

## FULL PAPER

### **In Zukunft ohne Text oder ohne Text keine Zukunft?**

Eine Evaluation der Reform des Telemedienauftrags aus  
Nutzer\*innenperspektive

### **In the future without text or without text no future?**

An evaluation of the reform of the telemedia mandate from  
a user perspective

*Pascal Schneiders*

**Pascal Schneiders (M.A.)**, Institut für Publizistik, Johannes Gutenberg-Universität Mainz,  
Jakob-Welder-Weg 12, 55128 Mainz; Contact: [pascal.schneiders\(at\)uni-mainz.de](mailto:pascal.schneiders@uni-mainz.de)

### In Zukunft ohne Text oder ohne Text keine Zukunft?

Eine Evaluation der Reform des Telemedienauftrags aus Nutzer\*innenperspektive

### In the future without text or without text no future?

An evaluation of the reform of the telemedia mandate from a user perspective

*Pascal Schneiders*

**Zusammenfassung:** Am 1. Mai 2019 ist der 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag in Kraft getreten. Eine wesentliche Neuerung bildet die Neufassung von § 11d RÄStV. Dieser verbietet es öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten künftig grundsätzlich, „presseähnlich“ zu sein, also nach Gestaltung und Inhalt Zeitungen oder Zeitschriften zu entsprechen. Bei den Verhandlungen zwischen Öffentlich-Rechtlichen und Verlagen spielte die Perspektive der Nutzer\*innen, deren Akzeptanz die Basis für die Legitimität des öffentlich-rechtlichen (Online)-Angebots bildet, gegenüber ökonomischen Motiven offenbar eine untergeordnete Rolle. Dieser Beitrag nimmt die jüngste Einigung daher zum Anlass, 1.) Nutzer\*innenpräferenzen, Nutzer\*innenverhalten und Informationsverarbeitung im Kontext von Online-Nachrichtenangeboten gegenüberzustellen, um anschließend 2.) medienrechtliche Spielräume des Rundfunkstaatsvertrags zu analysieren und 3.) das hinter dem Verbot der Presseähnlichkeit stehende Kalkül der Etablierung von Zahlungsbereitschaften zu erörtern. Daraufhin werden 4.) darauf basierend konkrete Handlungsempfehlungen für eine stabile Koexistenz von Verlagen und Öffentlich-Rechtlichen abgeleitet. Zuletzt werden Schwierigkeiten und Alternativen medienrechtlicher Grenzziehungen (auch vor dem Hintergrund des geplanten Medienstaatsvertrags) diskutiert.

**Schlagwörter:** Rundfunkstaatsvertrag, Medienstaatsvertrag, Medienkonvergenz, öffentlich-rechtliche Telemedien, presseähnliches Angebot, Online-Nachrichtennutzung, strategische Institutionalisierung, Paid Content

**Abstract:** The 22nd Amendment to the Interstate Broadcasting Treaties has entered into force in spring 2019. A major change is the new version of § 11d RÄStV. It principally prohibits public-service telemedia services from being “press-like”, i.e. from corresponding to newspapers or magazines in terms of design and content. In the negotiations between public service broadcasters and publishing houses, the perspective of the users, whose acceptance forms the basis for the legitimacy of the public service (online) offer, obviously played a subordinate role compared to economic considerations. This article therefore takes the recent agreement as an occasion to 1) juxtapose user preferences, user behavior and information processing in the context of online news offerings in order to then 2) analyze the media law scope of the Interstate Broadcasting Treaty and 3) discuss the calculus

of establishing willingness to pay behind the prohibition of press-type offers. Based on this, 4) concrete recommendations for a stable coexistence of publishers and public-service media will be derived. Finally, difficulties and alternatives of media law demarcations (also against the background of the planned Interstate Media Treaty of the Länder) will be discussed.

**Keywords:** Interstate Broadcasting Treaty, Interstate Media Treaty of the states, media convergence, public-service telemedia, press-type offer, online news use, strategic institutionalization, paid content

## 1. Öffentlich-Rechtliche und Verlage einigen sich auf Verbot der Presseähnlichkeit

Ende 2017 beschloss Tom Buhrow, Intendant des Westdeutschen Rundfunks (WDR), das Online-Angebot der größten Landesrundfunkanstalt multimedialer auszurichten und das Textangebot gegenüber dem audiovisuellen Angebot zu reduzieren. Damit wollte er den vonseiten der Zeitungs- und Zeitschriftenverlage in den vergangenen Monaten immer häufiger, auch mehrfach vor Gericht erhobenen Vorwurf entkräften, die öffentlich-rechtlichen Online-Angebote seien zu „presseähnlich“ (Koldehoff, 2017) und verstießen damit gegen den Rundfunkstaatsvertrag. Da die abgabenfinanzierten Telemedienangebote der Öffentlich-Rechtlichen kaum mehr von journalistischen Online-Auftritten der Verlage zu unterscheiden seien, wirkten sie substitutiv und beeinträchtigten digitale Vertriebs Erlöse, so die Argumentation der Interessensvertretung der Verlage (Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV); Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ), 2017, S. 1).

Dem Beispiel des WDR folgen nun die restlichen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Den Weg dafür geebnet hat der im Juni 2018 getroffene Beschluss der Ministerpräsident\*innen aller Bundesländer, zuständig für die Rundfunkgesetze in Deutschland, mit dem 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag den Telemedienauftrag für ARD, ZDF und Deutschlandradio zu reformieren. Der Telemedienauftrag regelt, was öffentlich-rechtlichen Angebote im Internet erlaubt ist – und was nicht. Die Ministerpräsident\*innen kamen darin überein, dass der Schwerpunkt der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote künftig im audiovisuellen Bereich liegen soll. Text dürfe nicht mehr im Vordergrund stehen. Gleichzeitig solle es den öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten, beispielsweise der ARD Mediathek, erlaubt sein, europäische Lizenzproduktionen zeitlich begrenzt zum Abruf bereitzustellen. Bislang galt dies ausschließlich für Auftrags-, Ko- und Eigenproduktionen. Außerdem solle die im Rundfunkstaatsvertrag formulierte Sieben-Tage-Regel aufgelöst werden<sup>1</sup>. Nachdem die Landtage dem Gesetzesvor-

1 Allerdings sehen die in den Telemedienkonzepten der Angebote von ARD, ZDF und Deutschlandfunk enthaltenen Verweildauerkonzepte ohnehin bereits differenzierte Verweildauern vor. Die Sieben-Tage-Regel galt lediglich für sendungsbezogene Telemedien, die keinen Dreistufentest (siehe Abschnitt 2) durchlaufen hatten. Da für die Mediatheken unter anderem von ARD und ZDF ein solcher Dreistufentest durchgeführt und die vorgeschriebenen Verweildauerkonzepte entwickelt worden waren, war für bestimmte Inhalte bereits vor Inkrafttreten des 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrags eine längere Verweildauer erlaubt. So dürfen in der ARD Mediathek Magazine, Dokumentation, Reportagen und ausgewählte bis zu zwölf Monate, Serien mit feststehendem Ende bis zu sechs Monate und nicht angekaufte Spielfilme bis zu drei Monate zum Abruf bereitstehen (vgl. Telemedienkonzept der ARD, S. 38).

schlag ihre Zustimmung erteilt hatten, wurde der Beschluss mit Inkrafttreten des 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrags am 1. Mai 2019 gültig (Nünning, 2018b).

Der Ministerpräsidentenkonferenz wenige Tage vorausgegangen war ein Kompromiss, den die Intendant\*innen Thomas Bellut (ZDF), Karola Wille (MDR, stellvertretend für die ARD) und Stefan Raue (Deutschlandradio) sowie Mathias Döpfner als Vorsitzender des BDZV ausgehandelt hatten. Noch Anfang 2017 war ein Einigungsversuch, der vorsah, dass Texte nicht länger als 1.000 Zeichen umfassen und nicht mehr als ein Drittel eines Informationsangebots ausmachen dürfen, am Widerstand des ARD-Justiziariats, das sich gegen eine mengenmäßige Begrenzung aussprach, gescheitert (Simon, 2018). Eine ähnliche quantitative Regelung hat die öffentliche Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) hingegen 2013 implementiert. Unter dem Eindruck der nun getroffenen Vereinbarung in Deutschland hat der Verlegerverband Schweizer Medien eine angekündigte darüberhinausgehende Selbstbeschränkung der SRG jüngst erstaunlicherweise als nicht ausreichend kritisiert (Verband Schweizer Medien, 2018).

Bei den Verhandlungen zwischen Öffentlich-Rechtlichen und Verlagen spielte die Perspektive der Nutzer\*innen, deren Akzeptanz die Basis für die Legitimität des öffentlich-rechtlichen (Online)-Angebots bildet, gegenüber wirtschaftlichen Motiven offenbar eine untergeordnete Rolle. Dieser Beitrag nimmt die jüngste Einigung daher zum Anlass, das aktuelle Nutzer\*innenverhalten und Nutzer\*innenpräferenzen im Netz gegenüberzustellen, um anschließend medienrechtliche Spielräume des Funktionsauftrags der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu analysieren. Die potenziellen Konsequenzen der Reform des Telemedienauftrags sollen interdisziplinär aus kommunikationswissenschaftlicher, medienrechtlicher und medienökonomischer Sicht adressiert werden. Dabei wird deutlich, dass das Verbot der Presseähnlichkeit im Sinne der Verlage vor allem dazu dienen soll, die bisher schwach ausgeprägte Zahlungsbereitschaft von Online-Nachrichtennutzer\*innen für journalistische (Text-)Produkte zu fördern. Zuletzt werden konkrete Handlungsempfehlungen für das Zusammenspiel von Verlagen und Öffentlich-Rechtlichen abgeleitet.

## 2. Symbol jahrelanger Auseinandersetzungen

Das Verbot der presseähnlichen Angebote ist ein Sinnbild der jahrelangen Historie von medienpolitischen Auseinandersetzungen zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und Verlagen, die sich im Kern auf eine wahrgenommene ökonomische Bedrohung privater Medienunternehmen durch die beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Medienangebote im Online-Bereich zurückführen lässt. Schließlich traten die Rundfunkanstalten mit ihrem Telemedienangebot in Konkurrenz zu Presseverlagen, die bislang „nur mit Konkurrenten mit den gleichen wirtschaftlichen Zwängen und Voraussetzungen konfrontiert“ waren (Oswald, 2012, S. 3).

Erstmals wurde das Verbot der Presseähnlichkeit 2009 im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag formuliert. In diesem setzten die Bundesländer Zusagen gegenüber der Europäischen Kommission im Kontext des sogenannten Beihilfekompromisses um. Zuvor hatte eine Reihe von Beschwerden in den Jahren 2002 bis 2004

ein Prüfverfahren der Kommission gegen Deutschland ausgelöst. So beklagte sich der Verband Privater Rundfunk und Telemedien über eine mangelnde Konkretisierung des Funktionsauftrags und eine unregulierte Ausweitung der Tätigkeiten im Online-Bereich, was wettbewerbsverzerrende Folgen habe (Europäische Kommission, 2007, Rn. 67–72).

Nachdem Deutschland zugesichert hatte, den öffentlichen Auftrag für Telemedien und digitale Zusatzkanäle unter Bezugnahme auf verbindliche Kriterien und Bedingungen zur Umgrenzung des Auftrags zu präzisieren und in diesem Zusammenhang eine Positiv- und Negativliste von Telemedien sowie ein dreistufiges, die marktlichen Auswirkungen berücksichtigendes Prüfverfahren für potenzielle neue Telemedienangebote angekündigt hatte, stellte die EU-Kommission das Beschwerdeverfahren 2007 ein (ebd., Rn. 398). Der entworfene dreistufige Test sah vor, dass eine Rundfunkanstalt, die ein neues Telemedienangebot plant oder ein bestehendes verändert möchte, zu prüfen hat, dass es

- „(1) zum öffentlichen Auftrag gehört und damit die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft entspricht, dass es
- (2) in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt und dass
- (3) der Aufwand für die Erbringung des Angebotes vorgesehen ist“ (ebd., Rn. 328).

Schließlich wurde das auf dem britischen Public-Value-Test zur Bewertung neuer Programmangebote der BBC (Bauer & Bienefeld, 2007) basierende dreistufige Prüfverfahren in leicht abgewandelter Form im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag übernommen (§ 11f Abs. 4). Bei der Prüfung haben die dafür zuständigen Aufsichtsgremien der Landesrundfunkanstalten „Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen Auswirkungen des geplanten Angebots sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu berücksichtigen“ (ebd.). Ein Gutachten zu den wirtschaftlichen Auswirkungen geplanter öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote auf andere Marktteilnehmer ist somit obligatorischer Bestandteil des Dreistufentests. Die Bundesländer gingen dabei über die Zusagen der Bundesregierung hinaus, indem sie auch bestehende und nicht nur neue öffentlich-rechtliche Telemedienangebote prüfen ließen (Woldt, 2011, S. 66–67). Gleichzeitig wurden Telemedien im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag erstmals als neben Hörfunk und Fernsehen „eigenständiges Element des öffentlich-rechtlichen Auftrags“ (ebd., S. 66; vgl. auch Oswald, 2012, S. 159–160) und als Faktor für die Meinungsbildung definiert (§ 11a Abs. 1).

Neben dem Dreistufentest als Marktzutrittsregel wurde eine Reihe von Vorschriften als Marktverhaltensregel eingeführt (§ 11d Abs. 2 Nr. 3), darunter neben der Notwendigkeit einer journalistisch-redaktionellen Gestaltung und Veranlassung das Verbot nicht-sendungsbezogener presseähnlicher Angebote (Oswald, 2012, S. 175–178, 182–188.; Wimmer & Nawrath, 2016, S. 128, 132–133). Als presseähnlich seien demnach nicht nur elektronische Ausgaben von Printmedien, sondern „alle journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote, die nach Gestaltung und Inhalt Zeitungen oder Zeitschriften entsprechen“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 19) zu verstehen.

Darüber hinaus existieren unter anderem das Verbot flächendeckender lokaler Berichterstattung oder das Verbot von Werbung in den öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten (§ 11d Abs. 5). Sie sollen die Wettbewerbsstellung der Verlage und damit die Freiheit und Funktionsfähigkeit der Presse schützen und das Kollisionspotential zwischen Privaten und Öffentlich-Rechtlichen minimieren (Medienpolitik.net, 2017). In der Folge musste eine Vielzahl von Inhalten in den Telemedienangeboten der Rundfunkanstalten depubliziert werden (R. Dörr, 2011, S. 79).

Aus der Tatsache, dass die Unzulässigkeit presseähnlicher Angebote lediglich für *nichtsendungsbezogene* Inhalte gilt, zogen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten den logischen Schluss, dass Textberichterstattung, liegt ein zeitlicher und inhaltlicher Bezug zu einer bestimmten Sendung vor, erlaubt ist (vgl. hierzu auch Oswald, 2012, S. 172). Gegeben ist ein solcher Sendungsbezug bei Angeboten, die „der Aufbereitung von Inhalten aus einer konkreten Sendung einschließlich Hintergrundinformationen dienen soweit auf für die jeweilige Sendung genutzte Materialien und Quellen zurückgegriffen wird und diese Angebote thematisch und inhaltlich die Sendung unterstützend vertiefen und begleiten, ohne jedoch bereits ein eigenständiges neues oder verändertes Angebot nach § 11f Abs. 3 darzustellen.“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 19).

Explizit zugelassen sind presseähnliche Angebote nach Ansicht des BDZV mit diesem Passus jedoch nicht (BDZV & VDZ, 2017, S. 3). Vielmehr habe insbesondere die ARD Fakten geschaffen und „unter dem Deckmantel des ‚Sendungsbezugs‘“ (ebd., S. 2) presseähnliche Inhalte publiziert, so der BDZV. Tatsächlich legte noch die Begründung des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag nahe, dass Text als „bloßes Hilfsinstrument im Hinblick auf die klassischen rundfunküblichen Gestaltungsmittel Bild und Ton“ zu verstehen sei (Papier & Schröder, 2010, S. 27), Internetangebote also schwerpunktmäßig bewegte Bilder und / oder Ton enthalten sollten.

So reichten 2011 acht Zeitungsverlage Klage beim Kölner Landgericht gegen die ARD und den NDR ein, mit der Begründung, die App der Tagesschau sei zu presseähnlich und trete damit in unlauteren Wettbewerb zu den kommerziellen Nachrichtenangeboten. In einem zweiten Urteil im September 2016 befand das Oberlandesgericht Köln die App in der Version vom 15. Juni 2011 für von Texten und Bildern dominiert und damit für in unzulässiger Weise presseähnlich. Da die App der Tagesschau seit einem Relaunch im Dezember 2016 einen wesentlich höheren Anteil an Videos aufweist, ist das Urteil jedoch ohne unmittelbare Konsequenzen. Im Januar 2018 reichte der NDR Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht ein, nachdem sein Antrag auf Zulassung einer Revision des Urteils des OLG Köln vom Bundesgerichtshof abgewiesen wurde (Speck & Roether, 2018). Ob das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung annimmt, steht noch nicht fest (Nünning, 2018a). Vor diesem recht unversöhnlich wirkenden Hintergrund ist die jüngst erzielte Einigung als bemerkenswerte Leistung zu bewerten. Sie dürfte nicht zuletzt förderlich für das Vertrauen in etablierte Massenmedien sein, wenn Diskreditierungen und die von Verlagen verschiedentlich geweckten Assoziationen, bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten handele es sich um Staatsmedien (Cornils, 2014), damit ein Ende finden sollten.

### 3. Änderungen im Detail

Zum bisherigen Streitpunkt heißt es im 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag nun: „Die Telemedienangebote dürfen nicht presseähnlich sein. Sie sind im Schwerpunkt mittels Bewegtbild oder Ton zu gestalten, wobei Text nicht im Vordergrund stehen darf“ (§ 11d Abs. 7 22. RÄStV). Telemedienangebote dürfen mit der Änderung des Rundfunkstaatsvertrags also unabhängig vom Bezug zu einer im Fernsehen oder Hörfunk ausgestrahlten Sendung nicht presseähnlich sein. „Angebotsübersichten, Schlagzeilen, Sendungstranskripte, Informationen über die jeweilige Rundfunkanstalt und Maßnahmen zum Zweck der Barrierefreiheit“ (ebd.) sind dabei nicht vom Verbot der Presseähnlichkeit betroffen. Auch Textangebote, „die der Aufbereitung von Inhalten aus einer konkreten Sendung einschließlich Hintergrundinformation dienen, soweit auf für die jeweilige Sendung genutzte Materialien und Quellen zurückgegriffen wird und diese Angebote thematisch und inhaltlich die Sendung unterstützen, begleiten und aktualisieren“ (ebd.), bleiben vom Verbot der Presseähnlichkeit unberührt, „wobei der zeitliche und inhaltliche Bezug zu einer bestimmten Sendung im jeweiligen Telemedienangebot ausgewiesen werden muss“ (ebd.).

Damit bleibt den Öffentlichen-Rechtlichen ein erheblicher Interpretationsspielraum bei der Gestaltung ihrer Online-Angebote, konnte eine quantitative Beschränkung nach Anzahl der Wörter doch abgewendet werden. Zumal sich das Verbot der Presseähnlichkeit auf das jeweilige Telemedienangebot, wie etwa die App der Tagesschau, als Ganzes bezieht, und nicht auf Ebene einzelner Beiträge gilt. Längere journalistisch-redaktionelle Texte dürften also auch in Zukunft erlaubt sein. So wird ein Telemedienangebot nach Auslegung des Bundesgerichtshofs (bislang) als presseähnlich bewertet, wenn der Text „in der Gesamtheit seiner nichtsendungsbezogenen Beiträge“ deutlich im Vordergrund steht (Bundesgerichtshof, 2015, Rn. 62).

Wo nun die Grenze zwischen Rundfunk und Presse im Internet verläuft, kann die gesetzliche Regelung freilich nicht exakt ausführen. Eine starre Grenze ist im Internet, wo Gestaltungen und Inhalte konvergieren und losgelöst sind vom Trägermedium, aber auch nicht zu bestimmen. So produzieren und vertreiben Verlage selbst zunehmend audiovisuelle Inhalte (Newman, 2017) und beantragen Rundfunklizenzen. Eine Unterscheidbarkeit zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Angeboten „auf den ersten Blick“, wie Döpfner sie fordert (Bouhs, 2018), wird angesichts dieser Entwicklung in Zukunft nicht einfacher fallen. Dies verdeutlicht, dass Online-Journalismus eigene Charakteristika entwickelt hat und sich einem Vergleich mit der traditionellen Presse entzieht. Er ist geprägt durch Multimedialität, Verlinkungen, Personalisierung, Partizipationsmöglichkeiten, Interaktivität, permanente Aktualisierbarkeit und Archivierung (Lobigs & Neuberger, 2018, S. 35–37; Neuberger, 2009, S. 538; Papier & Schröder, 2010, S. 29). Vieles davon gelingt hauptsächlich mit Text. Begrifflichkeiten aus der analogen Medienwelt, wie Sendungsbezug und Presseähnlichkeit, zwingen den Online-Journalismus ein. Christoph Neuberger betonte bereits 2009, dass „Technik und Angebotsformen allein [...] sich in einer durch Konvergenz geprägten Medienlandschaft als nicht ausreichende Abgrenzungskriterien“ erweisen (Neuberger, 2009, S. 540).



Aufgrund des Interpretationsspielraums in diesem Kontext ist eine dauerhaft friedliche Koexistenz zwischen Öffentlich-Rechtlichen und Verlagen zu bezweifeln. Nicht überraschend also, dass beide Parteien aufgefordert wurden, eine mit Vertreter\*innen von Verlagen und Öffentlich-Rechtlichen paritätisch besetzte, sechsköpfige Schlichtungsstelle einzurichten (§ 11d Abs. 7 22. RÄStV). Aufseiten der Verlage sind Mathias Döpfner als Präsident des BDZV, einer seiner vier Stellvertreter sowie eine Delegation desjenigen Verlags, der das fragliche öffentlich-rechtliche Angebot für unzulässig hält, vertreten. Auf der Gegenseite entsendet die jeweils betroffene Rundfunkanstalt ihre Intendanz sowie zwei weitere Personen (Nünning, 2019). Die gemeinsame Schiedsstelle soll im Streitfall vermitteln, somit außergerichtliche Einigungen ermöglichen und darüber hinaus eine „journalistisch geprägte Gesprächsplattform“ (Dreyer in Meinungsbarometer.info, 2018) etablieren. Letztlich wird die Schiedsstelle jedoch nur nicht-bindende Empfehlungen an die Intendant\*innen der öffentlichen-rechtlichen Sender aussprechen dürfen (Nünning, 2018b).

Zentral an der Reform ist zugleich, dass die Notwendigkeit eines Sendungsbezugs entfällt. Öffentlich-rechtliche Telemedienangebote werden damit endgültig als eigenständiges und nicht mehr als programmbegleitend genutztes audiovisuelles Medium, das lediglich einen „Annex des linearen Programmrundfunks“ (Medienpolitik.net, 2017; vgl. auch Oswald, 2012, S. 124–125) darstellt, anerkannt.

Gewiss stehen Verlage unter anderem angesichts der Entkopplung von Inhalt und Distribution und den resultierenden Folgen für die Werbeerlöse sowie einer zunehmenden wahrgenommenen Austauschbarkeit von Medienmarken vor großen Herausforderungen (Baumgarth, 2004; Chan-Olmsted, 2011; Seufert, 2017). Ungewiss ist hingegen, ob und inwiefern ein Verbot der „Presseähnlichkeit“ für öffentlich-rechtliche Telemedienangebote Printunternehmen bei der digitalen Transformation ihrer Geschäftsmodelle unterstützt. Offen ist auch, welche Auswirkungen dieser reformierte Aspekt des Telemedienauftrags für die Informiertheit der Gesellschaft hat. Orientierung verschafft hier ein Blick auf die nutzer\*innenseitigen Verhaltensmuster und Bedürfnisse bei der Rezeption von Nachrichten im Internet.

Die nutzer\*innenzentrierten Implikationen der diskutierten Reform sollen dabei in zwei Schritten betrachtet werden: Zunächst werden relevante Charakteristika der Nachrichtennutzung im Internet herausgestellt. Anschließend wird erläutert, wie die unterschiedlichen Modalitäten verarbeitet werden.

#### 4. Charakteristika der Onlinenachrichtennutzung

„Unser Ziel ist, den Erwartungen der Menschen an eine zeitgemäße Mediennutzung nachzukommen.“ Mit diesen Worten begrüßte der Vorsitzende der ARD, Ulrich Wilhelm, die Reform des Telemedienauftrags (ARD.de, 2018). Hierbei gilt aber auch: Wer (online) Nachrichten konsumieren möchte, bevorzugt Text – heute wie vor nahezu zehn Jahren (Deloitte Consulting, 2009, S. 38, 80).

So zeigt der aktuelle, repräsentative Reuters Institute Digital News Report: 60 Prozent der Onliner\*innen in Deutschland rezipieren Nachrichten meist in schriftlicher Form und schauen lediglich gelegentlich Nachrichtenvideos. 54 Pro-

zent der Onliner\*innen in Deutschland nutzen Onlinenachrichtenvideos nach wie vor nicht regelmäßig. Nur eine Minderheit von vier Prozent konsumiert Nachrichten meist in Form von Videos und nur gelegentlich als Text. Ältere Onliner\*innen sehen sich dabei tendenziell weniger Nachrichtenvideos im Internet an als jüngere (Hölig & Hasebrink, 2018, S. 40–41). Gleichzeitig ist „gerade in der am ehesten videoaffinen Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen der Anteil derjenigen, die Nachrichten in Textform bevorzugen, mit 63 Prozent besonders hoch“ (ebd., S. 42). Sogar in den USA, wo das Mediennutzungsverhalten typischerweise weniger konservativ als in Deutschland ist, sind Texte attraktiver. So bevorzugen etwa zwei Drittel der Onliner\*innen Nachrichten in Text- gegenüber Nachrichten in Videoform (Newman, Fletcher, Kalogeropoulos, Levy, & Kleis Nielsen, 2018, S. 28).

Dementsprechend zurückhaltend ist der zukunftsgerichtete Bedarf an Online-Nachrichtenvideos in Deutschland: Während sich etwa jede\*r Zehnte in Zukunft mehr Online-Nachrichtenvideos sehen möchte, bevorzugt knapp ein Viertel weniger Nachrichtenvideos. Etwa ein Drittel ist mit der aktuell sichtbaren Menge an Onlinenachrichtenvideos zufrieden (Hölig & Hasebrink, 2018, S. 42).

Eine Untersuchung der Unternehmensberatung Goldmedia (im Auftrag der ARD) untermauert diese Befunde: Demnach nutzen 89 Prozent der Onliner\*innen in Deutschland ab 14 Jahren eher oder sehr häufig Nachrichten in Textform, und nur drei Prozent eher selten bis nie. Demgegenüber konsumiert nur etwa ein Viertel der Online\*innen eher bis sehr häufig Nachrichtenvideos. 37 Prozent nutzen sie eher selten, neun Prozent verzichten ganz auf Nachrichtenvideos (Goldhammer, Kerkau, Scholl, & Reichert, 2017, S. 9).

Die Nutzungsmuster auf den Websites kommerzieller und öffentlich-rechtlicher Nachrichten- und Informationsangebote unterscheiden sich jedoch deutlich: Während die Onliner\*innen angeben, auf den Websites von regionalen und überregionalen Zeitungen sowie von Wochenzeitungen zu über 90 Prozent überwiegend Textbeiträge zu lesen, sind es bei den Online-Angeboten der ARD nur 57 und dem des ZDF 52 Prozent (Goldhammer et al., 2017, S. 10). Dies ist vermutlich auf den höheren Anteil an Nachrichtenvideos in den Telemedienangeboten von ARD und ZDF zurückzuführen. Denn konkret auf öffentlich-rechtliche Informations- und Nachrichtenangebote im Internet bezogen, sind 81 Prozent der Befragten der Meinung, dass diese eher bis möglichst viel Text enthalten sollten, im Vergleich zu 42 Prozent, die sich einen derartigen Videoanteil wünschen (ebd., S. 9). Begründet wird die Vorliebe von Text gegenüber Video mit der als einfacher und schneller empfundenen Lektüre von Artikeln (Hölig, Hasebrink, & die medienanstalten, 2017, S. 118–119). Verschriftliche Nachrichten kommen damit dem sogenannten News Snacking-Nutzungsverhalten der Rezipient\*innen mit der Absicht, schnell einen Überblick über das aktuelle Geschehen oder bestimmte Informationsschnipsel zu erhalten, eher entgegen als audiovisuelle (Costera Meijer & Groot Kormelink, 2015, S. 4, 2015, S. 4).

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass Smartphones sich zum am weitesten verbreiteten und am häufigsten verwendeten Endgerät für Online-Nachrichten entwickelt haben. 44 Prozent der erwachsenen Internetnutzer\*innen greifen am häufigsten auf ein Smartphone zurück, um Online-Nach-

richten zu konsumieren, 41 Prozent auf einen PC. Unter 18- bis 24-Jährigen sind es 79 Prozent, die am häufigsten ein Smartphone zum Abrufen von Nachrichten verwendet haben (Hölig & Hasebrink, 2019, S. 37–39). Dies impliziert bestimmte Nutzungssituationen, wie das Überbrücken von Wartezeiten in öffentlichen oder halböffentlichen Räumen wie Bushaltestellen oder Cafés, um sich auf den aktuellen Nachrichtenstand zu bringen. In derartigen Situationen ist es unwahrscheinlich, dass Rezipient\*innen (laute) Videos bevorzugen. Facebook und Instagram haben darauf mit einer Untertitelfunktion für Videos reagiert. Aber auch der höhere Datenverbrauch und die längere Ladezeit beim Videokonsum spielen teils noch eine Rolle (Hölig et al., 2017, S. 119).

Entgegen der eindeutigen Nutzer\*innenpräferenzen ist auf Plattform- und Verlagsseite eine Ausweitung des Nachrichtenvideoangebots zu erwarten (ebd., S. 106–107), da Videos besser zu monetarisieren sind – unter anderem, weil es für Nutzer\*innen schwieriger ist, Werbung in Videos zu blockieren. Zumindest auf Facebook stoßen kurze Soft News Clips auf mehr Resonanz seitens der User\*innen (Kalogeropoulos, Cherubini, & Newman, 2016, S. 15–17). An dieser Stelle können sich öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als ein wirtschaftlich unabhängiges Korrektiv positionieren, indem sie den Fokus auf eine sachliche Themenauswahl und -aufbereitung legen (Lobigs, 2017, S. 62). Für diesen Qualitätsauftrag könnten die Redaktionen im Zuge der Reduktion der Texterstellung freiwerdende Ressourcen nutzen, die Nachrichtenvideos jedoch um Zusammenfassungen und Hintergrundinformationen in Textform komplementieren. Weiterhin stellt das Verbot der Presseähnlichkeit für öffentlich-rechtliche Online-Nachrichtangebote auch dahingehend eine Chance dar, als dass es eine Komprimierung der textlichen Nachrichten auf das Wesentliche fördert. Dies kommt dem oben erwähnten News Snacking-Rezeptionsstil insbesondere jüngerer Nutzer\*innen durchaus entgegen.

Perspektivisch gibt das Nutzer\*innenverhalten also ein klares Mandat für Nachrichten in textlicher Form, dem die öffentlich-rechtlichen Medien nachkommen müssen. Auch, um ihre Akzeptanz und Legitimität zu wahren, können die Öffentlich-Rechtlichen nicht vollständig auf Text verzichten, da Nutzer\*innen auf gewohnte Standards ungern verzichten.

## 5. Souveränität des Textes in der Informationsverarbeitung

Vor dem Hintergrund der vorangehend beschriebenen Popularität von Text – auch in öffentlich-rechtlichen Telemedien – soll an dieser Stelle die herausragende Bedeutung von Text für die gesellschaftliche Informiertheit herausgestellt werden. Sie verdeutlicht, warum auch in öffentlich-rechtlichen multimedialen Angeboten nicht auf Textberichterstattung verzichtet werden sollte.

Im Allgemeinen fördert der Konsum von Nachrichten die Akkumulation von (sozialem) Kapital und Aufwärtsmobilität (Hargittai & Hinnant, 2008; Jeffres, Neuendorf, & Atkin, 2012). Ob und wie sehr Massenmedien zur Aneignung von (politischem) Wissen beitragen, hängt grundsätzlich auch vom durch ein jeweiliges Medium angesprochenen Sinneskanal ab (Bonfadelli & Saxer, 1986). Diese Erkenntnis kommt auch in der berühmten These „The medium is the message“

des Kommunikationstheoretikers Marshall McLuhan zum Ausdruck (1968, S. 7). So bietet Text im Rezeptionsprozess eine Orientierung im Raum (eine Zeitung beispielweise „breitet ihren Stoff räumlich aus, nebeneinander und hintereinander im Raum“) wohingegen auditive und audiovisuelle Produkte wie „Fernsehen und Radio in der Zeit organisieren“ (Noelle-Neumann, 1977, S. 92; vgl. auch Drescher, 1997, S. 47). Die erstgenannte Orientierungslogik der Schrift ermöglicht ein genaueres Trennen und Springen zwischen den Sätzen und damit die höchste Form der Selektion von Informationen. Gleichmaßen determinieren Texte keine Rezeptionsgeschwindigkeit, es ist den Rezipient\*innen überlassen, wie schnell sie einen Text lesen. Daher bietet Text enorme Flexibilität gegenüber unterschiedlichen Informationsverarbeitungsmodi, von heuristisch-oberflächlich bis elaboriert-gründlich.

Demgegenüber besteht bei Videos der „Nachteil der Aufnahme von Informationen im fremden Zeitmaß, mit fremder Geschwindigkeit“ (Noelle-Neumann, 1977, S. 94; vgl. auch Brosius, 1995, S. 35). Dementsprechend ist Videos eine höhere Flüchtigkeit der Inhalte, beziehungsweise eine „zeitlich fixierte Begrenztheit der ‚Betrachtungsmöglichkeit‘“ inne (Drescher, 1997, S. 152).

Diese Nachteile finden sich in den Ergebnissen aktueller Forschung wieder, wonach die im Vergleich zu Texten oder Grafiken „diktierte“ Rezeptionszeit von Nachrichtenvideos teils als lästig und als Kontrollverlust empfunden wird (Hölig et al., 2017, S. 119; Newman et al., 2018, S. 29). Aufgrund der begrenzten Informationsverarbeitungskapazität des Menschen ist ferner davon auszugehen, dass die bei Videos „über zwei Sinnesmodalitäten eingehende[n] Informationen“ (Drescher, 1997, S. 71) Individuen überfordern und deren simultane Verarbeitung nicht vollständig möglich ist.

So kann „die Anwesenheit von zwei Codes die Verstehbarkeit beträchtlich erschweren [...]. Da ist zu bedenken, daß der Seher meist zwischen den beiden Codes hin und her pendeln muß, um das Maximum an Informationen zu erhalten. Dabei läuft er Gefahr, bei der Bildinformation hängen zu bleiben, so daß erhebliches Wortmaterial ungehört und somit unverstanden vorbeigeht.“ (Bosshart, 1976, S. 202)

Dieses Phänomen ist als Einkanal- beziehungsweise Filtertheorie bekannt.<sup>2</sup>

Lesen wiederum erfordert eine aufwändigere Informationsdekodierung durch den Rezipient\*innen, da die nicht adressierten Sinne kompensiert werden müssen, oder, wie Noelle-Neumann schreibt:

„Einen Arbeitsgang, eine Übersetzungsstufe mehr als das Radiohören oder Fernsehen. Das schriftlich fixierte Wort muß verwandelt werden in innerlich gehörten Ton und in Bildvorstellungen, um jenes Stadium erst zu erreichen, mit dem Radio und Fernsehen bereits einsetzen.“ (Noelle-Neumann, 1977, S. 90).

2 Dem entgegenstehend argumentieren Autoren wie Severin (1967), dass schriftlich und visuell zugleich dargebotene Inhalte das Erinnern fördern, da mehr Anknüpfungspunkte für die Informationsverarbeitung vorliegen. Brosius (1995) merkt diesbezüglich an, dass die relativ rudimentären Wiedererkennungsstudien Severins „auf komplexe Gegenstände wie Nachrichten nicht ohne weiteres übertragbar“ sind (S. 32).

Dies kann eine intensivere Informationsverarbeitung fördern, zumal Texte eine (einfachere) „permanente Möglichkeit der Repetition des Lesens von Textpassagen“ (Drescher, 1997, S. 193) erlauben.

Kongruent dazu fallen Informationsaufnahme und Erinnerung bei der Rezeption von Texten auch bei Kontrolle individueller Faktoren (wie Vorwissen und Involvement) und der zugewandten Aufmerksamkeit im Vergleich zu audiovisuellen oder auditiven Formen tendenziell höher aus (Brosius, 1995, S. 34–35, 122; DeFleur, Davenport, Cronin, & DeFleur, 1992, S. 1017–1018; Drescher, 1997, S. 170–172.). Es ist der Text, der das eigentlich Relevante transportiert und Informationspotenzial in sich trägt, die Bebilderung ist eher illustrierend und hat Aktivierungspotenzial (Brosius, 1995, S. 122; Drescher, 1997, S. 208–209). Auf Nachrichtenwebsites verarbeiten Individuen einzelne Nachrichtentexte noch selektiver und tiefergehend als sie es bei Printzeitungen tun. Dies ist auf die mit der größeren User\*innen-Kontrolle einhergehenden „top down“-Verarbeitungsrichtung, bei der Rezipienten\*innenmerkmale die Informationsverarbeitung stärker prägen als Merkmale des Texts, zurückzuführen (Kruikemeier, Lecheler, & Boyer, 2018, S. 86).

Nicht zuletzt schafft Lesen aufgrund der fehlenden Unmittelbarkeit gegenüber dem Inhalt im Vergleich zum Anschauen von Videos eine gewisse Distanz zum berichteten Sachverhalt. Weil Text nur den Sehsinn anspricht, müssen Leser\*innen andere sinnliche Wahrnehmungen aus sich heraus ergänzen. Dies führt dazu, dass Rezipient\*innen, um zu McLuhans zuzukehren, „abkühlen“, also weniger involviert sind. Damit einher gehen weniger subjektiv, eher analytische, abstrahierende und reflektierende Operationen (Witte, 1997, S. 63). Videos dagegen äußern einen emotionalen, hohen Reizwert und eine gewisse Suggestivkraft (Brosius, 1995, S. 314–315), die mit der scheinbaren Objektivität des Bildes begründet werden kann. Unter anderem aus jener suggestiven Macht des Bewegtbildes leitet sich die Legitimität des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ab. Auf diese juristische Perspektive wird im Folgenden näher eingegangen. Sie dreht sich im Kern um die Frage, was Öffentlich-Rechtliche im Internet dürfen und was nicht.

## 6. Dynamik des Funktionsauftrags

Vorangehend ist festzuhalten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Legitimation aus der individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsrelevanz des Rundfunks schöpft, die wiederum auf die Breitenwirkung, Suggestivkraft und Aktualität des Rundfunks rekurriert (8. Rundfunk-Urteil, BVerfGE 90, 60; vgl. auch Neuberger, 2009, S. 540). Aus diesen Merkmalen, also der hohen Reichweite von Radio und TV, der unterschwelligen Macht des Bildes sowie der Unmittelbarkeit der Kommunikation, resultiert ein besonderes Gefährdungspotenzial, das umfassende Information und Vielfalt der Meinungen bedroht. Eine positive Rundfunkordnung soll den eingangs genannten Idealen dienen. So ist denn im Rundfunkstaatsvertrag ein Funktions- beziehungsweise Programmauftrag definiert, der sich der unabhängigen Grundversorgung mit Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung bei gleichzeitiger Sicherung der Meinungsvielfalt verschreibt. Dieser Auftrag ist grundsätzlich „technologieneutral“ und nicht durch den ‚klassischen‘

(linearen) Rundfunkbegriff abschließend bestimmt“ (Badura, 2009, S. 250). Im Pressewesen wird dabei von ausreichender Vielfalt ausgegangen, sodass hier kein Ausgestaltungsbedarf durch Öffentlich-Rechtliche notwendig ist.

Hingegen sind Breitenwirkung, Suggestivkraft und Aktualität auch im Internet zu beobachtende Phänomene (D. Dörr, Holznagel, & Picot, 2016, S. 61–62.; Lobigs & Neuberger, 2018, S. 33; Papier & Schröder, 2010, S. 21). Für 14- bis 29-Jährige besitzt das Internet erwartungsgemäß das größte Meinungsbildungsgewicht unter allen Mediengattungen (Die Medienanstalten, 2018; Hasebrink et al., 2017, S. 156). Demgemäß lässt sich die Ausdehnung des Auftrags- und Wirkungsbereichs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ins Internet mit dessen Beitrag zur Meinungsbildung und -vielfalt sowie zur Orientierung der Nutzer\*innen im Internet durch unabhängige, qualitätsvolle, „objektive“ und allgemein zugängliche Inhalte begründen (D. Dörr et al., 2016, S. 69–72., 86; Oswald, 2012, S. 126–129.; Papier & Schröder, 2010, S. 22–26). Gerade wegen der Vielzahl an im Internet verfügbaren Informationen teils zweifelhafter Herkunft, Medienkonzentrationsprozessen (Neuberger & Lobigs, 2010, S. 196) und einer damit einhergehend abnehmenden publizistischen Vielfalt sowie eines drohenden Marktversagens für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter (Serong, 2017, S. 20) sollten öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten auch im Internet ein Korrektiv darstellen (Papier & Schröder, 2010, S. 21). Zumal öffentlich-rechtlichen Nachrichtenangeboten größtes Vertrauen zugemessen wird (Newman et al., 2018, S. 81).

Private (reichweitenstarke) Angebote im Internet allein sind meist nicht in der Lage, eine solche Vielfaltssicherung herzustellen (D. Dörr et al., 2016, S. 70–71). Eine Vielzahl an Informationsangeboten im Internet bedeutet nicht zwingend Vielfalt, jedenfalls nicht unter den reichweitenstarken Angeboten abseits des Long Tails aus Nischenprodukten. Zum einen verwerten Medienunternehmen ihre Inhalte aufgrund der eingeschränkten Marktfähigkeit insbesondere im Internet oftmals mehrfach. Zum anderen ist eine weitgehende Ko-Orientierung von Nachrichtenorganisationen an ihre Wettbewerber und dementsprechend wenig Exklusivität der publizistischen Angebote zu beobachten (Neuberger & Lobigs, 2010, S. 61; Cagé, Herve, & Viaud, 2017; Stark & Steiner, 2016).

Ob und in welchem Maß öffentlich-rechtliche Telemedienangebote den ihnen zugeschriebenen Funktionsauftrag erfüllen (können), hängt neben der Orientierung an die neuen technischen Möglichkeiten von der Ausrichtung an die oben beschriebenen Nutzungsmuster und -erwartungen ab (D. Dörr et al., 2016, S. 86, 94). Daher sollten die öffentlich-rechtlichen Anstalten sich „zur Realisierung dieses Auftrags [...] der im Internet üblichen Mittel bedienen, also auch Text-Bild-Seiten“ (Papier & Schröder, 2010, S. 30) verwenden dürfen. Hans-Jürgen Papier, ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts, argumentiert in seinem Gutachten zum Begriff der Presseähnlichkeit im Rundfunkstaatsvertrag weiter:

„Der Begriff der Presseähnlichkeit ist demgemäß so auszulegen, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihrem Grundversorgungsauftrag nachkommen können. Dies bedeutet, dass die üblichen Internetangebote nicht als presseähnlich eingestuft werden dürfen, mag es auch im Internet ähnliche Angebote geben, die von Presseunternehmen veranstaltet werden.“ (ebd.).



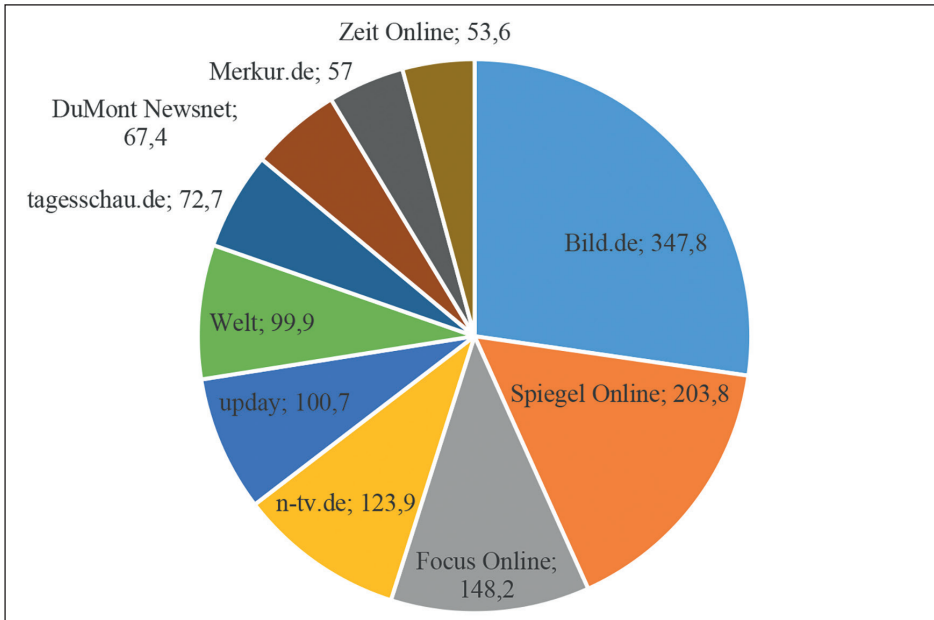
Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollten also nicht darauf limitiert sein, „im Internet Angebote des klassischen Rundfunks, also Ton mit oder ohne bewegte Bilder anzubieten, sondern [...] sich der im Internet gängigen Präsentationstechniken (derzeit vornehmlich Text, Standbilder, Verknüpfungen) bedienen“ dürfen (ebd., S. 22).

## 7. Verbot der Presseähnlichkeit als Hebel für die Zahlungsbereitschaft

So sehr die Debatte um die Expansion und den Gestaltungsraum öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ins Internet eine juristische ist, so sehr ist sie auch eine ökonomische, wenn nicht gar existenzielle. So kritisiert der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger, dass presseähnliche Angebote in öffentlich-rechtlichen Telemedien die Nutzung privater Verlagsangebote in signifikantem Ausmaß substituieren und deren digitale Vertriebs Erlöse beeinträchtigen (BDZV& VDZ, 2017).

Dabei ist zu beachten, dass Werbung und Sponsoring in den öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten bereits rundfunkstaatsvertraglich untersagt sind, also keine direkten Verdrängungseffekte im Werbemarkt stattfinden. Die konkreten marktlichen Auswirkungen des Verbots der Presseähnlichkeit sind aufgrund der Diversifizierung der Erlösquellen (Lobigs & Neuberger, 2018, S. 169–170) – von Abonnements über Einzelverkäufe, Kooperationen mit Plattformen bis hin zu Werbung – und deren Vorstufen (wie Markenbekanntheit und Nutzer\*innenregistrierung) kaum seriös abzuschätzen.

Wagt man dennoch eine Prognose und zieht Reichweitendaten sowie Gutachten zum Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Telemedienangeboten heran, wird deutlich, dass die marktlichen Auswirkungen der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote auf private Angebote wohl gering sind. Kein öffentlich-rechtliches Telemedienangebot nimmt eine dominante Position im Nachrichtenmarkt ein. So vereint den Internet-Reichweitendaten der Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern (IVW) zufolge Bild.de, das zum von Döpfner geleiteten Axel Springer-Konzern gehört, plattformübergreifend mit großem Abstand die meisten Visits (Websitebesuche) auf sich. Darauf folgen Spiegel Online, Focus Online, n-tv, upday (Nachrichtenaggregator von Samsung und Axel Springer) und Welt (ebenfalls Axel Springer), an siebter Stelle tagesschau.de, danach das DuMont Newsnet (darunter mopo.de, express.de), Merkur.de und Zeit Online (siehe Abbildung 1).



**Abbildung 1.** Visits der populärsten Online-Nachrichtenangebote nach IVW (in Millionen). Die Abbildung weist Inlandsvisits im Dezember 2018 auf. heute.de weist keine Visits aus, hält jedoch ohnehin kaum Textberichterstattung vor. Quelle: IVW.de (2019) & ARD.de (2019).

Andere Reichweitenerhebungen, wie die von Goldmedia, deuten in die gleiche Richtung: So weisen die Online-Angebote des Spiegel-Verlags eine (geräteunabhängige) Nutzungsreichweite von 23 Prozent aus (Nutzung gestern, offen abgefragt), Bild 17 Prozent, ARD/DasErste/Tagesschau zehn Prozent, ebenso Focus, n-tv und das ZDF acht Prozent (Goldhammer et al., 2017, S. 16). 53 Prozent der Nutzung entfällt demnach auf Online-Angebote von Zeitungen und Zeitschriften, zwölf Prozent auf solche öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (S. 18). Dabei ist eine Nachfragekonzentration auf wenige Online-Angebote zu beobachten: „Von den 362 genannten Angeboten vereinnahmen die zwanzig am häufigsten genutzten Nachrichtenangebote bereits 72 Prozent der Gesamtnennungen, auf die Top 5-Angebote entfallen insgesamt 35 Prozent der Gesamtnennungen“ (S. 17).

Gleichmaßen zeigt der von der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien erstellte MedienVielfaltsMonitor, der auf Reichweitendaten von Nielsen und von der KEK bereitgestellten Daten zu Inhaber- und Beteiligungsverhältnissen beruht: Zu den meinungsrelevantesten Internet-Angeboten zählen in erster Linie solche von Verlagen (Die Medienanstalten, 2018, S. 26). So erzielt Burda und Bertelsmann mit jeweils zehn Prozent den größten Anteil am Meinungsmarkt Internet, gefolgt von Axel Springer (neun Prozent) und United Internet (sieben Prozent). Die ARD hat einen Anteil von sechs Prozent, das ZDF ein Prozent.



Eine etwaige Konkurrenz zwischen Textangeboten von Verlagen und öffentlich-rechtlichen Telemedien wird mittels Reichweitendaten in Zukunft jedoch immer schwieriger zu messen sein, da die Nachrichtendarstellungsformen wie beschrieben zunehmend multimedialer und hybrider werden. Ein zumindest komplimentierendes Messverfahren dürfte die Conjoint-Analyse darstellen. Sie erlaubt die Ermittlung von Präferenzen und Selektionsentscheidungen (Baier & Brusch, 2009, S. 15). Dabei werden den Proband\*innen in einem experimentellen Design verschiedene Kombinationen einzelner Merkmalsausprägungen in Form sogenannter Stimuli zur Bewertung vorgelegt. Solche Merkmalsausprägungen können die Modalität (Text versus Video versus Audio), die Medienmarke und der Produktpreis sein.

Auf Grundlage der vorangegangenen herangezogenen – stets nur eine Momentaufnahme darstellenden – Daten dürften die unmittelbaren ökonomischen Vorteile des Verbots der Presseähnlichkeit in Form steigender Online-Werbeinnahmen für die einzelnen Verlage gering sein (Woldt, 2011, S. 74), da Google, Facebook sowie zunehmend auch Amazon ein Oligopol in der digitalen Werbevermarktung einnehmen.

Die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote aber müssen zunächst mit einem relativen Rückgang der Reichweite in zweifacher Hinsicht rechnen: Nicht nur suchen vormalige (loyale) Nutzer\*innen alternative Textangebote. Auch sinkt die Sichtbarkeit der Inhalte öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote in Suchmaschinen, die einen Zugangsweg für mitunter weniger loyale Nutzer\*innen darstellen. Denn die Relevanz von Inhalten beurteilen Suchmaschinen wie Google (noch) vor allem nach Text.

Inwiefern die Nutzer\*innen von dieser Änderung des Kräfteverhältnisses profitieren, oder ob nicht vielmehr negative externe Effekte auftreten, hängt auch davon ab, ob und in welchem Umfang die privaten Angebote ihre höhere Produzentenrente nutzen, um die entstehende Output-Lücke zu füllen und in Innovationen sowie publizistische Qualität zu investieren (Deloitte Consulting, 2009, S. 110–111). Gleichwohl könnte der publizistische Wettbewerbsdruck aufgrund des Wegfalls der Textberichterstattung durch Tagesschau und Co., und damit Investitionen in Qualität und Innovationen, sinken (Serong, 2017, S. 22; vgl. auch Woldt, 2011, S. 73). Insbesondere bei finanziellen Krisen kommerzieller Verlage sind Einsparungen im redaktionellen Bereich als größter Kostenblock zu erwarten. Demgegenüber sind die Öffentlich-Rechtlichen aufgrund ihrer Beitragsfinanzierung wirtschaftlich unabhängig.

Trotz der begrenzten unmittelbaren Vorteile des Presseähnlichkeitsverbots für Verlage bezeichnete Döpfner die Einigung mit den Intendant\*innen von ARD, ZDF und Deutschlandradio als „wichtigen Faktor, um Journalismus in der digitalen Welt zu refinanzieren und damit die Medienvielfalt zu erhalten“ (BDZV, 2018b). Es steht außer Frage, dass Medienunternehmen als Träger von Journalismus profitabel sein müssen, um in Qualität und in die Zukunft investieren zu können. Da die Online-Werbeinnahmen nicht einträglich genug sind, aktivieren sie andere Erlösströme, darunter durch Kooperationen mit ebenjenen Plattformen, Native Advertising, Online-Bezahlmodelle (Lobigs & Neuberger, 2018, S. 169–

175) oder politische Renten, also durch gesetzliche Regelungen geschaffenes (Mehr-)Einkommen ohne direkte Gegenleistung (Brinkmann, 2018, S. 181–183).

Auf die erstgenannten Kooperationen, wie die *Google News Initiative* oder das *Facebook Journalism Project*, soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden (vgl. hierzu Dachwitz & Fanta, 2018). Relevanter ist in diesem Kontext, dass das Verbot der Presseähnlichkeit öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote im Sinne der Verlage als Mechanismus dienen soll, der Nutzer\*innen in eine Preisbereitschaft für kommerzielle Textberichterstattung leitet. Es geht den Verlagen nicht darum, Nutzer\*innen von Tagesschau.de und Co. für ihre Online-Angebote zu gewinnen. Es geht ihnen darum, Online-Bezahlmodelle zu etablieren (BDZV & VDZ, 2017; Hülsen & Brauck, 2017; Küng, 2017; Maier & Dogruel, 2016, S. 147).

Bisher zahlen nur acht Prozent der erwachsenen Internetnutzer\*innen in Deutschland für Online-Nachrichten (Hölig & Hasebrink, 2019, S. 53). Der Anteil der Erlöse deutscher Tageszeitungen durch Paid Content an den Vertriebsumsätzen beträgt schätzungsweise etwa fünf Prozent (Schöberl, 2018, S. 18). Doch verantwortlich für die geringe Preisbereitschaft sind allem Anschein nach nicht die gebührenfinanzierten Textangebote in den öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten. Vielmehr verkannten die meisten Verlage lange die Bedeutung digitaler Vertriebswege und entwickelten recht spät Online-Bezahlmodelle (Hülsen & Brauck, 2017). Zudem verdrängten (kommerzielle) Trittbrettfahrer mit kostenlos verfügbaren Inhalten, die mehr Nachfrage auf sich ziehen wollten, kooperative Preissetzer (Lobigs, 2017, S. 29).

Das Verbot der Presseähnlichkeit öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote wird vermutlich nicht ausreichen, um eine übergreifende, hinreichende Zahlungsbereitschaft der Rezipienten zu stimulieren. Ein abermaliger Blick auf die Schweiz zeigt: Die Zahlungsbereitschaft für journalistische Inhalte im Netz ist trotz der erwähnten quantitativer Begrenzung der Textberichterstattung der SRG nur unwesentlich höher und lag in den vergangenen Jahren bei zehn bis zwölf Prozent (Newman et al., 2018, S. 107; Vogler, 2016, S. 28; 2017, S. 33). Korrespondierend dazu sagt Döpfner in einem Interview mit dem Spiegel:

„Nicht alle unsere Probleme wären damit [dem Verbot der Presseähnlichkeit öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote; Anmerkung d. V.] gelöst, es braucht mehr, ein durchsetzbares Leistungsschutzrecht<sup>3</sup>, am besten auf europäischer Ebene, damit jeder, der unsere Inhalte für kommerzielle Zwecke nutzen will, den Verlag fragen und bezahlen muss.“ (Hülsen & Brauck, 2017)

3 Das Leistungsschutzrecht für Presseverleger soll selbige vor einer unentgeltlichen Nutzung ihrer Angebote im Internet schützen. Es räumt den Hersteller von Presseerzeugnissen das „ausschließliche Recht [ein], das Presseerzeugnis oder Teile hiervon zu gewerblichen Zwecken öffentlich zugänglich zu machen, es sei denn, es handelt sich um einzelne Wörter oder kleinste Textauschnitte“ (§ 87f UrhG). Somit stellt das Leistungsschutzrecht ein Verbotsrecht für Verlage dar, jedoch keinen Vergütungsanspruch gegenüber (gewerblichen) Suchmaschinen oder Content-Aggregatoren. Es erlischt ein Jahr nach der Veröffentlichung des Presseerzeugnisses. In Deutschland trat es 2013 in Kraft, gilt jedoch als gescheitert, da es den Verlagen keine nennenswerten Einnahmen, wohl aber erhebliche Rechtsverfolgungskosten eingebracht hat (Schubert, 2017, S. 230). Ein EU-weites Leistungsschutzrecht als Teil der Richtlinie „Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt“ wurde am 15. April 2019 vom Rat der Europäischen Union angenommen (Rat der Europäischen Union, 2019).

Auf die Krise ihres etablierten Geschäftsmodells reagieren viele Medienunternehmen statt mit einer Veränderung der eigenen Organisation und eigenen Innovationen also mit strategischer Institutionalisierung. Diese umfasst die Absicht, die extraorganisationalen Rahmenbedingungen zu eigenen Gunsten zu verändern und unter anderem politische Renten abzusichern (Buschow, 2012, S. 15–16; vgl. auch Brüggemann, Esser, & Humprecht, 2012, S. 743). In diesem Ringen um die zukünftige Ordnung des Journalismus aktivieren einige Verlage, allen voran Axel Springer, durchaus umfangreiche Ressourcen (Buschow, 2012, S. 15; Maier & Dogruel, 2016). Aktuell betrifft dies vor allem die Interessensvertretung auf nationale Ebene bei der Ausgestaltung des Telemedienauftrags sowie auf EU-Ebene bei der Ausgestaltung des Leistungsschutzrechts (Brüggemann et al., 2012, S. 749; Schubert, 2017, S. 220). Mittelbar sollen diese Rahmenbedingungen wie beschrieben als Katalysatoren der Zahlungsbereitschaft der Konsumenten dienen.

Dass Bezahlmodelle für einige journalistische Online-Inhalte unter diesen Bedingungen in naher Zukunft auf Akzeptanz stoßen und einen signifikanten Erlösanteil einbringen, ist durchaus realistisch und in Ansätzen bereits zu beobachten, beispielsweise in den USA, wo es kein umfassendes öffentlich-rechtliches Telemedienangebot gibt. Einige wenige überregionale Qualitätsmedien wie die New York Times oder The Wall Street Journal verzeichnen bereits mehr digitale als analoge Abonnements, wenngleich die digitalen Erlöse geringer sind. Insgesamt dürften rentable Bezahlmodelle jedoch eher in einer Nischennutzung von Qualitätsmedien statt in einer gesellschaftlich übergreifenden Nutzung von General Interest-Angeboten münden (Lobigs, 2017, S. 52).

Freilich schließt das Kalkül der Verlage damit diejenigen aus, die nicht willens oder fähig sind, für journalistische Inhalte zu zahlen (Puppis, Hofstetter, & Ingenhoff, 2017, S. 274) – wie es schon bei Print-Abonnements mehr oder weniger der Fall war und ist. Nun soll an dieser Stelle kein Schreckensszenario einer sich ausweitenden Wissenskluft zwischen einer umfassend informierten Elite und einer oberflächlich informierten Mehrheit gezeichnet werden (Gackaitė, 2018; Pickard & Williams, 2014; Puppis, Schenk, Bosshart, & Hofstetter, 2017, S. 358). Schließlich wird öffentlich-rechtliche Videoberichterstattung weiterhin im Internet verfügbar sein. Auch die weit verbreiteten Metered Model-Bezahlmodelle, die einen gewissen Freibetrag eigentlich kostenpflichtiger Artikel vorsehen, und andere Formen „softer“ Paywalls sprechen dagegen (BDZV, 2018a; Myllylahti, 2014; Stulberg, 2017). Realistisch und ökonomisch plausibel ist Paid Content bei exklusiven Veröffentlichungen und besonders aufwändig recherchierten Beiträgen, die auf individuelle Relevanz stoßen (Lobigs, 2017, S. 31). Bei bestimmten Ereignissen, die auf hohes öffentliches Interesse stoßen, wie Naturkatastrophen oder Wahlen, oder aufgrund anderer primär publizistischer statt ökonomischer Erwägungen heben Nachrichtenorganisationen ihre Paywall mitunter (zeitweise) auf (Ananny & Bighash, 2016).

Doch gerade, weil Qualitätsmedien ihre Inhalte zunehmend kostenpflichtig vertreiben, sind allgemein (und insbesondere für weniger Zahlungskräftige) zugängliche, hochwertige Nachrichten einer vertrauenswürdigen Marke in Textform als merititorisches Gut gesellschaftlich wünschenswert. Andernfalls könnte die Rezeptionsvielfalt, also das „Offenhalten unterschiedlicher Wege zur Kommunikation“

(Oswald, 2012, S. 129) unter Berücksichtigung verschiedener Rezeptionsmodalitäten leiden. Daher sollte auch im Internet gelten: Der Wettbewerbsvorteil, den Öffentlich-Rechtliche durch ihre stabile Beitragsfinanzierung genießen, ist im „Spannungsfeld von Ethik und Ökonomie“ (Serong, 2017, S. 25) dort legitimiert, wo die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote einen verfassungskonformen, gemeinwohlbezogenen Auftrag zu erfüllen haben (Papier & Schröder, 2010, S. 24). Weniger zahlungskräftige Nutzer\*innen sind für private Medienangebote als potenzielle Werbekontakte und Nutzer\*innen ohnehin weniger relevant.

## 8. Handlungsempfehlungen für konvergente Medienwelten

Aus der Betrachtung der Bedürfnisse aufseiten der Nutzer\*innen und der Gesellschaft (Serong, 2017, S. 27) lassen sich für eine Koexistenz von öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten und kommerziellen Verlagsangeboten folgende kurzfristig umsetzbare Empfehlungen ableiten:

- Um den Eindruck eines Lesemediums zu vermeiden und die Unterscheidbarkeit gegenüber den Online-Angeboten von Verlagen zu vergrößern, sollte der Anteil von Video- gegenüber Textbeiträgen auf der Startseite von öffentlich-rechtlichen Internetangeboten erhöht werden. Verlage sollten bei ihrer Kernkompetenz, journalistischen Produkten in Textform, bleiben.
- Öffentlich-rechtliche Telemedienangebote sollten Text jedoch nicht auf ein Minimum begrenzen, sondern zum Videomaterial begleitend bereitstellen. Sei es in der Form pointierter Zusammenfassungen, um neuen Nutzungsformen entgegenzukommen, oder in der Form ausführlicherer Hintergrundinformationen, um eine elaborierte Informationsverarbeitung zu ermöglichen. Die Kombination aus Text, Ton und Bild sollte sich vor allem danach richten, wie das jeweilige Thema adäquat dargestellt werden kann.
- Valider ist es, den Anteil von Text gegenüber Video anhand der Dauer der Videos statt anhand ihrer Anzahl zu messen.
- Ein öffentlich-rechtliches, Vielfalt herstellendes Korrektiv ist auch im Internet geboten, da kommerzielle Akteure unter dem Druck einer Refinanzierungsproblematik stehen und insbesondere die Suggestivkraft des Bildes eine Regulierung erfordert. Öffentlich-rechtliche Medien sollten ihre Kernkompetenz und freiwerdende Ressourcen nutzen, um allgemein zugänglichen, unabhängigen und hochwertigen audiovisuellen Informationsjournalismus im Internet und auf digitalen Plattformen sicherzustellen.
- Die tatsächlich genutzte Vielfalt („exposure diversity“) definiert sich aufgrund der technisch und nutzer\*innenseitig bedingten Selektionsmechanismen nicht mehr ausschließlich als „Funktion des Angebots“ („content diversity“) (Napoli, 1999, S. 8; Stark & Steiner, 2016, S. 125). Um die Auffindbarkeit der Inhalte zu erhöhen und damit der integrativen Funktion öffentlich-rechtlicher wie kommerzieller Angebote nachzukommen, bedarf es eines „Content Marketings für guten Content“ (Lobigs, 2017, S. 58) und des grenzüberschreitenden Verweises auf hochwertige Inhalte von Verlagen. Schließlich erlangen die entsprechenden Inhalte erst mit ihrer Nutzung Relevanz und Legitimität.

- Zudem liegt die Beweislast nun bei den Verlagen: Das Verbot der Presseähnlichkeit gibt ihnen die Chance, ihre Argumentation, die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote schaden der Etablierung von Bezahlinhalten, unter Beweis zu stellen. Ist mittelfristig keine signifikant positive Entwicklung der digitalen Vertriebserlöse zu verzeichnen, dürften die Öffentlich-Rechtlichen bei künftigen medienpolitischen Verhandlungen eine stärkere Verhandlungsposition haben.
- Sollten Bezahlschranken den allgemeinen Zugang zu Online-Nachrichten kommerzieller Angebote verringern und die Vielfalt der im Netz allgemein zugänglichen Informationen infolgedessen abnehmen, sind die Rundfunkanstalten gefordert, eine multimodale Grundversorgung sicherzustellen.

Mittelfristig verdeutlichen die auf breiter Basis unrealistische Refinanzierung mittels Paid Content und das defensive Wettbewerbsverhalten der Verlage, dass es statt eines Verbots der Presseähnlichkeit vielmehr einer Förderung von Innovationen bedarf, um eine friedliche und stabile Koexistenz von Öffentlich-Rechtlichen und Privaten zu gewährleisten. So könnten die Öffentlich-Rechtlichen ihr Wissen über Mediatheken, Datenjournalismus, App-Entwicklung und Personalisierung mit privaten Medienunternehmen teilen. Von diesen vergleichsweise einfach umzusetzenden Kooperationen könnten vor allem kleinere und mittlere Medienunternehmen, die weniger Mittel für die Entwicklung von Technologien haben, profitieren. Denkbar ist auch eine staatsferne direkte technologie neutrale Medienförderung für Gründungen und Betrieb journalistischer Projekte (Puppis, Schenk, et al., 2017, S. 359, 370). Außerdem könnten die Bundesländer eine gemeinsame Plattform für die Inhalte privater Medienunternehmen fördern (Buschow, 2018, S. 372; Eidgenössische Medienkommission EMEK, 2017, S. 28; Wyss & Keel, 2016, S. 23). Diese könnte die Zugänglichkeit, Wahrnehmbarkeit, Vielfalt und eventuelle Bezahlung der Inhalte vereinfachen und ihre Attraktivität für Werbetreibende erhöhen. Die aufgeführten Förderungen könnten im den Rundfunkstaatsvertrag ablösenden Medienstaatsvertrag festgeschrieben werden. Derlei ist in der Schweiz mit dem Bundesgesetz über elektronische Medien zum Teil bereits geplant (Bundesgesetz über elektronische Medien [BGeM] [Vorentwurf], 2018, Art. 74; vgl. auch Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK], 2018, S. 54). Mehr noch sieht der Vorentwurf des Bundesgesetzes eine Förderung (kommerzieller) Medienangebote, auch solcher im Internet, die einen „besonderen Beitrag zur demokratischen Meinungs- und Willensbildung, zur kulturellen Teilhabe und zur gesellschaftlichen Integration leisten“ vor. Sie sollen nach Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit der SRG einen Anteil der Haushaltsabgabe (Abgabe für elektronische Medien) erhalten. Allerdings begrenzt sich die Förderung, wohl auch hier aus Rücksichtnahme auf die Verlage, auf Medienangebote, die „im Wesentlichen mit Audio- und audiovisuellen Medienbeiträgen“ erbracht werden (Art. 46 Abs. 1 BGeM).

Nicht zuletzt sollte der einer unabhängigen Grundversorgung mit Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung widmende Funktionsauftrag explizit als technologie neutral festgeschrieben werden. Bei der Umsetzung des Auftrags sollten die öffentlich-rechtlichen Anstalten sich der im Internet gängigen Präsentations-

techniken bedienen dürfen. Vor allem, wenn es um Informations-, Orientierungs- und Bildungsangebote geht, sind den Rezipient\*innen bestmögliche Bedingungen zur Informationsverarbeitung zu bieten – diese bestehen in einer überwiegend textlichen Darstellung von Informationen.

## 9. Resümee und Ausblick: (Un)Möglichkeiten von Grenzziehungen

Auseinandersetzungen zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Medienunternehmen sind fast schon gute Tradition. Doch statt sich in Streitigkeiten um Details zu verlieren (Jarren in Blumer, 2017; Serong, 2017, S. 28), sollten sich beide Parteien gemeinsam den Herausforderungen der Digitalisierung stellen, beispielsweise der Verbreitung von Desinformationen, dem Oligopol von Facebook und Google im digitalen Werbemarkt oder der Deinstitutionalisierung des Journalismus (Hasebrink et al., 2017; Lobigs, 2017; Stringer, 2018).

Die Nutzer\*innenerwartungen, die Souveränität von Text gegenüber Video sowie die rechtliche Legitimierung sprechen gegen eine Einschränkung der textlichen Berichterstattung in öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten. Das Internet wird in absehbarer Zeit über alle Altersgruppen hinweg das wichtigste Medium zur informierenden Nutzung sein. Daher sollten die Rahmenbedingungen des Online-Angebots von ARD, ZDF und Deutschlandfunk auf das „wandelnde Nutzungsverhalten und auf die technischen Herausforderungen der Digitalisierung“ (D. Dörr et al., 2016, S. 86) ausgerichtet werden, indem der Grundversorgungsauftrag der Öffentlich-Rechtlichen über den linearen Rundfunk hinaus auf das Telemedienangebot erweitert wird. Der Entfall des Sendebezugs, wie er schon vorher bei *funk*, dem hauptsächlich über Drittplattformen distribuierten „jungen Angebot von ARD und ZDF“ (Stark & Steiner, 2018), umgesetzt wurde, ist ein richtiger Schritt in diese Richtung. Der Gebrauch der im Internet üblichen Mittel, darunter von Text, ist ein ebenso wichtiger.

Die „Presseähnlichkeit“ wird nicht der letzte Begriff sein, dessen definitorische Eingrenzung bei gleichzeitiger kommunikativer Entgrenzung zu diskutieren sein wird. Denn „Technik und Angebotsformen allein [erweisen] sich in einer durch Konvergenz geprägten Medienlandschaft als nicht ausreichende Abgrenzungskriterien“ (Neuberger, 2009, S. 540). Demgemäß wird eine technikneutrale Abgrenzung von Medien- und Telekommunikationsdiensten in der Kommunikationswissenschaft vereinzelt bereits seit Jahrzehnten erörtert (Latzer, 1997). Zweifellos verkörpert „das Finden der entscheidenden Grenzbegriffe die größte Herausforderung“ (Kluