Debatte rund um den Beitrag verschiedener medialer Akteur:innen zu demokratischer Öffentlichkeit („Public Value“) zu strukturieren, unterscheidet *Krone* (2017) vier Kategorien von Medienakteur:innen mit jeweils eigener Logik: neben (1) privat-kommerziellen Anbieter:innen zählen dazu (2) öffentlich-rechtliche, (3) nicht-kommerzielle Anbieter:innen wie Bürger:innenmedien und (4) niederschwellige publizistische Aktivitäten (z.B. Blogs).

Im Zuge der mit Digitalisierung einhergehenden Medienkonvergenz lässt sich jedoch nicht nur eine partielle Auflösung dieser Kategoriengrenzen konstatieren, sondern gilt es vor allem, eine weitere, zunehmend zentrale Akteur:innenkategorie zu ergänzen: digitale Plattformen, die ihrerseits wiederum die kategorieübergreifende Konvergenz medialer Akteur:innen befeuern. Wobei die Frage, ob diese Plattformen genauso zu behandeln sein sollten wie Medienanbieter:innen, keineswegs einfach zu beantworten ist. Einerseits sind Plattformen wie *Instagram*, *YouTube* oder *Google* natürlich zunehmend zentrale Gatekeeper, sie sind aber – wenn sie ihre Hosting-Provider-Privilegien genießen wollen (Lemley, 2007) – zu einer gewissen Neutralität verpflichtet. Und selbst wenn man die Möglichkeit „echter“ Neutralität verneint, so folgt der entsprechende Aushandlungsprozess im Kontext

3 „Staatsfern“ bedeutet dabei nicht „staatsfrei“, erfordert allerdings eine wirksame Beschränkung des Einflusses staatlicher Organe auf Entscheidungsprozesse. Vgl. dazu das wegweisende „ZDF-Urteil“ des deutschen Bundesverfassungsgerichts aus 2014 (Steinbeis, 2014).

von Hosting-Regulierung doch einer anderen Logik als unter einem medienregulatorischen Regime.

Denn Plattformen wie *YouTube* oder *Instagram*, die große Mengen primär nutzer:innengenerierter Inhalte verarbeiten, sind grundsätzlich angehalten, sämtliche rechtmäßige Inhalte zuzulassen. Erst bei Kenntnis von Rechtsverletzungen (z.B. durch Hinweise oder algorithmische Erkennung im Rahmen von Content-ID-Verfahren) können sie für fehlende Eingriffe haftbar gemacht werden (Jones, 2020; Lang, 2018). Anders gelagert ist jedoch die algorithmische Empfehlung von Inhalten im Rahmen von Feeds oder Empfehlungsbändern, was eindeutig über das bloße Hosting hinausgeht – und die Einführung der eigenen Kategorie des „Intermediärs“ im deutschen Medienrecht rechtfertigt (Müller-Terpitz, 2017).

Gleichzeitig profitieren von dieser algorithmischen Empfehlung gerade auch die von *Krone* (2017) als niederschwellige publizistische Aktivitäten bezeichneten Angebote wie zum Beispiel Blogs oder andere Formen von nutzer:innengenerierten Inhalten (Bruns, 2023). Diese können über digitale Plattformen inzwischen beachtliche Reichweiten erzielen und zwar völlig unabhängig von traditionellen, analogen Verbreitungswegen und Medienhäusern. Aber auch Medienanbieter:innen in den anderen drei Kategorien erreichen einen wachsenden Teil ihres Publikums nicht mehr direkt und ungefiltert über eigene Print-, Rundfunk- oder Online-Kanäle, sondern algorithmisch vermittelt über die großen Online-Plattformen.

Die zunehmend zentrale Rolle von global-zentralistischen, werbefinanzierten Online-Plattformen für die Herstellung von digital-öffentlichen Diskursräumen führt zu einer Kombination aus bisweilen grenzenloser Offenheit und offener Exklusion (Dobusch, 2019b); zu einer Gleichzeitigkeit von digitalen Plattformen, die kaum Grenzen setzen, wer dort mitmachen darf und was gesagt werden kann, und auf denen gleichzeitig gerade diese Offenheit dazu führt, dass sich bestimmte exkludierende kommunikative Praktiken wie Hassrede und Desinformation dort etablieren können (Dobusch, 2022b).

Denn die verschiedenen dominanten Online-Plattformen zeichnen sich durch überaus ähnliche Governance-Regime aus. Egal ob *Facebook*, *TikTok*, *Instagram* oder „the platform formerly known as Twitter“, alle diese Plattformen sind in privater Hand, überwiegend werbefinanziert und gesteuert von Algorithmen, die „Engagement“, also Klicks und Viewtime sowie die Zahl an Kommentaren, belohnen (Bruns, 2018). Dass vor allem Emotionalisierung und Polarisierung, lautes Zuspitzen und nicht differenziertes Betrachten zu diesem „Engagement“ führt, nehmen die Plattformbetreiber:innen in Kauf. Nicht, weil die daraus folgende Zuspitzung gesellschaftlicher Konflikte notwendigerweise intendiert ist, sondern schlicht und einfach, weil es sich gemäß einer primär profit-orientierten Logik rechnet (Napoli, 2019; Stark und Magin, 2019).

Spätestens an diesem Punkt wird deutlich, warum öffentlich-rechtliche Medien im Zeitalter digitaler Plattformöffentlichkeit wichtiger denn je sind. Dringender denn je braucht es Alternativen – Ausweichrouten – zu den großen, profitgetriebenen Online-Plattformen, um die demokratiepolitisch wünschenswerte Vielfalt in Gestaltung und Abhängigkeiten digital-öffentlicher Räume zu erreichen. Mit anderen Worten: gerade angesichts der zunehmenden Dominanz profitgetriebener Online-Plattformen wächst der Bedarf nach digital-öffentlichen

Räumen, die primär einem demokratischen Auftrag verpflichtet sind (Dobusch, 2022a; van den Bulck, Donders und Ferrell, 2018).

Damit öffentlich-rechtliche Medien aber diesen dringenden Bedarf nach gemeinnützigen Alternativen zu den großen Werbe- und Kommerzplattformen erfüllen können, muss sich ihre Rolle ändern. Öffentlich-Rechtliche müssen selbst zu Plattformbetreiber:innen werden. Sie müssen sich und ihre Kommunikationsinfrastruktur vor allem ihrem Publikum gegenüber, aber auch anderen gemeinnützigen und, in bestimmten Bereichen, auch kommerziellen Medien gegenüber öffnen (Dobusch und Passoth, 2022).

Gleichzeitig steht jeder Versuch, ebensolche öffentlich-rechtlichen Plattformalternativen herzustellen, vor der Herausforderung, dass es eben nicht ausreicht, etablierte kommerzielle Angebote einfach zu kopieren. Vielmehr gilt es, Online-Angebote zu bauen, die den demokratischen Auftrag in digitale Plattformtechnik gießen, beispielsweise durch Etablierung alternativer, vielfaltsfördernder Algorithmen jenseits von profitgetriebener Engagement-Logik (vgl. Echterhoff, 2015; Eichler, 2022).

Hinzu kommt der Umstand der nationalen oder gar regionalen Verankerung und Ausrichtung öffentlich-rechtlicher Angebote in Europa, der einer globalen Skalierbarkeit der kommerziellen Plattformen und entsprechenden Netzwerkeffekten (Shapiro und Varian, 1999) gegenübersteht – was bisweilen grundsätzliche Zweifel daran nährt, ob so eine öffentlich-rechtliche Alternative überhaupt im Bereich des Möglichen ist (Lobo, 2022). Und in der Tat sind Alleingänge einzelner öffentlich-rechtlicher Medien bei der Entwicklung alternativer Plattformangebote wenig vielversprechend (Wellbrock, Lobigs, Erbrich und Buschow, 2023).

Stattdessen ist es – eben wegen im Internet allgegenwärtiger Netzwerkeffekte⁴ – sinnvoll, die Auftragserfüllung nicht nur anhand jeweils eigener inhaltlich-programmlicher Angebote, sondern auch anhand des Beitrags zu einem (potenziell grenzüberschreitenden) gemeinwohlorientierten Medienökosystem zu beurteilen; ein Medienökosystem, in dem öffentlich-rechtliche Medien neue Aufgaben wie Infrastruktur-Provider oder Kurator übernehmen und sich gleichzeitig als ermöglichender – aber nicht determinierend steuernder – Akteur in einem heterarchischen und offenen Netzwerk verstehen.

Die nächsten drei Abschnitte rücken konkrete Herausforderungen und Potenziale für eine solche öffentlich-rechtliche Ökosystemperspektive und die damit verbundenen Demokratisierungspotenziale im Zuge der digitalen Transformation öffentlich-rechtlicher Medienangebote in den Fokus. Dabei soll auch deutlich werden, dass es sich keineswegs um „grotesken Airbus-Quatsch“ (Lobo, 2022) handelt, sondern vielmehr um eine überaus realistische und logische Weiterentwicklung von bestehenden Online-Strategien und -Angeboten.

4 Im Kern bezeichnen Netzwerkeffekte den Umstand, dass durch die bloße Zunahme an Nutzer:innen einer Plattform auch der Nutzen für individuelle Nutzer:innen steigt – und gleichzeitig einen Wechsel zu Plattformen mit geringeren Nutzer:innenzahlen unattraktiver macht (Shapiro und Varian, 1999).

III. Demokratisierung öffentlich-rechtlicher Online-Angebote

1. „Demokratische Algorithmen“ zur Strukturierung öffentlich-rechtlicher Online-Portale

Wenn öffentlich-rechtliche Online-Angebote eine Alternative zu profitgetriebenen Online-Plattformen sein wollen, müssen ihre Algorithmen Aufmerksamkeit jenseits von Klicks und Verweildauer generieren. In linearen Fernseh- und Radioprogrammen zählen Entscheidungen über Sendeplätze bis heute zu den umkämpftesten. Was läuft zur „Prime Time“? Was erst kurz vor oder nach Mitternacht? Was im Hauptprogramm, was nur in Sparten-sendern? Gerade auch öffentlich-rechtliche Sender standen und stehen dabei vor der Herausforderung, öffentlich-rechtliche Qualitäts-, Bildungs- und Informationsansprüche mit Quotenorientierung und Massenattraktivität auszubalancieren (Meier, 2002).

Derartige Fragen rund um Programmierung und Priorisierung gibt es auch in nicht-linearen Online-Angeboten wie den Mediatheken. Nur dass es dort um die Platzierung auf der Startseite, die Reihung von Suchergebnissen sowie Empfehlungs- und Vorschlags-systeme (und deren Personalisierung) geht. Gerade auch angesichts der Kritik an algorithmischen Relevanzentscheidungen privater Plattformen wie *YouTube* und *Facebook*, die nach primär profitorientierten Kriterien operieren, stellt sich hier die Frage nach Alternativen (Pöchhacker et al., 2018).

Ein erster Schritt hin zu „demokratischen Algorithmen“ (Dobusch, 2019a) ist eine im Vergleich zu kommerziellen Plattformen viel größere Transparenz bei der Entwicklung von Algorithmen. Beispielhaft darf hierfür das eigene Algorithmen-Transparenzportal des deutschen ZDF unter algorithmen.zdf.de angeführt werden, in dem in einfacher Sprache Einsatzbereiche und Funktionsweisen von Algorithmen erläutert und Links zu vertiefenden Informationen bis hin zum Quellcode des Empfehlungssystems angeboten werden.

Was konkret den öffentlich-rechtlichen Charakter von (Empfehlungs-)Algorithmen ausmacht, ist wiederum eine inhaltlich-redaktionelle Entscheidung (vgl. Helberger, 2019). Der Medienforscherin *Echterhoff* (Dobusch, 2019a) zufolge würde „der demokratische Algorithmus mir also einen Beitrag vorschlagen, der mich zum Nachdenken bringt, mit Neuem irritiert und mich dazu verleitet, eigenständig einen Zusammenhang zu recherchieren, und der mich vielleicht sogar davon abhält, weiterzuschauen“.

2. Kuratierung von Drittinhalten als öffentlich-rechtliche Aufgabe

Weil Engagement und Verweildauer auf der Plattform nicht – wie bei kommerziellen Plattformen – die einzigen relevanten Maßstäbe sind, kann es dem demokratischen Auftrag dienen, wenn Empfehlungsalgorithmen auf Informationsangebote anderer Anbieter:innen verweisen: im Vordergrund stehen Qualität und Relevanz für die Nutzer:innen. Wobei der Verweis auf Drittinhalte nicht notwendigerweise mit einem Verlassen öffentlich-rechtlicher Portale verbunden sein muss.

Im Gegenteil: die Einbettung von Drittinhalten via Hotlinking ermöglicht deren Konsum und Deliberation (siehe Abschnitt IV.) direkt in der Plattform selbst und kann aus Usability-Gesichtspunkten wünschenswert sein. Voraussetzung dafür ist aber, die Kuratier-

nung von extern produzierten und online bereitgestellten Inhalten als Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrags zu verstehen – und diese Aufgabe idealerweise auch explizit gesetzlich zu verankern.

Am Beispiel der *ARD* kritisiert *Rotermund* (2021), dass bislang die Verlinkung von Inhalten anderer Anbieter:innen nur „sehr zaghaft betrieben“ werde und verweist exemplarisch auf „Tausende sinnvoller und im Unterricht einsetzbarer Videos“ auf *YouTube*. Konkret fordert *Rotermund* „die besten Anteile des YouTube-Angebots über die Mediathek zugänglich zu machen – selbstverständlich in redaktioneller Begleitung und auch in Form neuer Kooperationen mit Autoren und Produzenten“.

Zusammengefasst geht es bei der Kuratierung von Drittinhalten im engeren Sinn darum, anzuerkennen, dass angesichts des unüberschaubar großen Angebots an frei verfügbaren Online-Inhalten die Auswahl und Präsentation relevanter und empfehlenswerter Inhalte in zunehmendem Maße einen wertvollen Beitrag zu demokratischer Öffentlichkeit zu leisten vermag. Allerdings ist diese Form der konkreten Kuratierung spezifischer Inhalte als redaktionelle Aufgabe ressourcenintensiv und nicht ohne Weiteres skalierbar. Das ist bei Öffnung über standardisierte Schnittstellen anders: die Einrichtung von Upload-Funktionen und Bereichen für Drittinhalte in öffentlich-rechtlichen Portalen könnte – eine entsprechende gesetzliche Beauftragung vorausgesetzt – eine Alternative zu kommerziellen Plattformen für nutzer:innengenerierte Inhalte darstellen. Gleichzeitig wäre deren Moderation weniger ressourcenintensiv als eine explizite Kuratierung (und damit redaktionelle Empfehlung) von Drittinhalten.

3. Öffnung öffentlich-rechtlicher Portale für Kooperationspartner:innen und Publikumsinhalte

Neben der primären Finanzierung über Werbung verfügen sämtliche dominante Online-Plattformen noch über eine weitere Gemeinsamkeit: der Löwenanteil der Inhalte auf *YouTube*, *Instagram* und *TikTok* ist nutzer:innengeneriert. Bis zu einem gewissen Grad ist es diese Offenheit für nutzer:innengenerierte Inhalte, die deren Plattformcharakter ausmacht und sie von reinen Streaming-Portalen wie *Netflix* oder eben auch öffentlich-rechtlichen Mediatheken unterscheidet.

Die Öffnung öffentlich-rechtlicher Online-Portale für Drittinhalte ist dabei kein völliges Neuland. So wurden während der COVID19-Pandemie öffentlich-rechtliche Mediatheken für ausgewählte Kooperationspartner:innen geöffnet. Beispielsweise stellte *ARTE* unter dem Label „United we Stream“ seine Infrastruktur für Streams aus Berliner Clubs wie *Watergate*, *Tresor* oder *Kater Blau* zur Verfügung und unterstützte diese damit im Überlebenskampf in Zeiten von Corona. Im *ZDF* gibt es mit *ZDFkultur* Kooperationen mit Kultureinrichtungen, um deren Inhalte im Rahmen der *ZDF*-Mediathek zu präsentieren. Allerdings basieren alle derartigen Angebote auf im Einzelnen ausgehandelten Kooperationsvereinbarungen und richten sich nur an institutionelle Kooperationspartner:innen (Dobusch, 2020).

Wobei im ersten Schritt eine Öffnung für Inhalte von anderen gemeinnützigen Inhalteproduzent:innen – von Einrichtungen im Bereich von Gallery, Libraries, Archives and

Museums (GLAM) über freie Bürger:innenmedien bis hin zu Universitäten – durchaus sinnvoll scheint. Skalierbarkeit und der Plattformcharakter eines solchen Angebots und damit der Beitrag zu einem gemeinwohlorientierten Medienökosystem sind aber umso größer, wenn dies in standardisierter Form hinsichtlich technischer Schnittstellen und rechtlicher Nutzungsbedingungen erfolgt.

Das wäre dann auch ein Schritt hin zur Öffnung der Mediatheken für Publikumsinhalte ganz generell. Auch diesbezüglich gab es während Corona erste vorsichtige Experimente. In Österreich hatte der öffentlich-rechtliche *ORF* den Bedarf nach kurzen Sportvideos zum Mitmachen vor den Bildschirmen erkannt und unter dem Motto „Wir bewegen Österreich“ zur Einreichung von nutzer:innengenerierten Inhalten aufgerufen: „Wir bewegen Österreich“ bietet eine bunte Mischung an Sportangeboten. Dafür werden Homevideos gesucht, in denen Menschen jeden Alters vorzeigen, wie man sich auch in den eigenen vier Wänden kreativ sportlich betätigen kann“.

Die Videos konnten mittels Online-Formular unter [video.ORF.at](https://video.orf.at) hochgeladen werden. Mit dem Ende der Pandemie wurde diese Strategie aber nicht mehr weiterverfolgt und auch andere öffentlich-rechtliche Medien bieten nutzer:innengenerierten Inhalten bislang keine Bühne und zwingen damit letztlich zur Nutzung privat-kommerzieller Plattformen.

Im Ergebnis lässt die Geschlossenheit öffentlich-rechtlicher Online-Angebote eines der größten Potenziale von reinen Online-Angeboten ungenutzt: die Möglichkeit, viel breiter und vielfältiger zu werden, als es die engen Grenzen linearer Fernseh- und Radioprogramme erlaubt haben. Online können öffentlich-rechtliche Medien auch Nischen und Minderheiten genauso wie Hoch- und Trashkultur bedienen bzw. dafür digital-öffentliche Räume schaffen. Die Bandbreite reicht dabei von Kooperationen mit Kultur- und Bildungseinrichtungen über Sportverbände bis hin zu Vereinen und Einzelpersonen. Voraussetzung wären jedoch standardisierte Beitragsformate und redaktionelle Leitlinien, unter denen dann unabhängig von aufwändigen und kostspieligen Einzelfallverhandlungen Inhalte über öffentlich-rechtliche Mediatheken verbreitet werden dürfen. Wünschenswert wären in diesem Zusammenhang rundfunkrechtliche Klarstellungen, dass derartige Angebote, wenn schon nicht explizit beauftragt, so doch auftragskonform sind.

IV. Digitale Deliberation als öffentlich-rechtliche Aufgabe

Die Zurückhaltung bei der Öffnung von Mediatheken für nutzer:innengenerierte Inhalte ist aber auch vor dem Hintergrund wenig überraschend, dass es bislang – von Ausnahmen abgesehen – kaum Möglichkeiten für Rückkanäle und Publikumsinteraktion im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten gibt. Diese Zurückhaltung ist erstaunlich, ist doch die Förderung demokratischer Meinungsbildung ein Kernbestandteil des Auftrags öffentlich-rechtlicher Medien.

Dabei ist es so, dass die Grundvoraussetzungen dafür, öffentlich-rechtliche Mediatheken „social“ zu machen, bereits geschaffen wurden. In Deutschland, Österreich und der Schweiz wurden im Zuge der Weiterentwicklung der Online-Portale Login-Funktionalitäten implementiert. Und zumindest bei *ARD* und *ZDF* wird dieses Login auch genutzt, weil es mit Features verbunden ist: Serien wie „Das Parfum“ dürfen aus Jugendschutzgründen

erst abends ausgestrahlt werden, eingeloggt können sie aber rund um die Uhr angesehen werden; zusätzlich ermöglicht es ein persönliches Nutzer:innenprofil auch, nahtlos zwischen Geräten (z.B. vom Smartphone auf das Tablet) zu wechseln. So kommt es, dass alleine das ZDF Millionen von registrierten Nutzer:innen aufweist (ZDF, 2022). Alle diese Nutzer:innen verfügen also bereits über ein persönliches Profil. Dieses Profil schrittweise mit weiteren Features wie Kommentarfunktionen, teilbaren Playlists bis hin zu Upload-Funktionen auszustatten, wären die logischen nächsten Schritte (Dobusch, 2022a).

1. Publikumskommentare als Herausforderung und Ressource

Aktuell ist es so, dass sich die wichtigsten Kanäle für Publikumsrückmeldung sowie Publikumsinteraktion und -austausch über öffentlich-rechtliche Inhalte nicht auf den öffentlich-rechtlichen Online-Plattformen selbst, sondern zum überwiegenden Teil auf kommerziellen Drittplattformen – allen voran *YouTube* und *Instagram* – befinden. Dieser Umstand ist auch deshalb bemerkenswert, weil die (wachsende) Bedeutung von Nutzer:innenkommentaren als „Rückkanal für die redaktionelle Arbeit“ längst anerkannt ist. Im „Telemedienkonzept“ des ZDF (2020, S. 37 f.) wird betont, dass die dortigen Angebote „zu Beteiligung, zum öffentlichen Meinungsaustausch und damit zur individuellen Meinungsbildung“ anregen.

Besonders hervorgehoben wird die große Bedeutung von Kommentarfunktionen für die Erfüllung des demokratischen Auftrags im Bereich von *funk*, dem gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Jugendangebot von *ARD* und *ZDF*. Ohne linearen Rundfunk-Verbreitungskanal werden dessen Inhalte fast ausschließlich über Drittplattformen konsumiert. In den gesetzlich vorgeschriebenen Berichten zum Status des Angebots von *funk* wird dabei regelmäßig die große Bedeutung von Kommentaren für die Auftragserfüllung sowie die redaktionelle Arbeit hervorgehoben (funk, 2020):

„Hiervon profitieren funk-Formate stark, weil Nutzer*innen beispielsweise über Kommentarfelder unter den Videos direkt Kontakt aufnehmen und die Interaktion unter den Nutzer*innen angestoßen werden kann. So wird beispielsweise auch ein Meinungsbildungsprozess forciert, und Nutzer*innen lernen, zivile Diskussionen zu Sachthemen zu führen. Ebenfalls können über Kommentare Themenvorschläge an die Macher*innen der Formate herangetragen werden, was wiederum die redaktionelle Arbeit unterstützt.“

Ganz allgemein darf die große Zahl an Kommentaren unter öffentlich-rechtlichen Inhalten auf Drittplattformen (vgl. z.B. funk, 2020) jedenfalls als Beleg dafür dienen, dass es eine beträchtliche Nachfrage des Publikums nach derartigen Formen des interaktiven Austauschs gibt.

2. Gestaltung digitaler Diskursräume für vielfältige und konstruktive Debatten

Als einer der Hauptgründe für fehlende Kommentarfunktionen in öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten wird regelmäßig auf den damit verbundenen Moderationsaufwand hingewiesen.⁵ In der Tat ist die Moderation von digital-öffentlichen Diskursräumen für öffentlich-rechtliche Medien weder optional noch etwas, das sich nebenbei miterledigen lässt. Vielmehr ließe sich argumentieren, dass die Moderation von Nutzer:innenbeiträgen eine zentrale Aufgabe öffentlich-rechtlicher Medien im Rahmen ihres Auftrags ist, zur demokratischen Meinungsbildung beizutragen. Hinzu kommt, dass öffentlich-rechtliche Medien diese Aufgabe im Kontext privat-kommerzieller Drittplattformen eben durchaus bereits wahrnehmen.

Gleichzeitig stellt sich auch im Bereich (der Moderation) von Online-Foren die Frage, inwieweit die Art und Weise, in der Publikumsinteraktion ermöglicht wird, Vielfalt und Konstruktivität im Diskurs befördert oder sogar verhindert. Jenseits von menschlicher Moderation spielt die technologische Umsetzung – das Design – von Möglichkeiten und Funktionen für Meinungsäußerungen und Debatten in Online-Portalen eine entscheidende Rolle für Offenheit und Qualität von Online-Diskursen (Esau et al., 2017).

Das wahrscheinlich ambitionierteste Forschungs- und Entwicklungsvorhaben für alternative Gestaltung von Online-Diskursräumen in öffentlich-rechtlichen Kontexten ist diesbezüglich der *“Public Spaces Incubator”*. Finanziert von vier öffentlich-rechtlichen Medien aus Belgien (RTBF), Deutschland (ZDF), Kanada (CBC/Radio Canada) und der Schweiz (SRG SSR) werden dabei unter Federführung des US-Nonprofits *New_Public* und auf Basis offener Softwareprototypen zur Förderung offener und vielfältiger Online-Debatten entwickelt (Dobusch, 2023b; Koban, Meerson und Matthes, 2024).⁶ Inzwischen hat sich auch die ARD dem Projekt angeschlossen (ZDF, 2024).

Voraussetzung für die Weiterentwicklung und Überführung dieser Prototypen in den Regelbetrieb öffentlich-rechtlicher Online-Plattformen ist allerdings die Grundsatzentscheidung, diese für Publikumsbeiträge zu öffnen und die Moderation dieser Beiträge als inhärent öffentlich-rechtliche Aufgabe zu begreifen.

V. Demokratisierung der Distribution

Ein dritter Bereich, in dem neue digitale Technologien Potenziale für eine Stärkung des Beitrags öffentlich-rechtlicher Medien zu demokratischer (Medien-)Öffentlichkeit eröffnen, ist jener der Distributionsinfrastruktur. Wobei ein derartiger Digitaler Public Value (Dobusch und Passoth, 2022) ganz wesentlich durch die Nutzung offener Lizenzen bei der Entwicklung von Softwareinfrastrukturen auf der einen und bei der Veröffentlichung von Informations- und Bildungsinhalten auf der anderen Seite kreiert werden kann.

5 So beantwortet beispielsweise der NDR in einer FAQ die Frage, warum Artikel auf NDR.de/mv nicht kommentierbar sind, mit dem Hinweis auf den „enorm gestiegenen“ Moderationsaufwand: https://www.ndr.de/radiomv/wir_ueber_uns/Ihre-Fragen-an-uns.publicvalue100.html#anchor9.

6 Erste Prototypen wurden inzwischen bereits online präsentiert: <https://newpublic.org/psi> [15.8.2024].

1. Kooperative Entwicklung von Distributionsinfrastruktur auf Open Source Basis

Ein Hebel zur Demokratisierung öffentlich-rechtlicher Distributionsstrategien ist vorrangig bei offener Software, offenen Standards und offenen Protokollen zur kooperativen (Weiter-)Entwicklung von Distributionsinfrastruktur anzusetzen, wie es im oben beschriebenen F&E-Projekt des *“Public Spaces Incubator”* exemplarisch vorexerziert wird (Dobusch und Passoth, 2022). Eine solche Ablöse von bislang proprietärer Softwareinfrastruktur durch Open-Source-Alternativen wurde in Deutschland kürzlich unter der Bezeichnung *“Streaming OS”* als gemeinsame Initiative von *ARD* und *ZDF* angekündigt (Gaddum, 2024).

Neben den allgemeinen Vorteilen von Open-Source-Software wie weniger Parallelentwicklung und geringerer Hersteller:innenabhängigkeit sowie deren besonderer Sinnhaftigkeit bei öffentlicher Finanzierung (Dobusch, 2008) gibt es spezifische Gründe, warum es gerade für öffentlich-rechtliche Medien so sinnvoll ist, Open-Source-Ansätze im Allgemeinen zu forcieren:

- *Open Source liefert Public Value jenseits des Programms:* Zentrale Aufgabe öffentlich-rechtlicher Medien ist es, „Public Value“, also gesellschaftlichen Nutzen, zu stiften. Die Open-Source-Initiative von *ARD* und *ZDF* belegt, dass das nicht nur in Form von Public-Value-Programmen möglich ist, sondern auch durch Investitionen in digitale Gemeingüter wie eben Open-Source-Software.
- *Open Source als Unterstützungs- und Kooperationsangebot an private Medien:* Verbunden damit sind auch Potenziale zur Stärkung des jeweils regionalen Medienstandorts. Viele Komponenten digitaler Medienangebote sind über verschiedene Anbieter hinweg gleich, werden aber trotzdem parallel entwickelt. Für private Medienhäuser bietet der Einsatz von (Teilen von) öffentlich-rechtlicher Open-Source-Software die Möglichkeit für Kosteneinsparungen in Bereichen, die nicht wettbewerbsdifferenzierend sind (Harutyunyan und Riehle, 2019; Riehle und Lempetzeder, 2014).
- *Open Source als unilaterale Europäisierung:* Gerade für öffentlich-rechtliche Medien in Europa ist die Entwicklung von Software auf Open-Source-Basis auch eine Einladung an andere öffentlich-rechtliche Medien in Europa, mit einzusteigen. Allerdings ohne dass vorab in langen Meetings ein (ohnehin unrealistisches) gemeinsames Softwareprojekt definiert werden muss. Stattdessen ist Open Source immer ein Kooperationsangebot immanent, ohne sich völlig in wechselseitige Abhängigkeiten zu begeben. Im Zweifel erlauben es Open-Source-Lizenzen, auf Basis des bislang gemeinsam entwickelten Codes getrennte Wege zu gehen.

Konsequente Investitionen in Open-Source-Softwareinfrastrukturen bieten demnach nicht nur die Chance für betriebswirtschaftlich wünschenswerte Effizienzgewinne, sondern auch für einen kooperativen Ansatz zur Stärkung der Unabhängigkeit des europäischen Medienmarktes ganz allgemein, ohne die publizistische Vielfalt bzw. die unterschiedlichen Logiken privater und öffentlich-rechtlicher Medien bei redaktionellen Prozessen zu unterlaufen.

2. Dezentral-offene Distributionsinfrastruktur als Antwort auf proprietär-geschlossene Plattformmacht

Der Umstieg auf ein kooperatives Open-Source-Entwicklungsmodell betrifft aber nicht nur bestehende Online-Portale und Mediatheken, sondern eröffnet auch neue Möglichkeiten für Aufbau und (Mit-)Gestaltung dezentral-digitaler Distributionsinfrastrukturen im sogenannten „Fediverse“, das auch auf der Ebene der Kommunikationsinfrastruktur einen Gegenentwurf zu den dominanten, proprietär-zentralistischen Online-Plattformen à la *Instagram*, *TikTok* und *YouTube* darstellt.

„Fediverse“, ein Kunstwort aus „Föderation“ und „Universum“, bezeichnet ein Netzwerk miteinander kompatibler, dabei aber voneinander unabhängiger sozialer Netzwerke wie zum Beispiel *Mastodon* oder *PeerTube*. Grundlage für das „Fediverse“ sind offene Protokolle (allen voran *ActivityPub*), die ähnlich wie TCP/IP beim Internet ganz allgemein viele dezentrale Angebote miteinander sprechfähig machen (vgl. La Cava et al., 2021).

Gerade für die in Europa national und regional zersplitterten Online-Angebote von öffentlich-rechtlichen Medien ist mit derart protokollbasierten, dezentralen Social-Media-Ansätzen eine Reihe von Chancen verbunden. In dem Maße, in dem sich öffentlich-rechtliche Medien auf dezentrale und offene soziale Netzwerkstrukturen wie *Mastodon* einlassen, wird aus diesem vermeintlichen Nachteil gegenüber global skalierenden Online-Plattformen ein Vorteil, wird die regionale Verankerung öffentlich-rechtlicher Medien vom Bug zum Feature: dann ist es sogar wünschenswert, dass *ARD*-Anstalten eigene *Mastodon*- und *PeerTube*-Server betreiben, mit nach Bedarf ausdifferenzierten Moderations- und Nutzungsbedingungen. Gleichzeitig wären öffentlich-rechtliche Inhalte sogar auf kommerziellen Plattformen abonnierbar, sofern diese sich wie *Metas Twitter*-Klon *Threads* dem „Fediverse“ gegenüber öffnen (Weiss, 2023).

Auf Basis offener Software, offener Standards und offener Protokolle könnte so ein regional verankertes, gleichzeitig aber transnationales Ökosystem öffentlich-rechtlicher und anderer gemeinnütziger Anbieter entstehen, das groß und dynamisch genug ist, um so etwas wie öffentlich-rechtliche Netzwerkeffekte zu erzeugen – und genau dadurch eine echte, weil einer völlig anderen Logik folgende, dezentral-gemeinnützige Alternative zu den global-profitorientierten Einheitsplattformen bieten.

3. Freie Lizenzen für Inhalte für Präsenz auf nicht-kommerziellen Drittplattformen wie Wikipedia

Jenseits eigener Distributionsinfrastrukturen und der etablierten Nutzung kommerzieller Drittplattformen wie *YouTube* und *Instagram* zur Verbreitung öffentlich-rechtlicher Inhalte, soll zum Abschluss noch auf eine dritte Distributionsstrategie verwiesen werden, die vor allem im Kernbereich des öffentlich-rechtlichen Auftrags – Informations- und Bildungsinhalte – besondere Demokratisierungspotenziale verspricht: die Veröffentlichung von Inhalten unter freien Urheberrechtslizenzen, die eine Weiternutzung und -verbreitung auf reichweitenstarken, nicht-kommerziellen Plattformen wie der *Wikipedia* möglich machen (Dobusch, 2023a).

Wikipedia ist dabei nicht irgendeine weitere Online-Plattform, sondern die einzige nicht-profitorientierte unter den 50 meistbesuchten Webseiten der Welt, im Durchschnitt besuchen Internetnutzende in OECD-Staaten mehr als neun *Wikipedia*-Artikel pro Monat (vgl. Steinmaurer/Menzel, 2015, S. 14). Wenn also mehr öffentlich-rechtliche Inhalte derart offen lizenziert wären, dass sie via *Wikipedia* verbreitet werden könnten, würde das nicht nur einen völlig neuen Verbreitungskanal öffnen, sondern vor allem auch helfen, jüngere Zielgruppen zu erschließen. Gleichzeitig erlauben auch *Wikipedia*-kompatible Lizenzen keine Verfälschung von Inhalten: Änderungen müssen immer als solche ausgewiesen werden oder stellen ansonsten eine Lizenzverletzung dar, die genauso wie bei traditioneller Lizenzierung urheberrechtlich verfolgt werden kann.

Doch auch jenseits der *Wikipedia* gibt es Anwendungsfelder für offen lizenzierte Inhalte. So hat auch im deutschsprachigen Raum in den letzten Jahren die Diskussion zu offen lizenzierten Lehr- und Lernmaterialien (Open Educational Resources, OER) stark an Dynamik gewonnen (vgl. Dobusch et al., 2015). Eine wachsende Community von digital-affinen Lehrkräften trägt zu einem gemeinsamen Pool – einer Wissensallmende – an frei verwend- und adaptierbaren Lernunterlagen bei. Durch forcierte Veröffentlichung von Bildungsinhalten unter offenen Lizenzen machen öffentlich-rechtliche Anbieter:innen diese einfacher nutzbar und werden gerade bei jüngeren Zielgruppen sichtbarer. Gerade weil öffentlich-rechtliche Medien solidarisch finanziert und zwar der Wirtschaftlichkeit, aber nicht der Profitmaximierung verpflichtet sind, entspricht die Nutzung offener und freier Lizenzen wie etwa Creative Commons auch ihrem Auftrag.

Mehr noch, offene Lizenzen und Formate könnten außerdem einen klar erkennbaren Unterschied zu profitorientierten „All-Rights-Reserved“-Angeboten markieren und den partizipativen Charakter von öffentlich-rechtlichen Medien stärken. Offene Lizenzen gehen mit ihrem ermächtigenden Ansatz über herkömmliche Formen der Interaktion mit und Einbindung von Zuschauer:innen und Beitragszahlenden hinaus.

Angesichts dieser Vorzüge ist es nicht verwunderlich, dass öffentlich-rechtliche und andere gemeinnützige Inhaltenanbieter:innen in den letzten Jahren eine Reihe von Pilotprojekten mit durchaus vorzeigbaren Reichweiteneffekten durchgeführt haben (vgl. für eine exemplarische Übersicht: Dobusch, 2023a). Gleichzeitig gibt es eine Reihe von Hürden wie (weitgehend unbegründete, vgl. Dobusch, 2021a) wettbewerbsrechtliche Bedenken, die Notwendigkeit neuer Abläufe bei der Rechteklärung und, vor allem, inkompatible Vergütungsregeln bei der Erstellung von Inhalten unter freien Lizenzen. Hinzu kommt, dass sich freie, *Wikipedia*-kompatible Lizenzen auf absehbare Zeit nur für einen relativ kleinen Teil öffentlich-rechtlicher Inhalte eignen, die ohne Agenturmaterial und andere lizenzrechtlich geschützte Komponenten (insb. Musik) auskommen.

Umgekehrt liegt in jenen Bereichen, in denen freie Lizenzierung prinzipiell möglich ist, angesichts zunehmender Bedeutung nicht-linearer Verbreitungswege deren Einsatz im ureigenen Interesse öffentlich-rechtlicher Anbieter:innen. Dass die derart lizenzierten Inhalte auch zu kommerziellen Zwecken genutzt werden können, ist angesichts des wachsenden Drucks zur Kooperation mit privaten Anbieter:innen sogar ein strategischer Vorteil: Zwar können private Anbieter die Inhalte nutzen, nicht-kommerzielle Plattformen und freie Medien haben aber ebenfalls Zugriff darauf. Langfristig stellt sich für öffentlich-rechtliche

Medien die Frage, ob nicht Inhalte, die selbst – das heißt ohne Fremdmaterial – produziert werden, grundsätzlich unter einer freien, Wikipedia-kompatiblen Lizenz veröffentlicht werden sollten. Auf diese Weise würde neben positiven Reichweiteeffekten gerade im Vergleich zu einem privat-kommerziellen Angebot auch der Mehrwert und Zusatznutzen eines öffentlich-rechtlichen Angebots deutlich.

VI. Fazit

Allen bis hierher skizzierten Entwicklungspfaden für die Neu- und Umgestaltung von öffentlich-rechtlichen Medienangeboten ist gemein, dass Digitalisierung nicht als bloße technologische Transformation traditioneller Angebote verstanden wird. Stattdessen wurde der Fokus auf jene Pfade gelegt, die eine Stärkung des Beitrags von öffentlich-rechtlichen Medien zu demokratischer Öffentlichkeit im Zeitalter digitaler Plattformöffentlichkeiten versprechen.

Die Antwort auf die eingangs aufgeworfenen Fragen nach der Rolle öffentlich-rechtlicher Medien für die demokratische Meinungsbildung sowie nach der digitalen (Um-)Gestaltung öffentlich-rechtlicher Angebote ist deshalb auch ein breit gefächertes Bündel an Maßnahmen. Einige davon, wie die Öffnung der Mediatheken für Publikumscommentare (Krei, 2024) oder eine Open-Source-Strategie für die Entwicklung der Mediatheksoftware (Gaddum, 2024), wurden mittlerweile von ARD und ZDF öffentlich angekündigt. Andere, wie die Öffnung der Mediatheken für Drittinhalte und die Etablierung von Kuratierung als öffentlich-rechtliche Aufgabe, wären die logischen nächsten Schritte.

All diese Maßnahmen zusammen zählen aber ein auf die Vision eines gemeinwohl-orientierten Medienökosystems als dringend notwendige Ergänzung zu proprietären, primär profitorientierten Online-Plattformen, das maßgeblich von öffentlich-rechtlichen Medien vorangetrieben und geprägt, aber nicht von einem einzelnen Anbieter dominiert wird – und auf diese Weise die Vielfalt und Robustheit demokratischer Öffentlichkeit stärkt.

Literatur

- Bakir, D. (2016). Posse um Servus TV: Wie der Red-Bull-Chef einen Betriebsrat verhindert, *stern.de*, <https://www.stern.de/wirtschaft/news/posse-um-servus-tv--red-bull-chef-verhindert-betriebsrat-und-sendet-weiter-6836004.html> [18.1.2024].
- Barwise, P., & York, P. (2020). *The War Against the BBC: How an Unprecedented Combination of Hostile Forces is Destroying Britain's Greatest Cultural Institution... and why You Should Care*. Penguin UK.
- Brunkhorst, H., Seeliger, M., & Seignani, S. (2024). The public sphere and democracy in transformation: Continuing the debate – An introduction. *Philosophy & Social Criticism*, 50(1), 3-9.
- Bruns, A. (2018). *Gatewatching and news curation: Journalism, social media, and the public sphere*. Peter Lang Publishing.
- Bruns, A. (2023). From “the” public sphere to a network of publics: Towards an empirically founded model of contemporary public communication spaces. *Communication Theory*, 33(2-3), 70-81.
- Cushion, S. (2019). Journalism Under (Ideological) Threat: Safeguarding and Enhancing Public Service Media into the 21st Century. *Journalism*, 20(1), 69-72.

- Dobusch, L. (2008). *Windows versus Linux: Markt – Organisation – Pfad*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dobusch, L. (2019a). Neues aus dem Fernsehrat (44): Charlotte Echterhoff über „Demokratische Algorithmen“, *Netzpolitik.org*, <https://netzpolitik.org/2019/neues-aus-dem-fernsehrat-44-charlotte-echterhoff-ueber-demokratische-algorithmen/> [15.8.2024].
- Dobusch, L. (2019b). Von Sendern zu öffentlich-rechtlichen Plattformen. In: Krone, J., & Gebesmair, A. (Hrsg.): *Zur Ökonomie gemeinwohlorientierter Medien: Massenkommunikation in Deutschland, Österreich und der Schweiz*. Nomos, 25-36.
- Dobusch, L. (2020). Von Kultur bis Breitensport: Es fehlt ein öffentlich-rechtliches Angebot für Nutzerinhalte. *Netzpolitik.org*, <https://netzpolitik.org/2020/von-kultur-bis-breitensport-es-fehlt-ein-oeffentlich-rechtliches-angebot-fuer-nutzerinhalte/> [15.8.2024].
- Dobusch, L. (2021a). Freie Lizenzen und öffentlich-rechtliche Medien: Wettbewerbspolitische Dimensionen. In: Budzinski, O., Haucap, J., Stöhr, A., & Wentzel, D. (Hrsg.): *Zur Ökonomie von Sport, Entertainment und Medien: Schnittstellen und Hintergründe*. de Gruyter, 261-272.
- Dobusch, L. (2021b). Wie unabhängig sind unabhängige Medien? Die 7 Typen von (Un-)Abhängigkeiten. *Moment Magazin*, <https://www.moment.at/story/wie-finanzieren-sich-unabhaengige-medien> [18.1.2024].
- Dobusch, L. (2022a). Mediatheken als Social-Media-Ausweichroute: Antworten auf häufige Fragen, *Netzpolitik.org*, <https://netzpolitik.org/2022/neues-aus-dem-fernsehrat-85-mediatheken-als-social-media-ausweichroute-antworten-auf-haeufige-fragen/> [18.1.2024].
- Dobusch, L. (2022b). Schöne Neue Digitale Organisationswelt: Offen für Diversität oder Exklusion durch Offenheit? In: Schnegg, K., et al. (Hrsg.): *Inter- und multidisziplinäre Perspektiven der Geschlechterforschung*, 57, 57-70.
- Dobusch, L. (2023a). Commons als öffentlich-rechtliche Aufgabe: Erfahrungen, Chancen und Herausforderungen von Kooperationen öffentlich-rechtlicher Medien mit commonsbasierten Drittplattformen. In: Baratsits, A. (Hrsg.): *Building a European Digital Public Space*. iRights.Media.
- Dobusch, L. (2023b). Fragen und Antworten zum „Public Spaces Incubator“ des ZDF, *Netzpolitik.org*, <https://netzpolitik.org/2023/neues-aus-dem-fernsehrat-95-fragen-und-antworten-zum-public-space-s-incubator-des-zdf/> [23.1.2024].
- Dobusch, L. (2024). Von Sendern zum offenen Ökosystem: Zur Reform und Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. *Journalistik. Zeitschrift für Journalismusforschung*, Heft 1, 97-110.
- Dobusch, L., Heimstädt, M., & Hill, J. (2015). *Open Educational Resources in Deutschland: Entwicklungsstand und Perspektiven*. Berlin, https://www.technologiestiftung-berlin.de/fileadmin/Redaktion/PDFs/Bibliothek/Studien/2015/151103_OER_in_Deutschland.pdf [15.8.2024].
- Dobusch, L., & Passoth, J. (2022). Debatte zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk: Mehr digitale Offenheit wagen. *Tagesspiegel*, <https://www.tagesspiegel.de/gesellschaft/medien/debatte-zum-offentlich-rechtlichen-rundfunk-mehr-digitale-offenheit-wagen-8853490.html> [18.1.2024].
- Echterhoff, C. (2015). *Programmentscheidungen im öffentlich-rechtlichen Fernsehen Eine Suche nach Kriterien – denn die Quote kann nicht alles sein*. Nomos.
- Eichler, H. (2022). *Journalismus in sozialen Netzwerken. ARD und ZDF im Bann der Algorithmen*. OBS-Arbeitsheft 110, Frankfurt/M., <https://www.otto-brenner-stiftung.de/journalismus-in-sozialen-netzwerken/> [10.1.2025].
- Eick, D., & Ottersbach, B. (Hrsg., 2007). *Programmplanung: Die Strategien deutscher TV-Sender*. UVK: Konstanz.
- Esau, K., Friess, D., & Eilders, C. (2017). Design matters! An empirical analysis of online deliberation on different news platforms. *Policy & Internet*, 9(3), 321-342.
- Forrai, M., Mestas, M., & Arendt, F. (2021). COVID-19-Impfung, ORF und Servus TV: Zur Korrespondenzbeziehung zwischen der Rezeption von Nachrichten-Kommentaren und der Impfbereitschaft. *Medienjournal-Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsforschung*, 45(2), 21-34.

- Funk (2020). *Funk Bericht 2020*, <https://presse.funk.net/pressemeldung/funk-bericht-2020/> [15.8.2024].
- Gaddum (2024). ARD und ZDF starten Projekt "Streaming OS", *ZDF*, <https://www.zdf.de/nachrichten/in-eigener-sache/zdf-ard-mediathek-streaming-100.html> [15.8.2024].
- Harutyunyan, N., & Riehle, D. (2019, July). Industry best practices for open source governance and component reuse. In: *Proceedings of the 24th European Conference on Pattern Languages of Programs*, 1-14.
- Helberger, N. (2019). On the Democratic Role of News Recommenders. *Digital Journalism*, 7(8), 993-1012.
- Holtz-Bacha, C. (2021). The Kiss of Death. Public Service Media under Right-Wing Populist Attack. *European Journal of Communication*, 36(3), 221-237.
- Jarren, O., & Fischer, R. (2022). Transformation der politischen Öffentlichkeit? Der Einfluss von Plattformen auf das gesellschaftliche Vermittlungssystem. *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 74, 183-207.
- Jones, L. (2020). *Die urheberrechtliche Haftung von Intermediären im Rechtsvergleich*. Mohr Siebeck.
- Karpinen, K. (2013). *Rethinking media pluralism*. Fordham Univ Press.
- Koban, K., Meerson, R., & Metthes, J. (2024). Der Public Spaces Incubator: Dysfunktionale Online-Räume in funktionierende öffentliche Arenen verwandeln. In: ORF (Hrsg.), *Fast Forward: Digitale Innovation öffentlich-rechtlicher Medien in Europa. Public Value Studie*, https://zukunft.orf.at/show_content.php?sid=147&pvi_id=2465 [10.1.2025].
- Krei, A. (2024). ARD will Kommentare in die Mediathek integrieren. *DWDL*, https://www.dwdl.de/nachrichten/100745/ard_arbeitet_an_kommentarfunktion_fuer_die_mediathek/ [10.1.2024].
- Krone, J. (2017): *Call for Paper „Zur Ökonomie gemeinwohlorientierter Medien – digitale Massenkommunikation in Deutschland, Österreich und der Schweiz“*, <https://jahrestagung2017.fhstp.ac.at/content/download/216880/file/Call%20for%20Papers%202017.pdf> [14.8.2024].
- Kronberger Kreis (1989). Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen, *Kronberger Kreis-Studien*, No. 19, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/99931/1/791013545.pdf> [10.1.2025].
- La Cava, L., Greco, S., & Tagarelli, A. (2021). Understanding the growth of the Fediverse through the lens of Mastodon. *Applied network science*, 6, 1-35.
- Lang, A. (2018). Netzwerkdurchsetzungsgesetz und Meinungsfreiheit. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 143(2), 220-250.
- Lemley, M. A. (2007): Rationalizing internet safe harbors. *Journal on Telecommunication & High Technology Law*, 6, 101-119.
- Lobo, S. (2022). Kommt jetzt bloß nicht mit diesem Airbus-Quatsch. *Der Spiegel*, <https://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/elon-musk-und-sein-twitter-kauf-kommt-jetzt-bloss-nicht-mit-diesem-airbus-quatsch-a-c5f4a1e1-b22b-4a22-9bea-349d34c194b4> [15.8.2024].
- Meier, H. (2022). Von der ‚Sendeplatzverwaltung‘ zum kompetitiven ‚programming‘: Veränderungen in der Programmplanung des ZDF. *Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln*, 159, http://www.rundfunkoek.uni-koeln.de/sites/rundfunk/Arbeitspapiere/159_02.pdf [10.1.2024].
- Müller-Terpitz, R. (2017). Einbindung von Intermediären in das medienrechtliche System der Vielfaltsicherung. *AfP*, 48(5), 380-384.
- Napoli, P. (2019). *Social media and the public interest: Media regulation in the disinformation age*. Columbia University Press.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Harper & Row.

- Pöchhacker, N., Geipel, A., Burkhardt, M., & Passoth, J.-H. (2018). Algorithmische Vorschlagssysteme und der Programmauftrag: zwischen Datenwissenschaft, journalistischem Anspruch und demokratiepolitischer Aufgabe. In: Mohabbat Kar, R., Thapa, B. E. P., & Parycek, P. (Hrsg.): *(Un)berechenbar? Algorithmen und Automatisierung in Staat und Gesellschaft*. Berlin: Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS, Kompetenzzentrum
- Öffentliche IT (ÖFIT), 417-439, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57616-7>.
- Popper, K. R. (2003 [1945]). *Die Offene Gesellschaft und Ihre Feinde. Band II: Falsche Propheten: Hegel, Marx und die Folgen*. Mohr Siebeck.
- Raeijmackers, D., & Maesele, P. (2015). Media, pluralism and democracy: what's in a name?. *Media, culture & society*, 37(7), 1042-1059.
- Riehle, D., & Lempetzeder, B. (2014). *Erfolgsmethoden der Open-Source-Governance und -Compliance*. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU).
- Rotermund, H. (2021): Vorbild YouTube: Die ARD sollte ihre Mediathek dem Dialog öffnen. *epd medien*, 17, 3-6, https://weisses-rauschen.de/hero/2021_epd_medien_mediatheken.pdf [15.8.2024]
- Sehl, A., Simon, F. M., & Schroeder, R. (2022). The populist campaigns against European public service media: Hot air or existential threat?. *International Communication Gazette*, 84(1), 3-23.
- Shapiro, C., & Varian, H.R. (1999). *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*. Harvard Business School Press.
- Sjøvaag, H., Pedersen, T. A., & Owren, T. (2019). Is public service broadcasting a threat to commercial media?. *Media, Culture & Society*, 41(6), 808-827.
- Stark, B., & Magin, M. (2019). Neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit durch Informationsintermediäre: Wie Facebook, Google & Co. die Medien und den Journalismus verändern. Wandel der Öffentlichkeit und der Gesellschaft: Gedenkschrift für Kurt Imhof, 377-406.
- Steinbeis, M. (2014). ZDF-Urteil: Staatsfern, aber nicht staatsfrei. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*, <https://verfassungsblog.de/zdf-urteil-staatsfern-aber-nicht-staatsfrei/> [14.8.2024].
- Steinmaurer, T., Wenzel, C. (2015). Public Network Value: Public-Value-Studie des ORF in Kooperation mit dem Bayerischen Rundfunk. In: ORF (Hrsg.): *Medienqualität 4.0: Public Network Value*. Wien
- Van den Bulck, H., Donders, K., & Lowe, G. F. (2018). Public service media in the networked society: What society? What network? What role?. In: G. F. Lowe, H. van den Bulck & K. Donders (Hrsg.), *Public Service Media in the Networked Society*. Nordicom, 11-26.
- Weiss, M. (2023). Die neue Social-Media-Ära: Wie Threads die Spielregeln ändert. *Neunetz.com*, <https://neunetz.com/2023/07/07/die-neue-social-media-aera-wie-threads-die-spielregeln-aendert/> [15.8.2024].
- Wellbrock, C.-M., Lobigs, F., Erbrich, L., & Buschow, C. (2023). Coopetition is King: Ökonomische Potentiale und medienpolitische Implikationen kooperativer Journalismusplattformen. Landesanstalt für Medien NRW. https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/85903/ssoar-2023-wellbrock_et_al-coopetition_is_King_Okonomische_Potentiale.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2023-wellbrock_et_al-coopetition_is_King_Okonomische_Potentiale.pdf [10.1.2025].
- Zerback, T. (2012). *Publizistische Vielfalt: Demokratischer Nutzen und Einflussfaktoren*. Herbert von Halem Verlag.
- ZDF (2020). *Stand und Entwicklung der Telemedienangebote des ZDF sowie Änderungskonzept der Telemedienangebote*, <https://www.zdf.de/assets/zdf-rechtsgrundlagen-und-vorschriften-102-original> [15.8.2024].

ZDF (2022). *ZDFmediathek weiter auf Erfolgskurs*, <https://presseportal.zdf.de/pressemitteilung/zdfmediathek-weiter-auf-erfolgskurs> [23.1.2024].

ZDF (2024). *Gemeinsam für konstruktiven Diskurs im Netz: ZDF und ARD bündeln Kräfte beim "Public Spaces Incubator"*, <https://presseportal.zdf.de/pressemitteilung/gemeinsam-fuer-konstruktiven-diskurs-im-netz-zdf-und-ard-buendeln-kraefte-beim-public-spaces-incubator> [10.01.2025].

Nachrichtenvielfalt aus Publikumssicht: Gestaltungsoptionen für Empfehlungssysteme öffentlich- rechtlicher Medien

Dr. Pascal Schneiders* / Prof. Dr. Birgit Stark**

I. Einführung	273	III. Methodik	284
II. Algorithmische Empfehlungs- systeme	276	1. Sample	284
1. Ziele und Arten von Nachrichten- empfehlungssystemen	276	2. Operationalisierung	284
2. Risiken von Nachrichten- empfehlungssystemen	277	IV. Befunde	286
3. Chancen von Nachrichten- empfehlungssystemen: Nudging von Vielfalt	278	V. Diskussion	293
4. Publikumswahrnehmungen von Empfehlungs- systemen	280	1. Ziele und Voraussetzungen vielfaltsorientierter Empfehlungssysteme	293
		2. Ergebnisse der Befragung ...	294
		3. Implikationen für (öffentlich-rechtliche) Nachrichtenanbieter	296
		Anhang	309

Abstract

Algorithmische Empfehlungssysteme prägen, welche Nachrichten Menschen online konsumieren, denn sie filtern, sortieren und personalisieren Inhalte nach bestimmten Regeln. Meist sind Empfehlungssysteme auf kommerzielle Anforderungen optimiert und sollen Interaktionen sowie Verweildauer der Nutzer:innen maximieren. Das Potenzial von Empfehlungssystemen liegt jedoch nicht nur in der Anpassung an die persönlichen Interessen der Nutzer:innen, sondern auch darin, Homogenisierung zu verringern und zur Nutzungsvielfalt beizutragen. Solche vielfaltsorientierten Nachrichtenempfehlungssysteme können die Rezipient:innen „anstupsen“, übersehene und unbeachtete Themen oder gegensätzliche Meinungen zu rezipieren und auf diese Weise zur Informiertheit und Willensbildung beitragen. Gerade öffentlich-rechtliche Medien sind gefragt, ihre Onlineangebote zu einem

* Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Publizistik an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen die Plattformisierung von Nachrichtenmedien und der Öffentlichkeit sowie Medien- und Plattformregulierung.

** Die Verfasserin ist Professorin für Kommunikationswissenschaft mit dem Themenschwerpunkt Medienkonvergenz am Institut für Publizistik an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. In ihrer aktuellen Forschung untersucht sie den Wandel der Informationsnutzung in der digitalen Gesellschaft. Darüber hinaus analysiert sie die Auswirkungen algorithmischer Kuratierung auf Meinungsbildungsprozesse und gesellschaftliche Integration. Als unabhängige Expertin in einem Expert:innengremium berät sie seit März 2023 den ZDF-Fernsehrat zum Thema Qualitätsstandards.

solchen gemeinwohlorientierten Gegenmodell zu kommerziellen Plattformen mit ihren algorithmisch-personalisierten Empfehlungen weiterzuentwickeln.

Entscheidend für ihre Akzeptanz ist jedoch, ob vielfaltsorientierte Nachrichtenempfehlungssysteme aus Publikumssicht überhaupt nachgefragt sind. Bislang mangelt es an Studien, die die Publikumseinstellungen zu verschiedenen Typen von Nachrichtenempfehlungssystemen untersuchen. Unklar ist auch, welche Faktoren das Bedürfnis nach vielfaltsorientierten Empfehlungssystemen erklären. Ausgehend von diesem Forschungsdesiderat wurde eine quitierte Online-Befragung ($n = 997$) durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Nutzungsgruppen algorithmisch-personalisierten Empfehlungen hohe Risiken zuschreiben. Dementsprechend wünschen sie sich vor allem vielfalts- und popularitätsorientierte Empfehlungssysteme im Nachrichtenbereich. Vertiefende Analysen zeigen, dass neben der Affinität für Nachrichtenvielfalt u.a. eine positive Einstellung zu neuen Technologien und ein hohes Nachrichteninteresse wichtige Voraussetzungen für das Bedürfnis nach vielfaltsorientierten Empfehlungssystemen bilden. Darauf basierend werden Implikationen für öffentlich-rechtliche Medien abgeleitet.

I. Einführung

Empfehlungssysteme gewinnen in der digitalen Welt zunehmend an Bedeutung, denn sie filtern und sortieren algorithmisch aus einer unüberschaubaren Menge an Informationen diejenigen, die für den jeweiligen Nutzer als relevant erachtet werden. Sie beeinflussen also, welche Inhalte überhaupt die Möglichkeit erhalten, auf Websites, in Timelines oder Newsfeeds wahrgenommen, ausgewählt und weiterverarbeitet zu werden. Gängige algorithmische Empfehlungssysteme folgen dabei in der Regel kommerziellen Logiken. Sie sind darauf optimiert, die Interaktionen und Verweildauer der Nutzer:innen zu maximieren (Ada Lovelace Institute, 2022; Lazar, 2022; Schuster & Lazar, 2024) und letztere in erster Linie als Konsument:innen zufriedenzustellen (Sevignani, 2022). Entscheidend für die Auswahl und Gewichtung von Empfehlungssystemen sind dementsprechend die Popularität von Inhalten, das persönliche Netzwerk der Nutzer:innen sowie explizit geäußerte und algorithmisch zugeordnete individuelle Nutzer:inneninteressen und -relevanz (Stark et al., 2020). Dadurch können algorithmische Empfehlungssysteme menschliche Tendenzen zur selbstbestätigenden, einseitigen Nachrichtennutzung verstärken (Confirmation Bias), Menschen langfristig in eher homogene Informationsumgebungen führen (Filterblasen) und die Radikalisierung in Gruppen von Gleichgesinnten vorantreiben (Group Polarization) (González-Bailón et al., 2023; Jeng, 2024; Jürgens & Stark, 2022; Ludwig et al., 2023).

Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung die Vielfaltsgefährdungen von Plattformen mit kommerziellen Logiken anerkannt. So bestehe die Gefahr, dass „– auch mit Hilfe von Algorithmen – Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führt“ (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 – 1 BvR 1675/16, Rn. 79). Eine derart eingeschränkte Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Themen, Akteuren und Sichtweisen hat weitreichende Folgen. Sie kann den demokra-

tischen Diskurs, die politische Willensbildung (Helberger, 2011; van der Wurff, 2011) und die gesellschaftliche Integration erheblich einschränken (Schneiders et al., 2023; Sunstein, 2018).

Prinzipiell können Empfehlungssysteme allerdings auch eine vielfältige Mediennutzung anregen oder “nudgen”, ohne sie zu erzwingen – denn was die Nutzer:innen letztlich konsumieren, bleibt ihnen selbst überlassen. So können algorithmische Empfehlungen einseitige Nutzungsmuster aufbrechen, indem Empfehlungslogiken bewusst eingesetzt werden, um Nutzungsvielfalt anzuregen. Damit bieten *vielfaltsorientierte* algorithmische Nachrichtempfehlungssysteme nicht nur die Chance, den Zugang zu vielfältigen Themen, Akteuren, Perspektiven und Quellen zu gewährleisten (“exposure diversity”, Helberger, 2011), sondern auch, Risiken bestehender Plattformlogiken zu minimieren (Stark & Stegmann, 2021). Der Vorteil dieser Systeme liegt also nicht nur in der Fähigkeit, Entscheidungen an die unterschiedlichen Informationsbedürfnisse und Präferenzen der Nutzer:innen anzupassen (algorithmische Personalisierung), sondern auch darin, diese bewusst aufzubrechen und zu erweitern.

Die Ausgestaltung der Empfehlungslogiken stellt für Plattformen und Medien daher eine zentrale, auch normative Entscheidung dar (Helberger, 2019). Das gilt insbesondere für öffentlich-rechtliche Nachrichtenwebsites und Mediatheken, da deren Gestaltung mit besonderen Anforderungen und Grenzen verbunden ist. Hervorgehoben wird in diesem Kontext insbesondere die demokratiestützende Aufgabe öffentlich-rechtlicher Medien, in ihren Angeboten eine möglichst breite Themen- und Meinungsvielfalt ausgewogen darzustellen (§ 26 Abs. 2 MStV). Denn Demokratie setzt die freie und individuelle Meinungsbildung aller Bürger:innen voraus. Das heißt, es sollen möglichst viele unterschiedliche relevante Perspektiven zu gesamtgesellschaftlich relevanten Themen in den Meinungsbildungsprozess einfließen. Gerade öffentlich-rechtliche Medien sind folglich gefragt, ihre Mediatheken zu einem gemeinwohlorientierten Gegenmodell zu kommerziellen Plattformen mit ihren algorithmisch-personalisierten Empfehlungslogiken weiterzuentwickeln (CDMSI, 2023; Schmidt, 2024; van Drunen, 2021). Dabei wird von öffentlich-rechtlichen Onlineangeboten sowohl Transparenz hinsichtlich der eingesetzten Selektions- und Priorisierungsmechanismen als auch deren Übereinstimmung mit dem öffentlich-rechtlichen Auftrag gefordert (Rhein et al., 2021, S. 48).

Die Entwicklung eines vielfaltsorientierten, wertebasierten Designs in öffentlich-rechtlichen Redaktionen ist jedoch eine große Herausforderung. So sind die rechtlichen Rahmenbedingungen noch nicht klar definiert (Rhein, 2022), es müssen organisationsinterne Standards entwickelt (Carillon, 2024) und technische Voraussetzungen (wie eine gewisse Quantität und Qualität von Metadaten) erfüllt werden (Ada Lovelace Institute, 2022), dazu kommen Vorbehalte in den Redaktionen (Blassnig et al., 2024). Zudem stellt sich bei der Umsetzung eine Reihe von ethischen Fragen, die vor allem die Transparenz und Erklärbarkeit solcher Anwendungen sowie die persönliche Autonomie der Nutzer:innen betreffen. Die digitale Architektur der Angebote und ihre Anreizstrukturen dürfen die Entscheidungsfreiheit der Nutzer:innen keinesfalls einschränken (Helberger et al., 2018).

So verwundert es nicht, dass im Unterhaltungs- und Bildungsbereich gemeinwohlorientierte Empfehlungssysteme bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten inzwischen

weit verbreitet sind, im normativ besonders sensiblen Nachrichtenbereich jedoch kaum (Hildén, 2022). Beispielsweise stellt die *ZDFmediathek* bereits ein vielfach personalisiertes automatisiertes Angebot dar, das neben redaktionellen auch viele algorithmische Empfehlungen enthält (Amlung, 2019). Die Gestaltungsoptionen zielen in erster Linie auf quantitative Metriken, nämlich die Optimierung des Schvolumens ab, nehmen aber auch Vielfalt in den Blick. So sollen neue, bislang nicht genutzte und aus verschiedenen Rubriken stammende Inhalte einem breiten Publikum zugänglich gemacht werden (<https://algorithmen.zdf.de/>). Was algorithmische Empfehlungen von Nachrichtenbeiträgen betrifft, zeigen sich das *ZDF* und andere öffentlich-rechtliche Medien jedoch noch zurückhaltend.

Vermutlich ist die Zurückhaltung auch darin begründet, dass weitgehend unklar ist, wie Rezipient:innen im Allgemeinen und die Nutzer:innen öffentlich-rechtlicher Angebote im Speziellen zu vielfaltsorientierten Empfehlungssystemen stehen und ob diese auf Akzeptanz stoßen (Shin & Zhou, 2024). Hier steht die Befürchtung im Raum, dass auf Public Value abzielende Nachrichtempfehlungssysteme publikumsseitig auf Missfallen oder, weil sie als bevormundend wahrgenommen werden, gar auf Reaktanz stoßen. Tatsächlich beurteilen Rezipient:innen den Nutzen von Nachrichtempfehlungssystemen, im Gegensatz zu populären Unterhaltungsangeboten wie *Spotify* oder *Netflix*, eher skeptisch. Dies zeigen Studien aus anderen europäischen Ländern (u.a. Joris et al., 2021; Monzer et al., 2020). Im deutschsprachigen Raum gibt es allerdings kaum Untersuchungen, die systematisch mögliche Einflussfaktoren für die Akzeptanz vielfaltsorientierter Nachrichtempfehlungssysteme erforschen. Es gibt demnach einen Bedarf an Studien, die die individuellen Präferenzen von Nutzer:innen öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote in Bezug auf zentrale Qualitätsdimensionen für den Output von Empfehlungssystemen untersuchen. Dabei liegt nahe, dass öffentlich-rechtliche Angebote bei allen gemeinwohlorientierten Absichten und normativen Richtlinien letztlich auch auf die Akzeptanz der Nutzer:innen angewiesen sind. Insofern gilt, dass „public service media organisations should not widely adopt recommendation systems without evidence that they are either wanted or needed by the public“ (Ada Lovelace Institute, 2022, S. 7).

Ausgehend von diesen Überlegungen untersucht die vorliegende Studie die Einstellungen von (Nicht-)Nutzer:innen öffentlich-rechtlicher Medien zu verschiedenen algorithmischen Empfehlungssystemen im Nachrichtenbereich. Konkret werden auf Basis einer Online-Befragung (n = 997 Personen) unterschiedliche Erwartungshaltungen und zentrale Einflussfaktoren für die Akzeptanz verschiedener Empfehlungssysteme untersucht. Unser Beitrag gliedert sich wie folgt: Nach einer Vorstellung von Empfehlungssystemen und deren gängigen Zielen und Mechanismen werden vielfaltsorientierte Nachrichtempfehlungssysteme beleuchtet. Vor diesem Hintergrund werden die Risiken und Chancen algorithmischer Empfehlungssysteme diskutiert. Anschließend werden die Ergebnisse unserer Online-Befragung vorgestellt. In der Studie werden zum einen verschiedene Nutzungsgruppen miteinander verglichen, um zu überprüfen, inwieweit unterschiedliche Erwartungshaltungen durch bestimmte Nutzungsmuster (Intensivnutzer:innen versus Nichtnutzer:innen öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote) geprägt sind. Zum anderen werden zentrale Einflussfaktoren für die generelle Bewertung von Empfehlungssystemen und die Präferenz für vielfaltsorientierte Empfehlungsmechanismen untersucht. Heraus stellt sich, dass neben

der Wahrnehmung bestimmter Risiken algorithmisch-personalisierter Empfehlungen auch generelle Einstellungen zu Nachrichten und Technologien die Akzeptanz vielfaltsorientierter Empfehlungsmechanismen beeinflussen. Auf diese Weise können Rückschlüsse auf das Potenzial vielfaltsorientierter Empfehlungssysteme gezogen und Handlungsempfehlungen für öffentlich-rechtliche Nachrichtenanbieter:innen abgeleitet werden.

II. Algorithmische Empfehlungssysteme

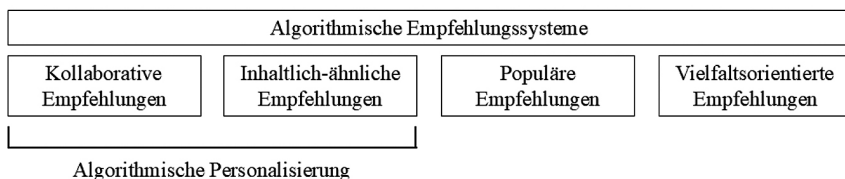
1. Ziele und Arten von Nachrichtenempfehlungssystemen

Nachrichtenempfehlungssysteme (News Recommender Systems, NRS) sind „algorithmic solutions that filter, suggest, and prioritize content based on previous or similar users’ behavior, explicitly stated user preferences, popularity metrics, and other content-specific features“ (Mitova et al. 2023b, S. 84; vgl. auch Jürgens & Stark, 2017). Empfehlungssysteme analysieren also die Verhaltensmuster der Nutzer:innen – zum Beispiel welche Art von Artikeln sie lesen, welchen Seiten sie folgen, wie viel Zeit sie für die Rezeption bestimmter Inhalte aufwenden oder wie oft sie einen Artikel weiterleiten – und nutzen solche explizit oder implizit hinterlassenen Daten, um vorherzusagen, welche anderen Artikel die Nutzer:innen interessant finden könnten. Diese Fähigkeit zur personalisierten Vorhersage macht NRS in “high-choice media environments” (Strömbäck et al., 2022) besonders wertvoll. Den Nutzer:innen helfen Empfehlungssysteme, effizient durch eine Fülle an Inhalten zu navigieren, und die Nachrichtenanbieter unterstützen sie dabei, ihr Angebot optimal auszuspielen (Karimi et al., 2018). Dementsprechend sind Empfehlungssysteme heute nicht nur Charakteristikum von Social-Media-Plattformen, Suchmaschinen und Nachrichtenaggregatoren, sondern auch ein wesentlicher Bestandteil der digitalen Strategie vieler Nachrichtenorganisationen. Dabei dienen sie einer Vielzahl von *Zielen* (Møller, 2022; Raza & Ding, 2022). NRS werden in Nachrichtenredaktionen nicht nur eingesetzt, um die (vermuteten) Bedürfnisse der Nutzer:innen zu befriedigen, sondern auch, um die Sichtbarkeit der gesamten Palette an redaktionellen Inhalten zu erhöhen. Durch das Aufzeigen von Artikeln, die den Interessen der Nutzer:innen oder populären Trends entsprechen, können Nachrichtenempfehlungssysteme Nutzer:inneninteraktionen, Kund:innenenzufriedenheit und letztlich Loyalität und Abonnements steigern (Blassnig et al., 2024; Mitova et al., 2023a). Technisch implementiert werden Empfehlungssysteme in verschiedenen Bereichen der Website, Mediathek oder App eines Nachrichtenangebots – bspw. an prominenter Stelle oben auf der Startseite, unterhalb einzelner, aufgerufenener Beiträge oder nach dem Abspielen von Videos, in eigenen ausschließlich algorithmisch kuratierten Sektionen oder auf den Profilseiten der Nutzer:innen (vgl. bspw. Kadar, 2022; ZDF, 2023).

Nachrichtenempfehlungssysteme lassen sich in verschiedene *Typen* einteilen, die jeweils unterschiedliche Mechanismen für die Vermittlung von Inhalten an die Nutzer:innen aufweisen. Nachrichtenorganisationen setzen vor allem drei Arten von NRS ein: 1) kollaboratives Filtern, 2) inhaltlich-ähnliche und 3) popularitätsbasierte Empfehlungen. Kollaborative bzw. soziale Filtertechniken nutzen Daten von Bekannten aus dem persönlichen

Netzwerk der User:innen oder von Nutzer:innen mit ähnlichen Profilen, um aus deren Interessen und Verhaltensweisen Empfehlungen abzuleiten (Bozdag, 2013; Webster, 2010). Dahinter steht die Annahme, dass Nutzer:innen das mögen, was ihre Freund:innen mögen (Stark et al., 2020). Inhaltlich-ähnliche Empfehlungen ähneln Beiträgen, mit denen der Nutzer zuvor interagiert hat (Möller et al., 2018). Das hinter inhaltlich-ähnlichen und kollaborativen Empfehlungen stehende Kalkül ist, dass die Empfehlungen den Interessen und Neigungen der Nutzer:innen entsprechen (Joris et al., 2021). Dem liegt wiederum die Annahme zugrunde, dass Menschen eher Inhalte auswählen und länger rezipieren, die ihre Einstellungen und Überzeugungen bestätigen. Einstellungsdissonante Inhalte hingegen erleben Menschen als unangenehm, weshalb sie solche weniger ansteuern (Festinger, 2001). Popularitätsbasierte Empfehlungen heben die am häufigsten konsumierten Inhalte eines Angebots hervor. Sie beinhalten also Beiträge, die ein hohes Maß an Nutzerinteresse oder Attraktivität erreicht haben. Dabei können Empfehlungsmechanismen auch hybrider Natur sein und mehrere Mechanismen kombinieren (Karimi et al., 2018). So werden inhaltlich-ähnliche und kollaborative Empfehlungen oft mit algorithmisch-personalisierten Empfehlungssystemen gleichgesetzt (u.a. Sehl & Eder, 2023; Stark et al., 2020). Diesem auf die Ähnlichkeit von Nutzer:innenpräferenzen und algorithmischen Empfehlungen abstellenden Verständnis von algorithmischer Personalisierung schließt sich der vorliegende Beitrag an. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die verschiedenen Arten von algorithmischen Empfehlungssystemen:

Abbildung 1: Arten algorithmischer Empfehlungssysteme¹



2. Risiken von Nachrichtempfehlungssystemen

Nachrichtempfehlungssysteme können zur Relevanz und Attraktivität der Angebote beitragen, sind allerdings auch mit einer Reihe von Risiken verbunden. So können popularitätsbasierte Nachrichtempfehlungssysteme zu einer sogenannten Popularitätsverzerrung führen (Bucher, 2012; Elahi et al., 2022; Webster, 2014). In diesem Fall verstärken Algorithmen die Sichtbarkeit von Themen, Akteuren oder Standpunkten, die in bestimmten Communitys oder Öffentlichkeiten bereits dominieren. Auf diese Weise können sie andere Ideen und Meinungen verdrängen und den Zugang der Nutzer:innen zu unterschiedlichen Standpunkten einschränken. Kollaboratives Filtern wiederum kann zur Verstärkung bestehender Präferenzen und zur ideologischen Segregation beitragen, da sich Nutzer:innen oft

¹ Es handelt sich um eine vereinfachende analytische Unterscheidung der verschiedenen algorithmischen Empfehlungssysteme. Auch vielfaltsorientierte Empfehlungssysteme können personalisiert sein, wenn sie die Nutzungshistorie und das Netzwerk der Nutzer:innen einbeziehen.

auf der Grundlage gemeinsamer Interessen gruppieren („Homophilie“; McPherson et al., 2001). Dies liegt an der bereits erwähnten menschlichen Tendenz, kognitive Dissonanz zu vermeiden und Netzwerke mit Gleichgesinnten zu bilden. In solchen Gruppen werden eher Inhalte geteilt und gepostet, die etablierte Standpunkte bestätigen, statt sie zu hinterfragen (González-Bailón et al., 2023; Wojcieszak et al., 2021). Dies gilt insbesondere für die politischen Randbereiche des gesellschaftlichen Mainstreams (u.a. Bright, 2018; Guess, 2021).

Vergleichbar in ihren Ergebnissen, aber unterschiedlich in ihrem Mechanismus (Stark et al., 2021), laufen kollaborative und inhaltlich-ähnliche Empfehlungen Gefahr, den Blick der Nutzer:innen zu *verengen*, indem sie vorherige Nutzungsmuster und (vermeintliche) Präferenzen verstärken (Möller et al., 2018; Stark et al., 2020). Diese Nutzungsmuster führen in vielen Situationen zu Auswahlentscheidungen, die aus normativer Sicht nicht optimal sind und zu denen Menschen mitunter nicht kommen würden, hätten sie mehr Motivation und Fachwissen. Im Alltag hingegen suchen Menschen tendenziell nach Informationen, die ihre vorherige Meinung über ein Thema bestätigen (Cinelli et al., 2020; Garrett, 2009; Knobloch-Westerwick & Meng, 2009; Stroud, 2011). Infolgedessen neigen sie insbesondere in „high-choice media environments“, die jeden Geschmack bedienen, zu einem einseitigen Nachrichtenkonsum (Strömbäck et al., 2022; Van Aelst et al., 2017). Vor allem in als ungewiss und unsicher erlebten Zeiten kann davon ausgegangen werden, dass Menschen nach Inhalten streben, die sie bestätigen (Klebba & Winter, 2024).

3. Chancen von Nachrichtenempfehlungssystemen: Nudging von Vielfalt

Nachrichtenempfehlungssysteme müssen allerdings nicht zwangsläufig zu einer Verengung der rezipierten Vielfalt an Themen und Meinungen führen. Eine wichtige Stellschraube ist die *Zielsetzung*, für welche NRS optimiert sind (Knudsen, 2023; Ludwig et al., 2023; Mattis et al., 2024). Sogenannte *verantwortungsvolle Nachrichtenempfehlungssysteme* bringen eine ethische Dimension in die algorithmische Gestaltung ein (Helberger et al., 2022; Mahnke & Karlin, 2023). Die zugrundeliegende Annahme ist, dass inhaltliche *Vielfalt* das Publikum in die Lage versetzt, informiertere Entscheidungen zu treffen (Hendrickx et al., 2022; Kim & Kwak, 2017; Napoli, 1999). Zudem soll inhaltliche Vielfalt dazu beitragen, die Bildung von Echokammern und ideologischer Segregation zu verringern und einen erkenntnisoffenen Diskurs fördern. Nicht zuletzt haben vielfältigere Empfehlungen das Potenzial, einer auf mangelnde thematische oder argumentative Vielfalt zurückzuführende Nachrichtenermüdung und Verdrossenheit der Rezipient:innen entgegenzuwirken (Kuhlmann et al., 2014). Dementsprechend schlagen verantwortungsvolle Empfehlungssysteme den Nutzer:innen (individuell oder über alle Nutzer:innen hinweg) übersehene und unbeachtete Themen, Akteure oder gegenteilige Meinungen vor (Elahi et al., 2022). Vor allem mit Blick auf Rezipient:innen, die sich stark einseitig informieren oder Nachrichten vermeiden und die als „depriviert“ oder vom öffentlichen Diskurs abgekoppelt bezeichnet werden können (Eisenegger & Vogler, 2022), wird diskutiert, inwiefern diese zu einem vielfältigeren Nachrichtenkonsum „angestupst“ werden können oder sollten (Vermeulen, 2022).

Solche Mechanismen können als *Nudges* betrachtet werden (Jeng, 2024). Nudging ist eine libertär-paternalistische Methode zur intentionalen Beeinflussung menschlichen Verhaltens auf vorhersehbare Weise, „ohne irgendwelche Optionen auszuschließen oder wirtschaftliche Anreize stark zu verändern“ (Thaler & Sunstein, 2009). Dazu werden Entscheidungsarchitekturen eingesetzt, deren Design sich das alltagsrationale, also meist heuristische, automatische und instinktive Entscheidungsverhalten von Menschen zunutze macht (Kahneman, 2012; vgl. Brosius, 1995, in Bezug auf Nachrichtennutzung). Ein Beispiel dafür sind Default-Nudges. Menschen neigen in vielen Kontexten dazu, die voreingestellte Option beizubehalten, da sie entweder die Mühe der Entscheidung vermeiden wollen oder davon ausgehen, dass der Default die „richtige“ oder „empfohlene“ Option darstellt. Default-Nudges begünstigen auf diese Weise bestimmte, gemeinwohlorientierte Optionen, ohne die Wahlfreiheit der Bürger:innen zu beschneiden. So sind beispielsweise die Spendenquoten in Ländern mit einer Widerspruchslösung (Standard ist die Zustimmung zur Organspende) in der Regel deutlich höher als in Ländern mit einer Opt-in-Regelung (Thaler & Sunstein, 2009, S. 244-246). Allerdings müssen Nudges transparent gestaltet und ohne großen Aufwand zu umgehen sein. Andernfalls stellen sie eine Wahl- oder Verhaltensmanipulation dar, die unter den Nutzer:innen eine Abwehrhaltung auslösen kann (Hansen & Jespersen, 2013).

Die Datenethikkommission hat bereits 2019 gefordert, dass Medienintermediäre verpflichtet werden sollten, algorithmische Systeme einzusetzen, „die zumindest als zusätzliches Angebot auch einen Zugriff auf eine tendenzfreie, ausgewogene und die plurale Meinungsvielfalt abbildende Zusammenstellung von Beiträgen und Informationen verschaffen“ (Datenethikkommission, 2019, S. 209). Für Medienhäuser, insbesondere für öffentlich-rechtliche, stellt sich somit die Frage, „wie das technische Potential von Algorithmen und künstlicher Intelligenz genutzt werden kann, ohne demokratische Werte zu schwächen“ (Mahnke & Karlin, 2023, S. 50). Ziel solcher ethisch designten Empfehlungssysteme ist es dementsprechend, eine Entkoppelung oder, in den Worten von Imhof, eine „Abschichtung“ wenig an Nachrichten interessierter Bürger:innen vom Nachrichtenangebot (Imhof, 2006, S. 207; vgl. auch Jandura & Maihoff, 2024) zu verhindern, stark einseitige Nutzungsmuster aufzubrechen und zu einem vielfältigen öffentlichen Forum beizutragen (Helberger, 2019).

Inzwischen werden auf Vielfalt optimierte „Anti-Bubble-Algorithmen“ bereits in Redaktionen eingesetzt. Um die Nutzungsvielfalt wirksam zu fördern, stützen sich Nachrichtenempfehlungssysteme auf zwei Hauptstrategien, die beide der natürlichen Tendenz zur selektiv-einstellungshomogenen Nachrichtennutzung entgegenwirken und die Nutzer:innen auf subtile Weise zu bestimmten Inhalten lenken (Vermeulen, 2022). Der erste Ansatz besteht in der *Neuanordnung* von Inhalten, wobei Artikel, die gegenteilige oder unterrepräsentierte Standpunkte vertreten, im Feed eines Nutzers stärker hervorgehoben und leichter zugänglich gemacht werden (Jesse & Jannach, 2021; Mattis et al., 2024). Die zweite Strategie zielt nicht auf die Position, sondern auf die *Präsentation* von Nachrichten ab: Präsentationsbasierte Nudges beeinflussen die Auswahl, indem sie bestimmte Empfehlungen hervorheben, zum Beispiel durch farbliche Absetzung oder durch Pop-ups, die auf kontrastierende Perspektiven verweisen (Knudsen, 2023; Mattis et al., 2024).

Darüber hinaus sind *personalisierte Vielfalts-Nudges* denkbar. Zum Beispiel könnten Empfehlungen individuell auf das bisherige Nutzungsverhalten oder die Präferenzen der Nutzer:innen zugeschnitten werden (Mattis et al., 2024; vgl. auch Morozovaite, 2023). So könnten gezielte Empfehlungen zu Inhalten ausgesprochen werden, von denen ein/e Nutzer:in noch gar nicht weiß, dass sie für ein Thema relevant sind, für das er oder sie sich interessiert (Joris et al., 2021; Vermeulen, 2022). In der redaktionellen Praxis stellt sich die Implementierung solcher NRS als Entscheidung einer Abwägung zwischen aktiver Vielfaltsförderung, Verteidigung klassischer journalistischer Normen und erwarteter Publikumsakzeptanz dar (Bastian et al., 2021).

4. Publikumswahrnehmungen von Empfehlungssystemen

Entscheidend für die Wirksamkeit von vielfaltsorientierten Empfehlungssystemen sind letztlich die Wahrnehmungen und Einstellungen der Nutzer:innen. In anderen Worten, „many of the desirable and undesirable outcomes depend not on whether diverse results are present but instead on viewers’ *reactions* to that diversity“ (Munson & Resnick, 2010, S. 1459). Die Forschungsbefunde zum Publikumsbild von algorithmischen Empfehlungen sind allerdings gemischt. Das ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die einzelnen Studien nur eingeschränkt miteinander vergleichbar sind.

Bewertung und Wissen

Dem aktuellen Digital News Report zufolge erachten 27 Prozent der erwachsenen Internet-nutzenden in Deutschland die algorithmische Auswahl von Beiträgen auf Basis ihrer früher abgerufenen Informationen als guten Weg, Nachrichten zu erhalten (vgl. auch Overdiek & Petersen, 2022, S. 21). Der Anteil derjenigen, die die klassische Auswahl von Nachrichten durch journalistische Akteure gutheißen, ist nur geringfügig höher. Der überwiegende Teil der Befragten steht algorithmischen und journalistischen Auswahlmöglichkeiten unentschieden gegenüber (Behre et al., 2023, S. 52-53) – obwohl sich fast zwei Drittel der Menschen in Deutschland bewusst sind, dass bei der Auswahl von Nachrichten im Internet Algorithmen eine Rolle spielen können (Overdiek & Petersen, 2022). Die gleichgültige bis skeptische Haltung ist vermutlich auch auf das teils nur rudimentär vorhandene *Laienwissen* und teils falsche Annahmen über algorithmische Funktionsweisen, Voraussetzungen sowie Chancen und Risiken zurückzuführen (Dogruel, 2021; Festic, 2022; Martens et al., 2023; Monzer et al., 2020; Zarouali et al., 2021). Weit verbreitete Missverständnisse bestehen beispielsweise dahingehend, dass Algorithmen als unabhängig von menschlichem Einfluss oder als neutral und objektiv arbeitend verstanden werden (Araujo et al., 2020; Thurman et al., 2019; van der Velden & Loecherbach, 2021; Zarouali et al., 2021). Zudem werden Algorithmen teils als komplex und schwer zugänglich empfunden (Ytre-Arne & Moe, 2021). Das kann eine Meinungsbildung zu Algorithmen erschweren. Nicht zuletzt sind Algorithmen oft ein selbstverständlicher, wenig hinterfragter Bestandteil des Alltags (Overdiek & Petersen, 2022; Zarouali et al., 2021). Meist werden sich Nutzer:innen algorithmischer Empfehlungen in Situationen bewusst, in denen sie mit personalisierten Inhalten konfrontiert wurden, die sie auf ihr eigenes Online-Verhalten zurückführen (Dogruel et al., 2022).

Wahrgenommene Risiken

Darüber hinaus teilen viele Menschen die Sorge vor *Manipulation*, dem *Verlust einer gemeinsamen Öffentlichkeit* und der Bedrohung des Datenschutzes, ihrer Autonomie sowie der Relevanz und Vielfalt der Empfehlungen (Bodó et al., 2019; Joris et al., 2021; Monzer et al., 2020). Dem Digital News Report zufolge äußern fast 40 Prozent der erwachsenen Online-Nutzer:innen in Deutschland die Sorge, aufgrund stärker personalisierter Nachrichten andere wichtige Informationen zu verpassen. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Befürchtung, wegen stärker personalisierten Nachrichten möglicherweise gegensätzliche Meinungen zu verpassen (Behre et al., 2023, S. 54-55). Besonders ausgeprägt ist die Risikowahrnehmung in Bezug auf personalisierte Empfehlungen unter den Nutzer:innen von öffentlich-rechtlichen Medien in Deutschland (Sehl & Eder, 2023). Sie befürchten eher als Nichtnutzer:innen, bestimmte Themen oder Standpunkte zu verpassen (oder gar in Filterblasen zu geraten; vgl. Resendez et al., 2024). Dementsprechend legen sie mehr Wert auf eine gemeinsame Öffentlichkeit und bevorzugen eine Nachrichtenauswahl, die hauptsächlich von professionellen Nachrichtenredakteur:innen getroffen wird (Sehl & Eder, 2023).

Affinität für Nachrichtenvielfalt

Kongruent dazu stützt eine breite Basis an (teils experimentellen) Befragungen den Befund, dass Individuen die *Vielfalt in Nachrichten mehrheitlich schätzen und wünschen*, sie also eine gewisse Affinität für Nachrichtenvielfalt haben (Bodó et al., 2019; Costera Meijer, 2007, 2013; Galan et al., 2019; Joris et al., 2021; Kalogeropoulos, 2019; Kim & Pasek, 2020; Robertson, 2021; Shin & Zhou, 2024; Zerback & Schneiders, 2024). Vielfalt ermöglicht Menschen, ihre Standpunkte abzugleichen und zu schärfen, weswegen sie von den eigenen Überzeugungen abweichende Meinungen durchaus als nützlich empfinden (Chen et al., 2022; Knobloch-Westerwick, 2008). Bodó und Kolleg:innen (2019) kommen auf der Grundlage ihrer repräsentativen Umfrage in den Niederlanden sogar zu dem Schluss, dass die Befragten „value personalization more if they expect that personalizers will deliver them more diverse news“ (2019, S. 213). Rezipient:innen wertschätzen nicht nur unterschiedliche Sichtweisen, sondern – das zeigen Feldexperimente – folgen automatisierten, auf Vielfalt ausgerichteten Empfehlungen weitgehend. So haben Heitz und Kolleg:innen (2022) für ihre experimentelle Studie eigens eine Nachrichten-Aggregator-App entwickelt, um verschiedene Arten von Empfehlungssystemen (chronologische Sortierung, einstellungsorientierte und vielfältige Empfehlungen) und deren Auswirkungen auf den Nachrichtenkonsum zu untersuchen. Die Ergebnisse zeigen zum einen, dass die Nutzer:innen weitgehend von den automatischen Empfehlungen Gebrauch machen. Das heißt, ihr Nachrichtenkonsum wird vielfältiger, wenn sie vielfältige Empfehlungen erhalten (vgl. auch Joris et al., 2024; Knudsen, 2023). Zum anderen stufen die Befragten vielfaltsorientiert empfohlene Nachrichten als ungefähr genauso nützlich ein wie Nachrichten, deren Empfehlung auf ihre persönlichen politischen Ansichten zugeschnitten war. Dieses Ergebnis ist vermutlich unter anderem dadurch zu erklären, dass abweichende Meinungen Menschen herausfordern, ihre eigenen Überzeugungen zu hinterfragen und Argumente kritisch zu prüfen, wodurch sie fundiertere Entscheidungen treffen können. Die Nachrichtennutzungspräferenzen von Rezipient:innen auf persönliche Relevanz zu reduzieren, ist also zu

einfach gedacht. Vielmehr sehen Menschen inhaltliche Vielfalt als ein wichtiges und wünschenswertes Qualitätskriterium an – auch wenn sie Vielfalt nicht unbedingt an erste Stelle setzen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Implementierung von vielfaltsorientierten NRS als ein *vielversprechender Weg*, den Nachrichtenmedien einschlagen sollten (Helberger, 2011). In anderen Worten: Vielfaltsorientierte Nachrichtempfehlungssysteme sollten die Nutzer:innen in ihrer Rolle als Bürger:innen dazu ermutigen, ihrem Bedürfnis nach Vielfalt nachzukommen. Allerdings ist auch klar, dass die Unterstützung für Meinungsvielfalt nicht grenzenlos ist. So zeigen Joris und Kolleg:innen (2021) in ihrer Studie zur Publikumswahrnehmung von Nachrichtempfehlungssystemen, dass Nutzer:innen inhaltliche Ähnlichkeit inhaltlicher Vielfalt vorziehen (vgl. auch Winter et al., 2016), wobei letztere als gezielte Konfrontation mit kontrastierenden Themen, Akteuren und Perspektiven verstanden wird. Andere Studien deuten darauf hin, dass Menschen manchmal voreingenommene Informationen, die mit ihren Einstellungen übereinstimmen, als ausgewogener und glaubwürdiger bewerten als neutrale Artikel (Kelly, 2019). Eine Erklärung dafür ist die bereits erwähnte menschliche Tendenz zur Vermeidung kognitiv dissonanter Informationen.

Relevante personenbezogene Dispositionen

Auf individueller Ebene können verschiedene Merkmale erklären, wie Nutzende algorithmische Empfehlungsmechanismen bewerten. So hängt die Einschätzung von Nachrichtempfehlungssystemen von soziodemografischen Merkmalen und allgemeinen Einstellungen zu Medien und Nachrichten ab (Mitova et al., 2023b). Obwohl vorhandene Studien zeigen, dass ein breites Spektrum relevant ist, konzentrieren sich die meisten Untersuchungen auf traditionelle Merkmale der Nachrichtennutzung und klammern beispielsweise Einflussgrößen, die sich auf die Wahrnehmung von Technologien beziehen, aus (Joris et al., 2021). Dabei liegt ein positiver Zusammenhang zwischen *Technologieoptimismus* und Offenheit für algorithmische Empfehlungssysteme nahe, da technologieoptimistische Menschen neuen Technologien (darunter Empfehlungssysteme) Vorteile wie mehr Kontrolle, Flexibilität und Effizienz zuschreiben (Parasuraman & Colby, 2015). Die Ausweitung und Hybridisierung des Nachrichtenangebots kann allerdings auch ein „dilemma of knowing what to choose“ (Webster, 2014, S. 36; vgl. auch Panek, 2016) hervorrufen, was zu einer *subjektiven Nachrichtenüberlastung* des Publikums beiträgt. Da eine sorgfältige Auswahlentscheidung als nahezu unmöglich wahrgenommen wird (Erkel & van Aelst, 2020; Holton & Chyi, 2012; Schmitt et al., 2018), delegieren Individuen diese Aufgabe unter anderem an Algorithmen (Edgerly, 2017; Pentina & Tarafdar, 2014). Das bedeutet, dass die wahrgenommene Informationsüberlastung durchaus einen Einfluss auf die Akzeptanz von vielfaltsorientierten Empfehlungssystemen haben kann. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass Personen, die ein hohes *Vertrauen in etablierte Informationsmedien* haben, auch offener für vielfaltsorientierte Empfehlungen von Nachrichtenmedien sind – zumal Vertrauen generell eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz von Online-Diensten bildet (Wu et al., 2011). Konkret ist denkbar, dass Menschen mit höherem Medienvertrauen davon überzeugt sind, dass Nachrichtenmedien Empfehlungssysteme im besten Interesse ihrer Nutzer:innen und zum Wohl einer höheren Informiertheit entwickeln. Einen positiven Zusammenhang zwischen *Nach-*

richteninteresse und der Zufriedenheit mit algorithmischen NRS haben bereits *Wieland* und Kolleg:innen (2021) nachgewiesen. Zudem sind Menschen mit höherem Nachrichteninteresse auch offener für unterschiedliche Themen und Perspektiven (van der Wurff, 2011). Es ist daher naheliegend, dass das Nachrichteninteresse auch für die Bewertung vielfaltsorientierter Nachrichtempfehlungssysteme relevant ist. In Anlehnung an frühere Studien (Joris et al., 2021; Wieland et al., 2021) wurde deshalb in unserer Studie das Spektrum individueller Einflussfaktoren ergänzt.

Zwischenfazit und Forschungsfragen

Festhalten lässt sich, dass das Potenzial vielfaltsorientierter Nachrichtempfehlungssysteme maßgeblich von den Nutzer:innenwahrnehmungen abhängt. Die Nutzer:innenwahrnehmungen sind dabei recht ambivalent: Obwohl viele Menschen algorithmische Empfehlungen als relevant und neutral einschätzen, bestehen zugleich Bedenken hinsichtlich Manipulation und Informationsverzerrung. Eine Implementierung vielfaltsorientierter Empfehlungssysteme erscheint aus redaktioneller Perspektive nichtsdestotrotz vielversprechend, denn im Allgemeinen stößt Vielfalt in den Nachrichten auf Zuspruch. Als für die Akzeptanz von Empfehlungssystemen relevante Faktoren hat die Forschung bislang das Nachrichteninteresse, die wahrgenommene Nachrichtenüberlastung, Technologieoptimismus und Medienvertrauen herausgestellt. Wie die Nutzer:innen öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote zu vielfaltsorientierten Nachrichtempfehlungssystemen stehen, wurde bislang allerdings noch nicht untersucht. Dabei ist die Akzeptanz für den Erfolg solcher mit dem Vielfaltsgebot begründeten Systeme entscheidend. Denkbar ist, dass Nutzer:innen aufgrund ihrer ausgeprägteren Sorgen mit Blick auf algorithmisch-personalisierende NRS auch vielfaltsorientierte Empfehlungssysteme stärker ablehnen.

Zunächst stellt sich daher grundsätzlich die Frage, welche Affinität Menschen zu Vielfalt in Nachrichten haben, welche Risiken sie mit algorithmisch-personalisierenden Empfehlungssystemen verbinden und wie sie zu vielfaltsorientierten Empfehlungssystemen als gemeinwohlorientierter Alternative stehen (FF1). Um die durch bestimmte Nutzungsmuster geprägten Erwartungen und das Potenzial vielfaltsorientierter Empfehlungssysteme für öffentlich-rechtliche Nachrichtenanbieter besser abschätzen zu können, soll zwischen verschiedenen Nutzungsgruppen (Nicht-, Gelegenheits- und Intensivnutzer:innen öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote) differenziert werden. Die Beschreibung der Einstellungen allein reicht jedoch nicht aus, um das Phänomen zu erklären. Um Handlungsimplikationen ableiten zu können, ist für die an das Vielfaltsgebot gebundenen öffentlich-rechtlichen Medien die Frage relevant, welche zentralen Faktoren das Bedürfnis der Nutzer:innen nach vielfaltsorientierten Empfehlungssystemen erklären (FF2). Antworten auf diese Fragen können die Entscheidungsfindung hinsichtlich des Einsatzes und der Ausgestaltung vielfaltsorientierter Empfehlungssysteme unterstützen.

III. Methodik

1. Sample

Um unsere Forschungsfragen zu beantworten, wurde im Januar und Februar 2023 eine Online-Befragung durchgeführt. Die 997 Teilnehmer:innen wurden über ein kommerzielles Online-Access-Panel (*Bilendi*) rekrutiert. Dabei wurden Kreuzquoten verwendet, um ein hinsichtlich der Variablen Alter, Geschlecht und Bildung strukturgleiches Abbild der internetnutzenden Bevölkerung in Deutschland zu erhalten. Die Quotenvorgaben wurden zufriedenstellend erfüllt (vgl. Tabelle 1A). Das Durchschnittsalter der Befragten beträgt 46 Jahre. 50 Prozent der Befragten sind Frauen. 37 Prozent verfügen über eine (Fach-)Hochschulreife, 34 Prozent über einen Realschul- oder vergleichbaren Abschluss, 28 Prozent über einen Hauptschulabschluss. Die Nachrichtenangebote der *tagesschau*-Markenfamilie nutzen 61 Prozent mindestens wöchentlich, sei es im TV, Radio, den Onlinekanälen oder auf Drittplattformen. Bei *ZDF heute* sind es 52,6 Prozent.

Zunächst wurden die Studienteilnehmer:innen zu ihrem Nachrichteninteresse, ihrer Nachrichtennutzung, ihrer wahrgenommenen Nachrichtenüberlastung, ihrem Medienvertrauen und ihrem Technologieoptimismus befragt. Abschließend wurden ihre Einstellungen zu algorithmischen Empfehlungssystemen und ihre Affinität zu Vielfalt gemessen.² Die Bearbeitungszeit der Proband:innen betrug im Durchschnitt 10 Minuten.

2. Operationalisierung

Abhängige Variablen

Bevor die Teilnehmer:innen ihre Einstellungen zu algorithmisch-personalisierten Empfehlungssystemen mitteilten, wurde erklärt, was darunter zu verstehen ist. Das sollte ein gemeinsames Begriffsverständnis sicherstellen. Algorithmisch-personalisierte Empfehlungssysteme wurden definiert als individuelle Empfehlungen, die in der Regel auf der Startseite eines Nachrichtenangebots oder unter einem gelesenen/gehörten/gesehenen Beitrag zu finden sind. Es wurde erläutert, dass Empfehlungen dieser Art unter anderem auf der Datenanalyse basieren, welche Inhalte der jeweilige User bereits genutzt hat und welche Inhalte User:innen mit ähnlichen Interessen bereits genutzt haben – also, dass algorithmisch-personalisierte NRS inhaltlich ähnliche und kollaborative Empfehlungen aussprechen. Insofern nicht anders vermerkt, wurden die Antworten der Befragten auf siebenstufigen Likert-Skalen erhoben (1 = niedrige Ausprägung oder Ablehnung; 7 = hohe Ausprägung oder Zustimmung; vgl. Tabelle 2A).

Zur *allgemeinen Bewertung algorithmisch-personalisierter Empfehlungssysteme* wurde auf drei Items zurückgegriffen (u.a. „Ich finde, algorithmisch-personalisierte Nachrichtempfehlungen sind eine gute Möglichkeit, sich auf dem Laufenden zu halten“) ($M = 3.37$, $SD = 1.62$, $\alpha = 0.93$). Die Bewertung redaktioneller Empfehlungen wurde per Single-Item

- 2 Der Fragebogen wurde im Rahmen des Masterstudiengangs „Kommunikations- und Medienforschung“ an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz entwickelt und mit der Web-Applikation *SoSci-Survey* programmiert. Die Autor:innen danken *Anisha Arenz*, *David Haun*, *Amelie Leuer*, *Aaron Lutter*, *Tobias Schindler*, *Annika Waldhoff* und *Maren Wruck* für ihre Mitarbeit.

erhoben („Ich finde es gut, Nachrichten empfohlen zu bekommen, die Redakteure und Journalisten für ihr Publikum auswählen“).

Um die wahrgenommenen *Risiken algorithmisch-personalisierter Nachrichtenempfehlungen* zu erfassen, wurde eine Skala mit vier Items entwickelt, die auf Studien von Joris und Kolleg:innen (2021), Sehl und Eder (2023) sowie Wieland und Kolleg:innen (2021) basieren (bspw. „Ich befürchte, dass ich durch algorithmisch personalisierte Nachrichtenempfehlungen Artikel verpasse, die meinen Ansichten widersprechen“) ($M = 4.39$, $SD = 1.51$, $\alpha = 0.8$).

Die *Einstellungen zu algorithmischen Empfehlungsmechanismen* wurden mit insgesamt neun Items gemessen, die auf Joris und Kolleg:innen (2021) basieren und eigene Ergänzungen umfassen. Der Wunsch nach *popularitätsbasierten Empfehlungsmechanismen* stellt auf Themen ab, die in der öffentlichen Debatte aktuell sind (z.B. „Ich möchte Online-Nachrichten vorgeschlagen bekommen, die sich mit Themen befassen, die gerade in einer breiten Öffentlichkeit diskutiert werden“). Das Bedürfnis nach *kollaborativen Empfehlungsmechanismen* bezieht sich auf Nachrichtenempfehlungen, die auch in der Peer-Gruppe rezipiert werden (z.B. „Ich möchte Online-Nachrichten vorgeschlagen bekommen, die Menschen mit ähnlichen Interessen gelesen/gesehen/gehört haben“). Das Bedürfnis nach *inhaltlich-ähnlichen Empfehlungsmechanismen* umfasst Nachrichtenempfehlungen, die auf den eigenen Interessen und der eigenen Nutzungshistorie basieren (z.B. „Ich möchte Online-Nachrichten vorgeschlagen bekommen, die Inhalten ähneln, die ich auf der Seite bereits gelesen/gesehen/gehört habe“). Der Wunsch nach *vielfaltsorientierten Empfehlungsmechanismen* bezieht sich auf Empfehlungen, die gezielt von bislang rezipierten Inhalten abweichen (z.B. „Ich möchte Online-Nachrichten vorgeschlagen bekommen, die Perspektiven oder Ansichten enthalten, von denen ich auf der Seite noch nichts gelesen/gesehen/gehört habe“).

Unabhängige Variablen

Zur Charakterisierung der Nutzungsgruppen wurden neben gängigen soziodemografischen Eigenschaften (Alter, Geschlecht, formaler Bildungsgrad) in Anlehnung an Newman und Kolleg:innen (2022) jeweils per Single-Item das *Nachrichteninteresse* und das *politische Interesse* gemessen. Ihre *Internetnutzung* schätzten die Proband:innen von nie bis mehrmals täglich ein. Die informationsbezogene Mediennutzung wurde per Selbstauskunft auf Markenebene erhoben. Die Befragten sollten angeben, wie häufig sie verschiedene Nachrichtenmedien – unabhängig davon auf welchem Weg (z.B. via Fernsehen, Website, App) – nutzen, um sich über das aktuelle Geschehen in Politik und Gesellschaft zu informieren (Skala von 1 = nie bis 7 = mehrmals täglich). Abgefragt wurde die Nutzung von 16 verschiedenen Nachrichtenmarken(-familien), z.B. *Bild*, *Spiegel* oder *Tagesschau* (in Anlehnung an Behre et al., 2024; Fletcher & Nielsen, 2018; Stark et al., 2017). Aus dem Mittelwert der drei Items zur Nutzung öffentlich-rechtlicher Angebote (*ARD tagesschau*, *tagesthem*, *tagesschau24*; *ZDF heute*, *heute-journal*, *ZDF heute Xpress*; andere Nachrichtenangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wie *SWR Aktuell*, *WDR Aktuell*, *NDR Info*, *BR Rundschau*) wurde die *Nutzung öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote* berechnet ($M = 3.63$, $SD = 1.71$, $\alpha = 0.83$).

Die Abfrage des *Medienvertrauens* basierte auf *Quiring* und Kolleg:innen (2024) und bestand aus drei Items, die sich auf eine universelle Zuschreibung von Vertrauen gegenüber Medien beziehen (z.B. „Wenn es um wirklich wichtige Dinge geht – etwa Umweltprobleme, Gesundheitsgefahren, politische Skandale und Krisen –, kann man den Medien vertrauen“) ($M = 3.96$, $SD = 1.67$, $\alpha = 0.96$). Die *wahrgenommene Nachrichtenüberlastung* wurde anhand einer sechs Items umfassenden Skala nach *Joris et al. (2021)* ($M = 3.05$, $SD = 1.56$, $\alpha = 0.90$) bewertet, mit Items wie „Ich habe oft das Gefühl, dass es mehr Nachrichten gibt, als ich verarbeiten kann“. *Technologieoptimismus* wurde anhand einer auf *Joris et al. (2021)* und *Wieland et al. (2021)* basierenden Skala gemessen, die Items wie „Neue Technologien erweitern Handlungsmöglichkeiten“ enthält ($M = 4.51$, $SD = 1.21$, $\alpha = 0.85$). Die *Affinität für Nachrichtenvielfalt* wurde mit sechs Items gemessen, wobei zwischen vier Vielfaltsdimensionen differenziert wurde (Quellen-, Themen-, Akteurs- und Perspektivenvielfalt) ($M = 5.11$, $SD = 1.40$, $\alpha = 0.91$).

IV. Befunde

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wurden die Teilnehmer:innen zunächst, ausgehend von der Intensität ihrer Nutzung öffentlich-rechtlicher Angebote, in drei Gruppen eingeteilt. Die kleinste Gruppe ($n = 146$) stellen *Nichtnutzer:innen* dar, die angaben, nie öffentlich-rechtliche Nachrichtenangebote zu nutzen (Skalenpunkt 1). Die meisten Befragten sind *Gelegenheitsnutzer:innen* ($n = 548$), die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – ob im TV, Radio oder online – seltener als einmal im Monat bis einmal wöchentlich nutzen, um Nachrichten zu konsumieren (Skalenpunkte 2 bis 4). Die zweitgrößte Gruppe bilden die *Intensivnutzer:innen* ($n = 284$), die fast bis mehrmals täglich öffentlich-rechtliche Nachrichtenangebote nutzen (Skalenpunkte 5 bis 7). Mittels Varianzanalysen wurde untersucht, inwiefern sich die Nutzungsprofile hinsichtlich ihrer Bewertung von Empfehlungssystemen unterscheiden (vgl. Tabelle 1).

Die Ergebnisse zeigen deutliche Unterschiede zwischen den soziodemografischen Merkmalen der drei Gruppen. Intensivnutzer:innen sind im Durchschnitt älter (51,2 Jahre) als die anderen Gruppen (vgl. auch Stegmann & Stark, 2024). Männer sind in den Gruppen der Nicht- und Intensivnutzer:innen überrepräsentiert, wohingegen die Verteilung bei den Gelegenheitsnutzer:innen ausgeglichener ist. Während Nichtnutzer:innen überwiegend eine formal niedrige Bildung aufweisen, haben die meisten Gelegenheitsnutzer:innen eine/n (Fach-)Hochschulreife oder -abschluss. Die Intensivnutzer:innen verfügen größtenteils über einen Realschulabschluss. Intensivnutzer:innen öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote weisen ein signifikant höheres politisches Interesse ($M = 5.78$), Nachrichteninteresse ($M = 6.29$) und Vertrauen in Medien ($M = 4.65$) auf als die anderen Gruppen. Sie empfinden zudem signifikant weniger Nachrichtenüberlastung ($M = 2.78$) und sind recht überzeugt von den Vorteilen neuer Technologien ($M = 4.73$).

Mit Blick auf die *erste Forschungsfrage* zeigt sich, dass die Nachrichtenvielfaltsaffinität bei Intensivnutzer:innen signifikant am stärksten ausgeprägt ist, insbesondere in Bezug auf Themenvielfalt ($M = 5.83$) und Perspektivenvielfalt ($M = 5.78$). Bemerkenswert ist, dass die Wahrnehmung der Risiken *algorithmisch-personalisierender* Empfehlungssys-

teme in allen Gruppen ähnlich stark ausgeprägt ist. Besonders stark ist die Befürchtung, einen falschen Eindruck von der Stimmung im Land zu erhalten. Intensivnutzer:innen sorgen sich dabei signifikant stärker als die anderen beiden Gruppen, dass personalisierende Algorithmen die Wahrnehmung der öffentlichen Meinung verzerren (M = 4.99). Zudem haben Intensivnutzer:innen signifikant stärker die Befürchtung als Nichtnutzer:innen, wichtige Informationen (M = 4.56) und Artikel mit widersprechenden Ansichten (M = 4.58) zu verpassen, also in eine Filterblase zu geraten.

Dementsprechend verhalten bewerten Gelegenheitsnutzer:innen (M = 3.46) und Intensivnutzer:innen (M = 3.48) algorithmisch-personalisierende Empfehlungssysteme. Noch kritischer fällt das Urteil allerdings in der Gruppe der Nichtnutzer:innen aus (M = 2.69). Einig sind sich die Gruppen überwiegend darin, dass Redaktionen auf algorithmisch-personalisierende Empfehlungssysteme verzichten sollten (M = 4.69). Gleichzeitig zeigen sich die Befragten eher indifferent (Intensivnutzer:innen: M = 3.82) bis ablehnend (Nichtnutzer:innen: M = 2.70) redaktionellen Empfehlungen gegenüber. Am stärksten wünschen sich die Befragten fast durchweg vielfaltsorientierte (M = 4.64) und populäre (M = 4.62) Empfehlungsmechanismen. Darauf folgen inhaltlich-ähnliche Empfehlungen (M = 4.40), während kollaborative Systeme deutlich weniger positiv bewertet werden (M = 3.77). Intensivnutzer:innen stehen allen Empfehlungsmechanismen aufgeschlossener gegenüber als Nicht- und Gelegenheitsnutzer:innen. In anderen Worten: Nichtnutzer:innen bewerten alle Empfehlungsmechanismen signifikant skeptischer.

Tabelle 1: Vergleich der Nutzungsprofile öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote

		Nicht- nutzer:innen n = 129-146	Gelegenheits- nutzer:innen n = 517-548	Intensiv- nutzer:innen n = 269-284
		M/% (SD)	M/% (SD)	M/% (SD)
Soziodemografie				
Alter (Jahre)		43,50 (13.61)c	44,89 (14.25)c	51,23 (14.23)ab
Geschlecht	männlich	67,1%b	48,0%ac	60,6%b
	weiblich	32,9%bc	51,5%ac	38,7%ab
	divers	0%	0,4%	0%
Bildung	Hauptschule ¹	43,9%bc	27,1%ac	23,2%ab
	Realschule	32,9%c	31,8%c	40,1%a
	(Fach-)Hochschul- reife/(Fach-) Hochschul- abschluss	23,3%bc	40,9%ac	35,9%ab

	<i>Nicht- nutzer:innen</i> n = 129-146	<i>Gelegenheits- nutzer:innen</i> n = 517-548	<i>Intensiv- nutzer:innen</i> n = 269-284
	<i>M/% (SD)</i>	<i>M/% (SD)</i>	<i>M/% (SD)</i>
Individuelle Dispositionen			
Internetnutzung	67,8% mehrmals täglich	75,2% mehrmals täglich	73,9% mehrmals täglich
Nachrichtennutzung ÖRR	1 (0)bc	3.29 (1.02)ac	5.63 (0.54)ab
Politisches Interesse	3.56 (2.02)bc	4.62 (1.78)ac	5.78 (1.27)ab
Nachrichteninteresse	4.12 (1.96)bc	5.45 (1.46)ac	6.29 (0.97)ab
Medienvertrauen	2.86 (1.70)bc	3.89 (1.58)ac	4.65 (1.50)ab
Subjektive Nachrichtenüberlastung	3.47 (1.78)bc	3.06 (1.49)ac	2.78 (1.48)ab
Technologieoptimismus	4.16 (1.34)bc	4.51 (1.15)ac	4.73 (1.23)ab
Nachrichtenvielfaltsaffinität			
Nachrichtenvielfaltsaffinität	4.08 (1.72)bc	5.04 (1.32)ac	5.75 (0.95)ab
Wunsch nach Quellenvielfalt	4.33 (1.91)bc	5.21 (1.50)ac	5.75 (1.21)ab
Wunsch nach Themenvielfalt	3.93 (1.86)bc	5.08 (1.40)ac	5.83 (1.03)ab
Wunsch nach Akteursvielfalt	3.60 (2.20)bc	4.70 (1.78)ac	5.57 (1.27)ab
Wunsch nach Perspektivenvielfalt	4.35 (1.98)bc	5.15 (1.47)ac	5.78 (1.08)ab
Allgemeine Bewertung von algorithmisch-personalisierten Empfehlungssystemen			
Allgemeine Bewertung	2.69 (1.63)bc	3.46 (1.58)a	3.48 (1.40)a
Globale Bewertung algorithmisch- personalisierter Empfehlungen	2.76 (1.78)bc	3.58 (1.66)a	3.73 (1.83)a
Algorithmisch-personalisierte Empfehlungen eignen sich, um auf dem Laufenden zu blei- ben	3.12 (1.83)bc	3.74 (1.70)a	3.99 (1.81)a
Redaktionen sollten auf algorithmisch- personalisierte Empfehlungen verzichten (rekodiert)	4.82 (2.04)	4.60 (1.78)	4.79 (1.84)
Wahrgenommene Risiken von algorithmisch-personalisierten Empfehlungssystemen			
Befürchtung, wichtige Informationen zu verpassen	4.00 (2.11)c	4.39 (1.84)	4.56 (1.91)a
Gefährdung der Privatsphäre	4.34 (2.18)	4.06 (1.91)	4.15 (2.02)
Befürchtung, falschen Eindruck von der Stimmung im Land zu erhalten	4.43 (2.11)c	4.56 (1.81)c	4.99 (1.76)ab
Befürchtung, Artikel mit widersprechenden Ansichten zu verpassen	4.04 (2.13)c	4.34 (1.79)	4.58 (1.86)a
Bewertung redaktioneller Empfehlungen			
Befürwortung redaktioneller Empfehlungen	2.70 (1.78)bc	3.55 (1.68)a	3.82 (1.83)a

	Nicht- nutzer:innen n = 129-146	Gelegenheits- nutzer:innen n = 517-548	Intensiv- nutzer:innen n = 269-284
	M/% (SD)	M/% (SD)	M/% (SD)
Gewünschte Empfehlungsmechanismen			
Populäre Empfehlungen	3.85bc (1.83)	4.62 (1.51)ac	5.03 (1.46)ab
Kollaborative Empfehlungen	3.34bc (1.84)	3.79 (1.65)a	3.97 (1.81)a
Inhaltlich-ähnliche Empfehlungen	3.83bc (1.82)	4.45 (1.46)a	4.48 (1.60)a
Vielfaltsorientierte Empfehlungen	3.99bc (1.84)	4.64 (1.46)ac	5.02 (1.47)ab

Anm.: n = 977

¹ = Enthält auch die Befragten ohne Schulabschluss.

% = Prozentwerte; M = Mittelwertvergleiche (ANOVA). Gruppenvergleiche basieren auf Bonferroni-Post-hoc-Tests. Superskripte markieren signifikante Mittelwertunterschiede zwischen den Gruppen ($p < .05$). a: Nichtnutzer:innen, b: Gelegenheitsnutzer:innen, c: Intensivnutzer:innen.

Um zu ermitteln, welche Faktoren eine positivere Bewertung *vielfaltsorientierter* NRS vorhersagen (*Forschungsfrage 2*), wurde im Anschluss eine lineare Regressionsanalyse durchgeführt (vgl. Tabelle 2). Die Prädiktoren wurden blockweise einbezogen, beginnend mit soziodemografischen Kontrollvariablen (Modell 1), gefolgt von Nachrichteninteresse, wahrgenommener Nachrichtenüberlastung, der Nutzung öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote und Medienvertrauen als medienbezogenen Dispositionen (Modell 2). Daraufhin folgten Technologieoptimismus und die wahrgenommenen Risiken algorithmisch-personalisierter NRS als Einstellungen spezifisch in Bezug auf Empfehlungssysteme (Modell 3) und zuletzt die Nachrichtenvielfaltsaffinität als spezifisch vielfaltsbezogene Variable (Modell 4).

Mit Blick auf Modell 1 wird deutlich, dass die soziodemografischen Eigenschaften der Befragten ihr Bedürfnis nach vielfaltsorientierten NRS nur zu einem geringen Anteil (1,4 Prozent) erklären. Etwa 14 Prozent der Streuung wird durch medienbezogene Dispositionen erklärt (Modell 2); zieht man die Einstellungen spezifisch in Bezug auf Empfehlungssysteme hinzu, lassen sich etwa 23 Prozent des Bedürfnisses nach vielfaltsorientierten NRS vorhersagen. Modell 4 als das umfassendste Modell hat mit $R^2 = .46$ (korrigiertes $R^2 = .45$) eine starke Varianzaufklärung und sagt signifikant das Bedürfnis nach vielfaltsorientierten Empfehlungssystemen voraus, $F(13,825) = 53.05$, $p < .001$. Den mit deutlichem Abstand größten positiven Einfluss hat die Nachrichtenvielfaltsaffinität. Darauf folgen Technologieoptimismus, das Nachrichteninteresse und das wahrgenommene Risiko, durch algorithmisch-personalisierende NRS widersprechende Ansichten zu verpassen. Weniger, aber dennoch signifikant relevant ist eine wahrgenommene Nachrichtenüberlastung. Frauen und formal höher gebildete Menschen bewerten vielfaltsorientierte Empfehlungssysteme positiver, unabhängig von allen anderen Faktoren. Zudem übt Medienvertrauen einen leicht negativen Effekt auf das Bedürfnis nach vielfaltsorientierten Empfehlungssystemen aus. Die Nutzung öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote und die weiteren mit algorithmisch-personalisierenden Empfehlungssystemen verbundenen Risiken üben keinen

signifikanten Einfluss auf das Bedürfnis nach vielfaltsorientierten Empfehlungssystemen aus. Auch das Alter der Befragten ist – im Gegensatz zum zweiten und dritten Regressionsmodell – kein signifikanter Prädiktor.

Tabelle 2 ist auf den folgenden Seiten 291 und 292 abgebildet.

Tabelle 2: Prädiktoren für das Bedürfnis nach vielfaltsorientierten Empfehlungssystemen

	Modell 1				Modell 2				Modell 3				Modell 4			
	b (std.)	(SE)	p		b (std.)	(SE)	p		b (std.)	(SE)	p		b (std.)	(SE)	p	
Demografische Variablen																
Geschlecht (1 = weiblich)	0.004	0.093	0.911		0.062	0.093	0.062		0.097	0.090	0.003		0.055	0.077	0.043	
Alter	-0.049	0.004	0.216		-0.128	0.004	0.001		-0.082	0.004	0.030		-0.052	0.003	0.101	
Bildung	-0.103	0.037	0.009		-0.026	0.036	0.487		-0.004	0.034	0.916		0.064	0.029	0.037	
Nachrichteneinstellungen und -nutzung																
Nachrichteninteresse					0.337	0.036	0.000		0.269	0.036	0.000		0.103	0.031	0.003	
Nachrichtenüberlastung					0.091	0.033	0.009		0.039	0.033	0.264		0.075	0.028	0.012	
Nutzung öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote					0.076	0.033	0.056		0.067	0.032	0.075		-0.010	0.027	0.757	
Medienvertrauen					0.086	0.031	0.018		0.021	0.031	0.567		-0.069	0.027	0.028	

	Modell 1			Modell 2			Modell 3			Modell 4		
	b (std.)	(SE)	p	b (std.)	(SE)	p	b (std.)	(SE)	p	b (std.)	(SE)	p
Technologie-einstellungen												
Technologie-optimismus							0.217	0.040	0.000	0.144	0.035	0.000
Risikowahrnehmung: wichtige Informationen verpassen							0.037	0.034	0.413	0.012	0.029	0.758
Risikowahrnehmung: Gefährdung der Privatsphäre							-0.017	0.026	0.629	0.003	0.022	0.926
Risikowahrnehmung: falscher Eindruck der Stimmung im Land							0.046	0.034	0.294	-0.072	0.029	0.055
Risikowahrnehmung: widersprechende Ansichten verpassen							0.165	0.034	0.000	0.102	0.029	0.006
Nachrichtenvielfalts-affinität										0.598	0.035	0.000
n	826				826			826			826	
R ² (%)	1.80				16.50			24.40			45.90	
Korrigiertes R ² (%)	1.40				15.80			23.30			45.10	

V. Diskussion

1. Ziele und Voraussetzungen vielfaltsorientierter Empfehlungssysteme

Im Plattformzeitalter wird die Bedeutung von Empfehlungssystemen weiter steigen. Nicht nur, weil Nutzer:innen die Informationsfülle im Netz sonst nicht bewältigen können, sondern auch, weil die Anbieter auf solche Systeme angewiesen sind, um ihre Zielgruppen zu erreichen und zu bedienen. Bislang sind die öffentlich-rechtlichen Anbieter bei der Verbreitung von Nachrichten jedoch weitgehend auf die Empfehlungssysteme kommerzieller Drittplattformen angewiesen. Während öffentlich-rechtliche Mediatheken im Unterhaltungsbereich automatisierte Empfehlungssysteme einsetzen (Hildén, 2022), scheinen die Hürden im Informationsbereich weitaus höher zu sein.

Für öffentlich-rechtliche Anbieter geht es vor allem darum, die Chancen und Risiken von Nachrichtempfehlungssystemen vor dem Hintergrund des Funktionsauftrags angemessen abzuwägen. Mögliche Gestaltungsprinzipien müssen in normativer Hinsicht der Vielfaltslogik und dem Integrationsauftrag folgen (Rhein et al., 2021). Personalisierte Informationsangebote dürfen keinesfalls das gesellschaftsintegrierende Gesamtangebot gefährden (Schmidt et al., 2018). Nachrichtempfehlungssysteme sollten daher nicht nur bestehende Vorlieben und Interessen intensivieren, sondern zur Nutzungsvielfalt beitragen. Insbesondere gilt es zu vermeiden, dass Nutzer:innen in homogene Informationsumgebungen gedrängt werden, die affektive oder ideologische Polarisierungen verstärken könnten (Ludwig et al., 2023).

Vielmehr sollen gemeinwohlorientierte Empfehlungssysteme helfen, gesellschaftliche Vielfalt sichtbar zu machen und einzuordnen. Wenn die wahrnehmbare und wahrgenommene Vielfalt positiv beeinflusst wird, tragen Empfehlungssysteme dazu bei, den Auftrag im Plattformzeitalter zu erfüllen. Vielfaltsorientierte Empfehlungssysteme können den Zugang zu gegenteiligen Meinungen eröffnen und damit auch die Toleranz gegenüber anderen Meinungen und sozialen Gruppen erhöhen, somit die politische Willensbildung positiv beeinflussen und den demokratischen Diskurs fördern (van der Wurff, 2011). Darüber hinaus könnte eine stärkere Berücksichtigung von Nutzungspräferenzen, ohne den Vielfaltsgedanken zu gefährden, die Zufriedenheit mit den Angeboten erhöhen und die Nutzung intensivieren (Wieland et al., 2021).

Neben der Frage, wie Public Value in Software und Metriken übersetzt werden kann (Krei, 2022; Rhein et al., 2021; Vrijenhoek et al., 2024), müssen gemeinwohlorientierte Nachrichtempfehlungssysteme auch nutzerorientierte Anforderungen berücksichtigen. Hier sind noch viele Fragen offen. So mangelt es an Studien, die zeigen, wie Nutzer:innen zu unterschiedlichen Nachrichtempfehlungssystemen und deren zugrundeliegenden Auswahlmechanismen stehen, sodass unklar ist, für welche Nutzergruppen vielfaltsorientierte Nachrichtempfehlungssysteme überhaupt attraktiv sind. Spezifisch stellen sich in diesem Zusammenhang die Fragen, ob Nutzer:innen öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote überhaupt offener für vielfaltsorientierte Nachrichtempfehlungen sind als Nichtnutzer:innen und unter welchen Bedingungen eine positive Einstellung gegenüber vielfaltsorientierten Nachrichtempfehlungssystemen zustande kommt.

2. Ergebnisse der Befragung

Vor diesem Hintergrund befasste sich unsere Online-Befragung mit den Einstellungen von Rezipient:innen zu vielfaltsorientierten Empfehlungssystemen. Grundlegend untermauern die Studienergebnisse eine ausgeprägte menschliche *Vielfaltsaffinität* (vgl. u.a. auch Bodó et al., 2019), vor allem in Bezug auf Nachrichtenquellen, -themen und -perspektiven. Stärker ausgeprägt ist diese Affinität in Gruppen, die öffentlich-rechtliche Nachrichtenangebote nutzen. Das ist nicht überraschend, denn insbesondere Intensivnutzer:innen öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote haben ein hohes Nachrichteninteresse und möchten daher viele unterschiedliche Inhalte konsumieren (vgl. auch Stegmann & Stark, 2024).

Allgemeine Bewertung und Risikowahrnehmung von algorithmisch-personalisierten NRS

Algorithmisch-personalisierte NRS werden folglich als nur bedingt geeignet betrachtet, Informationsbedürfnisse zu befriedigen. Insbesondere Nichtnutzer:innen öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote bewerten derartige Nachrichtenempfehlungssysteme negativ. Konkret befürchten Rezipient:innen – vor allem die Intensivnutzer:innen und damit in Übereinstimmung mit den Forschungsbefunden von *Sehl und Eder (2023)* –, dass algorithmisch-personalisierende Empfehlungssysteme das Risiko mit sich bringen, wichtige Informationen oder konträre Ansichten auszulassen, oder ein verzerrtes Bild der öffentlichen Meinung zu vermitteln. Die medial breit diskutierte Sorge vor Filterblasen – die sich empirisch kaum nachweisen lassen – ist in den Köpfen der Rezipient:innen also sehr präsent. Dementsprechend einhellig ist die Auffassung in allen drei Gruppen, dass Redaktionen auf algorithmisch-personalisierte Empfehlungen verzichten sollten. Gleichzeitig äußern die Gelegenheits- und Intensivnutzer:innen auch an redaktionellen Empfehlungen nur ein begrenztes Interesse oder zeigen sich – im Falle der Nichtnutzer:innen – gar ablehnend. Diese indifferente bis negative Haltung bestätigt Befunde des Digital News Report (Behre et al., 2023, S. 52). Eine mögliche Erklärung könnte sein, dass die Befragten auch redaktionelle Empfehlungen als unzureichend vielfältig erachten (vgl. auch Newman & Fletcher, 2017).

Vielfaltsorientierte Nachrichtenempfehlungssysteme stoßen auf größere Akzeptanz. Am wenigsten wünschen sich die Befragten dagegen kollaborative Empfehlungen. Die Unterschiede in der Offenheit gegenüber den verschiedenen Empfehlungsmechanismen sind jedoch nicht sehr ausgeprägt. Das Bedürfnis nach popularitätsbasierten Nachrichtenempfehlungssystemen ist in allen drei Nutzergruppen ähnlich hoch wie das nach vielfaltsorientierten Empfehlungssystemen – möglicherweise, weil die Befragten popularitätsbasierten NRS zuschreiben, zu einer gemeinsamen Themenagenda beizutragen. Auch nach inhaltlich-ähnlichen Empfehlungen haben die Befragten zwar ein signifikant geringeres, aber im Mittel dennoch positives Bedürfnis. Das erscheint paradox, assoziieren die Befragten derartige Empfehlungsmechanismen doch mit diversen Risiken und lehnen es ab, dass sie in redaktionelle Prozesse eingebunden werden. Eine höhere Nutzungsfrequenz öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote geht dabei nicht nur mit einer höheren Risikoeinschätzung, sondern auch mit einem stärkeren Bedürfnis nach algorithmisch-personalisierenden Empfehlungssystemen einher. Auflösen lässt sich dieses widersprüchlich erscheinende Antwortmuster mit der Erklärung, dass in der Nutzen-Risiken-Kalkulation der Rezipient:in-

nen tendenziell die wahrgenommenen Vorteile algorithmisch-personalisierter Nachrichtempfehlungen überwiegen. Zudem haben Laien im Allgemeinen oft ein nur rudimentäres Wissen über die Funktionsweisen algorithmisch-personalisierender Systeme (Gran et al., 2021; Martens et al., 2023; Sehl & Eder, 2023; Swart, 2023). So schreiben sie diesen auf Nachfrage zwar recht ausgeprägte Gefahren zu, erkennen diese aber womöglich nicht in den konkreten Anwendungssituationen.

Die vertiefende Regressionsanalyse zeigt, dass die Nachrichtenvielfaltsaffinität der wichtigste Faktor für das Bedürfnis der Rezipient:innen nach vielfaltsorientierten Empfehlungssystemen ist. Dass sich die Neigung nach Vielfalt in einem stärkeren Wunsch nach aktiv vielfaltsfördernden Empfehlungssystemen niederschlägt, liegt nahe. Zu betonen ist hier, dass es sich zwar um ähnliche, aber dennoch unterschiedliche Konzepte handelt. So stellt ersteres eine Qualitätsorientierung beziehungsweise ein grundlegendes Interesse an Quellen-, Akteurs-, Themen- und Meinungsvielfalt in den Nachrichten dar, während zweiteres ein konkretes Bedürfnis mit Blick auf die Gestaltung von Empfehlungssystemen ist. Trotz der hohen Erklärkraft der Nachrichtenaffinität bleiben auch andere, teils aus früheren Untersuchungen (Joris et al., 2021; Wieland et al., 2021) bekannte Faktoren entscheidend für das Bedürfnis nach vielfaltsorientierten NRS. So bilden auch eine positive Einstellung zu neuen Technologien, ein hohes Nachrichteninteresse, die Befürchtung, Artikel mit widersprechenden Ansichten zu verpassen, die wahrgenommene Nachrichtenüberlastung, die formale Bildung und das Geschlecht Voraussetzungen für das Bedürfnis nach vielfaltsorientierten NRS. Medienvertrauen übt einen leicht negativen Effekt aus. Je höher das Vertrauen von Menschen in die journalistische Selektion und Darstellung ist, desto geringer fällt also das Bedürfnis nach algorithmisch vielfaltssteigernden Lösungen aus. Die Nutzung öffentlich-rechtlicher Medien hingegen ist kein relevanter Faktor für das Bedürfnis nach vielfaltsorientierten Empfehlungssystemen – vermutlich, weil die Nutzung stark mit der Vielfaltsaffinität und dem Nachrichteninteresse zusammenhängt. Statt der Nutzung öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote sind also die beiden letzteren Faktoren ausschlaggebend.

Vergleichbare Ergebnisse liefert auch eine Befragung im neu aufgebauten Panel *ZDFmitreden*, das einen kontinuierlichen Dialog mit den Nutzer:innen ermöglichen soll, um Feedback und Anregungen für die Programmentwicklung zu erhalten. Das im Jahr 2023 aufgebaute Panel umfasst mittlerweile über 60.000 Mitglieder und ist nach wichtigen soziodemografischen Variablen (Alter, Geschlecht, Bildung, Region und Haushaltsgröße) gewichtet, um die Struktur an die Wohnbevölkerung in Deutschland ab 16 Jahren als Grundgesamtheit anzugleichen. In der Fallstudie im Dezember 2023 wurden annähernd 13.000 Panel-Mitglieder zu ihren Einstellungen gegenüber Empfehlungssystemen (Chancen und Risiken) sowie zur Bewertung möglicher Gestaltungsprinzipien algorithmischer Empfehlungssysteme befragt. Darüber hinaus wurde das Wissen über den Einsatz von Algorithmen in der *ZDFmediathek* erhoben. In den Antworten zeigten sich vergleichbare Tendenzen, sofern die unterschiedlichen Befragungsmodi eine Gegenüberstellung zulassen – schließlich besteht das Panel überwiegend aus Menschen, die ein bereits hohes Interesse an Nachrichten(-vielfalt) und öffentlich-rechtlichen Angeboten aufweisen und somit keinen hohen Bedarf an algorithmisch erhöhter Vielfalt haben. So legt auch die Mehrheit der

ZDFmitreden-Community Wert auf neue und konträre Meinungen, ist also auch vielfaltsorientiert. Allerdings steht die *ZDFmitreden*-Community algorithmisch-personalisierten Empfehlungssystemen insgesamt eher skeptisch gegenüber. Knapp ein Drittel der Befragten findet solche Systeme sehr oder eher gut, aber ein Großteil der Befragten beurteilt Empfehlungssysteme im Nachrichtenbereich weniger gut. Direkt danach gefragt, sind 54 Prozent der Befragten der Meinung, dass man im Nachrichtenbereich eher darauf verzichten sollte. Generell sind Jüngere Empfehlungssystemen gegenüber deutlich aufgeschlossener und positiver eingestellt. Befragt wurden die Panel-Mitglieder auch zu ihrem Wissen um das Thema „Personalisierung in der *ZDFmediathek*“, wobei die überwiegende Mehrheit nicht wusste oder einschätzen konnte, wann überhaupt personalisierte Empfehlungen gegeben werden. Die größten Hürden bei der Implementierung von Empfehlungssystemen sind demnach die Unkenntnis über die Funktion oder auch die Wahrnehmung, dass eine solche Funktion keine persönlichen Vorteile bietet. Außerdem zeigen sich in vielen Antworten auf die offenen Fragen Ängste und Sorgen, was den Einsatz von Empfehlungssystemen im Nachrichtenbereich angeht.³

Die Befunde unserer Studie sind dabei vor dem Hintergrund einiger Limitationen zu interpretieren. Erstens beruht die Messung der Mediennutzung, darunter auch die Nutzung öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote, auf retrospektiven Selbstauskünften. Aus Studien, die Selbstauskünfte mit digital erfassten Verhaltensdaten vergleichen, ist bekannt, dass Menschen ihre Mediennutzung nur mäßig zuverlässig einschätzen können. Studien, wie die vorliegende, welche die Nutzung einzelner Medienmarken messen, sind wiederum etwas zuverlässiger als allgemeinere Mediennutzungsabfragen (Scharnow, 2019). Zweitens ist davon auszugehen, dass soziale Erwünschtheit im Antwortverhalten eine Rolle gespielt hat, einige Befragte also in Richtung gesellschaftlicher Wunschvorstellungen geantwortet haben – wozu eine hohe Informiertheit und eine vielfältige Nachrichtenrezeption zählen (Kümpel et al., 2022). Und drittens ist es möglich, dass einige Befragte die Unterschiede zwischen den verschiedenen Empfehlungsmechanismen nicht vollumfänglich verstanden haben. Das würde erklären, warum inhaltlich-ähnliche und kollaborative Empfehlungsmechanismen trotz ihrer wahrgenommenen Risiken nur etwas weniger erwünscht werden als vielfaltsorientierte und populäre Empfehlungsmechanismen.

3. Implikationen für (öffentlich-rechtliche) Nachrichtenanbieter

Ausgehend von den Befunden unserer Studie lassen sich *Handlungsoptionen* skizzieren, die insbesondere für öffentlich-rechtliche Nachrichtenanbieter von Relevanz sind. Schließlich haben sie den Auftrag, die Ressourcen und die Kompetenzen, vielfaltsorientierte Nachrichtenempfehlungssysteme einzusetzen. Vorgeschlagen werden zwei strategische Ziele, die zur Etablierung eines Gegenmodells zu kommerziellen, primär auf Aufmerksamkeit und Konsument:innenzufriedenheit abstellenden Plattformen beitragen:

1. Nachrichteninteresse wecken und Nachrichtenanteil ausbauen
2. Vielfaltsorientierte algorithmische Nachrichtenempfehlungen implementieren
- 3 Die Ergebnisse der *ZDFmitreden*-Befragung sind abrufbar unter <https://www.zdf.de/assets/gremien-fernsehrat-praesentation-sachverstaendigen-100~original>.

Nachrichteninteresse wecken und Nachrichtenanteil ausbauen

Die größte Herausforderung in “high-choice media environments” besteht darin, ein grundlegendes Interesse an Nachrichten im Allgemeinen und im Speziellen ein Interesse an verschiedenen Themen, Akteuren und Blickwinkeln in den Nachrichten zu wecken. Hier sind öffentlich-rechtliche Angebote gefragt, der Tendenz zur wachsenden Nachrichtenvermeidung (Behre et al., 2024) entgegenzuwirken. Auf inhaltlicher Ebene sollten Nachrichten daher eine sogenannte Aktivierungsqualität aufweisen. Verständlichkeit und Dialogorientierung von Nachrichten sind in diesem Zusammenhang besonders wichtig (Eisenegger & Udris, 2021), aber auch ihr wahrgenommener Nutzen (Chen et al., 2022). Auf Ebene der redaktionellen Bespielung sollten öffentlich-rechtliche Mediatheken viele niedrigschwellige Anknüpfungspunkte zur Rezeption von Nachrichten und Informationsformaten bieten. Beispielsweise könnten mehr Nachrichten positioniert werden, sprich das Verhältnis von unterhaltenden zu informierenden Angeboten verändert werden. Neben dem Verhältnis von Nachrichten, anderen Informationsformaten und Unterhaltung könnte man auch über die Neuordnung (Position) sowie die Art und Weise der Präsentation nachdenken. So könnte eine prominenter und häufigere Positionierung in bestimmten Anwendungsfeldern (bei den Empfehlungsbändern im oberen Bereich) helfen, den Kontakt zu Nachrichten zu intensivieren. Interaktionen und Verweildauer sind dabei nicht die einzigen entscheidenden Metriken, sondern beispielsweise auch, als wie inspirierend und weiterbildend die Nutzer:innen die Empfehlungen empfinden (Costera Meijer, 2013; Kormelink & Meijer, 2018) und inwiefern sie zum Gemeinwohl beitragen (Eichler, 2024).

Auf diese Weise sollen empfohlene Nachrichtenbeiträge zu einer fundierten Meinungs- und Willensbildung, aber auch zur Repräsentation gesellschaftlicher Heterogenität beitragen (Stegmann & Stark, 2024). Zudem können und sollten sich öffentlich-rechtliche Medien so von kommerziellen Plattformen, die Nachrichten und anderen Informationsformaten einen lediglich untergeordneten Stellenwert beimessen, abgrenzen. Auf *YouTube* beispielsweise werden Nachrichten weniger häufig empfohlen als Unterhaltungsinhalte, sodass die algorithmischen Empfehlungen die Nutzer:innen zunehmend von Nachrichten auf Unterhaltung umlenken (Huang & Yang, 2024). Eine Voraussetzung dafür ist natürlich, dass es öffentlich-rechtlichen Angeboten gelingen muss, Nutzer:innen auf ihre Seiten zu bewegen, beispielsweise indem sie ihre Inhalte auf Social-Media-Plattformen anteausern, ohne die kompletten Beiträge abrufbar zu machen.

Nachrichtenvielfaltsaffinität und Nachrichteninteresse zu steigern ist auch deshalb wichtig, weil sie neben Technologieoptimismus die zentralen Voraussetzungen für den Wunsch nach vielfaltsorientierten Empfehlungssystemen darstellen. Wollen Nachrichtenredaktionen Akzeptanz für vielfaltsorientierte Empfehlungssysteme schaffen, sollten sie also zuerst das Nachrichteninteresse und den grundlegenden Wunsch nach Nachrichtenvielfalt stimulieren – und zwar vorwiegend außerhalb ihrer bereits bestehenden Nutzungsgruppe. Denn die Nutzer:innen öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote sind ohnehin recht empfänglich für vielfaltsorientierte NRS, weisen sie doch eine ausgeprägtere Nachrichtenvielfaltsaffinität, ein stärkeres Nachrichteninteresse und eine größere Aufgeschlossenheit für neue Technologien auf. Auch ihre Bedenken in Bezug auf Filterblasen und Manipulation von Meinungsbildungsprozessen, die sie mit inhaltlich ähnlichen oder kollaborativen al-

gorithmischen Empfehlungen assoziieren, stärken ihr Bedürfnis nach vielfaltsorientierten Empfehlungssystemen. Da die schwerer zu erreichenden Nichtnutzer:innen weniger an (vielfältigen) Nachrichten interessiert sind, haben sie ein geringeres Bedürfnis nach solchen Empfehlungsmechanismen. Gelingt es nicht, für den Wert von Nachrichtenvielfalt zu sensibilisieren und auch Nachrichtendeprivierte anzusprechen, drohen vielfaltsorientierte Empfehlungssysteme überwiegend solche Menschen zu erreichen, die ohnehin typischerweise ein breiteres Medienrepertoire aufweisen (Prior, 2005; Wells & Thorson, 2017; Yuan, 2011). In diesem Fall kann es zu einem sogenannten „Matthäus-Effekt“ kommen. Letzterer ist aus anderen Kontexten der Nachrichtennutzung bekannt (u.a. Leonhard et al., 2019) und bedeutet, dass diejenigen, die bereits sozioökonomisch bessergestellt und interessiert sind, mehr von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien profitieren als andere. Infolgedessen vergrößert sich die Wissenskluft (Tichenor et al., 1970) zwischen thematisch und argumentativ breit informierten Rezipient:innen auf der einen und einseitig informierten Rezipient:innen auf der anderen Seite weiter. Analog dazu würden vielfaltsorientierte Empfehlungssysteme denjenigen nützen, die ohnehin schon eine vielfältige Nachrichtennutzung aufweisen.

Vielfaltsorientierte algorithmische Nachrichtenempfehlungen implementieren

Wurde das Interesse der Rezipient:innen erfolgreich mobilisiert, können Empfehlungssysteme einen vielfältigeren Nachrichtenkonsum fördern, indem sie bei der Lebenswirklichkeit der Nutzer:innen ansetzen (Joris et al., 2021; Shin & Zhou, 2024) und diese zugleich argumentativ in einem gewissen Rahmen herausfordern. So könnten in den Mediatheken und Nachrichtenangeboten personalisierte Vielfaltsempfehlungen (Joris et al., 2024) ausgesprochen werden – vorausgesetzt die Nutzer:innen sind registriert und haben sich einen Account angelegt. Diese anspruchsvollste Variante von Nachrichtenempfehlungen setzt umfangreiche und passende Metadaten über die Inhalte voraus, könnte aber die Nutzungsvielfalt in normativer Hinsicht positiv beeinflussen, wenn im klassischen Vielfaltsverständnis Themen, Akteure oder Positionen nach den gewünschten Präferenzen der Nutzenden variieren. In den Mediatheken präsentiert werden sollten also nicht nur gesamte Nachrichtenformate wie das *heute journal*, sondern auch vielfaltsorientierte algorithmische Empfehlungen einzelner Beiträge. Gleichzeitig könnten präsentationsbasierte Nudges die Wahrscheinlichkeit, dass diese Empfehlungen rezipiert werden, noch erhöhen.

Dabei gibt es *ethische Aspekte* zu berücksichtigen. Erstens können vielfaltsorientierte Nachrichtenempfehlungssysteme die Nutzer:innen mit Perspektiven konfrontieren, die sie nicht aktiv suchen oder die mit ihren Präferenzen in Konflikt stehen. Hier besteht ein Spannungsverhältnis zwischen der Befähigung und einer paternalistischen Einflussnahme auf die Rezipient:innen (Sax, 2022). Um die Autonomie der Bürger:innen zu gewährleisten, ist es wichtig, ihre Agency bei der Gestaltung von Empfehlungssystemen zu stärken. Sie sollten also *ausreichend Wahlmöglichkeiten* in Bezug auf algorithmische Empfehlungen haben (Helberger et al., 2018; Lorenz-Spreen et al., 2020; Schuster & Lazar, 2024). Das kann die Akzeptanz von Empfehlungssystemen erhöhen (Harambam et al., 2019). Konkret könnte Nutzer:innen die Möglichkeit gegeben werden, selbst zu bestimmen, wie stark die Quellen-, Themen-, Akteurs- und Perspektivenvielfalt in dem jeweiligen Onlineange-

bot ausgeprägt sein sollten. Auch leicht zugängliche und verständliche Informationen zur Funktionsweise der Empfehlungssysteme können dazu beitragen, das bislang nur schwach ausgeprägte *Wissen über Algorithmen* zu verbessern, Ängste und Vorbehalte gegenüber vielfaltsorientierten Empfehlungen abzuschwächen und die Vorteile der Technologie zu vermitteln (Resendez et al., 2024). Aktuelle Studien zeigen, dass Vertrauen und Interaktionen mit KI-gestützten Systemen mit deren wahrgenommener Transparenz und Fairness zusammenhängen (Shin et al., 2022). Für die *ZDFmediathek* nimmt die transparente (Weiter-)Entwicklung der Empfehlungssysteme bereits eine zentrale Rolle ein (Grün & Neufeld, 2022, 2023). So wurden nicht nur wesentliche Teile des Quellcodes Ende 2023 veröffentlicht, sondern auch die entwickelten Public Value Metriken im Netz erläutert und dargestellt (<https://algorithmen.zdf.de/>).

Zweitens hat Vielfalt keinen absoluten Wert. Mehr inhaltliche Vielfalt ist also nicht zwingend besser (Vrijenhoek et al., 2024). Perspektivenvielfalt fördert nur dann eine konstruktive Debatte, wenn sie zum einen für die Rezipient:innen verarbeitbar ist und zum anderen auf eine Weise präsentiert wird, die Irrelevanz oder eine „false balance“ – wo Randperspektiven fälschlicherweise gleiches Gewicht wie konsensbasiertes Wissen erhalten – vermeidet. Wenn beispielsweise bei Themen wie globaler Erwärmung abweichende, aber wissenschaftlich nicht fundierte Standpunkte als gleichwertig mit evidenzbasierten Fakten dargestellt werden, kann dies den informierten öffentlichen Diskurs untergraben (Dixon & Clarke, 2013). Mechanismen, die Hinweise auf den Konsens bei umstrittenen Themen geben, anstatt abweichende Meinungen als gleichwertig darzustellen, könnten Empfehlungssysteme besser auf einen evidenzbasierten Diskurs abstimmen (Merkley, 2020). Darüber hinaus sollten die Empfehlungen neue Perspektiven innerhalb eines erwarteten Rahmens bieten, da Überraschungen und völlig abwegige Empfehlungen die Zufriedenheit mit algorithmischen Empfehlungen verringern (Wieland et al., 2021).

Qualitative Befragungen in Redaktionen zeigen, wie unterschiedlich die bestehenden Konzeptualisierungen von Vielfalt in Nachrichtenempfehlungssystemen derzeit sind – selbst wenn nur öffentlich-rechtliche Anbieter betrachtet werden (Vrijenhoek et al., 2024). Verschiedene Anbieter betonen nicht nur unterschiedliche Vielfaltsaspekte, sondern haben auch unterschiedliche Erwartungen daran, ob eine Empfehlung eine hohe oder geringe Vielfalt aufweisen sollte. Wie bereits im Kontext von Qualitätsstudien diskutiert, zeigt sich, dass ein „Mehr an Vielfalt“ nicht *per se* besser bewertet wird (Magin et al., 2023). Es muss also zuerst eine normative Entscheidung über die Art der gewünschten Vielfalt getroffen werden, wobei verschiedene Aspekte, Mechanismen und Grade von Vielfalt zu berücksichtigen sind. Diese normative Entscheidung erfordert ein hohes Maß an interner Diskussion und Abstimmung mit allen beteiligten Akteuren, bevor sie zufriedenstellend modelliert und umgesetzt werden kann. Insbesondere öffentlich-rechtliche Medien könnten hier als Pioniere tätig sein und ihre Erfahrungen mit anderen Nachrichtenmedien teilen.

Literatur

- Amlung, R. (2019). Personalisierung und Empfehlungen im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Medienangebots am Beispiel des ZDF. *MedienWirtschaft*, 2, 6-11.
- Araujo, T., Helberger, N., Kruikemeier, S., & de Vreese, C. H. (2020). In AI we trust? Perceptions about automated decision-making by artificial intelligence. *AI & SOCIETY*, 35(3), 611-623. <https://doi.org/10.1007/s00146-019-00931-w>
- Bastian, M., Helberger, N., & Makhortykh, M. (2021). Safeguarding the Journalistic DNA: Attitudes towards the Role of Professional Values in Algorithmic News Recommender Designs. *Digital Journalism*, 9(6), 835-863. <https://doi.org/10.1080/21670811.2021.1912622>
- Behre, J., Hölig, S., & Möller, J. (2023). *Reuters Institute Digital News Report 2023: Ergebnisse für Deutschland*. Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI). <https://doi.org/10.21241/ssoar.86851>
- Behre, J., Hölig, S., & Möller, J. (2024). *Reuters Institute Digital News Report 2024: Ergebnisse für Deutschland*. Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI), <https://doi.org/10.21241/SSOAR.94461>
- Blassnig, S., Strikovic, E., Mitova, E., Urman, A., Hannák, A., De Vreese, C., & Esser, F. (2024). A Balancing Act: How Media Professionals Perceive the Implementation of News Recommender Systems. *Digital Journalism*, 1-23. <https://doi.org/10.1080/21670811.2023.2293933>
- Bodó, B., Helberger, N., Eskens, S., & Möller, J. (2019). Interested in Diversity: The role of user attitudes, algorithmic feedback loops, and policy in news personalization. *Digital Journalism*, 7(2), 206-229. <https://doi.org/10.1080/21670811.2018.1521292>
- Bozdag, E. (2013). Bias in algorithmic filtering and personalization. *Ethics and Information Technology*, 15(3), 209-227. <https://doi.org/10.1007/s10676-013-9321-6>
- Bright, J. (2018). Explaining the Emergence of Political Fragmentation on Social Media: The Role of Ideology and Extremism. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 23(1), 17-33. <https://doi.org/10.1093/jcmc/zmx002>
- Brosius, H.-B. (1995). *Alltagsrationalität in der Nachrichtenrezeption: Ein Modell zur Wahrnehmung und Verarbeitung von Nachrichteninhalten*. Westdeutscher Verlag.
- Bucher, T. (2012). Want to be on the top? Algorithmic power and the threat of invisibility on Facebook. *New Media & Society*, 14(7), 1164-1180. <https://doi.org/10.1177/1461444812440159>
- Carillon, K. (2024). "An Algorithm for Public Service Media?" Embedding Public Service Values in the News Recommender System on RTBF's Platform. *Emerging Media*, 2(3), 422-448. <https://doi.org/10.1177/27523543241290976>
- Chen, H.-T., Kim, Y., & Chan, M. (2022). Just a Glance, or More? Pathways from Counter-Attitudinal Incidental Exposure to Attitude (De)Polarization Through Response Behaviors and Cognitive Elaboration. *Journal of Communication*, 72(1), 83-110. <https://doi.org/10.1093/joc/jqab046>
- Cinelli, M., Morales, G. D. F., Galeazzi, A., Quattrociocchi, W., & Starnini, M. (2020). Echo chambers on social media: A comparative analysis. *arXiv preprint arXiv:2004.09603*.
- Costera Meijer, I. (2007). The Paradox of Popularity: How young people experience the news. *Journalism Studies*, 8(1), 96-116. <https://doi.org/10.1080/14616700601056874>
- Costera Meijer, I. (2013). Valuable journalism: A search for quality from the vantage point of the user. *Journalism: Theory, Practice & Criticism*, 14(6), 754-770. <https://doi.org/10.1177/1464884912455899>
- Dixon, G. N., & Clarke, C. E. (2013). Heightening Uncertainty Around Certain Science: Media Coverage, False Balance, and the Autism-Vaccine Controversy. *Science Communication*, 35(3), 358-382. <https://doi.org/10.1177/1075547012458290>
- Dogruel, L. (2021). Folk theories of algorithmic operations during Internet use: A mixed methods study. *The Information Society*, 37(5), 287-298. <https://doi.org/10.1080/01972243.2021.1949768>

- Dogrue, L., Facciorusso, D., & Stark, B. (2022). 'I'm still the master of the machine.' Internet users' awareness of algorithmic decision-making and their perception of its effect on their autonomy. *Information, Communication & Society*, 25(9), 1311-1332. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2020.1863999>
- Edgerly, S. (2017). Seeking Out and Avoiding the News Media: Young Adults' Proposed Strategies for Obtaining Current Events Information. *Mass Communication and Society*, 20(3), 358-377. <https://doi.org/10.1080/15205436.2016.1262424>
- Eichler, H. (2024). Mit Prinzipienethik aus der Plattformfalle. Ein Verfahren für Digitalstrategie und erneuerte Legitimation der öffentlich-rechtlichen Medien. *Communicatio Socialis (ComSoc)*, 57(2), 169-185. <https://doi.org/10.5771/0010-3497-2024-2-169>
- Eisenegger, M., & Udris, L. (2021). Medienqualität in der digitalen Ära. Konzeptuelle Herausforderungen und erste Antworten. In: M. Magin, U. Rußmann, & B. Stark (Hrsg.), *Demokratie braucht Medien* (S. 91-113). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-34633-1_6
- Eisenegger, M., & Vogler, D. (2022). Hauptbefunde – Zunahme der News-Deprivation mit negativen Folgen für den demokratischen Prozess. In: Fög – Forschungsinstitut Öffentlichkeit Und Gesellschaft (Hrsg.), *Jahrbuch Qualität der Medien 2022* (S. 9-26). Schwabe Verlag. <https://doi.org/10.24894/978-3-7965-4646-4>
- Elahi, M., Jannach, D., Skjærven, L., Knudsen, E., Sjøvaag, H., Tolonen, K., Holmstad, Ø., Pipkin, I., Thordsen, E., Stenbom, A., Fiskerud, E., Oesch, A., Vredenberg, L., & Trattner, C. (2022). Towards responsible media recommendation. *AI and Ethics*, 2(1), 103-114. <https://doi.org/10.1007/s43681-021-00107-7>
- Erkel, P. F. A. van, & van Aelst, P. (2020). Why Don't We Learn from Social Media? Studying Effects of and Mechanisms behind Social Media News Use on General Surveillance Political Knowledge. *Political Communication*, 0(0), 1-19. <https://doi.org/10.1080/10584609.2020.1784328>
- Festic, N. (2022). Same, same, but different! Qualitative evidence on how algorithmic selection applications govern different life domains. *Regulation & Governance*, 16(1), 85-101. <https://doi.org/10.1111/rego.12333>
- Festinger, L. (2001). *A theory of cognitive dissonance* (Reissued by Stanford Univ. Press in 1962, renewed 1985 by author, [Nachdr.]). Stanford Univ. Press.
- Fletcher, R., & Nielsen, R. K. (2018). Automated Serendipity: The effect of using search engines on news repertoire balance and diversity. *Digital Journalism*, 6(8), 976-989. <https://doi.org/10.1080/21670811.2018.1502045>
- Galan, L., Osserman, J., & Taylor, M. (2019). *How Young People Consume News and The Implications For Mainstream Media*. Flamingo, commissioned by the Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford University. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-08/FlamingoxREUTERS-Report-Full-KG-V28.pdf>
- Garrett, R. K. (2009). Echo chambers online?: Politically motivated selective exposure among Internet news users. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 14(2), 265-285. <https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.2009.01440.x>
- González-Bailón, S., Lazer, D., Barberá, P., Zhang, M., Allcott, H., Brown, T., Crespo-Tenorio, A., Freelon, D., Gentzkow, M., Guess, A. M., Iyengar, S., Kim, Y. M., Malhotra, N., Moehler, D., Nyhan, B., Pan, J., Rivera, C. V., Settle, J., Thorson, E., ... Tucker, J. A. (2023). Asymmetric ideological segregation in exposure to political news on Facebook. *Science*, 381(6656), 392-398. <https://doi.org/10.1126/science.ade7138>
- Gran, A.-B., Booth, P., & Bucher, T. (2021). To be or not to be algorithm aware: A question of a new digital divide? *Information, Communication & Society*, 24(12), 1779-1796. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2020.1736124>

- Grün, A., & Neufeld, X. (2022). Translating the Public Service Media Remit into Metrics and Algorithms. *Proceedings of the 16th ACM Conference on Recommender Systems*, 460-463. <https://doi.org/10.1145/3523227.3547380>
- Grün, A., & Neufeld, X. (2023). Transparently Serving the Public: Enhancing Public Service Media Values through Exploration. *Proceedings of the 17th ACM Conference on Recommender Systems*, 1045-1048. <https://doi.org/10.1145/3604915.3610243>
- Guess, A. M. (2021). (Almost) Everything in Moderation: New Evidence on Americans' Online Media Diets. *American Journal of Political Science*, 65(4), 1007-1022. <https://doi.org/10.1111/ajps.12589>
- Gutachten der Datenethikkommission. (2019). Datenethikkommission. https://www.bfdi.bund.de/ShareDocs/Downloads/DE/Arbeitshilfen/Datenethikkommission_20191023_Gutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=6
- Hansen, P. G., & Jespersen, A. M. (2013). Nudge and the Manipulation of Choice: A Framework for the Responsible Use of the Nudge Approach to Behaviour Change in Public Policy. *European Journal of Risk Regulation*, 4(1), 3-28. <https://doi.org/10.1017/S1867299X00002762>
- Harambam, J., Bountouridis, D., Makhortykh, M., & van Hoboken, J. (2019). Designing for the better by taking users into account: A qualitative evaluation of user control mechanisms in (news) recommender systems. *Proceedings of the 13th ACM Conference on Recommender Systems*, 69-77. <https://doi.org/10.1145/3298689.3347014>
- Heitz, L., Lischka, J. A., Birrer, A., Paudel, B., Tolmeijer, S., Laugwitz, L., & Bernstein, A. (2022). Benefits of Diverse News Recommendations for Democracy: A User Study. *Digital Journalism*, 10(10), 1710-1730. <https://doi.org/10.1080/21670811.2021.2021804>
- Helberger, N. (2011). Diversity by Design. *Journal of Information Policy*, 1, 441-469. <https://doi.org/10.5325/jinfopoli.1.2011.0441>
- Helberger, N. (2019). On the Democratic Role of News Recommenders. *Digital Journalism*, 7(8), 993-1012. <https://doi.org/10.1080/21670811.2019.1623700>
- Helberger, N., Karppinen, K., & D'Acunto, L. (2018). Exposure diversity as a design principle for recommender systems. *Information, Communication & Society*, 21(2), 191-207. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2016.1271900>
- Helberger, N., van Drunen, M., Moeller, J., Vrijenhoek, S., & Eskens, S. (2022). Towards a Normative Perspective on Journalistic AI: Embracing the Messy Reality of Normative Ideals. *Digital Journalism*, 10(10), 1605-1626. <https://doi.org/10.1080/21670811.2022.2152195>
- Hendrickx, J., Ballon, P., & Ranaivoson, H. (2022). Dissecting news diversity: An integrated conceptual framework. *Journalism*, 23(8), 1751-1769. <https://doi.org/10.1177/1464884920966881>
- Hildén, J. (2022). The Public Service Approach to Recommender Systems: Filtering to Cultivate. *Television & New Media*, 23(7), 777-796. <https://doi.org/10.1177/15274764211020106>
- Holton, A. E., & Chyi, H. I. (2012). News and the Overloaded Consumer: Factors Influencing Information Overload Among News Consumers. *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 15(11), 619-624. <https://doi.org/10.1089/cyber.2011.0610>
- Huang, S., & Yang, T. (2024). Auditing Entertainment Traps on YouTube: How Do Recommendation Algorithms Pull Users Away from News. *Political Communication*, 1-19. <https://doi.org/10.1080/10584609.2024.2343769>
- Imhof, K. (2006). *Mediengesellschaft und Medialisierung*. <https://doi.org/10.5167/UZH-96704>
- Inform, educate, entertain... and recommend? (2022). Ada Lovelace Institute. <https://www.adalovelaceinstitute.org/report/inform-educate-entertain-recommend/>
- Jandura, O., & Maihoff, Y. (2024). Plurales Publikum oder homogene Interpretationsgemeinschaft? Ist die Analyse der passiven Rezipierendenqualität ein Kriterium für eine Medienregulierung? In: M. Prinzing, J. Seethaler, M. Eisenegger & P. Ettinger (Hrsg.), *Regulierung, Governance und Medienethik in der digitalen Gesellschaft* (S. 163-183). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-42478-7_9

- Jeng, J. H. (2024). Bridging Viewpoints in News with Recommender Systems. *Proceedings of the 18th ACM Conference on Recommender Systems*, 1283-1289. <https://doi.org/10.1145/3640457.3688008>
- Jesse, M., & Jannach, D. (2021). Digital nudging with recommender systems: Survey and future directions. *Computers in Human Behavior Reports*, 3, 100052. <https://doi.org/10.1016/j.chbr.2020.100052>
- Joris, G., Grove, F. D., Van Damme, K., & De Marez, L. (2021). Appreciating News Algorithms: Examining Audiences' Perceptions to Different News Selection Mechanisms. *Digital Journalism*, 9(5), 589-618. <https://doi.org/10.1080/21670811.2021.1912626>
- Joris, G., Vercoutere, S., De Clercq, O., Van Damme, K., Mechant, P., & De Marez, L. (2024). Nudging Towards Exposure Diversity: Examining the Effects of News Recommender Design on Audiences' News Exposure Behaviours and Perceptions. *Digital Journalism*, 12(8), 1118-1139. <https://doi.org/10.1080/21670811.2022.2106445>
- Jürgens, P., & Stark, B. (2017). The Power of Default on Reddit: A General Model to Measure the Influence of Information Intermediaries: The Influence of Information Intermediaries. *Policy & Internet*, 9(4), 395-419. <https://doi.org/10.1002/poi3.166>
- Jürgens, P., & Stark, B. (2022). Mapping Exposure Diversity: The Divergent Effects of Algorithmic Curation on News Consumption. *Journal of Communication*, 72(3), 322-344. <https://doi.org/10.1093/joc/jqac009>
- Kadar, C. (2022, Februar 11). The Value of Responsible Personalization in News Recommender Systems. *NZZ Open*. <https://medium.com/nzz-open/the-value-of-responsible-personalization-in-news-recommender-systems-9c6aed1ea5c>
- Kahneman, D. (2012). *Schnelles Denken, langsames Denken*. Siedler.
- Kalogeropoulos, A. (2019). How Younger Generations Consume News Differently. In: N. Newman, R. Fletcher, A. Kalogeropoulos & R. Kleis Nielsen (Hrsg.), *Reuters Institute Digital News Report 2019* (S. 54-59). Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Karimi, M., Jannach, D., & Jugovac, M. (2018). News recommender systems – Survey and roads ahead. *Information Processing & Management*, 54(6), 1203-1227. <https://doi.org/10.1016/j.ipm.2018.04.008>
- Kelly, D. (2019). Evaluating the News: (Mis)Perceptions of Objectivity and Credibility. *Political Behavior*, 41, 1-27. <https://doi.org/10.1007/s11109-018-9458-4>
- Kim, D. H., & Kwak, N. (2017). Media Diversity Policies for the Public: Empirical Evidence Examining Exposure Diversity and Democratic Citizenship. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 61(4), 682-702. <https://doi.org/10.1080/08838151.2017.1375498>
- Kim, D. H., & Pasek, J. (2020). Explaining the Diversity Deficit: Value-Trait Consistency in News Exposure and Democratic Citizenship. *Communication Research*, 47(1), 29-54. <https://doi.org/10.1177/0093650216644647>
- Klebba, L.-J., & Winter, S. (2024). Crisis alert: (Dis)information selection and sharing in the COVID-19 pandemic. *Communications*, 49(2), 318-338. <https://doi.org/10.1515/commun-2022-0020>
- Knobloch-Westerwick, S. (2008). Informational Utility. In: W. Donsbach (Hrsg.), *The International Encyclopedia of Communication*. John Wiley & Sons, Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781405186407.wbieci030>
- Knobloch-Westerwick, S., & Meng, J. (2009). Looking the Other Way: Selective Exposure to Attitude-Consistent and Counterattitudinal Political Information. *Communication Research*, 36(3), 426-448. <https://doi.org/10.1177/0093650209333030>
- Knudsen, E. (2023). Modeling news recommender systems' conditional effects on selective exposure: Evidence from two online experiments. *Journal of Communication*, 73(2), 138-149. <https://doi.org/10.1093/joc/jqac047>

- Kormelink, T. G., & Meijer, I. C. (2018). What clicks actually mean: Exploring digital news user practices. *Journalism*, 19(5), 668-683. <https://doi.org/10.1177/1464884916688290>
- Krei, A. (2022, Juli 18). Den öffentlich-rechtlichen Auftrag in Algorithmen übersetzen. *DWDL.de*. https://www.dwdl.de/interviews/88806/den_oeffentlichrechtlichen_auftrag_in_algorithmen_uebersetzen/
- Kuhlmann, C., Schumann, C., & Wolling, J. (2014). „Ich will davon nichts mehr sehen und hören!“ Exploration des Phänomens Themenverdrossenheit. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 62(1), 5-24. <https://doi.org/10.5771/1615-634x-2014-1-5>
- Kümpel, A. S., Anter, L., & Unkel, J. (2022). What Does “Being Informed” Mean? Assessing Social Media Users’ Self-Concepts of Informedness. *Media and Communication*, 10(3), 93-103.
- Lazar, S. (2022). Power and AI: Nature and Justification. In: J. B. Bullock, Y.-C. Chen, J. Himmelreich, V. M. Hudson, A. Korinek, M. M. Young & B. Zhang (Hrsg.), *The Oxford Handbook of AI Governance* (S. 0). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhdb/9780197579329.013.12>
- Leonhard, L., Karnowski, V., & Kümpel, A. S. (2019). Matthäus-Effekt der Nachrichtenrezeption? In: P. Weber, F. Mangold, M. Hofer & T. Koch (Hrsg.), *Meinungsbildung in der Netzöffentlichkeit* (S. 55-74). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. <https://doi.org/10.5771/9783845293837-55>
- Lorenz-Spreen, P., Lewandowsky, S., Sunstein, C. R., & Hertwig, R. (2020). How behavioural sciences can promote truth, autonomy and democratic discourse online. *Nature Human Behaviour*, 4(11), 1102-1109. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-0889-7>
- Ludwig, K., Grote, A., Iana, A., Alam, M., Paulheim, H., Sack, H., Weinhardt, C., & Müller, P. (2023). Divided by the Algorithm? The (Limited) Effects of Content- and Sentiment-Based News Recommendation on Affective, Ideological, and Perceived Polarization. *Social Science Computer Review*, 08944393221149290. <https://doi.org/10.1177/08944393221149290>
- Magin, M., Stark, B., Jandura, O., Udris, L., Riedl, A., Klein, M., Eisenegger, M., Kösters, R., & Hofstetter Furrer, B. (2023). Seeing the Whole Picture. Towards a Multi-perspective Approach to News Content Diversity based on Liberal and Deliberative Models of Democracy. *Journalism Studies*, 24(5), 669-696. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2023.2178248>
- Mahnke, M. S., & Karlin, S. (2023). „Dieser Artikel könnte Sie auch interessieren.“ Entwicklung demokratisch verantwortungsvoller Algorithmen in Nachrichtenmedien. Eine dänische Fallstudie. *Communicatio Socialis*, 56(1), 49-62. <https://doi.org/10.5771/0010-3497-2023-1-49>
- Martens, M., De Wolf, R., Berendt, B., & De Marez, L. (2023). Decoding Algorithms: Exploring End-Users’ Mental Models of the Inner Workings of Algorithmic News Recommenders. *Digital Journalism*, 11(1), 203-225. <https://doi.org/10.1080/21670811.2022.2129402>
- Mattis, N., Masur, P., Möller, J., & van Atteveldt, W. (2024). Nudging towards news diversity: A theoretical framework for facilitating diverse news consumption through recommender design. *New Media & Society*, 26(7), 3681-3706. <https://doi.org/10.1177/14614448221104413>
- McPherson, M., Smith-Lovin, L., & Cook, J. M. (2001). Birds of a Feather: Homophily in Social Networks. *Annual Review of Sociology*, 27(1), 415-444. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.27.1.415>
- Merkley, E. (2020). Are Experts (News)Worthy? Balance, Conflict, and Mass Media Coverage of Expert Consensus. *Political Communication*, 37(4), 530-549. <https://doi.org/10.1080/10584609.2020.1713269>
- Mitova, E., Blassnig, S., Strikovic, E., Urman, A., de Vreese, C., & Esser, F. (2023a). When Worlds Collide: Journalistic, Market, and Tech Logics in the Adoption of News Recommender Systems. *Journalism Studies*, 24(16), 1957-1976. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2023.2260504>

- Mitova, E., Blassnig, S., Strikovic, E., Urman, A., Hannak, A., De Vreese, C. H., & Esser, F. (2023b). News recommender systems: A programmatic research review. *Annals of the International Communication Association*, 47(1), 84-113. <https://doi.org/10.1080/23808985.2022.2142149>
- Möller, J., Trilling, D., Helberger, N., & van Es, B. (2018). Do not blame it on the algorithm: An empirical assessment of multiple recommender systems and their impact on content diversity. *Information, Communication & Society*, 21(7), 959-977. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2018.1444076>
- Møller, L. A. (2022). Recommended for You: How Newspapers Normalise Algorithmic News Recommendation to Fit Their Gatekeeping Role. *Journalism Studies*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2022.2034522>
- Monzer, C., Moeller, J., Helberger, N., & Eskens, S. (2020). User Perspectives on the News Personalisation Process: Agency, Trust and Utility as Building Blocks. *Digital Journalism*, 8(9), 1142-1162. <https://doi.org/10.1080/21670811.2020.1773291>
- Morozovaite, V. (2023). Hypermudging in the changing European regulatory landscape for digital markets. *Policy & Internet*, 15(1), 78-99. <https://doi.org/10.1002/poi3.329>
- Munson, S. A., & Resnick, P. (2010). *Presenting Diverse Political Opinions: How and How Much*. 1457-1466.
- Napoli, P. M. (1999). Deconstructing the Diversity Principle. *Journal of Communication*, 49(4), 7-34. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1999.tb02815.x>
- Newman, N., & Fletcher, R. (2017). *Bias, Bullshit and Lies: Audience Perspectives on Low Trust in the Media* (Digital News Project 2017). Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/our-research/bias-bullshit-and-lies-audience-perspectives-low-trust-media>
- Newman, N., Fletcher, R., Robertson, C. T., Eddy, K., & Kleis Nielsen, R. (2022). *Reuters Institute Digital News Report 2022*. Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Overdiek, M., & Petersen, T. (2022). *Was Deutschland über Algorithmen und Künstliche Intelligenz weiß und denkt. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage: Update 2022*. Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/DG_Was_Deutschland_ueber_Algorithmen_KI.pdf
- Panek, E. (2016). High-Choice Revisited: An Experimental Analysis of the Dynamics of News Selection Behavior in High-Choice Media Environments. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 93(4), 836-856. <https://doi.org/10.1177/1077699016630251>
- Parasuraman, A., & Colby, C. L. (2015). An Updated and Streamlined Technology Readiness Index: TRI 2.0. *Journal of Service Research*, 18(1), 59-74. <https://doi.org/10.1177/1094670514539730>
- Pentina, I., & Tarafdar, M. (2014). From “information” to “knowing”: Exploring the role of social media in contemporary news consumption. *Computers in Human Behavior*, 35, 211-223. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2014.02.045>
- Porto, M. P. (2007). Frame Diversity and Citizen Competence: Towards a Critical Approach to News Quality. *Critical Studies in Media Communication*, 24(4), 303-321. <https://doi.org/10.1080/07393180701560864>
- Prior, M. (2005). News vs. Entertainment: How Increasing Media Choice Widens Gaps in Political Knowledge and Turnout. *American Journal of Political Science*, 49(3), 577-592. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2005.00143.x>
- Quiring, O., Ziegele, M., Schultz, T., Fawzi, N., Jakob, N., Jakobs, I., Schemer, C., Stegmann, D., & Viehmann, C. (2024). Zurück zum Niveau vor der Pandemie – Konsolidierung von Vertrauen und Misstrauen. *Media Perspektiven*, 9, 1-14.
- Raza, S., & Ding, C. (2022). News recommender system: A review of recent progress, challenges, and opportunities. *Artificial Intelligence Review*, 55(1), 749-800. <https://doi.org/10.1007/s10462-021-10043-x>

- Resendez, V., Kieslich, K., Helberger, N., & Vreese, C. de. (2024). *More than Justifications. An analysis of information needs in explanations and motivations to disable personalization*. OSF. <https://doi.org/10.31235/osf.io/y3skm>
- Rhein, V. (2022). Zwischen Klick-Maximierung und medienpolitischer Chance. Empfehlungssysteme im Internet. *Tendenz, 1*, 14-16.
- Rhein, V., Dreyer, S., & Schulz, W. (2021). Rechtliche Vorgaben für die Gestaltung von Software öffentlich-rechtlicher Medienplattformen: Gesetzliche und verfassungsrechtliche Programmaufträge und deren Abbildbarkeit in Strukturen, Verfahren und Code. *Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts*. <https://doi.org/10.21241/SSOAR.73198>
- Robertson, C. T. (2021). Impartiality Unpacked: A Study of Four Countries. In: N. Newman, R. Fletcher, A. Schulz, A. Simge, C. T. Robertson & R. Kleis Nielsen (Hrsg.), *Reuters Institute Digital News Report 2021* (S. 38-41). Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Sax, M. (2022). Algorithmic News Diversity and Democratic Theory: Adding Agonism to the Mix. *Digital Journalism, 10*(10), 1650-1670. <https://doi.org/10.1080/21670811.2022.2114919>
- Scharkow, M. (2019). The Reliability and Temporal Stability of Self-reported Media Exposure: A Meta-analysis. *Communication Methods and Measures, 13*(3), 198-211. <https://doi.org/10.1080/19312458.2019.1594742>
- Schmidt, J.-H. (2024). Welchen Beitrag leisten deutsche öffentlich-rechtliche Medien für gesellschaftlichen Zusammenhalt? Ergebnisse einer Repräsentativbefragung. In: *Fast Forward. Digitale Innovation öffentlich-rechtlicher Medien in Europa*, (S. 138-151). ORF.
- Schmidt, J.-H., Sørensen, J., Dreyer, S., & Hasebrink, U. (2018). Wie können Empfehlungssysteme zur Vielfalt von Medieninhalten beitragen? Perspektiven für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten. *Media Perspektiven, 11*, 522-531.
- Schmitt, J. B., Debbelt, C. A., & Schneider, F. M. (2018). Too much information? Predictors of information overload in the context of online news exposure. *Information, Communication & Society, 21*(8), 1151-1167. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2017.1305427>
- Schneiders, P., Stegmann, D., & Stark, B. (2023). Social cohesion in platformized public spheres: Toward a conceptual framework. *Communication Theory, 33*(2-3), 122-131. <https://doi.org/10.1093/ct/qtad002>
- Schuster, N., & Lazar, S. (2024). Attention, moral skill, and algorithmic recommendation. *Philosophical Studies*. <https://doi.org/10.1007/s11098-023-02083-6>
- Sehl, A., & Eder, M. (2023). News Personalization and Public Service Media: The Audience Perspective in Three European Countries. *Journalism and Media, 4*(1), 322-338. <https://doi.org/10.3390/journalmedia4010022>
- Sevignani, S. (2022). Digital Transformations and the Ideological Formation of the Public Sphere: Hegemonic, Populist, or Popular Communication? *Theory, Culture & Society, 39*(4), 91-109. <https://doi.org/10.1177/02632764221103516>
- Shin, D., Zaid, B., Biocca, F., & Rasul, A. (2022). In Platforms We Trust? Unlocking the Black-Box of News Algorithms through Interpretable AI. *Journal of Broadcasting & Electronic Media, 66*(2), 235-256. <https://doi.org/10.1080/08838151.2022.2057984>
- Shin, D., & Zhou, S. (2024). A Value and Diversity-Aware News Recommendation Systems: Can Algorithmic Gatekeeping Nudge Readers to View Diverse News? *Journalism & Mass Communication Quarterly, 107*76990241246680. <https://doi.org/10.1177/10776990241246680>
- Stark, B., Magin, M., & Jürgens, P. (2017). *Ganz meine Meinung? Informationsintermediäre und Meinungsbildung – eine Mehrmethodenstudie am Beispiel von Facebook*. Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM).

- Stark, B., & Stegmann, D. (2021). *Vielfaltssicherung im Zeitalter von Medienintermediären: Modelle zur Messung und normative Maßstäbe*. Bayerisches Forschungsinstitut für Digitale Transformation. https://www.bidt.digital/wp-content/uploads/2021/04/bidt_Working-Paper_Vielfaltssicherung.pdf
- Stark, B., Stegmann, D., & Jürgens, P. (2020). *Are Algorithms a Threat to Democracy? The Rise of Intermediaries: A Challenge for Public Discourse*. Algorithm Watch.
- Steering Committee on Media and Information Society (CDMSI). (2023). *Guidelines on the responsible implementation of artificial intelligence systems in journalism*. Council of Europe. <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/-/guidelines-on-the-responsible-implementation-of-artificial-intelligence-ai-systems-in-journalism>
- Stegmann, D., & Stark, B. (2024). Integration durch Repräsentation? Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. *Communicatio Socialis (ComSoc)*, 57(2), 144-158. <https://doi.org/10.5771/0010-3497-2024-2-144>
- Strömbäck, J., Boomgaarden, H., Broda, E., Damstra, A., Lindgren, E., Tsifti, Y., & Vliegthart, R. (2022). From Low-Choice to High-Choice Media Environments. In: J. Strömbäck, Å. Wikforss, K. Glüer, T. Lindholm, & H. Oscarsson, *Knowledge Resistance in High-Choice Information Environments* (1. Aufl., S. 49-68). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003111474-3>
- Stroud, N. J. (2011). *Niche news: The politics of news choice*. Oxford University Press.
- Sunstein, C. R. (2018). *#Republic: Divided democracy in the age of social media* ([Paperback edition]). Princeton University Press.
- Swart, J. (2023). Tactics of news literacy: How young people access, evaluate, and engage with news on social media. *New Media & Society*, 25(3), 505-521. <https://doi.org/10.1177/14614448211011447>
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: Wie man kluge Entscheidungen anstößt* (3. Aufl.). Econ.
- Thurman, N., Moeller, J., Helberger, N., & Trilling, D. (2019). My Friends, Editors, Algorithms, and I: Examining audience attitudes to news selection. *Digital Journalism*, 7(4), 447-469. <https://doi.org/10.1080/21670811.2018.1493936>
- Tichenor, P. J., Donohue, G. A., & Olien, C. N. (1970). Mass Media Flow and Differential Growth in Knowledge. *The Public Opinion Quarterly*, 34(2), 159-170.
- Van Aelst, P., Strömbäck, J., Aalberg, T., Esser, F., de Vreese, C., Matthes, J., Hopmann, D., Salgado, S., Hubé, N., Stepińska, A., Papathanassopoulos, S., Berganza, R., Legnante, G., Reinemann, C., Sheaffer, T., & Staney, J. (2017). Political communication in a high-choice media environment: A challenge for democracy? *Annals of the International Communication Association*, 41(1), 3-27. <https://doi.org/10.1080/23808985.2017.1288551>
- van der Velden, M., & Loecherbach, F. (2021). Epistemic Overconfidence in Algorithmic News Selection. *Media and Communication*, 9(4), 182-197. <https://doi.org/10.17645/mac.v9i4.4167>
- van Drunen, M. (2021). Editorial independence in an automated media system. *Internet Policy Review*, 10(3). <https://policyreview.info/articles/analysis/editorial-independence-automated-media-system>
- Vermeulen, J. (2022). To Nudge or Not to Nudge: News Recommendation as a Tool to Achieve Online Media Pluralism. *Digital Journalism*, 10(10), 1671-1690. <https://doi.org/10.1080/21670811.2022.2026796>
- Vrijenhoek, S., Daniil, S., Sandel, J., & Hollink, L. (2024). Diversity of What? On the Different Conceptualizations of Diversity in Recommender Systems. *The 2024 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*, 573-584. <https://doi.org/10.1145/3630106.3658926>
- Webster, J. G. (2010). User information regimes: How social media shape patterns of consumption. *Northwestern University Law Review*, 104(2), 593-612.
- Webster, J. G. (2014). *The marketplace of attention: How audiences take shape in a digital age*. The MIT Press.

- Wells, C., & Thorson, K. (2017). Combining Big Data and Survey Techniques to Model Effects of Political Content Flows in Facebook. *Social Science Computer Review*, 35(1), 33-52. <https://doi.org/10.1177/0894439315609528>
- Wieland, M., Nordheim, G. von, & Königslöw, K. K. (2021). One Recommender Fits All? An Exploration of User Satisfaction With Text-Based News Recommender Systems. *Media and Communication*, 9(4), Article 4. <https://doi.org/10.17645/mac.v9i4.4241>
- Winter, S., Metzger, M. J., & Flanagin, A. J. (2016). Selective Use of News Cues: A Multiple-Motive Perspective on Information Selection in Social Media Environments: Selective Use of News Cues. *Journal of Communication*, 66(4), 669-693. <https://doi.org/10.1111/jcom.12241>
- Wojcieszak, M., Casas, A., Yu, X., Nagler, J., & Tucker, J. A. (2021). *Echo chambers revisited: The (overwhelming) sharing of in-group politicians, pundits and media on Twitter*. OSF. <https://doi.org/10.31219/osf.io/xwc79>
- Wu, K., Zhao, Y., Zhu, Q., Tan, X., & Zheng, H. (2011). A meta-analysis of the impact of trust on technology acceptance model: Investigation of moderating influence of subject and context type. *International Journal of Information Management*, 31(6), 572-581. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfo.mgt.2011.03.004>
- Wurff, R. van der. (2011). Do audiences receive diverse ideas from news media? Exposure to a variety of news media and personal characteristics as determinants of diversity as received. *European Journal of Communication*, 26(4), 328-342. <https://doi.org/10.1177/0267323111423377>
- Ytre-Arne, B., & Moe, H. (2021). Folk theories of algorithms: Understanding digital irritation. *Media, Culture & Society*, 43(5), 807-824. <https://doi.org/10.1177/0163443720972314>
- Yuan, E. (2011). News Consumption Across Multiple Media Platforms: A repertoire approach. *Information, Communication & Society*, 14(7), 998-1016. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2010.549235>
- Zarouali, B., Helberger, N., & Vreese, C. H. de. (2021). Investigating Algorithmic Misconceptions in a Media Context: Source of a New Digital Divide? *Media and Communication*, 9(4), Article 4. <https://doi.org/10.17645/mac.v9i4.4090>
- ZDF (2023, Juni 1). *algorithmen.zdf.de*. <https://algorithmen.zdf.de/awf>
- Zerback, T., & Schneiders, P. (2024). Noticed and appreciated? The role of argument diversity in enhancing news credibility and reader satisfaction. *Journalism*, 14648849231226030. <https://doi.org/10.1177/14648849231226030>

Anhang

Tabelle 1A: Quotenplan und Rekrutierung

Alter (in Jahren)	Geschlecht	Bildung hoch ((Fach-)Hochschul- reife/ Hochschulabschluss)	Bildung mittel (Realschule)	Bildung niedrig (Hauptschule)
Weiblich				
18-24		3,6 (3,4)	1,3 (1,0)	0,9 (0,7)
25-34		5,5 (5,8)	1,8 (1,7)	2,0 (1,3)
35-44		4,2 (4,9)	2,9 (3,0)	3,7 (3,7)
45-54		2,7 (2,6)	3,3 (3,2)	3,1 (3,3)
55+		0,8 (0,9)	6,4 (7,2)	6,3 (7,3)
Männlich				
18-24		2,7 (2,0)	0,9 (0,8)	0,3 (0,1)
25-34		5,7 (4,9)	2,6 (1,7)	0,9 (0,7)
35-44		6,3 (6,3)	2,7 (2,3)	2,5 (2,4)
45-54		3,0 (2,9)	4,6 (4,7)	1,6 (1,5)
55+		2,7 (2,9)	8,3 (8,5)	6,8 (8,7)

Angaben in Prozent. Sollwerte in Klammern. Sollwerte basieren auf Daten aus dem GLES Tracking Oktober 2022.

Tabelle 2A: Übersicht über Konstrukte und Items

Nutzung öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote (Skala 1 = nie bis 7 = mehrmals täglich)
<ul style="list-style-type: none"> • ARD tagesschau, tagesthemen, tagesschau24 • ZDFheute, heute journal, ZDFheute Xpress • Andere Nachrichtenangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (z.B. SWR Aktuell, WDR Aktuell, NDR Info, BR Rundschau)
Medienvertrauen
<ul style="list-style-type: none"> • Man kann den Medien vertrauen. • Wenn es um wirklich wichtige Dinge geht – etwa Umweltprobleme, Gesundheitsgefahren, politische Skandale und Krisen –, kann man den Medien vertrauen. • Man kann sich auf die Medien verlassen.
Wahrgenommene Nachrichtenüberlastung
<ul style="list-style-type: none"> • Ich habe mich schon oft von der großen Menge an täglichen Nachrichten überfordert gefühlt. • Ich zweifle oft daran, ob ich durch die vielen Nachrichten nicht die wichtigsten Nachrichten des Tages verpasse. • Ich weiß oft nicht, wo ich anfangen soll, weil es so viele Nachrichten gibt. • Ich habe oft das Gefühl, dass es mehr Nachrichten gibt, als ich verarbeiten kann. • Ich habe es aufgegeben, Nachrichten zu verfolgen, weil es so viele Nachrichten gibt. • Ich habe mich schon oft von der hohen Geschwindigkeit der Nachrichtenberichterstattung gestresst gefühlt.
Technologieoptimismus
<ul style="list-style-type: none"> • Neue Technologien erweitern Handlungsmöglichkeiten. • Durch neue Technologien hat man mehr Kontrolle über seinen Alltag. • Durch neue Technologien wird man im Alltag produktiver. • Durch Technik entstehen langfristig mehr Probleme als gelöst werden. • Neue Technologien tragen zu einer besseren Lebensqualität bei.
Vielfaltsaffinität
<p>Ich würde gerne Nachrichten erhalten, ...</p> <ul style="list-style-type: none"> • die von verschiedenen Nachrichtenmedien stammen. [Quellenvielfalt] • die viele verschiedene Themen (z.B. Klimawandel, Gesundheitssystem, Fachkräftemangel) behandeln. [Themenvielfalt] • die verschiedene Interessensgebiete (z.B. Sport, Wirtschaft, Innenpolitik, Kultur) abdecken. [Themenvielfalt] • in denen verschiedene Personen/Gruppen (politische Akteure wie Olaf Scholz, Experten wie Christian Drosten, Akteure aus der Zivilgesellschaft wie die sogenannte Letzte Generation, oder auch Privatpersonen) zu Wort kommen. [Akteursvielfalt] • die ein Thema aus verschiedenen Blickwinkeln (z.B. Waffenlieferungen aus Sicht der ukrainischen Regierung und aus Sicht der deutschen Regierung) beleuchten. [Perspektivenvielfalt] • in denen verschiedene Meinungen (z.B. pro/contra Bürgergeld) abgebildet werden. [Perspektivenvielfalt]
Allgemeine Bewertung algorithmisch-personalisierter Empfehlungssysteme
<ul style="list-style-type: none"> • Ich finde algorithmisch-personalisierte Empfehlungssysteme auf Nachrichten-Websites überhaupt nicht gut (bis sehr gut). (Schieberegler) • Ich finde, algorithmisch-personalisierte Nachrichtenempfehlungen sind eine gute Möglichkeit, um auf dem Laufenden zu bleiben. • Ich finde, Nachrichtenangebote sollten auf algorithmisch-personalisierte Empfehlungen verzichten. [rekodiert]

Bewertung redaktioneller Empfehlungen
<ul style="list-style-type: none"> ● Ich finde es gut, Nachrichten empfohlen zu bekommen, die Redakteure und Journalisten für ihr Publikum auswählen.
Wahrgenommene Risiken algorithmisch-personalisierter Nachrichtenempfehlungen
<ul style="list-style-type: none"> ● Ich befürchte, dass ich durch algorithmisch-personalisierte Nachrichtenempfehlungen Artikel verpasse, die meinen Ansichten widersprechen. ● Ich befürchte, dass durch algorithmisch-personalisierte Nachrichtenempfehlungen meine Privatsphäre stärker gefährdet ist. ● Ich befürchte, dass ich einen falschen Eindruck von der Stimmung im Land bekomme, wenn ich mich hauptsächlich über algorithmisch-personalisierte Nachrichtenempfehlungen informiere. ● Ich befürchte, dass ich durch algorithmisch-personalisierte Nachrichtenempfehlungen wichtige Informationen verpasse.
Gewünschte Empfehlungsmechanismen
<p>Ich würde gerne Online-Nachrichten vorgeschlagen bekommen, ...</p> <ul style="list-style-type: none"> ● die gerade populär sind. [populär] ● die Themen behandeln, die gerade in einer breiten Öffentlichkeit diskutiert werden. [populär] ● die meine Freunde gelesen/gesehen/gehört haben. [kollaborativ] ● die Menschen mit ähnlichen Interessen gelesen/gesehen/gehört haben. [kollaborativ] ● die meinen Interessen entsprechen. [inhaltlich-ähnlich] ● die Inhalten ähneln, die ich auf der Seite bereits gelesen/gesehen/gehört habe. [inhaltlich-ähnlich] ● die Perspektiven oder Ansichten enthalten, von denen ich auf der Seite noch nichts gelesen/gesehen/gehört habe. [vielfaltsorientiert] ● die eine gegensätzliche Seite zu dem aufzeigen, was ich auf der Seite bereits gelesen/gesehen/gehört habe. [vielfaltsorientiert] ● die sich um Themen drehen, zu denen ich auf der Seite noch nichts gelesen/gesehen/gehört habe. [vielfaltsorientiert]

Rechtliche Rahmenbedingungen für Kooperationen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten mit privaten Veranstaltern – Das Beispiel des Embedding von Telemedienangeboten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in Online-Dienste privater Anbieter

Prof. Dr. Mark D. Cole*

I. Einleitung	314	
II. Das Konzept des „Embedding“ und die Umsetzung in Österreich	317	
III. Urheberrechtliche Aspekte	318	
1. Zur Relevanz des Urheberrechts beim Embedding	318	
2. Die EuGH-Rechtsprechung zu Hyperlinks	320	
a) Die begriffliche Einordnung beim EuGH	320	
b) Die Merkmale einer „öffentlichen Wiedergabe“	321	
c) Die Begründung zur Einordnung des Hyperlinking als nicht zustimmungsbedürftige Nutzungshandlung	322	
aa) Die Kontrollmöglichkeit des Urhebers	322	
		bb) Die Differenzierung zwischen Hyperlinking und Vervielfältigungserscheinungen
		323
		d) Framing und Embedding als Formen der Verlinkung
		324
		e) Die Verwendung technischer Schutzmaßnahmen
		325
IV. Wettbewerbsrechtliche Aspekte	327	
1. Unlautere Geschäftspraktiken	327	
a) Die Elemente der „geschäftlichen Handlung“ und des Mitbewerberverhältnisses	327	
b) Prüfung der Unzulässigkeitstatbestände	330	
2. Beihilferechtliche Aspekte ..	332	
3. Kartellrechtliche Aspekte ...	335	

* Der Verfasser ist Professor für Medien- und Telekommunikationsrecht an der Fakultät für Rechts-, Wirtschafts- und Finanzwissenschaften (FDEF) der Universität Luxemburg; er ist zudem Wissenschaftlicher Direktor am Institut für Europäisches Medienrecht (EMR). Er war Mitglied des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Zukunftsrat). Kontakt: m.cole@emr-sb.de. Der Beitrag ist aus einer rechtsgutachtlichen Untersuchung entstanden, die das EMR durch den Verfasser im Auftrag von *ProSiebenSat.1 Media SE* erstellt hat und die unter https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2025/01/Cole_Kooperationen-im-dualen-System.pdf veröffentlicht ist; zudem sind dazu zwei Beiträge des Verfassers auf [medienpolitik.net](https://www.medienpolitik.net) erschienen: *Neue Kooperationen im dualen System*, 22.10.2024, <https://www.medienpolitik.net/aktuelle-themen/aktuelle-themen/neue-kooperationen-im-dualen-system-559>; *Embedding ist medienrechtlich möglich*, 03.02.2025, <https://www.medienpolitik.net/aktuelle-themen/embedding-ist-medienrechtlich-moeglich-603>.

V. Medienrechtliche Bewertung von Kooperationen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten mit privaten Anbietern 337

1. Rahmenbedingungen unter dem aktuell geltenden Mediastaatsvertrag 337
 - a) Allgemeines 337
 - b) Die Auftragsbestimmung in § 26 MStV 338
 - c) Die Nutzung unterschiedlicher Verbreitungswege 339
 - d) Weitere relevante Vorschriften des MStV 341
 - aa) Unterscheidung und Privilegierung privater Rundfunkanbieter nach ihrer Vielfaltsbedeutung 341

- bb) Regelungen zu Medienplattformen 343

2. Die Veränderungen durch den „Reformstaatsvertrag“ .. 346
 - a) Die Empfehlungen des „Zukunftsrates“ und weitere Vorbereitung 346
 - b) Die Erweiterung des Auftragsverständnisses, insbesondere hinsichtlich der Telemedienangebote 349
 - c) Die Einführung einer expliziten Kooperations-Klausel bei der Verbreitung 351

VI. Der Weg zu einem dualen System 2.0 und intensivierter Kooperation 354

Abstract

Vor dem Hintergrund einer entsprechenden Lösung in Österreich und des jüngst von den Ländern beschlossenen Reformstaatsvertrags, der die rechtlichen Grundlagen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland erheblich umgestalten wird, beschäftigt sich dieser Beitrag mit der Frage der Zulässigkeit des sogenannten Embedding. Dabei werden Online-Inhalte im Wege der Verlinkung so in ein eigenes Angebot eingebunden, dass der Nutzer diese dritten Inhalte auf der eigenen Plattform aufrufen kann und nach Betrachtung weiterhin auf der Ursprungsplattform verbleibt. Aufgrund europarechtlicher Harmonisierung der entsprechenden Regelungen im Urheberrecht, richtet sich die Antwort zunächst nach der vom EuGH vorgegebenen Interpretation der Urheberrechts-/InfoSoc-Richtlinie. Demnach ist eine Verlinkung auch im Wege des Embedding zulässig, wenn die eingebundenen Inhalte an der Ursprungsquelle frei im Internet verfügbar gemacht worden sind. Der Rechteinhaber behält beim Embedding die Kontrolle über die eingestellten Inhalte, denn bei einer Entfernung sind diese auch auf anderen Plattformen, die sich des Embedding bedienen, nicht mehr sichtbar, weil es nicht zur Anfertigung einer Kopie kommt. Die urheberrechtlich nicht zustimmungsbedürftige Nutzungshandlung kann durch den Rechteinhaber mit dem Einsatz sogenannter technischer Schutzmaßnahmen unterbunden werden und nur solche schaffen für den Verlinkenden ausreichend Rechtssicherheit hinsichtlich des Willens des Rechteinhabers, eine weitere Zugänglichkeit nicht zuzulassen. Soweit solche Maßnahmen nicht ergriffen werden, bleibt es bei einer urheberrechtlichen Zulässigkeit des Embedding.

Für die konkrete Form des Embedding von Telemedienangeboten der Mediatheken öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten auf Medienplattformen privater Anbieter in Deutschland ergibt sich auch kein Verstoß gegen das Wettbewerbsrecht. Weder sind kartell- oder beihilferechtliche Verbote für eine solche Form des Zusammenwirkens zwischen unterschiedlichen Anbietern einschlägig, noch handelt es sich um unlautere Geschäftspraktiken. Der Beitrag untersucht zudem ausführlich die medienrechtlichen Aspekte und geht dabei sowohl auf den aktuell geltenden Medienstaatsvertrag ein als auch auf die Fassung, die sich aus dem geplant am 1. Dezember 2025 inkrafttretenden Reformstaatsvertrag ergibt. Die Vorarbeiten für diesen Reformstaatsvertrag durch den „Zukunftsrat“ werden im Überblick aufgezeigt, bevor verdeutlicht wird, dass das bereits nach geltender Rechtslage vorgesehene Zusammenwirken öffentlich-rechtlicher und privater Anbieter als Säulen des dualen Systems zukünftig durch eine konkrete Kooperationsvorschrift insbesondere bei der Verbreitung der Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten signifikant ausgedehnt wird. Der Versorgungsauftrag wird neu in § 30d RefStV geregelt und dieser detailliert in Abs. 2, dass auch Embedding von Inhalten öffentlich-rechtlicher Anbieter auf Plattformen privater Anbieter eine der anzustrebenden Erweiterungen der Zugangsmöglichkeiten darstellt. Eine solche intensivierte Kooperation ist ein Weg zu einem neuen „dualen System 2.0“, bei dem die nationalen Rundfunk- und Medienanbieter zusammen ein Gegengewicht zu den von der strikteren Medienregulierung nicht erfassten internationalen Plattformen der BigTech-Unternehmen bilden könnten. Dabei deutet der Reformstaatsvertrag bei der Kooperationsvorschrift in die Richtung, dass insbesondere solche Anbieter zu stärken sind, die ohnehin vom Rechtsrahmen hervorgehoben sind, indem sie bestimmten Pflichten unterliegen, dafür aber an anderer Stelle privilegiert werden. Namentlich gehören dazu die Unternehmen, die eines der beiden reichweitenstärksten Fernsehprogramme veranstalten und daher die Aufnahme sog. Regionalfenster im eigenen Programm sicherstellen und finanzieren müssen. Die durch den Reformstaatsvertrag vorgegebenen Kooperationen sind ein weiterer möglicher Schritt zu einer Zukunftsfestigkeit des ursprünglichen, medienverfassungsrechtlich gestützten dualen Systems in Deutschland.

I. Einleitung

Das Medienrecht ist in Bewegung und es stehen signifikante Änderungen an, die im nationalen Kontext mindestens so grundlegende Nejustierungen umfassen werden wie die erst vor wenigen Jahren erfolgte Ablösung des Rundfunkstaatsvertrages (Staatsvertrag über Rundfunk und Telemedien, RStV)¹ durch den Medienstaatsvertrag (MStV).²

1 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV) vom 31.8.1991, zuletzt geändert durch den 22. Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge.

2 Der Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland (ModStV) trat am 7.11.2020 in Kraft. Dazu allg. Cole, Rechtsgrundlagen der elektronischen Medien, in: Dörr/Kreile/Cole (Hrsg.), Handbuch Medienrecht, Kap. C Rn. 29 ff.; aktuell gilt der MStV in der Fassung des Fünften Medienänderungsstaatsvertrags vom 27.2. bis 7.3.2024, der am 1.10.2024 in Kraft trat.

Die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten bzw. Regierungschefinnen und -chefs der Länder haben sich Ende Oktober 2024 auf den sog. „Reformstaatsvertrag“³ geeinigt. Dieser ist nach der Vorabbeurteilung der Landtage im Umlaufverfahren beschlossen worden und soll nach Ratifikation durch die Landesparlamente als „Siebter Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge – Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag)“⁴ (hiernach im Beitrag: RefStV) am 1. Dezember 2025 in Kraft treten.⁵ Dieser Staatsvertrag führt zu grundlegenden Veränderungen in der einen Säule des „dualen (Rundfunk-)Systems“, indem der öffentlich-rechtliche Rundfunk teilweise neu aufgestellt wird. Insbesondere ist der Reformstaatsvertrag auch entwicklungsoffen angelegt, was die Positionierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Markt der Medienanbieter insgesamt betrifft und zwar auch im Blick auf seine „Konkurrenten“ hinsichtlich der Aufmerksamkeit bei den Nutzern.⁶ Hervorzuheben ist ferner, dass im Reformstaatsvertrag verschiedene neue Kooperationsformen zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Medienanbietern angelegt sind, wobei eine davon sich auf die Nutzung von Verbreitungswegen online bezieht. Dazu ist im neu gestalteten § 30d (2) RefStV, der den bisherigen § 48 zum Versorgungsauftrag ersetzt, vorgesehen, dass Kooperationen mit privaten Anbietern durch „insbesondere eine Verlinkung (Embedding) oder sonstige Vernetzung öffentlich-rechtlicher Inhalte oder Angebote“ angestrebt werden sollen.

Diese Form der weiteren Zugänglichkeit zu Telemedienangeboten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist in vergleichbarer Weise andernorts bereits umgesetzt. In Österreich hat *ProSiebenSat.1 PULS 4* die dortige Online-Plattform *Joy'n Österreich 2023* so erweitert, dass seitdem nicht nur die eigenen Angebote der Sendergruppe, sondern auch sowohl der jeweilige Livestream der Fernsehangebote des österreichischen öffentlich-rechtlichen Anbieters *ORF* sowie direkte Zugriffsmöglichkeiten auf die online abrufbaren Inhalte der Mediatheken des *ORF* verfügbar sind.

Neben diesen Entwicklungen auf nationaler Ebene ist für die hier abzuhandelnde Thematik auch die Fortentwicklung des Acquis der Europäischen Union (EU) bezüglich des Online- und Mediensektors von Bedeutung. Nach den vielfältigen Ansätzen zur Regulierung von Digitalplattformen in den vergangenen Jahren, insbesondere durch die

3 Staatsvertrag zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag), Entwurf gemäß Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 25. Oktober 2024, abrufbar unter https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/ReformStV/Synopse_ReformStV_MPK_Beschlussfassung_2024-10-25_Clear.pdf.

4 Der Staatsvertrag datiert vom 14. bis 26. März 2025 und ist unter https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/ReformStV/7_MAEStV_ReformStV_Staatsvertrag_und_Begrueundung/7_MAEStV_ReformStV_Druckfassung.pdf abrufbar; dort ist auch die Amtliche Begründung zum Siebten Medienänderungsstaatsvertrag unter https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/ReformStV/7_MAEStV_ReformStV_Staatsvertrag_und_Begrueundung/7_MAEStV-ReformStV_Begrueundung_FINAL_mit_Datum.pdf zu finden.

5 Vgl. Art. 6 (2) Siebter Medienänderungsstaatsvertrag und Pressemitteilung der Landesregierung Rheinland-Pfalz vom 29.3.2025 unter <https://www.rlp.de/service/pressemitteilungen/detail/staatsvertraege-zum-oeffentlich-rechtlichen-rundfunk-und-zum-jugendmedienschutz-unterzeichnet>.

6 Vgl. zur Anforderung einer Neuausrichtung im Blick auf den Nutzungswandel *Stark*, Editorial Schwerpunktheft „Öffentlich-rechtliche Medien im Plattformzeitalter“, S. 173 f. (in diesem Heft).

Platform-to-Business-Verordnung, den Digital Markets Act und den Digital Services Act,⁷ ist zum Ende der letzten Legislaturperiode des Europäischen Parlaments auch der medienzentrierte European Media Freedom Act (EMFA, Europäisches Medienfreiheitsgesetz) in Kraft getreten.⁸ Dieser stellt hinsichtlich des europäischen Medienrechts einen Paradigmenwechsel dar, weil in Form einer unmittelbar bindenden Verordnung zahlreiche medienbezogene Aspekte, etwa zur medienspezifischen Konzentrationskontrolle, geregelt werden, die bislang ausschließlich den Mitgliedstaaten vorbehalten waren.⁹ Dies verdient besondere Beachtung, weil die Motivation zum Erlass des EMFA vor allem darin begründet liegt, auch in Zukunft eine vielfältige, verlässliche und wirtschaftlich nachhaltige Medienlandschaft in Europa bzw. den Mitgliedstaaten zu sichern, um die Rolle der Medien in der demokratischen Willensbildung weiter zu führen. Es wird darin auch anerkannt, dass die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für etablierte Medienanbieter angesichts des Rezipientenverhaltens und der Position von Online-Plattformen zunehmend schwierig geworden sind und auch deshalb regulatorisch Veränderungen vorzunehmen sind.¹⁰

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen werden wie beschrieben auch die Angebotsformen und Verbreitungswege für Inhalte von Medienanbietern verändert und dem Nutzerverhalten angepasst. Dazu gehört auch eine Weiterentwicklung der jeweiligen Online-Angebote. Die oben genannte Erweiterung des Angebots auf *Joyn Österreich* ist ein Beispiel dafür. Es stellt sich daher die Frage, ob eine vergleichbare Weiterentwicklung von Online-Plattformen privater Anbieter auch in Deutschland rechtlich zulässig wäre.¹¹ Im Folgenden wird daher kurz die Lösung in Österreich dargestellt und eine Begriffsannäherung vorgenommen, da „Embedding“ kein feststehender Rechtsbegriff ist. Daran anschließend werden die

7 Platform-to-Business-Verordnung ist Verordnung (EU) 2019/1150, ABl. L 186, 11.7.2019, S. 57-79; Gesetz über digitale Dienste (DSA) ist Verordnung (EU) 2022/2065, ABl. L 277, 27.10.2022, S. 1-102; Gesetz über digitale Märkte (DMA) ist Verordnung (EU) 2022/1925, ABl. L 265, 12.10.2022, S. 1-66. Einen Gesamtüberblick über die neue „Digitalregulierung“ und die Verbindung zwischen EU- und nationaler Ebene geben *Cole/Etteldorf/Ory/Ukrow*, Überblick zu Stand und Entwicklung der Medienregulierung, EMR /Script Bd. 9, Saarbrücken 2025, <https://www.dco-verlag.de/wis/ebk/9783910513242.pdf>.

8 Verordnung (EU) 2024/1083 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU ABl. L 2024/1083, 17.4.2024. Nach Art. 29 der Verordnung gilt diese (bis auf Art. 20) vollständig ab dem 8. August 2025, jedoch gelten mehrere materielle Vorschriften bereits seit dem 8. November 2024 (Art. 3, wonach die Mitgliedstaaten „das Recht der Empfänger von Mediendiensten auf Zugang zu einer Vielzahl von redaktionell unabhängigen Medieninhalten“ achten und „Rahmenbedingungen im Einklang mit dieser Verordnung, um dieses Recht zum Nutzen des freien und demokratischen Diskurses zu schützen“ gewährleisten) bzw. 8. Februar 2025, seit dem auch die institutionellen und Verfahrensvorschriften Anwendung finden, letztere teilweise erst ab dem 8. Mai 2025.

9 Ausf. dazu *Cole/Etteldorf*, in: Cappello (Hrsg.), Das Europäische Medienfreiheitsgesetz und seine Bedeutung, IRIS, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2024, <https://rm.coe.int/das-europaische-medienfreiheitsgesetz-und-seine-bedeutung/1680b2a0a0>.

10 Vgl. insbes. Erwägungsgründe 2 ff. EMFA.

11 Vgl. die Vorab-Darstellung der wesentlichen Ergebnisse dieser Untersuchung in *Cole*, Neue Kooperationen im dualen System, 22.10.2024, medienpolitik.net, <https://www.medienpolitik.net/aktuelle-themen/aktuelle-themen/neue-kooperationen-im-dualen-system-559>.

relevanten Aspekte aus dem Urheber-, Wettbewerbs- und Medienrecht geprüft unter Einbeziehung der Vorgaben des EU-Rechts. Da der Reformstaatsvertrag beschlossen ist und Ende des Jahres in Kraft treten soll, werden bei den Abschnitten zum Medienrecht sowohl die aktuell geltende Rechtslage als auch die voraussichtlich zukünftigen Rahmenbedingungen im reformierten MStV berücksichtigt.¹²

II. Das Konzept des „Embedding“ und die Umsetzung in Österreich

Hintergrund dieser Untersuchung ist die Umsetzung einer Embedding-Lösung auf der Online-Plattform *Joyn* eines privaten Medienanbieters in Österreich, die im vorvergangenen Jahr realisiert wurde. Ohne dass es sich beim Begriff des „Embedding“ um einen in einem bestimmten Rechtsakt definierten festen Rechtsbegriff handelt, wird damit eine aus dem Kontext urheberrechtlicher Fragestellungen bekannte Handlungsform der Verknüpfung von Inhalten im Online-Bereich bezeichnet. Während es sich auch nicht um einen technisch feststehenden Begriff handelt, beschreibt er in allgemeiner Weise – soweit es um den Zusammenhang mit audiovisuellen Online-Inhalten auf Websites oder Apps geht – eine Einbindung von Inhalten aus anderen Quellen.

Die deutsche Begrifflichkeit „Einbettung“ verdeutlicht dabei, dass infolge technischer Weiterentwicklungen bei der Programmierung von Websites die ursprünglich auf die Form des Setzens von Hyperlinks auf einer Website, die bei Anklicken eine neue Website, die Zielwebsite, öffnen, beschränkte Verknüpfung eine unmittelbarere Form der Verlinkung angenommen hat. Gemeint ist, dass beim Embedding der Inhalt der Zielwebsite nicht auf einer neuen Website angezeigt wird, sondern nach dem Anklicken beispielsweise eines „Play“-Symbols auf der ursprünglichen Website abgespielt wird. Der Inhalt aus einer anderen Quelle wird also aus Sicht des Einbettenden in die eigene Website integriert oder eben „embedded“. Jedoch handelt es sich nicht um eine Reproduktion des fremden Inhalts, der dann auf der eigenen Website nochmals verfügbar gemacht wird, sondern um einen „hinter“ dem Klick stehenden Link, der den Inhalt der Zielwebsite zwar auf der eigenen Website abspielt, aber nur, wenn dieser Inhalt hinter der angegebenen URL (weiterhin) verfügbar ist. Im Zusammenhang mit urheberrechtlichen Betrachtungen bei der Vorbereitung einer EuGH-Entscheidung hat der Generalanwalt am EuGH *Szpunar* den Vorschlag gemacht, genauer zwischen unterschiedlichen Verlinkungsformen wie dem Framing oder Deep Linking zu differenzieren. Tatsächlich hat der EuGH im Urteil diese Unterscheidung aber nicht aufgegriffen, sondern bewertet die unterschiedlichen Erscheinungsformen unter der einheitlichen, dahinter stehenden Technik des Linksetzens auf eine andere Quelle (dazu näher unten III.).

Konkret bedeutet dieses Embedding im Falle der Plattform *Joyn* von *ProSiebenSat.1* in Österreich, dass dort nicht nur die eigenen Angebote der Sendergruppe kostenlos zu-

12 Nicht mehr berücksichtigt werden konnten in diesem Beitrag die tatsächlichen Entwicklungen rund um eine probeweise „Beta-Testphase“ des Embedding von Mediatheken öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten durch *Joyn* und die sich anschließende Reaktion der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter anderem im Wege der Einleitung eines einstweiligen Rechtsschutzverfahrens, vgl. dazu etwa Meldungen in *epd medien* vom 11.02. und 12.2.2025 und *dwdl.de* vom 5.3.2025.

sammengeführt werden, sondern dass darüber hinaus auch Video-on-Demand-Inhalte des österreichischen öffentlich-rechtlichen Anbieters *ORF* zum direkten Aufruf auf *Joy'n* verfügbar sind. Neben dem ohnehin auf der Plattform verfügbaren Livestream der *ORF*-Fernsehangebote ist so die durch Einbettung direkte Zugriffsmöglichkeit auf sämtliche online verfügbaren Inhalte der Mediatheken des *ORF* gegeben. Dabei werden die Mediatheken-Inhalte so eingebettet, dass die entsprechenden Inhalte beim Anklicken des jeweiligen Links zwar auf der *Joy'n*-Plattform abgespielt werden, aber weiterhin als Inhalte des *ORF* erkennbar sind. Die gemessene Reichweite des jeweils abgespielten Videos wird dabei mittels eines Zählpixels dem Ausgangsanbieter, also hier dem *ORF*, zugerechnet. Das Ziel des Embedding ist es, den Nutzern der *Joy'n*-Plattform einen direkten Zugriff auf vielfältige Inhalte zu ermöglichen, ohne während der jeweiligen Nutzung unterschiedlicher Inhalte die Plattform verlassen zu müssen.

III. Urheberrechtliche Aspekte

1. Zur Relevanz des Urheberrechts beim Embedding

Im Kontext urheberrechtlicher Erwägungen sind auf EU-Ebene die Regelungen der Urheberrechts-/InfoSoc-Richtlinie¹³ relevant, die in Deutschland maßgeblich im Urheberrechtsgesetz¹⁴ umgesetzt sind. Dabei ist zu fragen, ob in der Einbettung von Inhalten aus den Mediatheken öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in das Online-Angebot eines privaten Veranstalters eine urheberrechtlich zustimmungspflichtige Nutzungshandlung liegt. Nur in einem solchen Falle müsste eine ausdrückliche Erlaubnis der öffentlich-rechtlichen Anstalten eingeholt werden, soweit nicht gegebenenfalls eine andere rechtfertigende Begrenzung oder Ausnahme zu den urheberrechtlichen Tatbeständen einschlägig ist, die diese Handlung ohnehin erlaubt. Zur Frage der urheberrechtlichen Einordnung der Einbindung oder Einbettung im eigenen Online-Angebot – oder in vergleichbarer Weise über eine App – von geschützten Werken Dritter, die bereits öffentlich auf einer anderen Website zugänglich sind, besteht eine umfassende Judikatur auf europäischer und nationaler Ebene, die ein ausdifferenziertes Bild zeichnet. Da diese Frage EU-rechtlich harmonisiert ist, ist die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) zur Auslegung des Rechts auf öffentliche Wiedergabe im Sinne der Urheberrechtsrichtlinie von entscheidender Bedeutung. Zudem ist im nächsten Abschnitt ergänzend auf die nationale Rezeption dieser Rechtsprechung einzugehen.

Darüber hinaus ist im Zusammenhang mit urheberrechtlichen Aspekten bei der Einbettung von Mediatheken-Inhalten in ein anderes Angebot auch an weitere urheberrechtliche bzw. leistungsschutzrechtliche Tatbestände zu denken. So könnte die Frage relevant sein, inwieweit die Mediathek eine Datenbank darstellt, die zu weiterreichenden Rechten des Da-

13 Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft, EU ABl. L 167, 22.6.2001, S. 10-19. Konsolidierte Fassung abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:02001L0029-20190606>.

14 Urheberrechtsgesetz vom 9. September 1965 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 28 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323) geändert worden ist.

tenbankherstellers führen könnte. Denn im Sinne einer richtlinienkonformen Auslegung¹⁵ der Bestimmung des § 87b UrhG entlang der Datenbank-Richtlinie¹⁶ der EU werden grundsätzlich alle Handlungen untersagt, die geeignet sind, dem Datenbankhersteller die Einkünfte zu entziehen, die es ihm ermöglichen sollen, die Kosten seiner Investition in die Datenbank zu amortisieren.¹⁷ Dieser Investitionsschutz der Leistungen im Zusammenhang mit der Erstellung, Aktualisierung und Organisation von Datenbanken genießt eigenständigen Schutz neben dem Schutz der in einer Datenbank enthaltenen Werke, die ihrerseits zum Beispiel als Schöpfung mit urheberrechtlicher Relevanz eine eigene Rechtsposition haben.

Die Frage einer Datenbankeigenschaft muss hier aber nicht geklärt werden, da von der Datenbanken-Richtlinie Investitionsinteressen geschützt werden sollen und in der Konstellation der öffentlich-rechtlichen Mediatheken, die als Telemedien dem im Medienstaatsvertrag ausgesprochenen Werbeverbot unterfallen (§ 30 (5) Nr. 1 MStV), eine Amortisierung der Investition durch einen unmittelbaren Zahlungsfluss nicht einschlägig ist. Daher kommt es im Folgenden nur auf die Frage einer eventuellen Zustimmungsbedürftigkeit in urheberrechtlicher Hinsicht bei Einsatz der Embedding-Technik an. Die in den Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten enthaltenen Inhalte sind unbestritten urheberrechtlich geschützt, unabhängig davon, ob sie als Eigenproduktionen oder als eingekaufte bzw. lizenzierte Produktionen entstanden sind und in die Mediathek einbezogen werden. Die durch den Medienstaatsvertrag vorgegebenen Beschränkungen, welche Inhalte mit welcher Verweildauer in die Mediatheken eingestellt werden dürfen (dazu insbes. § 30 (2), (5) und (7) MStV), spielen für die hier relevante urheberrechtliche Betrachtung keine Rolle, ebenso wenig, wer im Einzelfall das Urheberrecht an einem einzelnen Bestandteil der Mediathek – einer Sendung im Sinne des § 2 (2) Nr. 3 MStV¹⁸ – hat. Vielmehr ist davon auszugehen, dass in der Gesamtheit die Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten so organisiert sind, dass die dort zusammengefassten urheberrechtlich geschützten Werke nach entsprechender Klärung der Rechte verfügbar gemacht werden dürfen.

- 15 So BGH, 25.3.2010 – I ZR 47/08, GRUR 2010, 1004, 1006. Erläuternd zur Verwendung der an den §§ 15 ff. UrhG orientierten Begrifflichkeiten der Vervielfältigung, Verbreitung und öffentlichen Wiedergabe, die nicht den Begriffen der „Entnahme“ und „Weiterverwendung“ aus der Richtlinie entsprechen, aber einer entsprechenden Auslegung zugeführt werden müssen, vgl. eingehend *Kotthoff*, in: Dreyer/Kotthoff/Meckel/Hentsch (Hrsg.), *Urheberrecht*, 4. Auflage 2018, § 87b UrhG, Rn. 2 ff.
- 16 Richtlinie 96/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 1996 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken, EU ABl. L 77, 27.3.1996, S. 20-28. Konsolidierte Fassung abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:01996L0009-20190606>.
- 17 Eingehend zur Auslegung der Nutzungshandlungen aus Art. 7 der Richtlinie 96/9/EG auch in Bezug auf die Einbettung von Online-Datenbanken EuGH, 19.12.2013 – Rs. C-202/12, ECLI:EU:C:2013:850 (Innoweb), Rn. 33 ff.; sowie einordnend in den Kontext der Link- und Framing-Rechtsprechung *Thiele*, Framing und Embedded Content vor dem EuGH, MR-Int 2014, 30, 34 f.
- 18 Dazu *Dörr*, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 2 Rn. 55.

2. Die EuGH-Rechtsprechung zu Hyperlinks

Die hier zentrale und relevante Rechtsprechung des EuGH zur Frage der Zulässigkeit von Hyperlinks und vergleichbaren Verweisen zwischen unterschiedlichen Angeboten im Internet knüpft an die Frage des Umfangs der Ausschließlichkeitsrechte der Urheber von Werken an. Zu diesen ausschließlichen Rechten, die dem Urheber nach Art. 2 ff. Urheberrechts-Richtlinie zustehen, gehört neben dem Recht auf die Anfertigung von Kopien eines Werks („Vervielfältigung“) auch die im Online-Kontext besonders relevante öffentliche Wiedergabe, auch in Form der öffentlichen Zugänglichmachung.

a) Die begriffliche Einordnung beim EuGH

Bevor der EuGH sich mit den von ihm sogenannten Erscheinungsformen des Framing und Embedding in seiner Rechtsprechung zur Urheberrechts-Richtlinie beschäftigte, ging es in den ersten relevanten Urteilen um das Setzen von Hyperlinks im Allgemeinen, woraus sich dann die differenzierte Rechtsprechung ableitete.¹⁹ Dabei ist darauf hinzuweisen, dass trotz der in manchen Urteilen vorgenommenen Erörterung der technischen Grundlagen bzw. der Funktionsweise des Hyperlinks im konkreten Fall als Bestandteil der Frage der Zulässigkeit dieser Handlung die wesentlichen Argumente, die der EuGH in der Interpretation des Ausschließlichkeitsrechts aus Art. 3 Urheberrechts-Richtlinie entwickelt hat, von der tatsächlichen Ausgestaltung unabhängig sind, soweit es sich dem Kern nach um eine Verlinkung handelt, die sich dadurch auszeichnet, dass der Verweis – anders als bei Re-Uploads – vom (Fort-)Bestand der Originalquelle abhängig ist.

So spricht der EuGH im jüngsten für den vorliegenden Kontext besonders relevanten Urteil „VG Bild-Kunst“ – anders als die Ausführungen des Generalanwalts – weiterhin davon, dass es bei der Vorlagefrage um die „Einbettung in die Website eines Dritten im Wege der Framing-Technik von urheberrechtlich geschützten und der Öffentlichkeit mit Erlaubnis des Inhabers des Urheberrechts auf einer anderen Website frei zugänglich gemachten Werken“ geht.²⁰ Weiter führt er aus,

„dass die Framing-Technik, die darin besteht, dass eine Internetseite eines Webauftritts in mehrere Rahmen unterteilt und in einem dieser Rahmen mittels eines anklickbaren Links oder eines eingebetteten Internetlinks (Inline Linking) ein einer anderen Website entstammender Bestandteil angezeigt wird, damit den Nutzern dieses Webauftritts die ursprüngliche Umgebung dieses Bestandteils verborgen bleibt, eine öffentliche Wiedergabe [...] darstellt, da diese Technik bewirkt, dass der angezeigte Gegenstand sämtlichen potenziellen Nutzern der betreffenden Website zugänglich gemacht wird“

und verweist dabei auf das Grundsatzurteil zum Setzen von Hyperlinks, das zugleich die Zulässigkeit solcher Verlinkungen feststellte.²¹

19 Vgl. eingehend auch *Jahn/Palzer*, Embedded Content und das Recht der öffentlichen Wiedergabe – Svensson ist die (neue) Realität!, K&R 2015, 1, 1 ff.; *Appl/Bauer*, Hyperlinking und Embedded Content im Lichte der EuGH-Rsp, MR 2015, 151, 151 ff.

20 EuGH, 9.3.2021 – Rs. C-392/19, ECLI:EU:C:2021:181 (VG Bild-Kunst), Rn. 19.

21 EuGH, 13.2.2014 – Rs. C-466/12, ECLI:EU:C:2014:76 (Svensson), Rn. 20, 22 und 23.

GA *Szpunar* hatte hingegen in seinen Schlussanträgen zu dieser Rechtssache eine Einleitung vorangestellt, in der er unterschiedliche Formen des Linking unterscheidet und jeweils eine kurze Erläuterung anführt.²² Dies hielt er für nötig, weil er einen Vorschlag unterbreitete, wonach bei der Bewertung der Nutzungshandlung eine Unterscheidung zu fällen sei zwischen „anklickbaren links“ und „automatischen links“, die zur Wiedergabe des eingebetteten Inhalts führen. Wie erwähnt, hat der Gerichtshof diesen Ansatz nicht aufgegriffen²³ und hat auch in diesem Urteil die Einordnung entlang der ihm entwickelten Kriterien für das Vorliegen einer öffentlichen Wiedergabe vorgenommen.

b) Die Merkmale einer „öffentlichen Wiedergabe“

Der EuGH hat diese Kriterien, nach denen eine öffentliche Wiedergabe anzunehmen ist, in seiner Judikatur ausdifferenzieren müssen, weil die Vorschrift des Art. 3 Urheberrechts-Richtlinie keine weiteren Erläuterungen zu den Tatbestandsmerkmalen enthält. Voraussetzung für die Anwendung der Ausschließlichkeitsrechte ist der urheberrechtliche Schutz als Werk, der bei audiovisuellen (Medien-)Inhalten, wie sie typischerweise auf Online-Angeboten von Rundfunkveranstaltern zu finden sind, unbestritten ist. Entscheidend ist aber, ob eines der Ausschließlichkeitsrechte beim Verlinken greift, wobei für den EuGH naheliegend nur die öffentliche Wiedergabe in Betracht zu ziehen war. Eine Vervielfältigung im Sinne von Art. 2 Urheberrechts-Richtlinie (national geregelt in § 16 UrhG) durch die Verlinkung betrachtete der Gerichtshof bereits aufgrund der technischen Funktionalität eines Links als fernliegend, weil lediglich eine elektronische Verknüpfung der den Link enthaltenden Datei mit einer anderen in das Internet eingestellten Datei erfolgt, eine Vervielfältigung also höchstens durch den Nutzer (etwa im Arbeitsspeicher seines Endgeräts), nicht aber durch den Linksetzer stattfinden könnte.

Ausgangspunkt der unterschiedlichen Vorlageverfahren, in deren Beantwortung der EuGH die Kriterien zur Anwendung des Art. 3 Urheberrechts-Richtlinie (national geregelt in § 19a, § 15 (2) UrhG) klarstellen konnte, ist die Frage, ob eine urheberrechtlich relevante Nutzungshandlung in Form einer öffentlichen Wiedergabe vorliegt, wenn durch einen Hyperlink auf ein Werk verwiesen wird, das an anderer Stelle bereits öffentlich zugänglich ist. Eine solche liegt dann nicht vor, wenn durch den Verlinkenden weder eine eigene Bereitstellung des Werkes noch eine eigene Übermittlung an Dritte erfolgt. Das ist wiederum der Fall, wenn es an den kumulativen zwei Voraussetzungen fehlt, wie sie vom Gerichtshof für Art. 3 konturiert worden sind: es muss eine Wiedergabehandlung geben und diese muss eine „öffentliche“ Wiedergabe sein.²⁴

- 22 EuGH, 9.3.2021 – Rs. C-392/19, ECLI:EU:C:2021:181 (VG Bild-Kunst), GA *Szpunar*, Rn. 6 ff., für Verknüpfungen zu Einzeldateien wie Bild- oder Videoinhalte ab Rn. 9. Dabei verwendet er auch den Begriff des Embedding (auch in der deutschen Sprachfassung) für die Handlung der „Einbettung [...] externer Ressourcen in eine Website“.
- 23 Dieser würde im Übrigen bei der Bewertung der Einbettung in dem hier vorgestellten Sinne aufgrund der technischen Gestaltung mit einer Play-Klick-Funktion auch nach der Ansicht des GA ohnehin in die eindeutig urheberrechtlich neutrale Kategorie fallen.
- 24 Überblick bei *Dreyer*, in: *Dreyer/Kotthoff/Meckel/Hentsch* (Hrsg.), *Urheberrecht*, 4. Auflage 2018, § 15 UrhG, Rn. 71 ff.

Während die erste Tatbestandsvoraussetzung des Ermöglichens des Zugangs zu geschützten Werken regelmäßig einfach zu beantworten ist, hat der EuGH zur Feststellung der Öffentlichkeit zwei mögliche Erscheinungsformen festgelegt. Entweder verwendet der Wiedergeber ein anderes technisches Verfahren als dasjenige, mit dem das Werk zunächst zugänglich gemacht worden ist, oder er eröffnet das Werk einem „neuen“ Publikum. Dieses neue Publikum ist danach ein „Publikum, an das die Inhaber des Urheberrechts nicht bereits gedacht hatten, als sie die ursprüngliche öffentliche Wiedergabe erlaubten“.²⁵ Diese Einordnung wiederum hänge von einer individuellen Beurteilung im jeweiligen Fall ab, dabei seien „eine Reihe weiterer Kriterien zu berücksichtigen, die unselbständig und miteinander verflochten sind“.²⁶ Während auf die Einzelheiten der dazu ergangenen Rechtsprechung unten eingegangen wird, soll bereits hier darauf hingewiesen werden, dass sich bestimmte Fallgruppen in der Rechtsprechung entwickelt haben, bei denen es aus Sicht des Gerichtshofs eindeutig an einem „neuen“ Publikum fehlt und damit keine Öffentlichkeit der Wiedergabe im Sinne der Vorschrift vorliegt. Dazu zählt die Verwendung des Framing bzw. einer Einbettung von geschützten Werken, die bereits andernorts im Internet frei verfügbar sind.²⁷

c) Die Begründung zur Einordnung des Hyperlinking als nicht zustimmungsbedürftige Nutzungshandlung

aa) Die Kontrollmöglichkeit des Urhebers

Begründet wird diese Einschätzung vom EuGH mit dem Argument, dass durch die Verlinkung qualitativ kein neues Publikum erreicht wird und die Gefahr rechtswidriger Nutzungen eines vom Berechtigten selbst im Internet öffentlich bereitgehaltenen Werkes lediglich insofern erhöht wird, als dadurch einer möglicherweise größeren Zahl von Nutzern der Zugang zum Werk eröffnet wird, wenn diese Nutzer das Werk nicht auch auf der Ursprungsseite entdeckt hätten. Diese Einschätzung ist nicht nur nachvollziehbar, sondern auch bedeutsam, da es grundsätzlich bei den ausschließlichen Rechten aus der Urheberrechts-Richtlinie aus Sicht des EuGH um einen hohen Schutz der Urheber geht²⁸ und eine Abwägung mit deren Interessen im konkreten Zusammenhang dennoch zur Zulässigkeit der „zusätzlichen“ Verlinkung führt, weil es der Urheber ist, der über die ursprüngliche Zugänglichmachung entschieden hat und die Kontrolle über diese Entscheidung beibehält. Anders als bei der Anfertigung einer Vervielfältigung bleibt es beim Hyperlink dabei, dass derjenige, der das Werk ins Internet gestellt hat, weiterhin allein darüber entscheidet, ob es

25 EuGH, 9.3.2021 – Rs. C-392/19, ECLI:EU:C:2021:181 (VG Bild-Kunst), Rn. 32.

26 EuGH, 9.3.2021 – Rs. C-392/19, ECLI:EU:C:2021:181 (VG Bild-Kunst), Rn. 34, detailliert aber bereits in Fortführung früherer Urteile EuGH, 8.9.2016 – Rs. C-160/15, ECLI:EU:C:2016:644 (GS Media), Rn. 34.

27 Durchgängige Rechtsprechung, vgl. insbes. EuGH, 13.7.2014 – Rs. C-466/12, ECLI:EU:C:2014:76 (Svensson), Rn. 24 ff. oder EuGH, 9.3.2021 – Rs. C-392/19, ECLI:EU:C:2021:181 (VG Bild-Kunst), Rn. 36.

28 Vgl. z.B. EuGH, 7.8.2018 – Rs. C-161/17, ECLI:EU:C:2018:634 (Renckhoff), Rn. 18.

der Öffentlichkeit zugänglich bleibt,²⁹ da er durch Entnahme aus der Ursprungsquelle auch die dorthin laufenden Hyperlinks leerlaufen lassen kann. Insbesondere ist diese einschränkende Interpretation der Ausschließlichkeitsrechte der Urheber im Internetkontext aber wegen der konstitutiven Bedeutung von Hyperlinks als Bausteine eines funktionierenden Internets geboten.³⁰

Voraussetzung für dieses Verständnis des Ausschließlichkeitsrechts im Falle der Verlinkung ist, dass das Werk an der Ursprungsquelle mit Zustimmung des Urhebers frei im Internet zugänglich (gemacht worden) ist.³¹ Damit liegt es – wie von der Vorschrift des Art. 3 Urheberrechts-Richtlinie vorgesehen – im Entscheidungs- und Kontrollbereich des Urhebers bzw. Inhabers der Verwertungsrechte, ob das Werk überhaupt öffentlich zugänglich gemacht wird und ob dies in einer Weise erfolgt, die jedem Besucher der entsprechenden Internetseite das Werk eröffnet oder ob es z.B. nur nach Zahlung etwa eines Subskriptionsbeitrags zu sehen oder hören ist. Diese Kontrollgewalt bleibt bestehen, wenn von anderer Stelle auf die Ursprungsseite verlinkt wird, weil im Falle der Entnahme des Werks auf der Ursprungsseite auch der Link leerläuft und daher keine Wiedergabe mehr erfolgen kann (anders als etwa bei einer Vervielfältigung). Daher stellt sich die Situation auch anders dar, wenn es an der Zustimmung des Urhebers (ge)fehlt (hat), denn dann führt sowohl die dortige öffentliche Zugänglichmachung als grundsätzlich auch jede andere Zuführung von Nutzern zu diesem Inhalt dazu, dass andere als die vom Urheber beabsichtigte Nutzergruppen das Werk konsumieren können, also ein „neues Publikum“ erschlossen wird und damit eine öffentliche Wiedergabe vorliegt.³²

bb) Die Differenzierung zwischen Hyperlinking und Vervielfältigungserscheinungen

Diese Einschätzung hat der EuGH durchgängig aufrecht erhalten und die oben erwähnten weiteren Kriterien herausgestellt, woran die Zustimmung des Urheberrechtsinhabers abzulesen ist. Wenn vorbehaltlos eine Zustimmung erteilt ist, dass ein geschütztes Werk auf einer Internetseite veröffentlicht wird, ist davon auszugehen, dass die Wiedergabe des Werks gegenüber sämtlichen Internetnutzern erlaubt ist.³³ Dabei ist hervorzuheben, dass der EuGH zwar jeweils unterstrichen hat, dass es der ursprünglichen und fortbestehenden Zustimmung

29 Vgl. zu diesem „Kontroll“-Aspekt EuGH, 13.7.2014 – Rs. C-466/12, ECLI:EU:C:2014:76 (Svensson); auch bereits BGH, 17.7.2003 – I ZR 259/00, BGHZ 156, 1 (Paperboy).

30 So der EuGH, 8.9.2016 – Rs. C-160/15, ECLI:EU:C:2016:644 (GS Media), Rn. 45; GA Szpunar (VG Bild-Kunst), Rn. 5: „[...] eigentliche Essenz des Web [...] Bedeutung der Hyperlinks für das Funktionieren des Web und für die Redefreiheit [...]“.

31 Vgl. EuGH, 8.9.2016 – Rs. C-160/15, ECLI:EU:C:2016:644 (GS Media), Rn. 43.

32 Für die Weiterverbreitung von Werken, die *ohne* Zustimmung des Urhebers öffentlich zugänglich gemacht wurden, gelten wiederum Sonderkriterien, die im Wesentlichen auf den Zweck der Weiterverbreitung (kommerziell oder privat) und die Kenntnis bzw. das Kennenmüssen des Weiterverbreiters abstellen, vgl. hierzu etwa EuGH, 8.9.2016 – Rs. C-160/15, ECLI:EU:C:2016:644 (GS Media). Diese Konstellation ist aber bei von einer Zustimmung gedeckten öffentlichen Verfügbarmachung eines Werks wie im hier interessierenden Kontext nicht relevant.

33 Siehe hierzu EuGH, 16.11.2016 – Rs. C-301/15, ECLI:EU:C:2016:878 (Soulier und Doko), Rn. 36 sowie die dort angeführte Rechtsprechung.

bedarf, er zugleich aber für diesen Fall ausnahmslos festhält, dass jede Verlinkung keine weitere zustimmungspflichtige Handlung darstellt.

Diese für Verlinkungen als Oberbegriff eindeutige Auslegung erklärt aufgrund der bei dieser Technik bestehenden faktischen Kontrollsituation den Unterschied zu anderen Fällen, bei denen eine angenommene „Generalerlaubnis“ den weiteren Verbreitungsvorgang nicht umfasst: insbesondere in der Rechtssache „Renckhoff“ hat der EuGH – ungeachtet teilweise geäußelter Kritik, weil die urheberrechtliche Verletzungshandlung im schulischen Kontext erfolgt war und weil die Kohärenz mit vorigen Urteilen bezweifelt wurde³⁴ – verdeutlicht, dass es darauf ankommt, dass die Adressierung des Publikums durch den Rechteinhaber dauerhaft effektiv bestimmt werden kann.³⁵ Dort ging es um eine Fotografie, die mit Zustimmung des Urhebers auf der Website eines Reisemagazins zu finden war. Von dort wurde sie heruntergeladen, in eine Schularbeit in reproduzierter Form eingefügt und diese dann mit der Fotografie auf der Website einer Schule erneut hochgeladen. Auch wenn sowohl die Ursprungsquelle der Fotografie als auch die Schulwebsite frei zugänglich waren, unterstrich der EuGH, dass der Urheberrechtsinhaber bei seiner Zustimmung nicht an das getrennt zu betrachtende Publikum der Schulwebsite gedacht habe, das auch zukünftig – wenn er z.B. die Lizenzierung des Bildes auf der ursprünglichen Internetseite beenden würde – aufgrund der Kopie Zugang zu dem Werk behalten würde.³⁶ Der EuGH hat in diesem Urteil deutlich gemacht, worin der Unterschied zum Verlinken besteht, bei dem keine „Entkopplung“ zwischen Werk(-Platzierung) und der Kontrollsphäre des Urhebers stattfindet. Bereits dieses Urteil hat daher zugleich bestätigt, dass die Hyperlink-Rechtsprechung gefestigt ist.³⁷

d) Framing und Embedding als Formen der Verlinkung

Diese Hyperlink-Rechtsprechung gilt zudem einheitlich für unterschiedliche Formen des Setzens von Hyperlinks, da der EuGH – anders als teilweise vor seinen Urteilen in Vorlageverfahren die nationalen Gerichte³⁸ – in seinen Entscheidungen sowohl auf Framing als auch auf Embedding eingeht, ohne die für Hyperlinking entwickelten Prinzipien zu verändern. Vielmehr werden diese Prinzipien, wonach es einer ursprünglichen Zustimmung des Urhebers zur freien Verfügbarmachung bedarf und damit zugleich alle Verlinkungen nicht zustimmungspflichtig sind, ganz selbstverständlich auf die in unterschiedlicher Gestalt technisch ausgestaltbaren Hyperlinks angewandt.³⁹

34 Kritisch dazu etwa die Anmerkung zum Urteil von *Walter*, MR-Int 2018, 85, 89 f.

35 EuGH, 7.8.2018 – Rs. C-161/17, ECLI:EU:C:2018:634 (Renckhoff).

36 EuGH, 7.8.2018 – Rs. C-161/17, ECLI:EU:C:2018:634 (Renckhoff), vgl. insbes. Rn. 21, 30, auch zu den ansonsten bestehenden Hindernissen einer effektiven Rechtsdurchsetzung.

37 Vgl. deutlich EuGH, 7.8.2018 – Rs. C-161/17, ECLI:EU:C:2018:634 (Renckhoff), vgl. insbes. Rn. 37 und 38 ff.

38 Vgl. zu dieser im Hinblick auf die Klärung durch den EuGH nur zeitweise relevanten Frage, die zu unterschiedlichen Urteilen geführt hatte, m.w.N. *Zentner*, in: Hoeren/Bensing (Hrsg.), Haftung im Internet, 2. Auflage, Kapitel 5 Der Website Betreiber, Rn. 98.

39 Vgl. zuletzt, wie oben erläutert, EuGH, 9.3.2021 – Rs. C-392/19, ECLI:EU:C:2021:181 (VG Bild-Kunst).

Bemerkenswert ist dabei, dass diese Reaktion des EuGH auch auf Vorlagen aus Deutschland durch den BGH erfolgte, wobei der BGH bereits unterinstanzliche Argumentationsansätze mit dem Versuch der Begründung einer eigenständigen öffentlichen Abrufbarmachung durch eine Einbettung von Inhalten abgelehnt hatte, aber zunächst mit seiner Vorlage klären wollte, ob nicht andere urheberrechtliche Gründe bestehen könnten, die für eine gesonderte Zustimmung beim Setzen von Hyperlinks sprechen.⁴⁰ Ganz unabhängig davon, ob beim Einbetten von Inhalten bei Verwendung bestimmter Techniken eine temporäre Zwischenspeicherung beim Nutzer, der den Hyperlink aufruft, erfolgen könne,⁴¹ bleibe es, so der EuGH, bei der zustimmungsfreien Möglichkeit, solche Einbindungen vorzunehmen und zwar ohne dass es einer Unterscheidung zwischen Embedding oder Framing bedürfe. Diese Antwort an den BGH erfolgte nicht durch Urteil, sondern im Beschlusswege, weil bereits vorher die Vorlagefrage durch ein anderes Urteil zweifelsfrei beantwortet worden sei,⁴² namentlich, dass es bei der Einbettung an einem neuen Publikum und damit einer urheberrechtlich relevanten Nutzungshandlung fehle. Damit unterstrich der EuGH nochmals, dass es ohne Belang sei, ob das Werk auf der einbettenden Seite in einer Art und Weise erscheine, die den Eindruck vermittele, dass es von der Website aus gezeigt wird, auf der es eingebettet ist, obwohl es einer anderen Website entstammt.⁴³ Der BGH griff dies schließlich in seinem Folgeurteil entsprechend auf, wobei aufgrund der Sachverhaltsfeststellung die Besonderheit bestand, dass es im Streitfall, was vom vorlegenden nationalen Gericht zu beurteilen war, um ein *ohne* Zustimmung des Urhebers ins Internet gestelltes Filmwerk ging, daher im Ergebnis eine Urheberrechtsverletzung vorlag.⁴⁴ Es kommt bei der urheberrechtlichen Bewertung also nur auf die oben erwähnte Frage der Rechtmäßigkeit der Wiedergabe an der Ursprungsquelle an, nicht jedoch auf die Art der Einbindung des Inhalts auf der verlinkenden Internetseite oder Applikation.

e) Die Verwendung technischer Schutzmaßnahmen

Die Zulässigkeit der Einbettung fremder Inhalte ist im Hinblick auf den Schutz des Urhebers auch deshalb unproblematisch, weil dieser die Möglichkeit hat, selbst darüber zu entscheiden, einen Inhalt nicht frei verfügbar und damit auch eine zulässige Verlinkung unmöglich zu machen. Neben der Möglichkeit, den Zugang zu einem Werk auf einer Internetseite zu limitieren, indem z.B. eine "paywall" vorgeschaltet wird, die deutlich zum Ausdruck bringt, dass auch ein berechtigter (= zahlender) Nutzer nicht Dritten einen unbegrenzten (kostenlosen) Zugang zu diesem Werk verschaffen darf, indem es an anderer Stelle unter Umgehung der "paywall" zugänglich gemacht wird, ist insbesondere die in der Urheberrechts-Richtlinie als Begrenzung der Zugangsmöglichkeit vorgesehene Einsetzung sog. technischer Schutzmaßnahmen nach Art. 6 (bzw. § 95a UrhG) von Relevanz.

40 BGH, 16.5.2013 – I ZR 46/12, ZUM 2013, 662 (Realität I).

41 Vgl. hierzu für eine bestimmte html-Lösung damals *Jahn/Palzer*, K&R 2015, 1, 1.

42 EuGH, 13.7.2014 – Rs. C-466/12, ECLI:EU:C:2014:76 (Svensson), dort insbes. Rn. 29 f.

43 EuGH, 21.10.2013 – Rs. C-348/13, ECLI:EU:C:2014:2315 (BestWater International), Rn. 17 f.

44 BGH, 9.7.2015 – I ZR 46/12, ZUM 2016, 365 (Realität II).

Nach Art. 6 Abs. 3 Urheberrechts-Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „technische Maßnahmen“ alle Technologien, Vorrichtungen oder Bestandteile, die im normalen Betrieb dazu bestimmt sind, Werke oder sonstige Schutzgegenstände betreffende Handlungen zu verhindern oder einzuschränken, die nicht von der Person genehmigt worden sind, die Inhaber der Urheberrechte ist. Technische Maßnahmen sind als „wirksam“ anzusehen, soweit die Nutzung eines geschützten Werks oder eines sonstigen Schutzgegenstands von den Rechteinhabern durch eine Zugangskontrolle oder einen Schutzmechanismus wie Verschlüsselung, Verzerrung oder sonstige Umwandlung des Werks oder sonstigen Schutzgegenstands oder einen Mechanismus zur Kontrolle der Vervielfältigung, die die Erreichung des Schutzziels sicherstellen, unter Kontrolle gehalten wird. Unabhängig davon, ob eine Maßnahme diese Kriterien erfüllt, liegt die Motivation des Einsatzes solcher Maßnahmen darin, den Willen zum Ausdruck zu bringen, dass nicht eine vollständig freie Verfügbarkeit vorliegen soll, sondern ein bestimmter vorgesehener Weg gegangen werden muss, um Zugang zu erhalten. Hierzu können etwa Registrierungsschranken oder Session-IDs gehören, aber auch andere Maßnahmen, die das Deep-Linking verhindern, ohne notwendigerweise die öffentliche Abrufbarkeit des Inhalts ansonsten zu verhindern.⁴⁵

Hervorzuheben ist jedoch, dass der EuGH im jüngsten relevanten Urteil in grundsätzlicher Weise geklärt hat, dass zur Herstellung von Rechtssicherheit und der Aufrechterhaltung der von ihm durch die frühere Rechtsprechung unterstrichenen Balance zwischen den Interessen der unterschiedlichen Akteure (dem Urheber sowie den Nutzern einschließlich des Hyperlink-Setzenden zugunsten der Nutzer) die möglichen „Schutzmechanismen“, denen sich der Urheber bzw. von ihm Beauftragte bedienen dürfen, limitiert sind.⁴⁶ Danach sind – auch beim Embedding – zwar die Ausnahmen zum Ergreifen technischer Schutzmaßnahmen zu beachten, die in der Hyperlink-Rechtsprechung entwickelt wurden,⁴⁷ weil es nicht zu einer Regel über die Erschöpfung des Rechts der Wiedergabe im Online-Bereich kommen dürfe. Aber es ist dem Urheberrechtseinhaber nicht gestattet, seine Erlaubnis auf andere Weise als durch die genannten wirksamen technischen Maßnahmen zu beschränken.⁴⁸ Das sei erforderlich, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Internets zu gewährleisten, denn ohne solche in der Richtlinie definierten Maßnahmen könnte es sich als schwierig erweisen, für einen den Hyperlink setzenden Nutzer zu überprüfen, ob sich der Rechteinhaber der Einbettung seiner Werke wirklich widersetzen wollte. In der Folge verlangte auch der BGH, der die Entscheidung des EuGH auch in diesem Verfahren durch Vorlage veranlasst hatte, das Ergreifen der „geeigneten technischen Maßnahmen, die von einem die übliche Sorgfalt beachtenden Wirtschaftsteilnehmer in seiner Situation

45 BGH, 29.4.2010 – I ZR 39/08, NJW 2011, 769 (Session ID); EuGH, 13.7.2014 – Rs. C-466/12, ECLI:EU:C:2014:76 (Svensson).

46 Vgl. EuGH, 9.3.2021 – Rs. C-392/19, ECLI:EU:C:2021:181 (VG Bild-Kunst).

47 EuGH, 9.3.2021 – Rs. C-392/19, ECLI:EU:C:2021:181 (VG Bild-Kunst). Dazu eingehend *Grünberger*, *Medienspezifische Zugangsregeln im Internet: Framing/Embedding*, ZUM 2021, 395, 395 ff.

48 EuGH, 9.3.2021 – Rs. C-392/19, ECLI:EU:C:2021:181 (VG Bild-Kunst), Rn. 46. Vgl. zu der Einordnung dieser Maßgabe eingehend *Wulf/Bardenheuer*, *Framing bei technisch geschützten Werken* nur mit Erlaubnis des Urhebers, K&R 2021, 303, 304 f.

erwartet werden können, um Urheberrechtsverletzungen [...] glaubwürdig und wirksam zu bekämpfen“.⁴⁹

Der Urheber behält also wie bereits unterstrichen die Kontrolle über die Verfügbarkeit, aber in einem weiteren Schritt hat der EuGH diese Position insoweit zugunsten derer, die auf frei verfügbare Werke verlinken wollen, eingeengt, dass der Wille der „Nicht-Verfügbarkeit“ zwingend durch die Verwendung von Maßnahmen erfolgen muss, die eindeutig sind und die Kriterien des Art. 6 Abs. 3 Urheberrechts-Richtlinie erfüllen. Andernfalls dürfen Dritte eine Verlinkung auch in Form der Einbettung vornehmen, weil die Verlinkenden bzw. Einbettenden auf diese gesetzlich angelegte Vorgehensweise vertrauen dürfen.

IV. Wettbewerbsrechtliche Aspekte

Das Embedding von Mediatheken-Inhalten eines anderen Anbieters ist auch unter dem Blickwinkel des Wettbewerbsrechts zu betrachten, um zu ermitteln, ob eine solche Handlung eines privaten Anbieters bezüglich Inhalten einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt problematisch ist. Dabei ist zunächst daran zu denken, ob durch ein derartiges Zusammenwirken bzw. eine darüber hinausgehende Kooperation zwischen Akteuren auf dem Markt der Wettbewerb in unangemessener Weise beeinträchtigt würde. Die Verhinderung unzulässiger Wettbewerbsbeschränkungen, Behinderungen oder Verfälschungen sollen insbesondere durch das Lauterkeitsrecht und Kartellrecht auf nationaler und EU-Ebene bzw. das Beihilferecht auf EU-Ebene sichergestellt werden. Da aber nur in unzulässiger Weise wirkende Wettbewerbsbeschränkungen verhindert werden sollen, ist nicht jede Form der Kooperation zwischen voneinander getrennten Unternehmen, auch wenn diese miteinander auf dem gleichen Markt konkurrieren sollten, untersagt, ebenso wenig wie jede Beihilfe, sollte die Einordnung als solche überhaupt in Betracht kommen. Vielmehr kommt es auf die konkrete Konstellation an, ob sich die Handlung als beschränkend bzw. ungerechtfertigt darstellt.

1. Unlautere Geschäftspraktiken

a) Die Elemente der „geschäftlichen Handlung“ und des Mitbewerberverhältnisses

Vorausgesetzt in der Verlinkung zu Inhalten anderer Rundfunkanbieter durch einen privaten Rundfunkanbieter wird überhaupt eine wettbewerbsrechtlich relevante Handlung gesehen, ist zu fragen, ob darin eine unlautere Geschäftspraktik im Verhältnis zwischen zwei miteinander eventuell konkurrierenden Anbietern von audiovisuellen Inhalten liegen könnte. Einschlägig ist daher das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG),⁵⁰ das neben eigenen Regulierungsgegenständen auch der Umsetzung der Vorgaben aus der Richtlinie über

49 BGH, 2.6.2022 – I ZR 140/15, BGHZ 234, 56 (YouTube II).

50 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2010 (BGBl. I S. 254), das zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149) geändert worden ist.

unlautere Geschäftspraktiken (UGP-Richtlinie)⁵¹ und der Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung⁵² dient.⁵³ Kernelement der Bestimmungen der genannten Rechtsakte, insbesondere von aus ihnen abzuleitenden Beschränkungen und Verboten, ist die „geschäftliche Handlung“. Darunter fällt jedes Verhalten einer Person zugunsten des eigenen oder eines fremden Unternehmens vor, bei oder nach einem Geschäftsabschluss, das mit der Förderung des Absatzes oder des Bezugs von Waren oder Dienstleistungen oder mit dem Abschluss oder der Durchführung eines Vertrages über Waren oder Dienstleistungen objektiv zusammenhängt (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 UWG). Unabhängig von der Frage, ob mit einem konkreten Inhalt im audiovisuellen Plattformangebot Umsätze etwa durch das Schalten von Werbung generiert werden, öffnet diese sehr weite Definition des relevanten Verhaltens den Anwendungsbereich auch für das Anbieten einer Mediathek oder audiovisuellen Plattform als solche, ebenso wie das Einbetten von Inhalten dritter Anbieter, da zumindest nicht ausgeschlossen ist, dass diese Einbettung und Erweiterung des unmittelbar zugänglichen Angebots die Plattform für Nutzer attraktiver machen kann, diese enger an das Monetarisierungssystem gebunden werden und damit schließlich der Absatz mindestens mittelbar gefördert werden kann.⁵⁴

Neben dem Tatbestandsmerkmal der geschäftlichen Handlung ist aber weitergehend für bestimmte Vorschriften des UWG ein spezifisches Mitbewerberverhältnis Voraussetzung.⁵⁵ Dies gilt auch für die Vorschrift zum Schutz von Mitbewerbern nach § 4 UWG. Ein solches Mitbewerberverhältnis ist anzunehmen, wenn beide infrage stehenden Parteien gleichartige Waren oder Dienstleistungen innerhalb desselben Endverbraucherkreises abzusetzen versuchen und daher das Wettbewerbsverhalten der einen die andere Partei beeinträchtigen, d.h. im Absatz behindern oder stören könnte. Fraglich ist jedoch, ob das Vorhalten einer Mediathek einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt als eine solche geschäftliche Handlung qualifiziert werden kann. Zwar ist anerkannt, dass auch die öffentliche Hand und insbesondere Anstalten des öffentlichen Rechts im Rahmen ihrer Tätigkeit solche geschäftli-

- 51 Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken), EU ABl. L 149 vom 11.6.2005, S. 22-39. Konsolidierte Fassung abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:02005L0029-20220528>.
- 52 Richtlinie 2006/114/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über irreführende und vergleichende Werbung, EU ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 21-27, kodifizierte Fassung abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A32006L0114>.
- 53 Vgl. hierzu und zum Folgenden ausführlich bereits *Ott*, Urheber- und wettbewerbsrechtliche Probleme von Linking und Framing, Recht und neue Medien Band 6, 2003, S. 422 ff.
- 54 Das Setzen eines Hyperlinks kann bereits an sich eine geschäftliche Handlung darstellen, vgl. BGH, 18.6.2015 – I ZR 74/14, BGHZ 206, 103-111, Rn. 15. Insgesamt zur lauterkeitsrechtlichen Haftung für Hyperlinks auch *Ohly*, Die lauterkeitsrechtliche Haftung für Hyperlinks, NJW 2016, 1417 ff.
- 55 Zur Einordnung und weiten Auslegung des Begriffs des Mitbewerberverhältnisses *Dreher/Kulka*, in: *Dreher/Kulka* (Hrsg.), Wettbewerbs- und Kartellrecht, 12. Aufl. 2023, Rn. 145 ff., 440 ff.

chen Handlungen vornehmen können, wenn sie zumindest auch erwerbswirtschaftliche Zwecke verfolgen.⁵⁶ Ebenso hat der BGH entschieden, dass auch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten unlauter im Sinne des UWG handeln können.⁵⁷ Jedoch ist bislang nicht abschließend geklärt, ob speziell die Telemedienangebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als geschäftliche Handlung qualifiziert werden können.⁵⁸ Da die Telemedienangebote werbefrei sind, was dem Gebot aus § 30 (5) MStV entspricht, könnte eine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit bereits deshalb verneint werden, weil sie ausschließlich aus dem Beitragsaufkommen finanziert werden (müssen).⁵⁹ Eine Attraktivitätssteigerung der Mediathek selbst oder des Gesamtangebots durch das Telemedienangebot wirkt sich wiederum nicht auf die Rundfunkbeiträge und damit auch nicht „absatz“fördernd aus, weil die Zahlungspflicht aufseiten der Beitragszahler nicht an das Vorhalten oder Nutzen bestimmter Leistungen bzw. Angebote durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gebunden ist.

Zur Bejahung des Kriteriums einer geschäftlichen Handlung im Zusammenhang mit einem Telemedienangebot einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt kommt man nur dann, wenn es als ausreichend angesehen wird, dass das Telemedienangebot für die mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten um die Aufmerksamkeit der Nutzer – in diesem Fall derjenigen im Internet – konkurrierenden privaten Medienanbieter ökonomische Auswirkungen hat. Diese können darin liegen, dass der Erfolg bei der Aufmerksamkeit der Nutzer sich auch auf die Attraktivität für Werbekunden und damit auf den Absatz bei den privaten Anbietern auswirken kann. Jedoch ist bei einem solchen Ansatz problematisch, dass bereits in der Eigenschaft eines Mitbewerbers zugleich die geschäftliche Handlung als gegeben angesehen wird, was dogmatisch fragwürdig ist, weil die geschäftliche Handlung sich auf das ursprünglich infrage stehende Unternehmen, hier die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt, beziehen muss.⁶⁰

56 BGH, 26.9.2024 – I ZR 142/23, GRUR 2024, 1739 (Jobbörse); BGH, 13.7.2023 – I ZR 152/21, NJW 2023, 3361 (muenchen.de); BGH, 12.3.2020 – I ZR 126/18, BGHZ 225, 59 (WarnWetter-App), Tz. 49; BGH, 13.12.2018 – I ZR 165/17, GRUR 2019, 741 (Durchleitungssystem).

57 BGH, 26.1.2017 – I ZR 207/14, K&R 2017, 258 (ARD-Buffer).

58 In seinem Urteil v. 30.4.2015 – I ZR 13/14, BGHZ 205, 195 (Tagesschau-App) bezog der BGH zu dieser Frage im Hinblick auf ein Telemedienangebot der ARD gerade nicht Stellung. Vgl. dazu auch die Ausführungen in OLG München, 25.3.2021 – 29 U 3620/20, <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-GRURRS-B-2021-N-47411?hl=true>, wobei auch in diesem Urteil keine endgültige Feststellung zur Frage getroffen wird, weil die Klage an anderen Voraussetzungen scheiterte.

59 Eingehend hierzu und zum Folgenden, im Ergebnis die Anwendbarkeit des UWG eher kritisch betrachtend, *Schmidt-Mücke*, In der ZDF-Mediathek und nicht in Hollywood – Lauterkeitsrechtliche Bewertung der Telemedienangebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, GRUR 2024, 95, 96 ff.

60 So *Schmidt-Mücke*, GRUR 2024, 95, 97 f., der insoweit auch auf die Ausführungen der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit beihilferechtlichen Erwägungen in der Beihilfe-Entscheidung zu Deutschland und der Rundfunkgebühr von 2007 (dazu sogleich), K(2007) 1761 endg., Rn. 189, verweist.

b) Prüfung der Unzulässigkeitstatbestände

Auch bei Annahme einer geschäftlichen Handlung im Anbieten der Mediatheken durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und eines Mitbewerberverhältnisses, liegt eine unlautere Wettbewerbshandlung nur vor, wenn einer der Unzulässigkeitstatbestände erfüllt ist. Bei der Einbettung von Inhalten Dritter kommt nach § 4 UWG einer der Nachahmungstatbestände nach Nr. 3 in Betracht, wonach entweder die Abnehmer – also die Nutzer der betreffenden Online- bzw. Medienplattform – über die „betriebliche Herkunft“ getäuscht werden müssten oder, unabhängig von einer Verwechslungsgefahr, die Wertschätzung der nachgeahmten Ware oder Dienstleistung unangemessen ausgenutzt oder beeinträchtigt werden müsste.

Bei der Verlinkung von Inhalten Dritter auf einer Website mittels einzelner Direktlinks ist bereits fraglich, inwieweit es sich um eine Nachahmung handelt, weil nicht das fremde Produkt – Mediathek – als solches nachgebildet wird, sondern in einem eigenen Produkt – Online-Plattform – als ein Element eine Einbettung von Teilen des anderen Produkts erfolgt.⁶¹ Auch bei der weiteren gesetzlich angesprochenen Variante der unmittelbaren Übernahme erfolgt die unveränderte Übernahme eines Originals typischerweise durch technische Reproduktion, womit sich diese vom Verlinken unterscheidet, bei dem dies gerade nicht der Fall ist.

Daher hat der BGH in seiner unter urheberrechtlichen Gesichtspunkten bereits oben erwähnten „Paperboy“-Entscheidung, in der es um das Zusammenstellen und Verlinken von Presseartikeln ging, entschieden, dass sich Verlinkungen nicht als wettbewerbswidrig in diesem Sinne darstellen.⁶² Der Verlinkende stelle mit seinen Inhalten vielmehr eine eigene Leistung bereit und verschleierte dabei nicht die tatsächliche Herkunft der verlinkten Inhalte, sondern erleichtere nur den Zugriff auf bereits öffentlich zugängliche Inhalte.⁶³ Das gelte auch für mit dem Embedding vergleichbare Deep-Links, die Nutzer direkt zum Einzelinhalt und nicht in den größeren Rahmen der Zielformat leiten.⁶⁴ Zwar könnte durch ein solches Vorgehen die Startseite auf der Zielwebsite umgangen werden und dadurch potentiell dort generierte Werbeeinnahmen – dies gilt nur, soweit solche Einnahmen überhaupt möglich sind – verloren gehen, was Interessen der Mitbewerber zuwiderlaufen könnte. Unlauter sei das jedoch nicht. Ein Berechtigter, der die Vorteile des Internets, die gerade auch auf der Hyperlinktechnik beruhen, für seine Angebote in Anspruch nehme, könne nicht beanstanden, wenn andere die Hyperlinktechnik zur Erschließung ihres eigenen Webangebots für die Öffentlichkeit nutzen, was bereits der Grund für die urheberrechtliche

61 Zu den unterschiedlichen Möglichkeiten für den Nachahmungstatbestand auf der „Stufenleiter“ vgl. Ohly, in: Ohly/Sosnitza, UWG, 8. Aufl. 2023, § 4 Rn. 3/47 ff.

62 BGH, 17.7.2003 – I ZR 259/00, BGHZ 156, 1 (Paperboy). Die Eindeutigkeit dieser Feststellung des BGH wird auch von Eck, in: Gloy/Loschelder/Danckwerts (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbsrechts, 5. Aufl. 2019, § 51 Rn. 192, hervorgehoben.

63 BGH, 17.7.2003 – I ZR 259/00, BGHZ 156, 1 (Paperboy) unter III. 4).

64 Dazu auch Eck, in: Gloy/Loschelder/Danckwerts, Handbuch des Wettbewerbsrechts, 5. Aufl. 2019, § 51 Rn. 192.

Zulässigkeit ist.⁶⁵ Den Nutzern werde ein eigenständiger Mehrwert durch die Zusammenstellung und gemeinsame Erschließung von Informationsquellen geboten. Zugleich würden die Nutzer damit weder irregeführt noch werde der gute Ruf der verlinkten Rechteinhaber ausgebeutet, da der die Inhalte ursprünglich einstellende Anbieter ebenso wie der verständige Nutzer aufgrund der Funktionsweise des Internets offen erkennbar verlinkte Inhalte nicht fälschlicherweise als solche des Verlinkenden zuordne.⁶⁶

Entscheidend ist also einerseits die Erkennbarkeit der Verlinkung bzw. Einbettung, also die Angabe der „eigentlichen“ Herkunft des Inhalts, was in der hier vorliegenden Fallkonstellation etwa durch die Übernahme von Senderlogos bzw. die Angabe der Quelle erfolgt.⁶⁷ Wiederum im Gleichlauf zu den urheberrechtlichen Erwägungen hatte der BGH in der „Paperboy“-Entscheidung hinsichtlich der Lauterkeit der Verlinkung darauf hingewiesen, dass der Berechtigte (also der Anbieter der Ziel-Verknüpfung) die Möglichkeit zum Einsatz technischer Schutzmaßnahmen hat, um die Verlinkung zu verhindern, oder eben sein Angebot so gestalten kann, dass auf der „tieferen“ URL (dem Deep-Link) die Generierung der relevanten Werbeeinnahmen erzielt wird (wiederum soweit solche Werbeeinnahmen überhaupt möglich bzw. zulässig sind).⁶⁸ Zwar waren in den genannten relevanten Entscheidungen zum Framing bzw. Embedding Vorschriften des UWG bzw. der UGP-Richtlinie nicht streitgegenständlich, aber ebenso wie das urheberrechtliche Gleichlaufen der unterschiedlichen Verlinkungskonstellationen ist eine Gleichbehandlung auch bezüglich des Lauterkeitsrechts anzunehmen, wenn es zu einer höchstrichterlichen Entscheidung dieser Frage käme. Dabei ist die Ausgestaltung der Verlinkung bzw. des Embedding insofern entscheidend, als im Einzelfall zu zeigen ist, dass diese nicht zu einer Herkunftstäuschung führen kann.⁶⁹ Soweit darauf z.B. durch die oben genannte entsprechend deutliche Quellenangabe geachtet wird, spricht dies auch gegen die Einschlägigkeit der Irreführungstatbestände

65 Zum Verhältnis zwischen Urheber- und Lauterkeitsrecht, die zwar bei Ansprüchen in Konkurrenz stehen, aber bei denen zugleich Wertungswidersprüche zwischen den beiden vermieden werden müssen, vgl. *Ohly*, in: *Ohly/Sosnitza*, UWG, 8. Aufl. 2023, § 4 Rn. 3/17, der auch darauf hinweist, dass die unionsrechtliche Harmonisierung des Urheberrechts in diesem Falle nicht durch weitergehende Ansprüche aus dem UWG unterlaufen werden dürfe.

66 Es kommt auf die Perspektive des „angemessen aufmerksamen und informierten Durchschnittsverbrauchers“ an, *Ohly*, in: *Ohly/Sosnitza*, UWG, 8. Aufl. 2023, § 4 Rn. 3/15; vgl. ferner *Eck*, in: *Gloy/Loschelder/Danckwerts* (Hrsg.), *Handbuch des Wettbewerbsrechts*, 5. Aufl. 2019, § 51 Rn. 193.

67 Dabei ist aber zu beachten, dass für die urheberrechtliche Zulässigkeit der EuGH, 13.7.2014 – Rs. C-466/12, ECLI:EU:C:2014:76 (Svensson), Rn. 29 f., ausdrücklich festgehalten hat, dass der mögliche Eindruck beim Internetnutzer, das Werk stamme nicht von einer anderen Seite, nicht entscheidend ist. Insoweit sind auch für die wettbewerbsrechtliche Prüfung keine hohen Anforderungen an die Erkennbarkeit zu stellen.

68 BGH, 17.7.2003 – I ZR 259/00, BGHZ 156, 1 (Paperboy).

69 Auch wenn das Urteil ohne Bezugnahme auf die vorangegangenen Entscheidungen des BGH erfolgte und es nicht zu einem Rechtsmittel kam, ist ein Beispiel für eine sehr spezifische Konstellation eine Entscheidung des LG Düsseldorf, bei der das unterinstanzliche Gericht eine mögliche Täuschung des Nutzers durch die vollständige Übernahme und Wiedergabe längerer Texte in sehr großer Zahl auf dem eigenen Angebot und eines lediglich „nebenher“ laufenden Bannerhinweises zur URL der Seite, von denen diese Texte übernommen wurden, angenommen hatte, vgl. LG Düsseldorf, 14.11.2018 – 12 O 69/18, K&R 2019, 205, 206 (Framing).

des § 5 UWG. Wie unten noch näher gezeigt wird, ist aus Verbrauchersicht bei einer gesetzlich vorgegebenen Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Medienanbietern, die etwa in Form des Ausbaus der Einbettung der Mediatheken-Inhalte in Online- bzw. Medienplattformen privater Medienanbieter stattfindet, die Frage, ob eine förmliche Zusammenarbeit zwischen dem Anbieter der Einbettungs-Seite und demjenigen, der die Zielseite anbietet, besteht, unerheblich für die Bewertung einer möglichen Irreführung. Auch in dieser Hinsicht würde damit nur eine noch deutlichere Klarstellung der Zulässigkeit erfolgen, die sich bereits aus der aktuellen lauterkeitsrechtlichen Bewertung ergibt.

Diese Verbindung zur medienrechtlichen Bewertung ergibt sich auch im Hinblick auf die Behinderungstatbestände des UWG, insbesondere § 4 Abs. 4 UWG. Unabhängig von der Unzulässigkeit der Werbung in den Telemedien öffentlich-rechtlicher Anbieter der Mediatheken wäre insbesondere eine Werbebehinderung, wie sie etwa zwischen konkurrierenden privaten Anbietern möglich wäre, nicht ausgeschlossen, wenn die medienrechtliche Vorgabe des Signalschutzes eingehalten wird. Eine etwaige Überblendung bestimmter Teile des Inhaltes beim Framing⁷⁰ oder der Einbettung wäre nicht mit den Bestimmungen des MStV vereinbar und daher kann eine medienrechtlich konforme Ausgestaltung des Embedding in dieser Hinsicht kein lauterkeitsrechtliches Problem aufwerfen. Soweit es bei dem Embedding in der hier relevanten Konstellation zu keinen Verstößen gegen Urheber- und Medienrecht kommt, kann auch § 3a UWG nicht einschlägig sein, der die unlautere Erlangung wirtschaftlicher Vorteile durch einen Verstoß gegen Vorschriften, die (auch) Marktverhaltensregeln darstellen, untersagt. Wie bereits dargestellt, ist das Embedding urheberrechtlich zulässig, wenn keine technischen Schutzmaßnahmen beim Zielangebot umgangen werden. Medienrechtliche Bedenken bestehen ebenfalls, wie unten dargestellt wird, nicht.

2. Beihilferechtliche Aspekte

Der Einsatz technischer Schutzmaßnahmen zur Verhinderung eines Embedding könnte sich aus Sicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aufdrängen, wenn durch das Embedding die beihilferechtliche Bewertung des Rundfunkbeitrags sich in Richtung einer möglichen Unzulässigkeit ändern würde. Wie im Folgenden kurz dargestellt wird, ist dies nicht der Fall, da die Rechtfertigung der Ausgleichszahlung in Form des Beitragsaufkommens als Gegenleistung zur Erfüllung des gesetzlich festgelegten Auftrags der Rundfunkanstalten unverändert bleibt bzw. sogar noch verstärkt wird, wenn die Verbreitung der auftragsgemäßen und entsprechend finanzierten Inhalte eine größere (potentielle) Zielmenge erreicht.

Bei der beihilferechtlichen Betrachtung geht es daher auch nicht vorrangig um die Sicht auf den privaten Anbieter, der auf seiner Online-Plattform Mediatheken öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten einbettet. Obwohl beihilferechtlich – nicht nach aktueller einfachgesetzlicher Rechtslage in Deutschland – eine Förderung auch privater Anbieter aus

⁷⁰ Dazu eingehend *Ott*, Urheber- und wettbewerbsrechtliche Probleme von Linking und Framing, S. 426 ff.

dem Beitragsaufkommen möglich wäre,⁷¹ liegt in einem Embedding keine Mitfinanzierung privater Angebote in dem Sinne, dass mögliche Steigerungen der Einnahmen durch die leichte Zugänglichkeit auch öffentlich-rechtlicher Mediatheken-Inhalte auf der privaten Plattform auf Investitionen der Rundfunkanstalten aus dem Beitrag zurückzuführen wären.

Bezogen auf die öffentlich-rechtlichen Anbieter selbst ist das Beihilferecht aufgrund des weit auszulegenden Begriffs der Beihilfe⁷² einschlägig, da die Finanzierung von öffentlich-rechtlichem Rundfunk bzw. „service public“-Angeboten von der Rechtsprechung auf EU-Ebene schon lange als davon erfasst anerkannt ist.⁷³ Dies ist speziell in Bezug auf das deutsche Finanzierungssystem (damals noch in Form der Rundfunkgebühr) konkret entschieden worden.⁷⁴ Zudem hat die Kommission eine umfassende Prüfung der Rundfunkgebühr vorgenommen, weshalb an dieser Stelle keine detaillierten Erläuterungen zu den Voraussetzungen nötig sind. Erwähnenswert ist jedoch im vorliegenden Kontext die Begründung für das erforderliche Beihilfemerkmale einer drohenden oder eingetretenen Wettbewerbsverfälschung, die die Kommission im Verfahren gegen Deutschland 2007 angeführt hat. Unter anderem liege deshalb in der Rundfunkgebühr eine Beihilfe vor, weil die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insbesondere im Hinblick auf „neue Medien“ mit privaten Unternehmen, die ähnliche Online-Dienste anbieten, im Wettbewerb stünden. Daher liege es auf der Hand, dass sich die auf Basis gesetzlicher Regelungen durch die Verpflichtung zur Zahlung einer Rundfunkgebühr erfolgende Finanzierung solcher Tätigkeiten auf private Geschäftsmodelle auswirken könne. Diese Auswirkung könne entweder durch den Wettbewerb von entgeltpflichtigen Diensten der privaten Sender mit kostenlosen Angeboten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erfolgen oder durch den Wettbewerb um Nutzer, die letztlich für die Werbeeinnahmen der privaten Anbieter maßgeblich seien.⁷⁵ Aus diesem Blickwinkel ist die möglicherweise problematische Auswirkung einer Beitragsfinanzierung auf konkurrierende Anbieter ein verstärkendes Argument zugunsten der Ermöglichung des Embedding, weil dies die Konkurrenz um die Aufmerksamkeit der Nutzer abmildert, da auch über das private Angebot Zugriff auf die Inhalte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gegeben wird und die Nutzer daher nicht die Plattform des privaten Unternehmens verlassen müssen. An der Einordnung des Rundfunkbeitrags als Beihilfe ändert dies aber nichts.

Beihilfen sind unzulässig, wenn es an einer Rechtfertigung fehlt. Bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bzw. von „service public“-Angeboten ist eine beihil-

71 Dazu eingehend bereits *Cole/Oster*, Zur Frage der Beteiligung privater Rundfunkveranstalter in Deutschland an einer staatlich veranlassten Finanzierung, 2017, abrufbar unter <https://hdl.handle.net/10993/63869> bzw. <https://ssrn.com/abstract=5113005>; *dies.*, Die Beteiligung privater Rundfunkveranstalter an einer staatlich veranlassten Finanzierung – Eine Untersuchung möglicher Unterstützungsmaßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit dem deutschen Rundfunkverfassungs- und EU-Beihilfenrecht, UFITA 2020, 495 ff.

72 EuGH, 8.11.2001 – Rs. C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598 (Adria-Wien Pipeline u.a.), Rn. 38; EuGH, 15.7.2004 – Rs. C-501/00, ECLI:EU:C:2004:438 (Spanien gegen Kommission), Rn. 90.

73 EuG, 22.10.2008 – verb. Rs. T-309/04, T-317/04, T-329/04 und T-336/04, Slg. 2008, II-2935 (TV2 Danmark u.a.), Rn. 159.

74 EuGH, 13.12.2007 – Rs. C-337/06, ECLI:EU:C:2007:786 (Bayerischer Rundfunk), Rn. 41.

75 Europäische Kommission, Entsch. v. 24.4.2007, K(2007) 1761 endg., Rn. 189.

ferechtliche Vereinbarkeit entweder über von der Rechtsprechung entwickelte Kriterien,⁷⁶ deren Erfüllung schon eine notifizierungspflichtige Beihilfe ausschließt, oder über Art. 106 Abs. 2 S. 1 AEUV⁷⁷ festzustellen.⁷⁸ Dazu hat die Europäische Kommission ihre Herangehensweise bei der Prüfung in der Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausführlich dargelegt.⁷⁹ Insbesondere die Prüfkriterien für die Ausgleichszahlung zugunsten von Unternehmen, die mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut worden sind, sind dort zusammengefasst.⁸⁰

Im Wesentlichen muss danach der Auftrag vom Staat genau definiert sein, wobei für den Rundfunkbereich anerkannt ist, dass dies aufgrund der Programmautonomie nicht zu detailliert erfolgen kann, der Staat hat diesen Auftrag ferner in einem Betrauungsakt zu übertragen und die Beihilfe darf – im Sinne einer Verhältnismäßigkeitsprüfung – den Wettbewerb nicht unangemessen beeinträchtigen. Zum letzten Kriterium gehört insbesondere, dass das Nettokostenprinzip Anwendung finden und ein Verbot der Überkompensierung gelten muss. Die Finanzierung, in Deutschland also der Rundfunkbeitrag, darf nur dafür der Ausgleich sein, was für die Erfüllung des von den in Deutschland dafür zuständigen Ländern vorher definierten Auftrages erforderlich ist. Zudem dürfen Wettbewerber, insbesondere private Medien, durch die Finanzierung nicht signifikant benachteiligt werden.

Das Embedding von Inhalten aus öffentlich-rechtlichen Rundfunkangeboten führt aber nicht zu einer mittelbaren oder reflexhaften Ausweitung der Beihilfe „Rundfunkbeitrag“ auf die so handelnden privaten Anbieter. Die Verlinkungsmöglichkeit besteht aus urheberrechtlichen Gründen für alle anderen Anbieter, eine Hervorhebung eines bestimmten Unternehmens im Sinne der Selektivität der Beihilfe liegt nicht vor. Vor allem handelt es sich aber nicht um eine „Finanzierung“ der Embedding-Möglichkeit. Vielmehr umfasst der gesetzlich vorgesehene Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch, Telemedienangebote werbefrei und zum kostenfreien Abruf bereitzustellen. Die Ausgleichszahlung hierfür durch den Rundfunkbeitrag umfasst nicht nur die Erstellung der Inhalte, sondern auch deren Verbreitung, die im Sinne der Grundversorgung eine möglichst weitreichende potentielle Erreichbarkeit der Bevölkerung zum Ziel haben muss. Die dafür notwendigen Kosten erhöhen oder verringern sich nicht, wenn eine urheberrechtlich zulässige potentiell-

76 Die sog. „Altmark Trans-Kriterien“, die in der namensgebenden Entscheidung des EuGH, 24.7.2003 – C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415 (Altmark Trans GmbH), entwickelt wurden. Ausf. dazu *Cole/Oster*, Zur Frage der Beteiligung privater Rundfunkveranstalter in Deutschland an einer staatlich veranlassten Finanzierung, 2017, S. 39 ff.

77 Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union EU ABl. C 202, 7.6.2016, S. 47-200.

78 Zum Ganzen in seiner Komplexität *Cole/Oster*, Zur Frage der Beteiligung privater Rundfunkveranstalter in Deutschland an einer staatlich veranlassten Finanzierung, 2017, S. 30 ff.; *dies.*, UFITA 2020, 495, 515 ff.

79 Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, EU ABl. C 257, 27.10.2009, S. 1-14.

80 Ausf. dazu *Cole*, Die Rundfunkfinanzierung auf dem Prüfstand des Europarechts, in: Dörr (Hrsg.), Medienrechtliches Kolloquium zum 75. Geburtstag von Hartmut Schiedermaier, 2011, S. 109, 118 ff.

le Erweiterung des konkreten Rezipientenkreises für die Mediatheken-Inhalte durch ein Embedding bei einem privaten Angebot erfolgt. Insoweit wird die Investition in die Verbreitung, die zulässigerweise aufgrund des Auftrags vorgenommen wird, sogar verstärkt, indem ohne zusätzlichen finanziellen Aufwand zumindest möglicherweise Rezipienten die Inhalte sehen, die anderweitig vielleicht nicht darauf gestoßen wären.

3. Kartellrechtliche Aspekte

Wenngleich das Nutzen einer urheberrechtlich zulässigen Handlung in Form des Embedding auf der Entscheidung des einbettenden Unternehmens beruht, ist zumindest kurz zu prüfen, ob durch die Handlung ein Zusammenwirken mit der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt erreicht wird, das kartellrechtlich relevant sein könnte. Dies gilt insbesondere, wenn – wie unten noch näher darzustellen ist – in Zukunft ein Kooperationsgebot auch in dieser Hinsicht im MStV verankert ist.

Sowohl unionsrechtlich durch Art. 101 AEUV als auch durch die nationalen Kartellregeln des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)⁸¹ bestehen Kartellverbote. Dabei ist im hier vorgestellten Zusammenhang vor allem die nationale Dimension entscheidend. Nach § 1 GWB sind Vereinbarungen zwischen Unternehmen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen verboten, wenn diese eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken. Die Auslegung der Begriffe im GWB folgt grundsätzlich der aus Art. 101 Abs. 1 AEUV.⁸²

Der Begriff der Vereinbarung in diesem Sinne setzt einen übereinstimmenden und erklärten Willen der Parteien voraus, sich in bestimmter Weise unternehmerisch zu verhalten, wobei eine Bindungswirkung (nicht zwingend zivilrechtlicher, aber etwa wirtschaftlicher, gesellschaftlicher oder moralischer Art) entfaltet werden muss.⁸³ Eine abgestimmte Verhaltensweise liegt demgegenüber bei jeder unmittelbaren oder mittelbaren Fühlungnahme zwischen Konkurrenten vor, die bezweckt oder bewirkt, entweder das Marktverhalten eines Wettbewerbers zu beeinflussen oder einen Konkurrenten über das eigene beschlossene oder in Erwägung gezogene Marktverhalten ins Bild zu setzen.⁸⁴ Ähnlich wie im Rahmen des UWG gilt auch im GWB, dass öffentlich-rechtliche Anstalten unter den Unternehmensbegriff fallen können, wenn sie (auch) erwerbswirtschaftlich tätig werden.⁸⁵

81 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 25 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist.

82 Dazu *Dreher/Kulka*, in: *Dreher/Kulka* (Hrsg.), *Wettbewerbs- und Kartellrecht*, 12. Aufl. 2023, Rn. 1041 ff.

83 Zum Begriff etwa EuGH, 13.7.2006 – Rs. C-74/04 P, ECLI:EU:C:2006:460 (Kommission/Volkswagen), Rn. 36 f.

84 Etwa EuGH, 8.7.1999 – Rs. C-49/92 P, ECLI:EU:C:1999:356 (Kommission/Anic Participazioni), Rn. 117; BGH, 13.7.2020 – KRB 99/19, BGHSt 65, 75 (Bierkartell), Rn. 20 ff.

85 Eingehend und m.w.N. *Dreher/Kulka*, in: *Dreher/Kulka* (Hrsg.), *Wettbewerbs- und Kartellrecht*, 12. Aufl. 2023, Rn. 779 ff.

Das gilt insbesondere auch für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten,⁸⁶ weil es dabei nicht auf eine Gewinnerzielungsabsicht ankommt. Soweit es keine förmliche Vereinbarung oder abgestimmte Verhaltensweise gibt, greift die Vorschrift nicht unmittelbar. Jedoch ist denkbar, dass bei der Ausgestaltung des Embedding Absprachen mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten getroffen werden, die zumindest eine potentiell das Markverhalten beeinflussende „Fühlungnahme“ in diesem Sinne darstellen könnten. Dies gilt vor allem, wenn das Embedding, wie im Reformstaatsvertrag vorgesehen, Teil eines zum Auftrag gehörenden Kooperationsgebots ist.

Kartellrechtlich problematisch sind solche Absprachen jedoch nur, wenn sie eine wettbewerbsbeschränkende Funktion haben. Dies wäre der Fall, wenn sie die Fähigkeit anderer Unternehmen einschränken, selbstbestimmt auf dem Markt zu agieren,⁸⁷ und zu einem anderen Verlauf des ansonsten stattfindenden (hypothetischen) Wettbewerbs führen.⁸⁸

Entscheidend ist daher, dass solche Vereinbarungen nicht im Sinne einer Exklusivvereinbarung ausgestaltet werden, sondern gleichartige Konstellationen mit vergleichbaren privaten Unternehmen gleich gehandhabt werden und nicht zum Beispiel Teil der Vereinbarung mit einem Unternehmen die Verhinderung des Embedding in der Plattform eines anderen privaten Unternehmens ist. Dies bedeutet aber nicht, dass etwa die Einrichtung technischer Schutzmaßnahmen gegen die Einbindung von Inhalten in bestimmte andere Plattformen, die zum Beispiel bekannterweise regelmäßig rechtswidrig agieren, damit verunmöglicht würde. Lediglich im Sinne einer Nichtdiskriminierung verlangt eine kartellrechtskonforme Verhaltensweise, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keine Selektion zwischen gleichen Angebotsformen vornehmen. Soweit die gesetzliche Vorgabe, wie sie sich aus der Reform des MStV ergibt, eine Vorauswahl von Anbietern, mit denen Kooperationen angestrebt werden sollen, aufgrund bestimmter Kriterien vornimmt, liegt darin eine berechnete Begrenzung und keine Diskriminierung anderer Anbieter, wenn dann unter Berücksichtigung der sonstigen wettbewerbsrechtlichen Vorgaben die Kooperationsvereinbarung nur mit diesen Anbietern getroffen wird. Ebenso unproblematisch ist es, wenn nicht jeder der berechtigten Anbieter eine Kooperation eingeht oder das Embedding nutzt, da dies Ausdruck des Selbstbestimmungspostulats jedes Marktteilnehmers ist.

86 EuGH, 30.4.1974 – Rs. C-155/73, GRUR Int. 1974, 297 (Sacchi); BGH, 14.3.1990 – KVR 4/88, BGHZ 110, 371 (Sportübertragungen).

87 EuGH, 16.12.1975 – Rs. C-40/73, NJW 1976, 470 (Suiker Unie u.a./Kommission), Rn. 174.

88 EuGH, 11.7.1985 – Rs. C-42/84, GRUR Int. 1986, 55 (Remia/Kommission), Rn. 18.

V. Medienrechtliche Bewertung von Kooperationen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten mit privaten Anbietern

1. Rahmenbedingungen unter dem aktuell geltenden Medienstaatsvertrag

a) Allgemeines

Die Zulässigkeit der Verlinkung von Inhalten aus anderen Quellen in Form des Embedding ergibt sich vorrangig aus dem Urheberrecht. Dennoch ist weitergehend danach zu fragen, ob der geltende medienrechtliche Rahmen Vorgaben dazu macht, die der oben dargestellten grundsätzlich gegebenen Zulässigkeit solcher Verlinkungslösungen, die zu einer Einbettung von Inhalten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten führen, entgegen stehen bzw. ob er eventuelle Bedingungen dazu aufstellt. Dabei ist die Betrachtung auf den MStV zunächst in der aktuell geltenden Fassung zu beschränken, weil in den konkreten Staatsverträgen bzw. Landesgesetzen zu den einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keine weitergehenden Vorschriften enthalten sind, die im Zusammenhang mit der hier relevanten Frage das Ergebnis ändern würden.

Zunächst ist festzuhalten, dass in Nachfolge medienverfassungsrechtlicher Bedingungen die Struktur des MStV dem Ansatz eines dualen Systems zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einerseits und privaten Rundfunkanbietern andererseits folgt. Jedoch handelt es sich bei diesen beiden Säulen nicht um vollkommen voneinander separierte Anbieter bzw. Angebote, die von diesen bereitgestellt werden. Vielmehr stellen zwar öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter zwei unterschiedliche, aber eben auch zwei im dualen System zusammenwirkende Säulen dar, die insgesamt zur „freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung sowie der Meinungsvielfalt“ beitragen, wie es in der Präambel zum MStV heißt.⁸⁹ Ebendort wird deshalb weitergehend davon ausgegangen, dass die im Staatsvertrag niedergelegte Ordnung die Anbieter beider Säulen in die Lage versetzen muss, „den Anforderungen des nationalen und des internationalen Wettbewerbs zu entsprechen“. Diese Formulierungen zeigen bereits ein Voneinanderabhängen und zugleich Verbundensein, wenn es um die Positionierung auf dem Markt im Sinne einer nachhaltigen Entwicklungsfähigkeit geht. Wie bereits erwähnt, entspricht dies der vom Bundesverfassungsgericht konturierten medienverfassungsrechtlichen Konstruktion des dualen Systems.⁹⁰

Demnach steht einer Kooperation von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern von Verfassung wegen nichts entgegen, solange die Erfüllung des Grundversorgungs- bzw. Funktionsauftrages der öffentlich-rechtlichen Anbieter und die Erreichung eines vielfältigen Gesamtangebots erfolgt. In seinem 6. Rundfunkurteil hat das Bundesverfassungsgericht deutlich klargestellt, dass die duale Rundfunkordnung gerade keine strikte Trennung von öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern vorschreibe, allerdings die Mög-

89 Abgedruckt in *Cole/Oster/Wagner* (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, A.1.1.; dazu auch *Kreile*, in: *Cole/Oster/Wagner* (Hrsg.), HK-MStV, Abschnitt B 5 Präambel, Rn. 16, 19 ff.

90 Ausf. zum verfassungsrechtlichen Rahmen bereits *Cole/Oster*, Zur Frage der Beteiligung privater Rundfunkveranstalter in Deutschland an einer staatlich veranlassten Finanzierung, 2017, S. 73 ff.

lichkeit der Zusammenarbeit nicht so vonstatten gehen könne, dass sich die Beteiligten über das duale System, wie einfachgesetzlich ausgestaltet, hinweg setzten und sich ohne gesetzgeberische Entscheidung auf ein dauerhaftes und umfassendes Kooperationsmodell einigten.⁹¹ Vor dem Hintergrund der vollkommen veränderten Angebotssituation im Online-Bereich spielt dieses Verständnis eine entscheidende Rolle bei der Beantwortung der Frage nach intensiverer Kooperation zwischen den unterschiedlichen Veranstaltern im dualen System, auch bei der Auslegung der aktuell geltenden Vorschriften bzw. der notwendigen weiteren Ausgestaltung der Rundfunkordnung.

Da eine Kooperation nach diesem Verständnis nicht nur nicht ausgeschlossen, sondern möglicher Bestandteil zum Beitragen eines in beiden Säulen und insgesamt funktionierenden Rundfunksystems ist, kommt es zunächst auf die Betrachtung der Vorgaben des MStV für die Erfüllung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an, um das Embedding ihrer Angebote auf anderen Online-Plattformen aus dieser Sichtweise zu bewerten.

b) Die Auftragsbestimmung in § 26 MStV

Ausgangspunkt für die Aufgabenbestimmung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist die im MStV vorgesehene Beauftragung, die sich im Kern in § 26 MStV findet. Dort ist nicht nur in Abs. 1 in allgemeiner Form festgehalten, dass die Rundfunkanstalten durch sowohl die Herstellung als auch die Verbreitung ihrer Angebote „als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung“ wirken und damit ihrer gesamtgesellschaftlichen Rolle entsprechen. Spezifisch wird auch darauf verwiesen, dass mit dem „Gesamtangebot für alle“ jede Bevölkerungsschicht angesprochen werden soll und „eine angemessene Berücksichtigung aller Altersgruppen, insbesondere von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen“ stattzufinden hat.

Ergänzend zu den konkretisierenden Bestimmungen zu linearen Rundfunkprogrammen regelt § 30 MStV den Auftrag in Bezug auf die Telemedienangebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Dabei handelt es sich um eine Angebotserweiterung, die in Reaktion auf die zunehmende Verlagerung des Inhaltekonsums in den Online-Bereich aufgenommen wurde. Auch in dessen Abs. 3 wird darauf hingewiesen, dass mit den Telemedienangeboten alle Bevölkerungsgruppen erreicht werden sollen. In Abs. 4 der Vorschrift wurde weiterhin aufgenommen, dass zur Erreichung aller Zielgruppen auch Verbreitungsmöglichkeiten außerhalb des „dafür jeweils eingerichteten eigenen Portals“ zu nutzen sind. Explizit wird in § 30 (4) MStV das Anbieten der eigenen Telemedien auf Drittportalen angesprochen, wobei die Entscheidung zu einem solchen Anbieten auf „journalistisch-redaktionellen Gründen“ fußen muss. Auch der Gedanke einer besseren Verbreitung durch Verlinkung ist bereits seit Längerem in Abs. 4 angesprochen, indem die „in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio [...] ihre Telemedien [...] miteinander vernetzen“ sollen, wobei dies „insbesondere durch Verlinkung“ geschehen solle. Zwar ist hier die „interne“ Vernetzung innerhalb einer Säule des dualen Systems gere-

91 BVerfG, 5.2.1991 – 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, BVerfGE 83, 238, 306, 309 (6. Rundfunkurteil), dazu Stettner, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, B 2 Rn 42 ff.

gelt, jedoch ist der Anlass auch hier, dass Nutzer möglichst einfach von einem möglichst breiten Gesamtangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Gebrauch machen können sollen.

Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfasst also nicht nur die Herstellung der Inhalte, sondern verlangt im Gegenzug zur Finanzierung durch die Beitragszahler, dass alle Anstrengungen unternommen werden, um die Inhalte auch online so zu verbreiten, dass möglichst viele Nutzer darauf zugreifen. Dies erschöpft sich nicht in der bloßen einmaligen Schaffung einer Zugänglichkeit der Telemedienangebote im Sinne der Möglichkeit eines Zugriffs durch Nutzer, vielmehr ist die Vorschrift darauf gerichtet, die Reichweite und Sichtbarkeit im Sinne eines möglichst einfachen und breiten tatsächlichen Zugriffs zu erhöhen. Mit dem Auftrag geht es darum, objektive und qualitativ gut recherchierte Informationen in einem zunehmend unübersichtlichen Umfeld zum Nutzer zu bringen.⁹² Dazu zählt (auch) die Möglichkeit für die Nutzer, Zugriffe von außerhalb der eigenen Angebotsstrukturen auf die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erhalten.

c) Die Nutzung unterschiedlicher Verbreitungswege

Der Verbreitungsaspekt als Ausdruck des Grundversorgungs- bzw. Funktionsauftrages,⁹³ der sich nicht nur auf die inhaltliche Dimension, sondern auch auf die Erreichbarkeit der Gesamtbevölkerung bezieht, ist konsequenterweise ebenfalls durch einfachgesetzliche Ausgestaltung der medienverfassungsrechtlichen Vorgabe in den MStV aufgenommen worden.⁹⁴

§ 48 MStV regelt den Versorgungsauftrag und fordert die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur „Nutzung geeigneter Übertragungswege“ auf. Dieser Verbreitungsauftrag ist so zu verstehen, dass praktisch die Bevölkerung vollständig erreicht werden muss, wobei zu diesem Zweck im Sinne eines dynamischen Verständnisses des Versorgungsauftrages auch neue Verbreitungsformen zu nutzen sind.⁹⁵ Aus der Formulierung der Vorschrift ergibt sich zwar, dass – wie schon aus der verfassungsrechtlich garantierten publizistischen Ent-

92 Vgl. dazu Dörr, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 30 Rn. 11.

93 Zur Begrifflichkeit des Funktionsauftrags vgl. z.B. BVerfG, 25.3.2014 – 1 BvF 1/11 und 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9, 31 (Aufsichtsgremien Rundfunkanstalten); siehe auch BVerfG, 11.9.2007 – 1 BvR 2270/05, 1 BvR 809/06 und 1 BvR 830/06, BVerfGE 119, 181, 217218 (Rundfunkgebühren II).

94 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Versorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, deren inhaltlichem Auftrag und der Finanzierung aus Rundfunkbeiträgen, dazu Hartstein, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 48 Rn. 3; ausf. zur verfassungsrechtlichen Ausgangslage Dörr/Deicke, ZUM 2015, 613, 615 f.

95 Vgl. BVerfG, 4.11.1986 – 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118, 157 (4. Rundfunkentscheidung); Urt. v. 24.3.1987 – 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, BVerfGE 74, 297, 325 (5. Rundfunkentscheidung); Urt. v. 5.2.1991 – 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, BVerfGE 83, 238, 298 (6. Rundfunkentscheidung); Urt. v. 11.9.2007 – 1 BvR 2270/05, 1 BvR 809/06 und 1 BvR 830/06, BVerfGE 119, 181, 218 (Rundfunkgebühren II). Siehe dazu auch Dörr/Deicke, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Digitalisierung des Hörfunks, ZUM 2015, 613, 617.

scheidungsautonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten folgt – die Rundfunkanstalten selbst über die genutzten Verbreitungswege entscheiden dürfen. Jedoch besteht hier keine Entscheidungsfreiheit, die es den Rundfunkanstalten anheim stellen würde, ob bestimmte Verbreitungswege genutzt werden. Vielmehr muss deren Entscheidung mit Blick auf das Ziel der Gesamtversorgung der Bevölkerung getroffen werden, sich also am „Funktionsnotwendigen“ orientieren.⁹⁶ Insbesondere sind Änderungen des Nutzerverhaltens auch bei der Entscheidung über die Art der Verbreitung miteinzubeziehen, damit die hergestellten Inhalte auch weitreichend bei den Nutzern ankommen.⁹⁷

Die Entscheidung darüber, welche der möglichen, auch parallelen Verbreitungswege tatsächlich genutzt werden, muss zudem jeweils den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten,⁹⁸ sodass nicht jede mögliche Verbreitung auch genutzt werden muss bzw. darf. Soweit mit weiteren Verbreitungsarten eine bessere Erfüllung des Versorgungsauftrages, d.h. eine potentiell größere Zahl an Nutzern zu erreichen ist und dadurch keine oder geringe Mehrkosten entstehen, ist der Verbreitungsweg von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einzubeziehen, während umgekehrt im Falle einer kostenintensiven zusätzlichen Verbreitung, die eine weitgehend gleiche Nutzergruppe erreichen würde, die Entscheidung entlang dieser Kriterien eher negativ ausfallen würde.

Wenngleich die Vorschrift ursprünglich mit Blick auf die Nutzung terrestrischer Übertragungswege und später des Übergangs auf digitale Verbreitung mit Blick auf die linearen Rundfunkprogramme in den Rundfunkstaatsvertrag aufgenommen wurde,⁹⁹ ist der Anwendungsbereich der Vorschrift nicht darauf beschränkt. Dies ergibt sich schon aus systematischen Gründen der Platzierung des § 48 MStV im III. Abschnitt mit den besonderen Bestimmungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, zu dessen Angeboten eben auch die im gleichen Abschnitt beauftragten Telemedien gehören. Diese Zielrichtung ist zudem ausdrücklich bei der Veränderung der Vorschrift durch den Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag in der Amtlichen Begründung festgehalten worden.¹⁰⁰ Auch aus der gesetzgeberischen Absicht zur konkreten Beauftragung der Nutzung weiterer Verbreitungswege im Reformstaatsvertrag (dazu unten V. 2. c)) ist zu erkennen, dass die Frage der Nutzung ver-

96 *Hartstein*, in: *Cole/Oster/Wagner* (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 48 Rn. 8; *Binder*, in: *Binder/Vesting* (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 19 Rn. 8; *Dörr/Deicke*, ZUM 2015, 613, 615 f.

97 Vgl. in diesem Sinne auch *Dörr/Deicke*, ZUM 2015, 613, 617.

98 Dazu *Hartstein*, in: *Cole/Oster/Wagner* (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 48 Rn. 15, im Hinblick auf die hiermit verbundene Bevorzugung aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten unabhängig von damit verbundenen Bewertungen der (potentiell veralteten oder innovativen) Technik.

99 Vgl. zur Entwicklung von § 52a RStV zu § 19a RStV zu § 19 RStV und der Weiterführung der letzten Fassung unter dem RStV *Hartstein*, in: *Cole/Oster/Wagner* (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 48 Rn. 1.

100 Abgedruckt bei *Cole/Oster/Wagner* (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, Archiv Rundfunkstaatsvertrag A.2.8 und bei der Kommentierung zu § 48 MStV: „Mit dieser Änderung soll klargestellt werden, dass dies nicht nur für Rundfunkprogramme, sondern für alle vom gesetzlichen Auftrag umfassten Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gilt“.

schiedener Wege zur Erreichung der Nutzer im Online-Bereich als Element des Versorgungsauftrags gesehen wird.¹⁰¹

Dabei ist zu beachten, dass die Nutzung unterschiedlicher Verbreitungswege oftmals auf der gleichen Technik basiert, aber eben über unterschiedliche „Transporteure“ erfolgt. Auch das ist mit unterschiedlichen geeigneten Übertragungswegen gemeint. Dazu zählt beispielsweise die Situation, wenn ohnehin online frei verfügbare Telemedienangebote nicht nur über die eigenen Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verbreitet werden, sondern sich zum Beispiel auch im On-Demand- bzw. Streaming-Angebot anderer, auch privater Anbieter wiederfinden. Von der verwendeten Technik des angebotenen Telemediums her macht es keinen Unterschied, ob von einem Nutzer ein Video z.B. in der ARD-Mediathek oder das gleiche Video auf einer Video-Sharing-Plattform angeklickt wird. Bei der Frage der Erreichbarkeit bestimmter Nutzergruppen kann es aber einen Mehrwert bedeuten, dass die gleiche technische Bereitstellungsart über solche unterschiedlichen „Kanäle“ erfolgt. Im Sinne dieses Beispiels ist auch das Embedding von Inhalten aus den Mediatheken öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in den Angeboten privater Anbieter eine zusätzliche Verbreitung durch die Nutzung eines zusätzlichen Übertragungswegs.

d) Weitere relevante Vorschriften des MStV

aa) Unterscheidung und Privilegierung privater Rundfunkanbieter nach ihrer Vielfaltsbedeutung

In der aktuell geltenden Fassung des MStV ist insbesondere die Bestimmung zur Nutzung unterschiedlicher Verbreitungswege in Verbindung mit der umfassenden Auftragsbestimmung und dem damit einhergehenden verfassungsrechtlich vorgegebenen Funktionsauftrag entscheidend für die Zulässigkeit bzw. Nutzung der rechtlich zulässigen und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechenden Versorgungswege. Da die Verbreitungsentscheidung aber auch auf publizistischen Erwägungen beruhen soll, stellt sich zusätzlich die Frage, ob weitere Bestimmungen des MStV Hinweise geben, welche Form der Kooperation mit privaten Anbietern im Allgemeinen und bei der Erreichung der Nutzer mit den eigenen Angeboten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anzustreben ist. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass der MStV Differenzierungen nicht nur bei den vom Staatsvertrag insgesamt erfassten Anbietern macht – etwa zwischen Rundfunk- und Telemedienanbietern oder Medienplattformen und Medienintermediären –, sondern auch innerhalb der Bestimmungen zum privaten Rundfunk unterschiedliche Kategorien von Anbietern bildet. Dabei werden bestimmten Anbietern spezifische Verpflichtungen auferlegt, weil sie in eine besondere Kategorie fallen.

Zunächst ist, wie oben erläutert, bereits aus der Präambel ersichtlich, dass auch der private Rundfunk „der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung sowie der Meinungsvielfalt verpflichtet“ ist und dort im gleichen Satz und Zusammenhang mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk genannt wird. Auch im IV. Abschnitt des MStV mit den „Be-

101 Vgl. die Neufassung von § 48 MStV, die mit dem Reformstaatsvertrag zu § 30d wird, dazu unten V. 2. c).

sondere[n] Bestimmungen für den privaten Rundfunk“ wird diese Charakterisierung des privaten Rundfunks jedenfalls für die Vollprogramme wiederholt. § 51 (2) MStV legt zu den Programmgrundsätzen fest, dass diese „zur Darstellung der Vielfalt im deutschsprachigen und europäischen Raum mit einem angemessenen Anteil an Information, Kultur und Bildung beitragen“ sollen. Aus dieser Zielbestimmung im Zusammenhang mit der Präambel ist nicht abzuleiten, dass der mit gesetzlichem Auftrag und entsprechender Finanzierung versehene öffentlich-rechtliche Rundfunk und die privaten Rundfunkanbieter vergleichbar zu behandeln sind, vielmehr gilt eine andere Erwartungshaltung in inhaltlicher Hinsicht.¹⁰² Jedoch ergibt sich, dass der private Rundfunk zumindest hinsichtlich der Vollprogramme nicht vollständig frei ist in seiner Gestaltung. Damit einhergehend wird im Gegenzug hervorgehoben, dass zur Erreichung dieses Ziels die durch den MStV hergestellte Ordnung sicherstellen muss, dass die wettbewerblichen Rahmenbedingungen für die Anbieter privaten Rundfunks so ausgestaltet sind, dass sie deren Position stärken.¹⁰³

Noch deutlicher wird die Rolle des privaten Rundfunks aus § 59 (1) MStV im Unterabschnitt zur Sicherung der Meinungsvielfalt:

„Im privaten Rundfunk ist inhaltlich die Vielfalt der Meinungen im Wesentlichen zum Ausdruck zu bringen. Die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen müssen in den Vollprogrammen angemessen zu Wort kommen; Auffassungen von Minderheiten sind zu berücksichtigen.“

Bei der Bewertung, welche Bedeutung der jeweilige private Rundfunk bzw. sein Anbieter für die Abbildung der Vielfalt mit Blick auf die erreichbaren Nutzer hat und welche Pflichten daraus resultieren, differenziert § 59 MStV: Die beiden reichweitenstärksten bundesweit verbreiteten Fernsehvollprogramme privater Rundfunkanbieter haben von redaktionell unabhängigen Veranstaltern produzierte Inhalte in sog. Fensterprogrammen in ihr eigenes Programm aufzunehmen. Diese weitreichende Verpflichtung knüpft an die besondere Position des jeweiligen Veranstalters an, weil er mit einem dieser Programme den – unter Betrachtung der gesamten Zuschaueranteile von Fernsehprogrammen – größtmöglichen Nutzerkreis erreicht. Dabei wird aufgrund einer erst jüngst mit dem Fünften Medienänderungsstaatsvertrag erfolgten Änderung klargestellt, dass die Verpflichtung sich zwar auf zwei Programme bezieht, die nach Reichweite zu bestimmen sind, aber dass es jeweils das reich-

102 Siehe dazu auch etwa BVerfG, 5.2.1991 – 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, BVerfGE 83, 238 316 (6. Rundfunkurteil), im Hinblick auf die programmlichen Anforderungen an den privaten Rundfunk, die durchaus geringer sein können (aber nicht müssen), aber bestimmte Mindestgarantien einzuhalten haben. Dass an den privaten Rundfunk geringere Anforderungen bzgl. der Breite des Programmangebotes und der Sicherung gleichwertiger Vielfalt gestellt werden, ist allerdings nur hinnehmbar, solange die Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewährleistet ist, vgl. BVerfG, 4.11.1986 – 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118, 158 f. (4. Rundfunkurteil).

103 Vgl. die Präambel, abgedruckt in *Cole/Oster/Wagner* (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, A.1.1: „Den privaten Veranstaltern werden Ausbau und Fortentwicklung eines privaten Rundfunksystems, vor allem in technischer und programmlicher Hinsicht, ermöglicht. Dazu sollen ihnen ausreichende Sendekapazitäten zur Verfügung gestellt und angemessene Einnahmequellen erschlossen werden.“ Hierzu auch *Kreile*, in: *Cole/Oster/Wagner* (Hrsg.), HK-MStV, Abschnitt B 5 Präambel, Rn. 19 ff. sowie *Ring*, Stand und Entwicklung des privaten Rundfunks, ZUM 1991, 345 ff.

weitenstärkste Programm zweier *unterschiedlicher* Unternehmen sein muss. Mit der Verpflichtung wird einerseits anerkannt, dass die hohe Reichweite zu einer wichtigeren Rolle bei der Inhalteverbreitung und damit der potentiellen Auswirkungen dieses Anbieters auf die Gesamtbevölkerung führt. Andererseits wird es zum Anlass genommen, diesen Anbietern eine auch wirtschaftlich mit entsprechenden Investitionsverpflichtungen einhergehende Belastung aufzuerlegen, weil sie im Vergleich zu anderen zumindest theoretisch eine bessere Position im Wettbewerb haben.

An dieser Organisations- und Finanzierungsverpflichtung hat sich seit Einführung der Regionalfensterprogramme nichts Wesentliches geändert, sodass die besondere Berücksichtigung von Ereignissen „des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens in dem jeweiligen Land“ auch in privaten Rundfunkprogrammen sichergestellt wird. Damit haben aber auch diese beiden privaten Rundfunkprogramme bzw. deren Anbieter eine hervorgehobene Stellung gegenüber anderen Anbietern bzw. Verbreitungsmöglichkeiten für Rundfunk- bzw. Telemedieninhalte. Dementsprechend hebt der MStV in weiteren Vorschriften, die im Zusammenhang mit den Verbreitungswegen stehen, hervor, dass die Programme mit Regionalfenstern bevorzugt zu behandeln sind. Dies gilt etwa bei der Belegung von Medienplattformen nach § 81 (2) Nr. 1 b) MStV oder bei der Vorschrift zur Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen nach § 84 (3) MStV. Hinsichtlich der Benutzeroberflächen wird auch deutlich, dass die weitere besondere Kategorie privater Anbieter, die mit dieser Vorschrift eingeführt wurde, namentlich wenn deren Angebote „in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesgebiet leisten“, gegenüber den Regionalfenster-Hauptprogrammen nachrangig sind. Mit anderen Worten: der besondere Beitrag der beiden Anbieter entsprechender Hauptprogramme ergibt sich schon durch deren Umsetzung der Fensterprogrammverpflichtung. Daneben gibt es zusätzlich weitere Anbieter, die erst nach Prüfung und Entscheidung durch die Landesmedienanstalten für einen beschränkten Zeitraum von drei Jahren als besonders „wertvoll“ im Sinne der Vielfalt anerkannt sind (§ 84 (5) MStV). Die Veranstalter mit der Fensterprogrammverpflichtung haben im Vergleich zu dieser zusätzlichen Kategorie zumindest für die Regionalfenster eine Finanzierungsverpflichtung, die nicht im freien Ermessen bei Investitionsentscheidungen steht. Daher sollen die Verbreitungsgarantien auch dazu beitragen, dass die wirtschaftliche Grundlage bei den Programmveranstaltern dauerhaft gegeben ist, um auch die Finanzierung der Fensterprogramme bzw. ihrer Veranstalter zu sichern.

bb) Regelungen zu Medienplattformen

Hinsichtlich der weiteren relevanten Vorschriften des MStV ist noch kurz auf die Frage einzugehen, ob durch das urheberrechtlich zulässige Embedding eine in Bezug auf bestimmte Telemedienanbieter relevante Handlung vorliegt, auf die auch Vorschriften aus dem V. Abschnitt des MStV zu spezifischen Kategorien von Telemedien Anwendung finden können. In Betracht kommt dabei der 2. Unterabschnitt zu Medienplattformen und Benutzeroberflächen. Eine Medienplattform ist nach der Definition in § 2 (2) Nr. 14 MStV „jedes Telemedium, soweit es Rundfunk, rundfunkähnliche Telemedien oder Telemedien nach § 19 (1) zu einem vom Anbieter bestimmten Gesamtangebot zusammenfasst“. Entscheidendes Merk-

mal in Abgrenzung zu einem rundfunkähnlichen Telemedium ist dabei, dass es zu einer Zusammenfassung von nicht nur eigenen, sondern auch fremden Inhalten (in Form von Rundfunk oder den beiden genannten Kategorien von Telemedien) durch den Anbieter kommt.¹⁰⁴ Daher fällt auch eine Plattform unter diese Regelung, auf der überwiegend eigene Rundfunkprogramme – z.B. in Form eines Livestreams – oder rundfunkähnliche Telemedien – z.B. in Form des zum individuellen Abruf vorgehaltenen entsprechenden Inhalts¹⁰⁵ – angeboten werden, die aber teilweise auch Rundfunkprogramme oder rundfunkähnliche Telemedien oder solche nach § 19 (1) MStV mit einbindet.

Medienplattformen haben verschiedene Gebote bei der Zusammenfassung unterschiedlicher Inhalte zum Gesamtangebot zu berücksichtigen. Diese hängen auch davon ab, ob es sich um eine infrastrukturegebundene Medienplattform handelt oder nicht. Die Unterscheidung ergibt sich aus § 78 MStV, wobei die Begrifflichkeit der nicht-infrastrukturegebundenen Medienplattform zumindest missverständlich aufgefasst werden kann, da auch diese Plattformen letztlich auf einer Infrastruktur beruhen, die aber nicht vom jeweiligen Anbieter gestellt wird.¹⁰⁶ Für beide Betreiber bzw. Anbieter gilt § 80 MStV mit Regeln zur „Signalintegrität“ (in einem weiten Sinne, da unterschiedliche Aspekte zusammengefasst werden).¹⁰⁷ Zwar bestimmt der Wortlaut der Vorschrift den Adressaten dieser Regeln nicht, jedoch ergibt sich aus der systematischen Stellung, dass sowohl infrastrukturegebundene als auch nicht-infrastrukturegebundene Medienplattformanbieter (neben Anbietern von Benutzeroberflächen) erfasst werden.¹⁰⁸ Schutzrichtung der Vorschrift sind die Rundfunkveranstalter bzw. Anbieter von Telemedien, deren Angebote nicht auf dem Transportweg so verändert werden sollen, dass sie anders als beabsichtigt beim Nutzer ankommen. Dieser Schutz ist disponibel, sodass Medienplattformanbieter eine entsprechende Einwilligung zu einer inhaltlichen Überlagerung einholen können.

104 Dörr, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 2 Rn. 102 ff., 139; auch Oster, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 82, Rn. 39; vgl. auch Ory, Medienintermediäre, Medienplattformen, Benutzeroberflächen?, ZUM 2021, 472, 473, zu Abgrenzungsschwierigkeiten in der Praxis 478 ff.; ders., in: Cole/Schiedermaier/Wagner (Hrsg.), Die Entfaltung von Freiheit im Rahmen des Rechts, Festschrift für Dieter Dörr zum 70. Geburtstag, S. 497, 565 ff.

105 Die Definition rundfunkähnlicher Telemedien findet sich in § 2 (2) Nr. 13 MStV, vgl. dazu Dörr, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 2 Rn. 95 ff.

106 Vgl. zur Unschärfe Oster, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 78 Rn. 16 f.

107 Zur auch für den vorliegenden Kontext relevanten Einbeziehung der Vorgaben aus der Vorschrift des Art. 7b der AVMD-Richtlinie, zu deren Umsetzung § 80 MStV (auch) dient, Cole, Die Neuregelung des Artikel 7b Richtlinie 2010/13/EU (AVMD-RL) – Spielraum und zu beachtende Vorgaben bei der mitgliedstaatlichen Umsetzung der Änderungsrichtlinie (EU) 2018/1808, 2019, https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2019/12/emr-gutachten_neuregelung-des-artikel-7b-avmd_11.2019.pdf. Gemeint ist Signalintegrität nicht in einem rein technischen Sinne, da dies der Telekommunikationsregulierung unterfallen würde, sondern Veränderungen soweit diese inhaltliche Relevanz für die transportierten Rundfunk- bzw. Telemedieninhalte entfalten, vgl. dazu Oster, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 80 Rn. 4. Trefend ist daher die Umschreibung als Veränderungsverbot bzw. Inhaltsintegritätsgebot.

108 Oster, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 80 Rn. 2, 5.

Die Zusammenführung inhaltlicher und technischer Aspekte der möglichen Veränderung (vgl. § 80 (1) Nr. 1 MStV) bzw. der Integrität paketerter Inhalte (vgl. § 80 (1) Nr. 3 MStV) verdeutlicht, dass bei der ursprünglichen Aufnahme dieser Regelungen in ähnlicher Form im damaligen § 52a (3) RStV vornehmlich Plattformbetreiber adressiert waren, die von reinen Telekommunikationskanälen für die Verbreitung solcher Inhalte durch das Angebot eigener Dienste mit solchen Inhalten eine veränderte Bedeutung gegenüber den Rundfunkveranstaltern erhalten hatten und aus wirtschaftlichen Gründen z.B. zugeliesserte Angebotspakete hätten aufschneiden und mit anderen Inhalten kombinieren wollen.¹⁰⁹ Wenngleich aus dem bereits erwähnten Anwendungsbereich, der in der heutigen Fassung alle Medienplattformanbieter erfasst, ohne dass dies explizit in der Vorschrift formuliert ist, keine Beschränkung auf diese Art von Anbietern folgt, ergibt sich vor diesem Hintergrund, dass es um eine Stärkung der Position der Inhalteanbieter ging und damit um die gleiche Schutzrichtung, die sich bereits aus anderen Normen ergibt. So bleiben, wie es auch die Amtliche Begründung zum Modernisierungsstaatsvertrag ausdrücklich anspricht,¹¹⁰ bundesrechtliche Vorschriften etwa aus dem Urheberrechtsgesetz von § 80 MStV unberührt. Damit gilt aber auch im Hinblick auf die vorrangige Bundeskompetenz, dass urheberrechtlich zulässige Handlungen wie eine Verlinkung oder ein Embedding nicht durch die Vorschrift im MStV der Länder überlagert werden.

Durch die oben beschriebene Natur des Embedding, die zu andernorts frei verfügbaren Inhalten führt, die dann auf der Ursprungsseite angezeigt werden, findet gerade kein inhaltlich relevanter Eingriff und keine Veränderung statt, vielmehr wird das „Signal“ unverändert an einen anderen Ort weiter transportiert. Auch eine Vermarktung eines anderen Rundfunkprogramms oder Telemediums im Sinne des § 80 (1) Nr. 3 MStV findet alleine durch eine Einbeziehung solcher Inhalte von anderen Quellen nicht statt. Die Vermarktung „in anderer Weise“ ist ausweislich der Amtlichen Begründung bei Einführung der Vorschrift¹¹¹ darauf ausgerichtet, zu verhindern, dass die Zusammensetzung eines Angebots im Sinne eines gebündelten Pakets anders als vom ursprünglichen Anbieter vorgesehen am Markt positioniert wird. Die durch Embedding erreichbaren Inhalte aus den Mediatheken öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten auf Medienplattformen privater Anbieter werden nicht in einer neuen Zusammensetzung in den Markt im Sinne einer Vermarktung gebracht, sondern lediglich in der bereits bestehenden Form einem weiteren Zugangstor eröffnet. Unterstrichen wird diese Auslegung bei Betrachtung der letzten Alternative des § 80 (1) Nr. 3 MStV, der eine öffentliche Zugänglichmachung von Rundfunkprogrammen oder rundfunkähnlichen Telemedien ohne Einwilligung untersagt: die Amtliche Begründung zum Modernisierungsstaatsvertrag erläutert zu dieser Neuerung eindeutig, dass es um Fälle geht, in denen gegen den Willen des Veranstalters bzw. Anbieters der Inhalt, der zum Beispiel nur für

109 *Assion*, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 80 Rn. 39 ff.; vgl. dazu Bsp. bei *Oster*, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, Rn. 18 f.

110 Abgedruckt bei *Cole/Oster/Wagner* (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, A.2.1.

111 Amtliche Begründung zum Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, abgedruckt bei *Cole/Oster/Wagner* (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, Archiv Rundfunkstaatsvertrag A.2.8., relevanter Abschnitt auch bei der Kommentierung zu § 80.

Abonnenten oder nur zum entgeltpflichtigen Einzelabruf verfügbar war, frei zugänglich gemacht wird. Explizit nennt die Begründung, dass damit „TV-Piraterie“ erfasst werden sollte und zwar unabhängig davon, ob diese vom Rechtsverletzer mit einer Vermarktungsabsicht erfolgte. Dies entspricht urheberrechtlich der Untersagung, im Falle der Verlinkung einen Inhalt zugänglich zu machen, der bislang diesem neuen Publikum gegenüber versperrt war, weil er sich zum Beispiel hinter einer „paywall“ befand. Bei einem frei verfügbaren Inhalt, der urheberrechtlich zulässig auch im Wege des Embedding zugänglich gemacht wird, handelt es sich gerade nicht um eine gegen das wirtschaftliche Interesse – die Amtliche Begründung spricht von Möglichkeiten der Refinanzierung – des Anbieters gerichtete Handlung.

2. Die Veränderungen durch den „Reformstaatsvertrag“

a) Die Empfehlungen des „Zukunftsrates“ und weitere Vorbereitung

Die bereits *de lege lata* bestehende Zulässigkeit eines Embedding auch nach den medienrechtlichen Bestimmungen, wie im vorigen Abschnitt dargestellt, wird in der anstehenden novellierten Ausgestaltung der Rundfunk- bzw. Medienordnung weiterentwickelt.

Über mehrere Jahre wurden in der Rundfunkkommission der Länder Veränderungen beim rechtlichen Rahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorbereitet, die insbesondere im Dritten und Vierten Medienänderungsstaatsvertrag unter anderem zu Anpassungen bei der Auftragsformulierung geführt hatten. Mit dem „Deidesheimer Beschluss“ vom 19./20. Januar 2023¹¹² wurden aber grundsätzlichere Reformschritte in die Wege geleitet, die auch die begleitende Einsetzung eines „Zukunftsrates“ für die Erarbeitung von „Empfehlungen für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seine Akzeptanz“ vorsahen.¹¹³

Der *Zukunftsrat* hat nach mehreren Monaten Arbeit seinen Bericht am 18. Januar 2024 vorgelegt.¹¹⁴ Einleitend wird dabei die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks deutlich hervorgehoben und die bisherige Geschichte ungeachtet berechtigter Kritik als Erfolgsgeschichte bezeichnet, für deren Fortschreibung sich jede Anstrengung lohne und für die aber „nicht bloß Veränderungen im System, sondern Umbauten des Systems“ erforderlich seien.¹¹⁵ Die zusammengefassten Empfehlungen, die im Bericht im Einzelnen näher erläutert werden, lauten:

112 Klausur der Rundfunkkommission vom 19./20. Januar 2023 in Deidesheim, Beschluss, abrufbar unter https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/Beschluss_der_RFK_vom_20.1.23_zur_Reform_des_oeffentlich-rechtlichen_Rundfunks.pdf.

113 Vgl. Nr. 8 des Beschlusses. Die Einsetzung des „Rat für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (*Zukunftsrat*)“ genannten Gremiums erfolgte mit Beschluss vom 8.3.2023, abrufbar unter https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/2023-03-08_BEschluss_RFK_TOP_1_Reform_OERR_Zukunftsrat.pdf.

114 Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Januar 2024, abrufbar unter https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR_Bericht_18.1.2024.pdf. Ausf. dazu und zur Aufnahme im politischen Prozess Huber, Langfristige Sicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Vorschläge des Zukunftsrats und ihre Resonanz in der Politik, AfP 2025, 1 ff.

115 Bericht des *Zukunftsrates* S. 5.

- „1. Der Zukunftsrat empfiehlt, den Auftragsauftrag der Öffentlich-Rechtlichen in zentralen Aspekten zu schärfen und fortzuentwickeln. Die Demokratie- und Gemeinwohlorientierung sollte deutlicher und nachdrücklicher formuliert sein – mit dem Ziel, die Öffentlich-Rechtlichen stärker auf ihren Beitrag zur demokratischen Selbstverständigung zu verpflichten und einen common ground zu schaffen.
2. Die Öffentlich-Rechtlichen müssen Angebote und Gelegenheiten bieten, die die Menschen zusammenbringen. Das sollte im Auftragsauftrag deutlicher verankert werden.
3. Die bisherige Ausrichtung des Auftragsauftrags auf deutsche Staatsangehörige ist nicht auf der Höhe der Zeit. Die Öffentlich-Rechtlichen sollten für alle da sein, die dauerhaft in Deutschland zuhause sind und als künftige Wählerinnen und Wähler in Betracht kommen.
4. Der Auftragsauftrag muss auch die Möglichkeiten der digitalen Partizipation der Gesellschaft und ihrer Akteure in den Blick nehmen. Non-lineare Formate eignen sich besonders, zur Selbstverständigung der Gesellschaft beizutragen.
5. Der Bericht enthält einige Anmerkungen zu den Angeboten. Diese stehen unter den Überschriften „Eigenständigkeit und Unterscheidbarkeit“, „Unabhängigkeit“ und „Ausgewogenheit“, weil dies aus Sicht des Zukunftsrats besonders wichtige Aspekte öffentlich-rechtlichen Angebots sind. Auch in diese Richtung lässt sich der Auftrag schärfen.
6. Für die zukünftige ARD-Anstalt, ZDF und Deutschlandradio schlägt der Zukunftsrat jeweils einen pluralistisch besetzten Medienrat als Hüter der Auftragserfüllung, einen überwiegend nach Fachexpertise besetzten Verwaltungsrat zur Stärkung von Strategiefähigkeit und Kontrolle und eine kollegiale Geschäftsleitung vor. Die bisherigen Organe werden ersetzt.
7. Der Zukunftsrat empfiehlt die Errichtung einer ARD-Anstalt mit zentraler Leitung, die die Arbeitsgemeinschaft ersetzt. Diese ARD-Anstalt ist Dachorganisation der Landesrundfunkanstalten. Sie hat die alleinige Strategie-, Steuerungs-, Finanz- und Organisationskompetenz für die bundesweiten Angebote der ARD und für alle zentralen Aufgaben und Dienstleistungen. Die Landesrundfunkanstalten, von zentralem Abstimmungsaufwand befreit, können sich stärker auf ihre Aufgabe konzentrieren: die regionale Grundversorgung und regionale Perspektive. Das Modell folgt dem Gedanken der organisierten Regionalität: Zentrales zentral, Regionales regional.
8. Um die Digitalisierung rasch, erfolgreich und zu vernünftigen Kosten voranzutreiben, empfiehlt der Zukunftsrat ARD, ZDF und Deutschlandradio, eine Gesellschaft für die Entwicklung und den Betrieb einer gemeinsamen technologischen Plattform zu gründen. Diese Gesellschaft stellt das technische System für alle öffentlich-rechtlichen digitalen Plattformen bereit. In ihr entstehen keine Inhalte; die drei Partner bleiben inhaltlich autonom.
9. Die Öffentlich-Rechtlichen müssen die Veränderungsbereitschaft im Innern weiter fördern. Dafür empfiehlt der Zukunftsrat eine Reihe von Maßnahmen, um Managementkompetenz zu steigern, Fortbildung zu verbessern und mehr Externe zu gewinnen. Ein gutes Angebot braucht gute Köpfe. Ein von vornherein auf niedrige Gehälter abzielender „Gehaltspopulismus“ hilft nicht weiter. Nötig sind vielmehr funktionsadäquate Gehälter.
10. Der Zukunftsrat empfiehlt eine Umstellung des Finanzierungsverfahrens der Öffentlich-Rechtlichen. Dabei soll die Ex-ante-Bewertung durch die Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) durch eine am Maßstab der Auftragserfüllung ausgerichtete Ex-post-Bewertung von einer modifizierten KEF ersetzt werden. Entsprechende Bewertungskriterien sind staatsvertraglich festzulegen. Was die Höhe des Beitrags betrifft, geht der Zukunftsrat von einem Modell aus, das Auftragserfüllung und Indexierung kombiniert, wobei die vorgeschlagenen Reformen mittelfristig zu signifikanten Einsparungen führen werden. Inwieweit diese zur Absenkung des Rundfunkbeitrags oder zur besseren Auftragserfüllung verwendet werden, müssen die Länder entscheiden.“¹¹⁶

Neben den strukturellen Empfehlungen, die sich auf Organisation und Arbeitsweise der „Öffentlich-Rechtlichen“ beziehen, sowie der Frage einer Anpassung des Finanzierungssystems, sind es hier vor allem die inhaltlich-orientierten Aspekte, die hervorgehoben werden sollen. Die besondere Rolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, mit ihrem Angebot zur Demokratie und dem Gemeinwohl beizutragen, soll nicht nur durch eine Schärfung des entsprechenden Auftrags erreicht werden – etwa durch eine Ausrichtung hin zu stärkerer Schaffung eines vom *Zukunftsrat* so bezeichneten common ground bei stärkerer Einbindung der Nutzer – sondern auch durch die intensivierte Nutzung non-linearer Angebote und Verbreitungsformen. In dieser Hinsicht spielt ein als strukturelle Empfehlung formulierter Vorschlag auch in der Angebotsverbreitung eine zentrale Rolle: um zu einer rascheren und effizienteren Online-Verbreitung zu kommen, sollte eine gemeinsame Gesellschaft für die Entwicklung und den Betrieb einer technologischen Plattform auf Basis einheitlicher Technologie für alle öffentlich-rechtlichen digitalen Plattformen von *ARD*-(Landesrundfunkanstalten), *ZDF* und *Deutschlandradio* geschaffen werden. Die weitergehende Idee ist eine Öffnung und gegenseitige Befruchtung auch bei der Nutzung von Technologien mit anderen Medienanbietern sowohl innerhalb Deutschlands als auch weitergehend in Europa. Dazu hebt der *Zukunftsrat* hinsichtlich einer Zusammenarbeit im Bericht hervor, dass „[f]aire Partnerschaften mit privatwirtschaftlichen Anbietern [...] zur Medienvielfalt beitragen und dem Gemeinwohl dienen“ können und bezieht dies sowohl auf Technologie und Infrastruktur als auch auf die Inhalte.

Neben den zusammengefassten Empfehlungen und der Erläuterung ihrer Bedeutung schließt der Bericht mit einem Abschnitt zu „Offene[n] Fragen“, da der *Zukunftsrat* aufgrund der zeitlichen Limitierung nicht „sämtliche Aspekte der Öffentlich-Rechtlichen abschließend [...] bewerten“ konnte. Er hält daran fest, dass die Länder „über die Einbeziehung von Plattformen in die Medienregulierung und eine etwaige Förderung privatwirtschaftlicher Medienangebote entscheiden“ müssen. Dabei stehe fest:

„Auch in einer dualen Rundfunkordnung bedarf es eines konstruktiven Wechselspiels zwischen Öffentlich-Rechtlichen und privatwirtschaftlich finanzierten Medien. Für die Zukunft erscheint wichtig, dass die Öffentlich-Rechtlichen hier mit besonderer Sensibilität vorgehen und etwa zu fairen Kooperationen bereit und in der Lage sind. Die Krise des Geschäftsmodells werbefinanzierter Medien wird das Mediensystem in Deutschland in den kommenden Jahren verändern. Auch wenn die Öffentlich-Rechtlichen dafür gewiss nicht verantwortlich sind, können sie ein Stück weit Teil der Lösung sein.“¹¹⁷

Auch mit dieser Feststellung wird die wechselseitige Beziehung zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Medienanbietern hervorgehoben, wobei die unterschiedliche Ausgestaltung der Angebote ebenfalls in den Empfehlungen zu den Inhalten der Öffentlich-Rechtlichen anerkannt und gefordert wird, indem der *Zukunftsrat* Eigenständigkeit und Unterscheidbarkeit, Unabhängigkeit und Ausgewogenheit der Angebote fordert und eine entsprechende Schärfung des Auftrags vorschlägt.

117 Bericht des *Zukunftsrates* S. 36.

Nach der Entgegennahme des Berichts des *Zukunftsrats* und auf Basis der anschließenden Eckpunkte der Rundfunkkommission¹¹⁸ wurde der sog. Reformstaatsvertrag durch die Länder vorbereitet. Mit dem „Entwurf für einen ‚Staatsvertrag zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag)‘“, ¹¹⁹ den die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten bzw. Regierungschefinnen und -chefs der Länder bei der Ministerpräsidentenkonferenz vom 23. bis 25. Oktober 2024 beschlossen haben und der sich bis zum Frühjahr 2025 in der Vorunterrichtung bei den Landesparlamenten befand, bevor er im Umlaufverfahren im März 2025 von den Ministerpräsidenten beschlossen wurde, wird der gesetzliche Rahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk grundlegend verändert. Wenngleich diese Neuerungen nach Ratifikation durch die Landesparlamente erst am 1. Dezember 2025 in Kraft treten, ist aufgrund der auch für den vorliegenden Kontext bedeutsamen Anpassungen näher auf die Neuausrichtung der Bestimmungen zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie seiner Position im gesamten Medienökosystem einzugehen. Einleitend hervorzuheben ist dabei, dass gerade hinsichtlich des Zusammenwirkens von öffentlich-rechtlichem Rundfunk mit privaten Medienanbietern auch konkrete neue Formen der Kooperation im Reformstaatsvertrag ausbuchstabiert werden.¹²⁰

b) Die Erweiterung des Auftragsverständnisses, insbesondere hinsichtlich der Telemedienangebote

Die Öffnung zu mehr Kooperationen sowohl innerhalb der Säule des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als auch mit Anbietern außerhalb dieser Säule ergibt sich aus verschiedenen Normen des Reformstaatsvertrages. Allgemein gesprochen wird das Verständnis des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erweitert und neben der inhaltlichen Dimension auch die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit den von ihm angebotenen Inhalten geschärft.¹²¹

Diese Ausrichtung auch auf externe Partner zeigt sich sogar über private Medienakteure hinausgehend etwa in § 26 (4) RefStV, wobei es auch hier um die Schaffung leichter Zugänglichkeit zugunsten der Nutzer geht. Die Rundfunkanstalten sollen nicht nur die „Bildungsangebote leicht nutz- und auffindbar“ machen, sondern dazu auch „Partnerschaften insbesondere mit Bildungs- und Kultureinrichtungen“ anstreben. Dieser Gedanke der möglichst breiten Nutzung und Zugänglichkeit der Inhalte der öffentlich-rechtlichen Rundfunk-

118 Eckpunkte zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Klausurtagung der Rundfunkkommission der Länder am 25./26. Januar 2024 in Bingen, abrufbar unter https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/RFK_25.-26-1-24_Eckpunkte_zur_Reform_des_oeffentlich-rechtlichen_Rundfunks.pdf.

119 Fundstellenangabe o. Fn. 3.

120 Die Bedeutung der privaten Medienanbieter bei der Gestaltung der Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurde bereits in den vorbereitenden Beschlüssen hervorgehoben, vgl. etwa Eckpunkte zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Klausurtagung der Rundfunkkommission der Länder am 25./26. Januar 2024 in Bingen, S. 1.

121 Vgl. zur Anforderung einer Umgestaltung der Rolle auch *Dobusch*, Digitalisierung als Demokratisierung: Zur Rolle öffentlich-rechtlicher Medien in einer demokratischen Gesellschaft, UFITA 2024, S. 257 ff. (in diesem Heft).

anbieter liegt auch der unten näher zu beleuchtenden Aufforderung zur Kooperation mit privaten Medienanbietern bei der Verbreitung eigener Inhalte zugrunde.

Ein weiterer Anknüpfungspunkt, der dieses erweiterte Verständnis für Offenheit gegenüber externen Partnern unterstreicht, findet sich in der neuen Vorschrift zur stetigen Weiterentwicklung der Angebote und ihrer Überprüfung im Rahmen einer Leistungsanalyse. Dabei sieht § 26a (1) RefStV vor, dass die Anstalten auf „Innovationen“ setzen sollen, was sich vor allem bei der „Technologie“, aber auch in der „Verbreitung“ der Angebote auswirken soll. Diese Innovationen sollen ausdrücklich „auch in Zusammenarbeit mit externen Partnern gemeinwohlorientiert“ fortentwickelt werden. Einerseits wird damit die bereits bestehende publizistisch determinierte Entscheidung der Rundfunkanstalten bei der Nutzung der inhaltsbegleitenden Aspekte wie Technologie und Verbreitung bestätigt, andererseits aber verdeutlicht, dass zur Verbesserung dieser Aspekte die Kooperation mit externen Partnern zu suchen ist. Bei der in § 26a (4) RefStV näher bestimmten Leistungsanalyse, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk zukünftig in einer bestimmten Regelmäßigkeit vorzunehmen hat, ist eines der zu berücksichtigenden Kriterien (Nr. 1) die „Verfügbarkeit und Zugänglichkeit der Angebote und Inhalte“. Dazu zählt nach den in der Synopse des Beschlusses zum Text des Reformstaatsvertrages beigefügten Erläuterungen¹²² gerade die Überprüfung, ob etwa durch Nutzung von Drittplattformen die Verbreitung in einer dem Auftrag dienenden Weise durch eine größere Erreichung aller Teile des Gesamtpublikums verbessert wird. Auch dies unterstreicht, dass aufgrund der geänderten Nutzungsbedingungen die Anstalten gehalten sind, weitere Möglichkeiten der ehemals „technischen Grundversorgungs-idee“ aufzunehmen,¹²³ um möglichst viele Zuschauer auf möglichst einfache Art und Weise zu erreichen, ohne dass die Herkunft der Angebote aus dem öffentlich-rechtlichen Anbieterfeld verwässert werden darf.

Erheblich verändert wird auch der Telemedienauftrag in § 30 RefStV. So wird nach innen gerichtet die „gemeinsame Plattformstrategie“ der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit einer Zielsetzung verknüpft und auf die Basis eines gemeinsamen technischen Plattformsystems gestellt. Jedoch wird die Strategie umfassender verstanden und muss die Entscheidung über das Angebot eigener Telemedien auf Drittplattformen ebenso einbeziehen wie diejenige über die Vernetzung mit Angeboten externer Partner. Dies führt die bisherige Bestimmung weiter, wonach die Entscheidung über die Nutzung von Drittplattformen für das Anbieten eigener Telemedieninhalte aus journalistisch-redaktionellen Gründen getroffen werden soll. Ähnlich wird in § 30 (4) RefStV verdeutlicht, dass auch die Vernetzung „insbesondere durch Verlinkung“ mit Inhalten auf Drittplattformen anzustreben ist, wenn dies publizistisch veranlasst ist. Damit wird das bereits bestehende, auf die eigenen Portale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bezogene Verlinkungsgebot für Telemedien auch auf solche Telemedien erweitert, die auf Drittplattformen zu finden sind.

122 Vgl. die dritte Spalte der Synopse zum RefStV-E, Fundstelle o. Fn. 3, S. 8 f. Diese sind für diesen Abschnitt fast wortgleich jetzt auch der Amtlichen Begründung zu entnehmen, o. Fn. 4, S. 7.

123 Vgl. zu diesem Ansatz einer breiten Erreichbarkeit (mit Blick auf andere technische Verbreitungsfragen) bereits *Assion*, Must-offer-Pflichten für Programmveranstalter?, ZUM 2015, 631, 634 ff.

Diese weitere Öffnung nach außen, die aber auf einer strategischen Entscheidung beruhen muss, ist ein Ausdruck dafür, dass aufgrund der veränderten Mediennutzung Wege unter Einbeziehung externer Angebote gebraucht werden, um möglichst umfassend die eigenen Inhalte zum Nutzer zu bringen. Wenn aber damit sogar eine Verfügbarmachung eigener Inhalte auf Drittplattformen möglich sein und sogar angestrebt werden soll, dann gilt dies erst recht für die jeweils „nur“ als Einbeziehung des Angebots in einer keine Anpassung erfordernden Weise erfolgende Form der Verlinkung auf anderen Medienplattformen, die das jeweils eigene Angebot über einen weiteren Eintrittspunkt zugänglich macht. Erst recht deshalb, weil es sich dabei um ein „Weniger“ der Kooperation mit externen Partnern handelt, die keine publizistische Entscheidung darüber benötigt, ob eine andere Form – z.B. eine verkürzte Fassung eines Telemedieninhalts – des eigenen Angebots sinnvoll ist, sondern sich lediglich in einer zusätzlichen Zugriffsmöglichkeit auf bestehende Angebote erschöpft.¹²⁴ Konsequenterweise haben die Länder im RefStV daher auch eine konkrete Erweiterung des Kooperationsgebots in diesem Sinne aufgenommen, die im Folgenden näher dargestellt wird.

c) Die Einführung einer expliziten Kooperations-Klausel bei der Verbreitung

Die bisher in § 48 MStV zu findende Vorschrift zum Versorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird mit dem RefStV in den neu als „1. Unterabschnitt – Auftrag und Angebote“ bezeichneten Teil mit besonderen Bestimmungen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk verschoben und damit systematisch deutlicher hervorgehoben, dass zum Auftrag neben der inhaltlichen auch die Verbreitungsdimension gehört. Noch bedeutender aber ist die Neufassung des nun in § 30d RefStV zu findenden Versorgungsauftrags durch Einfügung eines neuen Absatzes. Dieser lautet in Erweiterung des Gebots zur Nutzung geeigneter Übertragungswege bei Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, wie sie bereits oben dargestellt worden war:

(2) Zur Erfüllung ihres Versorgungsauftrags sollen die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio mit privaten Veranstaltern von Rundfunkprogrammen nach § 84 Abs. 3 S. 2 sowie mit diesen verbundenen Unternehmen zusammenarbeiten. Kooperationen können insbesondere eine Verlinkung (Embedding) oder sonstige Vernetzung öffentlich-rechtlicher Inhalte oder Angebote, vereinfachte Verfahren der Zurverfügungstellung öffentlich-rechtlicher Inhalte oder die gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen beinhalten.

In der Amtlichen Begründung wird dazu ausgeführt:

„Die Verfügbarkeit öffentlich-rechtlicher Angebote und Inhalte trägt essentiell zur Erfüllung des Auftrags bei, ein möglichst großes Publikum zu erreichen. Durch eine breite Distribution von Inhalten auch über relevante private Medienportale kann deren Erreichbarkeit verbessert und

124 Vergleichbar damit ist, dass sozusagen in „umgekehrter Richtung“ die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Entwicklung eines gemeinsamen technischen Plattformsystems nach § 30f (3) RefStV auch regelmäßig eine Öffnung dieses Systems für private Anbieter prüfen müssen. Diese mögliche Öffnung bzw. Einbeziehung privater Anbieter lässt aber die Kooperationsangebote der vorstehenden Vorschriften unberührt.

damit ihre Rezeption erhöht werden. Im Sinne einer „Win-Win-Situation“ kann durch entsprechende Kooperationen zugleich das Portfolio der privaten Medien, die wesentlich zur Medienvielfalt beitragen, gestärkt werden. Auf diese Weise tragen Kooperationen zur Sicherung der Vielfalt insgesamt bei. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll daher unter Wahrung seiner journalistischen und institutionellen Eigenständigkeit angehalten sein, Kooperationen mit privaten Veranstaltern einzugehen. Im Fokus sollen dabei die Anbieter besonders meinungs- und vielfaltsrelevanter Angebote nach § 84 Abs. 3 S. 2 stehen, die sog. Public-Value-Programme ebenso wie Vollprogramme mit Regionalfernsehnern umfassen. Die Zusammenarbeit gemäß § 30d Abs. 2 S. 1 hat auch zum Ziel, die Reichweite und Auffindbarkeit relevanter Inhalte zu verbessern, bspw. über Verlinkung („Embedding“). Kooperationen wie über Lizenzierungen oder Nutzung der Infrastruktur, deren Form und Umfang der Ausgestaltung im Einzelnen durch die Rundfunkanstalten mit den jeweiligen privaten Veranstaltern bedürfen, sollen marktkonform ausgestaltet werden. Die dabei dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk über entsprechende Kooperationen zugleich mögliche kommerzielle Auswertung seiner Inhalte kann beitragsenkende Wirkung entfalten. Kooperationen können auch in anderen Bereichen, wie beispielsweise im Bereich der journalistischen Aus- und Fortbildung, erfolgen.“¹²⁵

Dieses konkret formulierte Kooperationsgebot auch hinsichtlich der Verbreitung fügt sich aus mehreren Gründen in die Konzeption des RefStV zur weiteren Öffnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter und zugleich in die bisherige Konzeption des dualen Rundfunksystems passend ein. Zunächst wird anerkannt, dass es heute vielfältigere weitere Verbreitungswege für die Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gibt als die unterschiedlichen infrastrukture gebundenen Ausspielwege. Anders formuliert wird mit dem neuen § 30d RefStV deutlich gemacht, dass bei der Suche nach geeigneten Wegen zur Erfüllung des Versorgungsauftrags nicht nur wie bislang geeignete Übertragungswege zu identifizieren sind, sondern auch andere Arten der Erreichung der Nutzer. Deutlich wird dies insbesondere in der Formulierung, dass öffentlich-rechtliche Inhalte in vereinfachter Weise privaten Anbietern zur Verfügung gestellt werden sollen. Der noch direktere Weg zur Umsetzung einer potentiell besseren Erreichbarkeit der Nutzer wird in einer weiteren Vernetzung öffentlich-rechtlicher Inhalte oder Angebote gesehen, wobei als konkrete Ausprägung die „Verlinkung (Embedding)“ genannt wird. Die Länder haben – wie sich aus der Begründung entnehmen lässt – damit das durch entsprechende Kooperation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter zu erreichende Ziel einer Verbesserung nicht nur der Reichweite, sondern auch der Auffindbarkeit dieser Inhalte vorgesehen. Da die entsprechenden Inhalte bereits frei verfügbar sind, liegt in der Betonung der *besseren* Auffindbarkeit die Anerkennung, dass sich nicht alle Nutzer auf den unterschiedlichen Portalen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter bewegen und so deren Inhalte verpassen könnten, die bei Nutzung des Embedding aber potentiell auf den sonst genutzten Medienplattformen Aufmerksamkeit erhalten. Die Auflistung der unterschiedlichen Kooperationsmöglichkeiten richtet sich nach der Komplexität ihrer Umsetzung, wobei das Embedding deshalb zuerst genannt worden sein dürfte, weil es eine bereits urheberrechtlich zulässige Handlung ist, die durch explizite Aufnahme in den RefStV die zusätzliche Bedeutung erhält, dass solche Lösungen auch vonseiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter anzustreben sind, ge-

125 Vgl. Amtliche Begründung zum Siebten Medienänderungsstaatsvertrag (o. Fn. 4), S. 19 f.

rade weil sie im Hinblick auf das Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot die naheliegende Kooperationsform sind.

Die Vorschrift ist aber aus einem weiteren Grund bemerkenswert: Die oben beschriebene Unterscheidung von Kategorien privater Medienanbieter je nach ihrer Bedeutung bei den Zuschaueranteilen wird hier erneut aufgegriffen. Die bereits aufgrund der Fensterprogramme privilegierten Hauptprogrammveranstalter sind neben den Anbietern, deren Angebote im „public-value“-Verfahren entsprechend benannt worden sind, die Zielgruppe für die Kooperationen, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk eingehen soll. Diese zusätzliche Privilegierung ist ein Ausdruck dafür, dass die Relevanz dieser Anbieter für die Vielfaltssicherung bereits medienrechtlich festgelegt ist. Nicht nur handelt es sich bei diesen Anbietern um solche, die einem vergleichbaren Regulierungsregime wie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter unterfallen und damit im medienverfassungsrechtlichen Sinne gemeinsam zur Meinungs- und Angebotsvielfalt beitragen. Vielmehr haben sie besondere Kriterien nach dem MStV erfüllt, weshalb sie auch in besonderer Weise in der Ausfüllung ihrer hervorgehobenen Position – im Falle der Hauptprogrammveranstalter, in deren Programmen Fensterprogramme anzubieten sind, aufgrund ihrer Reichweite – unterstützt werden sollen. In der Begründung sprechen die Länder von einer gegenseitig profitablen Lösung, weil nicht nur die Erreichbarkeit der Inhalte öffentlich-rechtlicher Anbieter gesteigert, sondern „das Portfolio der privaten Medien, die wesentlich zur Medienvielfalt beitragen, gestärkt“ wird. Das Bild zweier sich ergänzender Säulen im bisherigen dualen Rundfunksystem spiegelt sich auch darin wider, dass der private Rundfunk ebenfalls, wenngleich im Vergleich zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk und wegen dessen Existenz in reduziertem Umfang, einen Vielfaltsbeitrag zu leisten hat und auch deshalb in wirtschaftlich funktionierender Form anbietbar sein muss.

Schließlich ergibt sich aus der Formulierung der Vorschrift – bestätigt durch die Begründung, die verdeutlicht, dass bestimmte Kooperationsformen einer (z.B. vertraglichen) Ausgestaltung bedürfen –, dass die unterschiedlichen Ausprägungen keine Abweichung vom bestehenden MStV bedeuten, da keine Ausnahmen oder Bezugnahmen formuliert sind. Daraus folgt hinsichtlich des publizistischen Auftrags lediglich eine (einer eigenen Entscheidung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten) vorweggenommene Ergänzung, dass die (urheberrechtlich) auch ohne Ausgestaltung zulässige Form der Vernetzung durch Embedding zu ermöglichen ist.

Auch der unverändert bleibende § 80 MStV zur Signalintegrität wird nicht in Bezug genommen, was das oben gefundene Ergebnis auch aus Sicht der Länder unterstreicht, dass ein Zustimmungserfordernis im Sinne dieser Vorschrift beim Embedding nicht besteht. Mit der ausdrücklichen Aufnahme dieser Art der Kooperation in die Liste der unterschiedlichen Formen für eine Zusammenarbeit wird jedoch eine Stärkung der das Embedding anstreben den privaten Anbieter erreicht. Wenngleich urheberrechtlich eine solche Verlinkung durch technische Schutzmaßnahmen – und nur durch diese – unterbunden werden kann, ist medienrechtlich durch die neue Vorschrift ein Gebot enthalten, darauf zu verzichten bzw. darauf hinzuwirken, dass keine Gründe bestehen, die die Einrichtung einer solchen Schutzmaßnahme erfordern würden. Hier unterscheidet sich die Vorschrift durch Hervorhebung der Kategorie der Kooperationspartner von den anderen Vorschriften hinsichtlich einer Öffnung

nach außen, indem die Entscheidung über die „Vertrauenswürdigkeit“ des potentiellen Partners bereits gesetzlich getroffen ist.

VI. Der Weg zu einem dualen System 2.0 und intensivierter Kooperation

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass das Embedding von Inhalten aus Telemedienangeboten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten auf Plattformen privater Medienanbieter keinen rechtlichen Bedenken begegnet. Auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH wird durch Verlinkungen, zu denen auch die Einbindung von audiovisuellen Inhalten in Form des Embedding gehört, keine urheberrechtlich zustimmungspflichtige Handlung vorgenommen, wenn der Inhalt des Embedding am Zielort der Verlinkung bereits frei verfügbar war. Wenn auf einer Medienplattform eines privaten Rundfunkanbieters in Deutschland neben den eigenen Rundfunk- und Telemedieninhalten auch durch Embedding Inhalte aus Mediatheken öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter dem Publikum der Medienplattform zugänglich gemacht werden, ist darin keine Eröffnung eines neuen Publikums zu sehen, weshalb es an einem der Tatbestandsmerkmale für die Erfüllung des Ausschließlichkeitsrechts nach Art. 3 Urheberrechts-Richtlinie bzw. der nationalen Umsetzung fehlt. Zwar steht es dem Anbieter des Telemediums, dessen Inhalte per Embedding zugänglich gemacht werden, urheberrechtlich frei, die Möglichkeit der Verlinkung zu unterbinden, er ist jedoch dabei auf die Nutzung technischer Schutzmaßnahmen beschränkt. Diese urheberrechtliche Möglichkeit ist jedoch aus medienrechtlichen Gründen im nationalen Kontext begrenzt.

Auch wettbewerbsrechtlich hat die Betrachtung des einschlägigen EU- und nationalen Rechts zu keinem anderen Ergebnis als bei der urheberrechtlichen Zulässigkeit geführt, solange beim Embedding keine Verschleierung der Herkunft des Inhalts erfolgt. Im konkreten Fall ist in der vergleichbaren Situation in Österreich erkennbar, dass es dem Anbieter von *Joyu* beim Embedding gerade nicht darum geht, den so eingebetteten Inhalt als eigenen darzustellen, sondern deutlich zu machen, dass der Nutzer der Medienplattform dort mehr als „nur“ die Inhalte (Rundfunk- und Telemedienangebote nach der deutschen Terminologie) des Betreibers der Plattform erhält, nämlich auch diejenigen des öffentlich-rechtlichen Anbieters *ORF* (und anderer Anbieter), die als solche erkennbar sind und angezeigt werden.

Das Ergebnis zur Zulässigkeit des Embedding aus dem bundesgesetzlichen Rahmen wurde auch in der medienrechtlichen Analyse bestätigt. Der von den Ländern vereinbarte Medienstaatsvertrag enthält die allgemeinen Auftragsbestimmungen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter in Konkretisierung der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Bedingungen, die sich aus dem Medienverfassungsrecht ergeben. Danach ist zur Erfüllung der Grundversorgung bzw. des Funktionsauftrags nicht nur eine inhaltliche Aufgabe zu erreichen, sondern die damit produzierten Inhalte in Form von Fernseh- und Hörfunkprogrammen sowie Telemedien auch so zu verbreiten, dass dem Versorgungsauftrag genügt wird. Dabei ist die Nutzung derjenigen Verbreitungswege zu bevorzugen, die dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am ehesten genügen. Soweit potentiell mehr Zuschauer bzw. Zuhörer erreicht werden können, ohne dass damit ein großer Aufwand

verbunden ist, ist ein entsprechender Weg der Verbreitung oder der Schaffung einer zusätzlichen Zugangsmöglichkeit zu nutzen. Die Auswahlentscheidung, welche Verbreitungswege gewählt werden, obliegt zwar in publizistischer Hinsicht den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstaltern, es handelt sich dabei aber nicht um eine freie Entscheidung, weil mit ihr die Erfüllung des Versorgungsauftrages verbunden ist.

Insoweit wird die Anpassung des medienrechtlichen Rahmens durch den Reformstaatsvertrag nicht nur eine Klarstellung bringen, sondern auch eine spezifische Präzisierung hinsichtlich der Nutzung bestimmter Formen der Inhalteverbreitung. Jedoch ist schon unter der geltenden Rechtslage der Versorgungsauftrag so zu verstehen, dass bei der Auswahl der Verbreitungswege, die im Regelfall die Einbeziehung von außerhalb der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten stehenden Unternehmen mit sich bringt, auch zu berücksichtigen ist, dass Nutzerverhaltensänderungen auch zu Veränderungen bei den für die Erreichung möglichst vieler Nutzer als gut geeignet erachteten Wegen führen. Wenn eine solche potentielle Erweiterung erreicht werden kann, ist bei der publizistischen Entscheidung auch darauf zu achten, welches Partnerunternehmen in Rede steht. Wie oben dargestellt, kann es sich dabei auch um private Rundfunkveranstalter handeln, die eine Medienplattform anbieten, auf der neben eigenen auch Inhalte von Dritten zu finden sind. Die privaten Rundfunkanbieter wiederum werden durch den MStV in verschiedene Kategorien eingeteilt, wobei insbesondere die Anbieter der beiden Hauptprogramme mit der größten Reichweite wegen ihrer Bedeutung für die Vielfaltssicherung und der damit einhergehenden Verpflichtung zur Ausstrahlung von Regionalfenstern eine hervorgehobene Stellung haben. Diese Anbieter bieten daher auch die Möglichkeit, über ihre Medienplattformen zumindest einen Teil der dem Fernsehprogramm verbundenen Nutzer zu erreichen.

Wenn zum Beispiel das eingangs erwähnte *Joyn*-Angebot vom gleichen Unternehmen stammt, das in seiner Sendergruppe eines der Hauptprogramme mit einer Regionalfensterverpflichtung hat und zum Beispiel bestimmte Nutzergruppen wie junge Menschen besonders gut erreicht, dann sprechen mehrere Gründe für eine aktive Bestrebung zur Ermöglichung der Einbeziehung dieser Medienplattform bei der Verbreitungsentscheidung. Unabhängig von der Zulässigkeit des Embedding aus Sicht des einbindenden Anbieters ergibt sich also darüber hinaus nicht nur eine medienrechtliche Zulässigkeit, sondern eine in der Ausfüllung des Versorgungsauftrags anzustrebende Möglichkeit der Vermehrung der Verbreitungswege, insbesondere, wenn es sich beim Partnerunternehmen um einen privilegierten privaten Anbieter handelt. Eine vergleichbare Erscheinungsform ist in der bereits heute stattfindenden Verbreitung des Livestreams der Programme öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten im hier vorgestellten Beispiel des deutschen *Joyn*-Angebots von *ProSiebenSat.1* zu sehen. Eine entsprechende Verlinkung mit den Inhalten der Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wäre insoweit lediglich eine konsequente Erweiterung, sodass *Joyn*-Nutzer, ohne das Angebot verlassen zu müssen, auf diese Inhalte auch zugreifen können und dabei für sie – wie beim Livestream – ersichtlich ist, dass es sich um solche aus einem Telemedium eines öffentlich-rechtlichen Anbieters handelt.

Diesem Befund folgend haben die Länder bei der Schaffung des Reformstaatsvertrags, der am 1. Dezember diesen Jahres in Kraft treten soll, genau eine solche explizite Präzisierung des Versorgungsauftrags vorgenommen. Der neue § 30d (2) RefStV fügt sich ein in

eine generelle Öffnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gegenüber externen Partnern, die durch die Auftragsveränderung im RefStV bestimmt wird. Er fordert von den Anstalten die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern, die den privilegierten Status haben, unter anderem in Form des Embedding der eigenen Inhalte auf deren Plattformen. Die Umsetzung kann für diese Form der Zusammenarbeit nur durch die entsprechenden Partner stattfinden, sodass damit keine Pflicht zur Erreichung eines Embedding auf allen dafür in Betracht kommenden Plattformen einhergeht. Das Gebot bezieht sich aber auf eine positive Reaktion zu entsprechenden Lösungen bei den betroffenen privaten Anbietern und weitergehend den Versuch, diese zu solchen Lösungen zu bringen.

Mit dem Reformstaatsvertrag wird die schon *de lege lata* geltende Rechtslage im Sinne eines zum Versorgungsauftrag gehörenden Bestandteiles festgeschrieben. Damit werden auch beide Säulen des bisherigen dualen Systems potentiell gestärkt, was eine Zielrichtung des RefStV ist, wie sich aus der Begründung ergibt. Dieses Aufrechterhalten einer nachhaltig bestehenden Medienlandschaft, die ihrer Rolle bei der Meinungsbildung durch die Versorgung aller Bevölkerungsgruppen mit zuverlässigen, redaktionell verantworteten Inhalten weiter genügen kann, steht auch bei der Schaffung des EU-Medienfreiheitsgesetzes im Fokus. Die privaten Medienanbieter stehen wirtschaftlich unter erheblichem Druck, aber auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sehen sich einem Legitimierungsdruck gegenüber. Deshalb ist es nicht überraschend, sondern eine logische Folge dieser Bestandsaufnahme, dass die Länder diesen Aspekt im RefStV aufgegriffen haben. Auch der *Zukunftsrat* hat in seinem Bericht als mit den Empfehlungen für die Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verbunden die Frage des „konstruktiven Wechselspiels zwischen Öffentlich-Rechtlichen und privatwirtschaftlich finanzierten Medien“ angesprochen und dafür plädiert, dass die „Öffentlich-Rechtlichen hier mit besonderer Sensibilität vorgehen und etwa zu fairen Kooperationen bereit und in der Lage sind“. ¹²⁶

Bei der Auswahl der Kooperationspartner und -formen liegt es zudem nahe, dass mit denjenigen zusammengearbeitet wird, mit denen bereits medienverfassungsrechtlich eine Verbindung besteht. Demgegenüber stellt sich das Verhältnis zu Medienintermediären, deren wichtigste Marktteilnehmer – nicht zuletzt deshalb oft als die „Big Tech“-Unternehmen bezeichnet – aus einer anderen Rechtskultur kommend als Intermediäre zwischen Inhalten und Nutzern agieren, aber trotz der erheblichen Einflussnahmemöglichkeit auf die öffentliche Meinungsbildung kein „Medien-Selbstverständnis“ haben, anders dar. ¹²⁷ Das „duale System“ von heute ist daher eher so zu charakterisieren, dass sich die Medienanbieter in der einen und Medienintermediäre in der anderen Säule befinden. Aufgrund dieser zunehmenden Vergleichbarkeit in der Bedeutung für die Meinungsbildung werden die „Plattformen“ (also Medienintermediäre nach der Terminologie des MStV) zunehmend regulatorisch in

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

127 Vgl. zu diesem Ansatz für eine Regulierung anhand der Einflussnahmemöglichkeit bereits *Cole*, Das Zielpublikum „Öffentlichkeit“ als Anknüpfungspunkt für (Medien-)Regulierung, UFITA 2018, 436 ff.

Reaktion auf ihre Markt- und Meinungsmachtposition erfasst.¹²⁸ Insoweit kann von einem „dualen System 2.0“ gesprochen werden, bei dem die eine Säule – öffentlich-rechtliche wie private Rundfunk- und Telemedienanbieter, die eindeutig den Grundstandards des MStV unterfallen – zusammen stärker auftreten sollte, anstatt sich innerhalb der Säule gegenseitig zu schwächen im ohnehin ungleichen wirtschaftlichen und Einflussgefälle zwischen diesen Anbietern und den Anbietern in der zweiten Säule. Die Gemeinsamkeiten können in intensiverer Kooperation gefunden werden, wobei dennoch die Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern im bestehenden Umfang bleiben werden, da der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der veränderten Kommunikationslandschaft in der Zukunft auch weiterhin und vielleicht noch mehr zur Erfüllung des ihm gesetzlich aufgegebenen Auftrags in demokratischen Gesellschaften gebraucht wird. Eine Nutzung der spätestens mit dem Inkrafttreten des Reformstaatsvertrags als Gebot ausgestalteten Kooperationsmöglichkeiten wäre ein weiterer möglicher Schritt zu einer Zukunftsfestigkeit des ursprünglichen dualen Systems.

128 Neben der Ergänzung der „Digitalgesetzgebung“ der EU etwa durch den DSA, DMA oder auch die Einbeziehung bestimmter Online-Plattformen in den Regelungsgehalt des EMFA wird ein solcher Regulierungsansatz auch in der Empfehlung CM/Rec(2022)11 (Recommendation of the Committee of Ministers to member States on principles for media and communication governance, abrufbar unter <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a61712>) des Europarates vorgeschlagen.

ZEITSCHRIFTENLESE

UFITA Zeitschriftenlese

Mit der Zeitschriftenlese der UFITA soll den Lesern ein Überblick zu wichtigen Beiträgen aus den Themengebieten unserer Zeitschrift gegeben werden. Dabei geht es nicht um eine systematische Präsentation aller Beiträge, sondern eine Selektion nach besonderem Interesse mit Blick auf die interdisziplinäre Ausrichtung der UFITA. Es werden jeweils die erschienenen Ausgaben sowohl deutsch- als auch englischsprachiger Zeitschriften durchgesehen und die Beiträge – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – von den Herausgebern ausgewählt. In dieser Ausgabe stellen wir Ihnen Beiträge folgender Zeitschriften vor:

Zeitschriften aus dem Bereich Medienforschung:

Media, Culture & Society
Media Perspektiven
Medien & Kommunikationswissenschaft
New Media & Society
Publizistik

Deutschsprachige Zeitschriften aus dem Bereich Medienrecht:

AfP: Zeitschrift für das gesamte Medienrecht
CR: Computer und Recht
GRUR: Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GRUR-Prax: Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Praxis
InTeR: Zeitschrift zum Innovations- und Technikrecht
JMS-Report: Jugend Medien Schutz-Report
JZ: JuristenZeitung
K&R: Kommunikation & Recht
KIR: Künstliche Intelligenz und Recht
KUR: Kunst und Recht
medien und recht
MMR: Multimedia und Recht
MR-Int.: Medien und Recht International
NJW: Neue Juristische Wochenschrift
sic!: Zeitschrift für Immaterialgüter-, Informations- und Wettbewerbsrecht
WRP: Wettbewerb in Recht und Praxis
ZGE/IPJ: Zeitschrift für geistiges Eigentum
ZUM: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

Englischsprachige Zeitschriften aus den Bereichen Medienrecht/Medienpolitik:

CLSR: Computer Law & Security Review

CRI: Computer Law Review International

EDPL: European Data Protection Law Review

GRUR Int: Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Internationaler Teil

IDPL: International Data Privacy Law

IELR: Interactive Entertainment Law Review

IJLIT: International Journal of Law and Information Technology

IPR: Internet Policy Review

IRLCT: International Review of Law, Computers & Technology

JIPITEC: Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law

JIPLP: Journal of Intellectual Property Law & Practice

Journal of Media Law

Zeitschriften aus dem Bereich Medienforschung

Media, Culture & Society

Corduwener, P. (2024). A historical turn in the study of media governance. A research agenda for Europe in times of democratic crisis. *Media, Culture & Society*, 46(7), 1515-1526. <https://doi.org/10.1177/01634437241254737>

Joseph, A. M. (2024). The times of jeopardising free speech. *Media, Culture & Society*, 46(8), 1737-1750. <https://doi.org/10.1177/01634437241282179>

Media Perspektiven

Gleich, U. (2024). Provokation und Tabus in der Werbung. *Media Perspektiven* (33), 1-4. https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2024/MP_33_2024_ARD-Forschungsdienst_Provokation_und_Tabus_in_der_Werbung.pdf

Medien & Kommunikationswissenschaft

Lühring, J., Hameleers, M., Humprecht, E., & Möller, J. (2024). Trust in a digital world: The roles of media trust and ordinary citizen cues in online disinformation's credibility. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 72(3), 297-312. <https://doi.org/10.5771/1615-634X-2024-3-297>

Meißner, F., Vogler, D., Udris, L., & Sievert, H. (2024). Kritische Infrastruktur für den Journalismus? Zur Rolle der Nachrichtenagenturen in einem sich rapide wandelnden Medienmarkt. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 72(4), 396-417. <https://doi.org/10.5771/1615-634X-2024-4-396>

Paulitsch, L. (2024). „Satire darf ‚alles‘ – aber nicht alles.“ Zur Spruchpraxis der Presseräte im deutschsprachigen Raum. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 72(4), 377-395. <https://doi.org/10.5771/1615-634X-2024-4-377>

Potzel, K., Draheim, S., Domdey, P., Lampert, C., & Kammerl, R. (2024). Changes in young people's media repertoires: Longitudinal insights from a communicative figurational approach. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 72(3), 280-269. <https://doi.org/10.5771/1615-634X-2024-3-280>

New Media & Society

- Avnoon, N., Kotliar, D. M., & Rivnai-Bahir, S. (2024). Contextualizing the ethics of algorithms: A socio-professional approach. *New Media & Society*, 26(10), 5962-5982. <https://doi.org/10.1177/14614448221145728>
- Dobber, T., Kruikemeier, S., Helberger, N., & Goodman, E. (2024). Shielding citizens? Understanding the impact of political advertisement transparency information. *New Media & Society*, 26(11), 6715-6735. <https://doi.org/10.1177/14614448231157640>
- Harness, D., Ganesh, S., & Stohl, C. (2024). Visibility agents: Organizing transparency in the digital era. *New Media & Society*, 26(10), 5575-5596. <https://doi.org/10.1177/14614448221137816>
- Heylen, K. (2024). Enforcing platform sovereignty: A case study of platform responses to Australia's News Media Bargaining Code. *New Media & Society*, 26(12), 7277-7294. <https://doi.org/10.1177/14614448231166057>
- Rothut, S., Schulze, H., Hohner, J., & Rieger, D. (2024). Ambassadors of ideology: A conceptualization and computational investigation of far-right influencers, their networking structures, and communication practices. *New Media & Society*, 26(12), 7120-7147. <https://doi.org/10.1177/14614448231164409>
- Scharlach, R., Hallinan, B., & Shifman, L. (2024). Governing principles: Articulating values in social media platform policies. *New Media & Society*, 26(11), 6658-6677. <https://doi.org/10.1177/14614448231156580>

Publizistik

- Buchmeier, Y. (2024). Media politics in Japan: News journalism between interdependence, integrity, and influence. *Publizistik*, 69(4), 495-526. <https://doi.org/10.1007/s11616-024-00858-3>
- Nitschke, P. (2024). Die Etablierung von Politischen Online-Influencer:innen (POI) in Konstellationen der öffentlichen Kommunikation. *Publizistik*, 69(4), 405-427. <https://doi.org/10.1007/s11616-024-00857-4>
- Schapals, A. K. (2024). Australien: Medienkonzentration und Medienregulierung. *Publizistik*, 69(4), 527-540. <https://doi.org/10.1007/s11616-024-00859-2>

Deutschsprachige Zeitschriften aus dem Bereich Medienrecht:

AfP

- Mast, Tobias: Medienstaatsverträge unter Bedingungen polarisierter und fundamentaloppositioneller Politik, in: *AfP* 6/2024, 469-479.
- Oster, Jan: Künstliche Intelligenz und Vielfaltssicherung, in: *AfP* 4/2024, 285-291.
- Schertz, Christian: Der Begriff des Bildnisses bei Verkörperung durch eine andere Person – Zugleich eine Besprechung der jüngsten Rechtsprechung des BGH zum Recht am eigenen Bild bei Darstellungen realer Vorbilder durch Schauspieler und Auftritten von Doppelgängern/Lookalikes, in: *AfP* 4/2024, 291-301.
- Schumacher, Yannick: Verhältnis zwischen MStV und DSA in Bezug auf die Regulierung von Medienintermediären, in: *AfP* 6/2024, 480-485.
- Weberling, Johannes: Notwendige Vermeidung einer Politisierung medienrechtlicher Verfahren zur Bewahrung der Medien- und Meinungsfreiheit, in: *AfP* 4/2024, 301-306.

CR

- Blum, Benjamin / Rappenglück, Jakob: Fine-Tuning von GPAI-Modellen nach der KI-Verordnung: Eine Regelungslücke für Zukunftstechnologie? in: *CR* 9/2024, 626-632.
- Borges, Georg: Die europäische KI-Verordnung (AI Act) – Teil 1 – Überblick, Anwendungsbereich und erste Einschätzung, in: *CR* 8/2024, 497-507.
- Borges, Georg: Die europäische KI-Verordnung (AI Act) Teil 2 – Risikomanagement für Hochrisiko-KI-Systeme, in: *CR* 9/2024, 565-576.
- Dornis, Tim W.: Generative KI, urheberrechtliche Vervielfältigung und öffentliche Zugänglichmachung – Teil 1: Das Modellinnere, in: *CR* 11/2024, 765-772.
- Dornis, Tim W.: Generative KI und urheberrechtliche Vervielfältigung im Modellinnern – Teil 2: Die öffentliche Zugänglichmachung, in: *CR* 12/2024, 830-839.
- Howe, Lars: Folgen der Verletzung datenschutzrechtlicher Informationspflichten – Anmerkung zum EuGH-Urteil »App-Zentrum« C-757/22, in: *CR* 8/2024, 509-515.
- Imhof, Ralf: Die urheberrechtliche Haftung für KI-Output – Ein Vorschlag für eine Haftungsprivilegierung des Betreibers – Zur interessengerechten Verteilung der Haftungsrisiken bei der Nutzung generativer KI, in: *CR* 10/2024, 648-654.
- Käde, Lisa: Wann ist ein Nutzungsvorbehalt gegenüber Text- und Data Mining maschinenlesbar und dem Rechtsinhaber zurechenbar? – Neuralgische Punkte im ersten Verfahren zu Urheberrecht und KI in Deutschland – oder: In the LAION's Den, in: *CR* 9/2024, 598-603.
- Moos, Flemming: Personenbezug von Large Language Models – Eine datenschutzrechtliche Grundsatfrage bei der Nutzung generativer KI-Modelle, in: *CR* 7/2024, 442-450.
- Pech, Sebastian: Urheberrecht trifft Produktsicherheitsrecht: Urheberrechtliche Implikationen der KI-VO – Teil 1 – Urheberrechtliche Grundlagen, Pflicht zur Einführung einer Urheberrechtsstrategie und Trainingsdatenzusammenfassung, in: *CR* 12/2024, 773-779.
- Piltz, Carlo / Kukin, Ilia: Schadenersatz bei Verstößen gegen die DSGVO – Aktuelle Vorgaben des EuGH und Fallgruppen in der deutschen Rechtsprechung, in: *CR* 9/2024, 577-585.
- Steinrötter, Björn / Borchert, Anna-Lena: Urheber- und Investitionsschutz von (und vor) KI-Output – Generative KI als Werkzeug, Werkerzeuger oder »Nichtwerk«-Erzeuger? in: *CR* 8/2024, 558-564.
- Stiernerling, Oliver: Was ist ein KI-System im Sinne der KI-VO? – Erste Ansätze zur praktischen Abgrenzung »normaler« Systeme der Informationsverarbeitung, in: *CR* 8/2024, 554-558.

CRi

- Beardwood, John: The Canadian AIDA and the EU AI Act: Will Sanity Prevail as they more closely align? – Part 1 – Changes to both Acts bring them closer together... but not too close. in: *CRi* 4/2024, 97-104.
- Beardwood, John: The Canadian Artificial Intelligence and Data Act and the EU AI Act: Will Sanity Prevail as they more closely align? – Part 2 – Changes to both Acts bring them closer together... but not too close. in: *CRi* 5/2024, 129-137.
- Holznagel, Daniel: How to Apply the Notice and Action Requirements under Art. 16(6) sentence 1 DSA – Which action actually? in: *CRi* 6/2024, 172-179.
- Karathanasis, Theodoros: Defining AI Systems in the EU and Beyond – Assessing the Global Outreach of the AI Act's Norms, in: *CRi* 4/2024, 104-114.
- Keber, Tobias / Schwartzmann, Rolf / Zenner, Kai: The EU AI Act: A Practice-Oriented Interpretation – An initial overview, in: *CRi* 4/2024, 114-120.

GRUR

- Czychowski, Christian: Plädoyer für eine rechtliche Qualifikation von nicht-personenbezogenen Daten, in: *GRUR* 13/2024, 905-907.
- Dornis, Tim W.: Generatives KI-Training und der TDM-Trugschluss, in: *GRUR* 22/2024, 1676-1685.
- Dregelies, Max: KI-Training unter dem AI Act, in: *GRUR* 20/2024, 1484-1493.
- Greiner, Lennart: Zu den Voraussetzungen identifizierender Berichterstattung bei der Übermittlung von Teilinformationen – Zugleich Besprechung von OLG Dresden »Rachepläne«, in: *GRUR* 19/2024, 1424-1428.
- Hauck, Felix: Die außergerichtliche Streitbeilegungsstelle nach Art. 21 DSA – Ein neuer Rechtsbehelf bei (vermeintlichen) Schutzrechtsverletzungen auf Online-Plattformen, in: *GRUR* 16/2024, 1185-1193.
- Kur, Annette: »Designpaket« vor dem Start, in: *GRUR* 17-18/2024, 1264-1275.
- Leistner, Matthias: TDM und KI-Training in der Europäischen Union – Erste Fingerzeige des LG Hamburg im »LAION«-Urteil, in: *GRUR* 22/2024, 1665-1675.
- Lennartz, Jannis / Kraetzig, Viktoria: AI Learning as Pastiche – Technical Reproduction as Artistic Imitation, in: *GRUR* 17-18/2024, 1258-1264.
- Lutzhöft, Niels / Hendel, Christoph: Rechte von Urhebern und Leistungsschutzberechtigten an mittels künstlicher Intelligenz geschaffener Musik, in: *GRUR* 24/2024, 1841-1852.
- Schack, Haimo: Fototapeten und Urheberrecht – Zugleich Besprechung von BGH »Coffee«, in: *GRUR* 22/2024, 1698-1700.
- Stieper, Malte / Denga, Michael: Die Reichweite des EU-Urheberrechts nach der KI-VO, in: *GRUR* 20/2024, 1473-1483.
- Theodoridis, Athina / Wachtel, Alexandra: Die Sittenwidrigkeit im Marken- und Urheberrecht – Unter besonderer Beachtung der Cannabislegalisierung und der systematischen Unterschiede beider Schutzrechte, in: *GRUR* 21/2024, 1600-1606.
- Zentek, Sabine / Ritscher, Michael: Zusammenspiel von Urheberrecht, Designrecht und Lauterkeitsrecht beim Schutz funktionaler Produktgestaltungen gegen Nachahmung, in: *GRUR* 16/2024, 1153-1164.

GRUR Int.

- Geiger, Christophe / Jütte, Bernd Justin: Copyright as an Access Right: Concretizing Positive Obligations for Rightholders to Ensure the Exercise of User Rights, in: *GRUR Int.* 11/2024, 1019-1035.
- Ghidini, Gustavo / Piselli, Riccardo: A Regulatory Governance Perspective on IP and Access to Medicines – A Fresh Look Into the TRIPS Agreement, in: *GRUR Int.* 9/2024, 817-823.
- Mast, Tobias: Platform Law as EU Law, in: *GRUR Int.* 7/2024, 607-616.
- Murai, Maiko: The Current Situation of Japanese Copyright Law Regarding Internet Transmission of Library Materials – The Amendment to the Copyright Act in 2021, in: *GRUR Int.* 10/2024, 917-927.
- Oriakhogba, Desmond O. / Erhagbe, Eunice O.: The Copyright Amendment Bill: A New Vista for Fair Remuneration for South African Creators and Performers? in: *GRUR Int.* 10/2024, 959-966.
- Woznica, Ondřej: Control or Compensation: Distorted Narrative and Aftermath of Article 17 CDSM, in: *GRUR Int.* 7/2024, 631-646.
- Zhang, Hongjiao / Li, Yahong: Opt-Out Implied Licenses in Copyright Law: From Search Engines to GPAI Models, in: *GRUR Int.* 9/2024, 838-849.

GRUR-Prax

- Brost, Lucas / Jakobs, Luisa: Der Missbrauch des Äußerungsrechts und die Bedeutung von DSA und DDG, in: *GRUR-Prax* 14/2024, 447-451.
- Göbel, Maximilian / Kruedener, Alexis von: KI-Reallabore und Innovationsförderung in der KI-VO, in: *GRUR-Prax* 23/2024, 755-758.
- Kraul, Torsten: Die Durchsetzung des Digital Services Act nach dem neuen deutschen Digitale-Dienste-Gesetz: Behörden- und Aufsichtsstrukturen, in: *GRUR-Prax* 16-17/2024, 529-531.
- Pöhner, Maximilian: Die öffentliche Wiedergabe in sozialen Medien im Lichte des UrhDaG, in: *GRUR-Prax* 18/2024, 563-565.
- Siems, Jasper / Knutzen-Lohmann, Lennart: Notifizierung des JMStV: Europäische Kommission zeigt Grenzen der Regulierung EU-ausländischer digitaler Dienste auf, in: *GRUR-Prax* 18/2024, 566-568.
- Skupin, Florian: Urheberrechtlich geschütztes Material im Kontext von KI-Training – Update und Handlungsoptionen, in: *GRUR-Prax* 23/2024, 752-754.
- Stegemann, Lea: Der Begriff des immateriellen Schadens in Art. 82 DS-GVO, in: *GRUR-Prax* 14/2024, 451-454.
- v. Welser, Marcus: Die KI-Verordnung – ein Überblick über das weltweit erste Regelwerk für künstliche Intelligenz, in: *GRUR-Prax* 15/2024, 485-488.

InTeR

- Kögel, Daniel / Behrens, Tilman: Kollision der Informations- und Dokumentationspflichten des AI Acts mit dem Schutzrecht Geschäftsgeheimnis, in: *InTeR* 4/2024, 159-166.

JMS-Report

- v. Gottberg, Joachim: Verdachtsjournalismus – Ethische und juristische Aspekte, in: *JMS-Report* 4/2024, 8-13.

JZ

- Blanke-Roeser, Constantin: Freiwillige Verhaltenskodizes für den Einsatz Künstlicher Intelligenz, in: *JZ* 13/2024, 612-616.
- Wischmeyer, Thomas: Liberale Demokratie und digitale Öffentlichkeit – Staatliches Handeln zwischen Schutzverantwortung und Staatsferne, in: *JZ* 17/2024, 774-783.

K&R

- Breyer, Jonas / Hirschel, Anja: Zehn Rechtsverstöße beim DPA für Microsoft 365 vom 2.1.2024 (»DPA«) – Teil 2 – Über die Wertlosigkeit der »Data Boundary« und die Mitverantwortung der Aufsichtsbehörden, in: *K&R* 10/2024, 644-649.
- Engel, Timon-Johannes: Die KI-Verordnung – ein systematischer Überblick, in: *K&R* 7/8/2024, 445-452.
- Ferreau, Frederik: Präventiver Verfassungsschutz durch Verbote von Medien? – Zugleich Kommentar zu BVerwG, Beschluss vom 14.8.2024 – 6 VR 1.24, in: *K&R* 12/2024, 777-781.
- Holznagel, Bernd: Bewährungsprobe des dualen Mediensystems – Historie und Zukunftsfragen, in: *K&R* 7/8/2024, 471-477.

- Holznagel, Bernd: Verfassungsrechtliche Einordnung einer Offenlegungspflicht von Parteimitgliedschaften im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: *K&R* 9/2024, 565-568.
- Klett, Alexander R. / Sprater, Caroline: Die Entwicklung des Urheberrechts seit Mitte 2023, in: *K&R* 7/8/2024, 458-464.
- Ladeur, Karl-Heinz: Netzwerkgerechte Regulierung: Exempel »Kuratieren« von Medieninhalten und Kampf gegen »Desinformation«, in: *K&R* 7/8/2024, 477-483.
- Prigge, Jasper / Dinig, Nadine: Die »Anti-SLAPP-Richtlinie« und ihre mögliche Umsetzung – Wie die EU missbräuchliche Klagen gegen die öffentliche Beteiligung unterbinden will, in: *K&R* 7/8/2024, 452-457.
- Veeck, Bernhard / Jechel, Patricia: Die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 82 DSGVO – Das Plädoyer des EuGH für die Wortlautauslegung, in: *K&R* 10/2024, 638-643.

K&R Beilage 1 zu Heft 9/2024

- Grages, Jan-Michael: Datenschutz vs. Datenzugang – Anwendung der DSGVO in einer datenbasierten Wirtschaft, in: *K&R Beilage 1 zu Heft 9/2024*, 7-10.
- Janal, Ruth / König, Kevin: Was bisher geschah – ein Jahr der Anwendung des DSA auf sehr große Online-Plattformen (VLOPs), in: *K&R Beilage 1 zu Heft 9/2024*, 3-7.

KIR

- Becker, Daniel / Feuerstack, Daniel: Die EU-KI-Verordnung – Überblick und Bewertung der finalen Fassung der KI-VO, in: *KIR* 2/2024, 62-69.
- Bronner, Pascal: Risikoklassifizierung, Risikobewertung und Risikominimierung nach der KI-Verordnung – Eine erste Analyse des risikobasierten Regulierungsansatzes der KI-VO, in: *KIR* 2/2024, 55-62.
- Dornis, Tim W.: Generatives KI-Training und Text- und Data-Mining – Eine funktionale Unterscheidung, in: *KIR* 5/2024, 156-161.
- Engel, Andreas: Generative KI, Foundation Models und KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck in der KI-VO – Passende Mosaiksteine? in: *KIR* 1/2024, 21-28.
- Heinze, Christian / Sorge, Christoph / Specht-Riemenschneider, Louisa: Das Recht der Künstlichen Intelligenz – Eine Skizze, in: *KIR* 1/2024, 11-15.
- Käde, Lisa: Training generativer KI-Modelle ist (auch) Text- und Data-Mining – Anwendbarkeit der TDM-Schranke des § 44b UrhG, in: *KIR* 5/2024, 162-169.
- Roth-Isigkeit, David: Der neue Rechtsrahmen für Künstliche Intelligenz in der Europäischen Union – Regelungsgegenstand, Lücken und Problemstellungen der neuen KI-Regulierung, in: *KIR* 1/2024, 15-20.

KUR

- Partsch, Christoph / Bartels, Jasper: Schiedsgerichte für NS-verfolgungsbedingt entzogene Kulturgüter? in: *KUR* 2/2024, 67-72.
- Rossi, Johannes: Recht und politische Ökonomie der Kunstindustrie – Zum Urheberrecht an KI-generierten Werken – Zugleich Anmerkung zur Entscheidung »Li v Liu« des Beijing Internet Court vom 27.11.2023 – (2023) Jing 0491 Min Chu No. 11279, in: *KUR* 3-4/2024, 94-98.
- Schröder, Dana: Ist das Kunst oder hat es einen Zweck? – Die Grenze zwischen Kunst und Design in Bezug auf Schuhmodelle – Urteilsanmerkung zur Entscheidung des Oberlandesgerichts Köln vom 26.1.2024 – 6 U 89/23, in: *KUR* 3-4/2024, 99-102.

Weller, Matthias: Zur Restitution nationalsozialistischer Raubkunst – Zeitenwende nach 25 Jahren? in: *KUR 2/2024*, 57-62.

medien und recht

Fischer, Paul: Erschöpfungsgrundsatz, Speichermedienvergütung und refurbished Produkte, in: *medien und recht 6/2024*, 265-268.

Possard, Marlon: Im Schatten der Algorithmen? KI zwischen »Deep Learning« und »Fake« – Deepfakes als rechtliches und gesellschaftliches Problem, in: *medien und recht 5/2024*, 199-202.

MMR

Biallaß, Isabelle Désirée: Die Auswirkungen der KI-VO auf die Justiz – Nutzung von KI durch Gerichte und Staatsanwaltschaften, in: *MMR 8/2024*, 646-651.

Ditscheid, Alexander / Taghavian, Delaram: KI im Kundenservice: Chancen und regulatorische Herausforderungen – Einsatz von KI-basierten Applikationen für Zwecke der Transkription und Gesprächszusammenfassung, in: *MMR 9/2024*, 746-750.

Grünwald, Andreas / Hackl, Jens: Inhaltmoderation bei Online-Plattformen – »Virtuelles Hausrecht« zwischen Facebook-Rechtsprechung und Digital Services Act, in: *MMR 7/2024*, 532-536.

Heidrich, Joerg / Orlowski, Bastian: Zwischen Code und Klausel – Verträge über KI-generierte Werke schließen, in: *MMR 7/2024*, 537-540.

Keppeler, Lutz / Schneider, Ruben / Nickel, Angelika: Online-Plattformen gem. Art. 3 lit. i DSA – Grenzen der Begriffsdefinition unter besonderer Berücksichtigung werbefinanzierter Dienste, in: *MMR 10/2024*, 839-843.

Paal, Boris / Hüger, Jakob: Die KI-VO und das Recht auf menschliche Entscheidung – Eine Analyse von Art. 22 DS-GVO im Lichte des neuen EU-Regelungsregimes zu Künstlicher Intelligenz, in: *MMR 7/2024*, 540-544.

Schmid, Gregor: Der European Media Freedom Act – Ein erster Überblick, in: *MMR 10/2024*, 843-846.

MMR-Beilage 7/2024

Braun Binder, Nadja / Egli, Catherine: Umgang mit Hochrisiko-KI-Systemen in der KI-VO – Strenge Anforderungen der Art. 8-15 KI-VO, in: *MMR-Beilage 7/2024*, 626-630.

Gerdemann, Simon: Harmonisierte Normen und ihre Bedeutung für die Zukunft der KI – Auswirkungen und praktische Anwendung, in: *MMR-Beilage 7/2024*, 614-621.

Roth-Isigkeit, David: Der risikobasierte Ansatz als Paradigma des Digitalverwaltungsrechts – Die KI-VO im Kontext europäischer Risikoregulierung, in: *MMR-Beilage 7/2024*, 621-626.

Wendehorst, Christiane / Nessler, Bernhard / Aufreiter, Alexander / Aichinger, Gregor: Der Begriff des »KI-Systems« unter der neuen KI-VO – Vorschlag eines »Drei-Faktor-Ansatzes« zur Bewältigung technischer und juristischer Ungereimtheiten, in: *MMR-Beilage 7/2024*, 605-614.

MMR-Beilage 8/2024

Schneider, Adrian: KI-unterstütztes Coding in der Spieleentwicklung – Urheberrechtliche Folgen für die Spieleindustrie, in: *MMR-Beilage 8/2024*, 724-728.

NJW

- Dietrich, Henrik: Auslegen und Subsumieren mit ChatGPT – Auslegungs- und Subsumtionsfähigkeit des aktuellen Sprachmodells unter Anwendung verschiedener Prompting-Ansätze, in: *NJW* 29/2024, 2092-2098.
- Gerdemann, Simon: Konformitätsbewertung als Kernpflicht der KI-Verordnung, in: *NJW* 31/2024, 2209-2215.
- Gersdorf, Hubertus: Schutz der Kommunikationsordnung durch den Staat und vor dem Staat – zwischen »Fake News« und Demokratiefördergesetz, in: *NJW* 45/2024, 3275-3282.
- Kilian, Robert / Denga, Michael: Das Testen und Zertifizieren von KI-Systemen, in: *NJW* 41/2024, 2945-2950.
- Kraul, Torsten: Herkunftslandprinzip schlägt Platform-to-Business-Verordnung, in: *NJW* 30/2024, 2147-2150.
- Wagner, Eva Ellen: Freiheit in (Un-)Ordnung – Kommunikation in der digitalen Konstellation, in: *NJW* 38/2024, 2738-2742.
- Wybitul, Tim: Geldbußen wegen Verstößen gegen die KI-Verordnung, in: *NJW* 37/2024, 2641-2647.

sic!

- Semmelmann, Constanze: Künstliche Intelligenz und Urheberrecht: Stand zu Training und Output 2024, in: *sic!* 12/2024, 637-647.

WRP

- Eichelberger, Jan: Rechtsprechungsreport Urheberrecht 2023/2024, in: *WRP* 9/2024, 1021-1029.
- Ettig, Diana: Bagatelldschäden, Kontrollverlust und Lizenzanalogie vor Gericht – Der Schadenbegriff des Art. 82 DSGVO, in: *WRP* 8/2024, 889-896.
- Schmidt, Stephan: Der Transparency and Consent String (TC-String) als personenbezogenes Datum – Zugleich Besprechung von EuGH, 7.3.2024 – C-604/22 – IAB Europe/Gegevensbeschermingsautoriteit, in: *WRP* 7/2024, 790-792.

ZGE/IPJ

- Hamann, Hanjo: Nutzungsvorbehalte für KI-Training in der Rechtsgeschäftslehre der Maschinenkommunikation – Dogmatische und praktische Schwächen von Art. 4 Abs. 3 DSM-RL und § 44b Abs. 3 UrhG, in: *ZGE/IPJ* 2/2024, 113-168.
- Liebenau, Diana: Bilderrisikopraxis und Urheberrecht – Private Werke in gerichtlichen Entscheidungen zwischen Schranken und Gemeinfreiheit, in: *ZGE/IPJ* 2/2024, 169-211.
- Schmitt-Mücke, Jan Heinrich: Rechtsbruch durch Verstoß gegen medienrechtliche Vorschriften – Das Gebot der Staatsferne der Presse und das Wettbewerbsrecht, in: *ZGE/IPJ* 3/2024, 388-413.
- Sesing-Wagenpfeil, Andreas: Trainierte KI-Modelle als Vervielfältigungsstücke im Sinne des Urheberrechts, in: *ZGE/IPJ* 2/2024, 212-268.

ZUM

- Albert, Sigrun: Die Zukunft des dualen Mediensystems: Ein Plädoyer für die Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Vortrag im Rahmen des Symposiums »Perspektiven und Entwicklung der Öffentlich-Rechtlichen nach dem Bericht des Zukunftsrates« des Instituts für Urheber- und Medienrecht und des Instituts für Europäisches Medienrecht am 5.7.2024 in München, in: *ZUM 11/2024*, 767-771.
- Beaujean, Daniela: Die Perspektive der Privaten – Vortrag im Rahmen des Symposiums »Perspektiven und Entwicklung der Öffentlich-Rechtlichen nach dem Bericht des Zukunftsrates« des Instituts für Urheber- und Medienrecht und des Instituts für Europäisches Medienrecht am 5.7.2024 in München, in: *ZUM 11/2024*, 771-775.
- Burger, Luise: 40 Jahre Privatrundfunk oder wie Regulierung (Rundfunk-)Freiheit sichert! – Tagungsbericht zu dem gleichnamigen Symposium des Instituts für Urheber- und Medienrecht in Zusammenarbeit mit der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien am 19.4.2024 in München, in: *ZUM 8/9/2024*, 596-599.
- Eisenegger, Mark: Zukunftsperspektiven öffentlich-rechtlicher Medien im 21. Jahrhundert – Vortrag im Rahmen des Symposiums »Perspektiven und Entwicklung der Öffentlich-Rechtlichen nach dem Bericht des Zukunftsrates« des Instituts für Urheber- und Medienrecht und des Instituts für Europäisches Medienrecht am 5.7.2024 in München, in: *ZUM 11/2024*, 761-767.
- Eustrup, Engeline: Perspektiven und Entwicklung der Öffentlich-Rechtlichen nach dem Bericht des Zukunftsrates – Tagungsbericht zu dem gleichnamigen Symposium des Instituts für Urheber- und Medienrecht und des Instituts für Europäisches Medienrecht am 5.7.2024 in München, in: *ZUM 11/2024*, 776-779.
- Flecken, Eva: »Die schönsten Gesetze bringen nichts, wenn sie nicht effektiv umgesetzt werden.« – Vortrag im Rahmen des Symposiums »40 Jahre Privatrundfunk oder wie Regulierung (Rundfunk-)Freiheit sichert! Bestandsaufnahme, Best Practices und Ausblick« der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien und des Instituts für Urheber- und Medienrecht am 19.4.2024 in München, in: *ZUM 8/9/2024*, 592-596.
- Flint, Jessica: Staatsferne Regulierung als Lösungsansatz für Fake News auf Social Media – Vortrag im Rahmen des Symposiums »40 Jahre Privatrundfunk oder wie Regulierung (Rundfunk-)Freiheit sichert! Bestandsaufnahme, Best Practices und Ausblick« der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien und des Instituts für Urheber- und Medienrecht am 19.4.2024 in München, in: *ZUM 8/9/2024*, 583-591.
- Frey, Dieter / Horst, Valentin: Mediale Verwertungsrechte kraft Grundeigentum? – Status quo und Handlungsmöglichkeiten, in: *ZUM 12/2024*, 841-849.
- Gundel, Jörg: Art. 10 EMRK als Quelle von (nicht nur) journalistischen Informationsansprüchen in der Rechtsprechung des EGMR und der deutschen Gerichte, in: *ZUM 12/2024*, 833-840.
- Kaesling, Katharina: Malerei mit KI: Urheberrechtliche Zuordnung bei Schöpfung mit Text-to-Image LLMs, in: *ZUM 7/2024*, 493-501.
- Nordemann, Jan Bernd / Rasouli, Arman: Die Regelungen der KI-Verordnung mit Urheberrechtsbezug – Möglichkeit der privaten Rechtsdurchsetzung? in: *ZUM 11/2024*, 780-789.
- Schiedermaier, Stephanie: Neue Akteure in der Medienwelt – neue Regulierungstendenzen? – Vortrag im Rahmen des Symposiums »40 Jahre Privatrundfunk oder wie Regulierung (Rundfunk-)Freiheit sichert! Bestandsaufnahme, Best Practices und Ausblick« der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien und des Instituts für Urheber- und Medienrecht am 19.4.2024 in München, in: *ZUM 8/9/2024*, 577-582.
- Schopp, Lisa: Gesetzesvorhaben zur Vererblichkeit des Geldentschädigungsanspruchs bei schwerer Persönlichkeitsrechtsverletzung, in: *ZUM 12/2024*, 850-859.

Vendt, Stephanie / Polster, Anne-Kristin: Zum Tod des Anspruchstellers in Verfahren über ideelle Bestandteile des Persönlichkeitsrechts, in: *ZUM 11/2024*, 790-794.

Engelsprachige Zeitschriften aus dem Bereich Medienrecht/ Medienpolitik

CLSR

- Chiara, P. G. (2024). Towards a right to cybersecurity in EU law? The challenges ahead. *Computer Law & Security Review*, 53, 105961. doi.org/10.1016/j.clsr.2024.105961
- Laux, J., Wachter, S., & Mittelstadt, B. (2024). Three pathways for standardisation and ethical disclosure by default under the European union artificial intelligence act. *Computer Law & Security Review*, 53, 105957. doi.org/10.1016/j.clsr.2024.105957
- Miadzvetzkaya, Y. (2024). EU sanctions in response to cyber-attacks as crime-based emergency measures. *Computer Law & Security Review*, 54, 106010. doi.org/10.1016/j.clsr.2024.106010
- Shurson, J. (2024). A European right to end-to-end encryption? *Computer Law & Security Review*, 55, 106063. doi.org/10.1016/j.clsr.2024.106063
- Wagner, B., Kettemann, M. C., Tiedeke, A. S., Rachinger, F., & Sekwenz, M.-T. (2024). Mapping interpretations of the law in online content moderation in Germany. *Computer Law & Security Review*, 55, 106054. doi.org/10.1016/j.clsr.2024.106054

CRI

- Beardwood, J. (2024). The Canadian Artificial Intelligence and Data Act and the EU AI Act: Will Sanity Prevail as they more closely align? – Part 2 – Changes to both Acts bring them closer together... but not too close. *Computer Law Review International*, 25(5), 129-137. doi.org/10.9785/cri-2024-250501
- Frank, C., & Imhoff, J. V. (2024). Data Access under the Data Act – A practical guidance to more clarity and compliance demonstrated in three practice-oriented scenarios. *Computer Law Review International*, 25(6), 165-171. doi.org/10.9785/cri-2024-250603
- Holznagel, D. (2024). How to Apply the Notice and Action Requirements under Art. 16(6) sentence 1 DSA – Which action actually? *Computer Law Review International*, 25(6), 172-179. doi.org/10.9785/cri-2024-250604
- Schwartmann, R., Keber, T., Zenner, K., & Kurth, S. (2024). Data Protection Aspects of the Use of Artificial Intelligence – Initial overview of the intersection between GDPR and AI Act. *Computer Law Review International*, 25(5), 145-150. doi.org/10.9785/cri-2024-250503

EDPL

- Brüggemann, E., & Möller, C. C. (2024). Light in the Black Box? *EDPL*, 10(3), 277-289. doi.org/10.21552/edpl/2024/3/7
- Erlebach, M. (2024). Navigating Privacy Issues in Gathering Training Data for AI: A Case Study of Google and Zoom. *EDPL*, 10(4), 336-348. doi.org/10.21552/edpl/2024/4/5

GRUR Int

- Mast, T. (2024). Platform Law as EU Law. *GRUR International*, 73(7), 607-616. doi.org/10.1093/grurint/ikae072
- Ribera Martínez, A. (2024). The Decentralisation of the DMA's Enforcement System. *GRUR International*, 73(12), 1111-1127. doi.org/10.1093/grurint/ikae139

IDPL

- Bachňáková Rózenfeldová, L., Sokol, P., Hučková, R., & Mesarčík, M. (2024). Personal data protection enforcement under GDPR – the Slovak experience. *IDPL*, 14(3), 278-297. doi.org/10.1093/idpl/ipae008
- Xu, M., Jug, Ž., & Tamò-Larrieux, A. (2024). A cross-cultural analysis of transparency: The interplay of law, privacy policies, and user perceptions. *IDPL*, 14(3), 197-222. doi.org/10.1093/idpl/ipae011

IELR

- Küsters, A. (2024). A tale of two metaverses: Assessing the EU's influence on standard-setting in virtual worlds. *Interactive Entertainment Law Review*, 7(2), 83-96. doi.org/10.4337/ielr.2024.02.03

IJLIT

- Ćemalović, U. (2024). Prohibited artificial intelligence practices according to Article 5 of the European Union's regulation on AI – between the 'too late' and the 'not enough'. *IJLIT*, 32(1). doi.org/10.1093/ijlit/eaac023
- Dushi, D. (2024). Does the end justify the means? The European Commission's proposed regulation laying down rules to prevent and combat child sexual abuse. *IJLIT*, 32(1). doi.org/10.1093/ijlit/eaac027
- Vargas Penagos, E. (2024). ChatGPT, can you solve the content moderation dilemma? *IJLIT*, 32(1). doi.org/10.1093/ijlit/eaac028

IPR

- Annabell, T., Aade, L., & Goanta, C. (2024). (Un)disclosed brand partnerships: How platform policies and interfaces shape commercial content for influencers. *Internet Policy Review*, 13(4). doi.org/10.14763/2024.4.1814
- Gille, M., Tropmann-Frick, M., & Schomacker, T. (2024). Balancing public interest, fundamental rights, and innovation: The EU's governance model for non-high-risk AI systems. *Internet Policy Review*, 13(4). doi.org/10.14763/2024.3.1797
- Gornet, M., & Maxwell, W. (2024). The European approach to regulating AI through technical standards. *Internet Policy Review*, 13(3). doi.org/10.14763/2024.3.1784
- Gstrein, O., Haleem, N., & Zwitter, A. (2024). General-purpose AI regulation and the European Union AI Act. *Internet Policy Review*, 13(3). doi.org/10.14763/2024.3.1790
- Piasecki, S., Morosoli, S., Helberger, N., & Naudts, L. (2024). AI-generated journalism: Do the transparency provisions in the AI Act give news readers what they hope for? *Internet Policy Review*, 13(4). doi.org/10.14763/2024.4.1810

Seipp, T. J., Helberger, N., de Vreese, C., & Ausloos, J. (2024). Between the cracks: Blind spots in regulating media concentration and platform dependence in the EU. *Internet Policy Review*, 13(4). doi.org/10.14763/2024.4.1813

IRLCT

Shattock, E. (2024). Knowledge, deception, and freedom of expression: A critical examination of Ireland's approach to disinformation under the Electoral Reform Act 2022. *IRLCT*. doi.org/10.1080/013600869.2024.2428145

JIPITEC

Casaburo, D. (2024). Digital Advertising and the GDPR Identifying the (Joint) Controllers in the Real-Time Bidding Ecosystem. *JIPITEC*, 15(3). www.jipitec.eu/jipitec/article/view/410

Frigeri, M., Kretschmer, M., & Mezei, P. (2024). Copyright and eLending in public libraries: An incomplete revolution? *JIPITEC*, 15(2). www.jipitec.eu/jipitec/article/view/400

Hamann, H. (2024). Artificial Intelligence and the Law of Machine-Readability: A Review of Human-to-Machine Communication Protocols and their (In)Compatibility with Article 4(3) of the Copyright DSM Directive. *JIPITEC*, 15(2). www.jipitec.eu/jipitec/article/view/407

Palumbo, A. (2024). A Medley of Public and Private Power in DSA Content Moderation for Harmful but Legal Content: An Account of Transparency, Accountability and Redress Challenges. *JIPITEC*, 15(3). www.jipitec.eu/jipitec/article/view/412

Szkalej, K., & Senfleben, M. (2024). Generative AI and Creative Commons Licences – The Application of Share Alike Obligations to Trained Models, Curated Datasets and AI Output. *JIPITEC*, 15(3). www.jipitec.eu/jipitec/article/view/415

JIPLP

Baris, A. (2024). AI covers: Legal notes on audio mining and voice cloning. *JIPLP*, 19(7), 571-576. doi.org/10.1093/jiplp/jpae029

Fritz, J. (2024). The notion of 'authorship' under EU law – who can be an author and what makes one an author? An analysis of the legislative framework and case law. *JIPLP*, 19(7), 552-556. doi.org/10.1093/jiplp/jpae022

Hartwig, H. (2024). Germany: The House of Birkenstock – rise and fall under copyright law? *JIPLP*, 19(10), 770-778. doi.org/10.1093/jiplp/jpae059

Mütter, V. (2024). Cross-checking the recitals: The exclusion of 'the mere provision of physical facilities' from the right of communication to the public in recent CJEU case law. *JIPLP*, 19(7), 590-595. doi.org/10.1093/jiplp/jpae037

Rački Marinković, A. (2024). Liability for AI-related IP infringements in the European Union. *JIPLP*, 19(10), 784-792. doi.org/10.1093/jiplp/jpae061

Tyagi, K. (2024). Copyright, text & data mining and the innovation dimension of generative AI. *JIPLP*, 19(7), 557-570. doi.org/10.1093/jiplp/jpae028

Journal of Media Law

- Abrusci, E. (2024). The UK Online Safety Act, the EU Digital Services Act and online disinformation: Is the right to political participation adequately protected?*. *Journal of Media Law*, 16(2), 440-467. doi.org/10.1080/17577632.2024.2425551
- Bayer, J. (2024). The EU policy on disinformation: Aims and legal basis. *Journal of Media Law*, 16(1), 18-27. doi.org/10.1080/17577632.2024.2362478
- Bechtold, E. (2024). Regulating online harms: An examination of recent developments in the UK and the US through a free speech lens. *Journal of Media Law*, 16(2), 358-389. doi.org/10.1080/17577632.2024.2395094
- Husovec, M. (2024). The Digital Services Act's red line: What the Commission can and cannot do about disinformation. *Journal of Media Law*, 16(1), 47-56. doi.org/10.1080/17577632.2024.2362483
- Kalliris, K. (2024). Online harm, free speech, and the 'legal but harmful' debate: An interest-based approach. *Journal of Media Law*, 16(2), 390-416. doi.org/10.1080/17577632.2024.2425547
- Kohl, U. (2024). Toxic recommender algorithms: Immunities, liabilities and the regulated self-regulation of the Digital Services Act and the Online Safety Act. *Journal of Media Law*, 16(2), 301-335. doi.org/10.1080/17577632.2024.2408912

Auswirkungen digitaler Transformation auf das Recht



Digitale Disruption und Recht

Workshop zu Ehren des 80. Geburtstags
von Wolfgang Hoffmann-Riem

Herausgegeben von Prof. Dr. Martin Eifert,
LL.M. (Berkeley)

2020, 195 S., brosch., 32,- €

ISBN 978-3-8487-6850-9

E-Book 978-3-7489-0949-1

(Materialien zur rechtswissenschaftlichen
Medien- und Informationsforschung, Bd. 82)

Der Band untersucht, mit welchen Methoden digitale Disruptionen und Transformationen in Recht und Rechtswissenschaft verarbeitet und wie zentrale Kategorien des Rechts darauf eingestellt werden können. Die Folgen des Medienwechsels für Recht und Rechtswissenschaft werden herausgearbeitet, das methodische Potential und die Grenzen der Analogien zum Analogen untersucht und exemplarisch im Urheberrecht Momente der Fortentwicklung oder des Umbruchs identifiziert. Für die rechtlichen

Grundkategorien von Verantwortung und Begründung wird gezeigt, wie sie auf Künstliche Intelligenz eingestellt werden können. Eine übergreifende Erfassung der Herausforderungen und die Einordnung in die Innovationsforschung bilden den Rahmen.

Mit Beiträgen von

Wolfgang Hoffmann-Riem, Linda Kuschel, Timo Rademacher, Ingo Schulz-Schaeffer, Thomas Vesting, Thomas Wischmeyer und Herbert Zech



Bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei online unter nomos-shop.de
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos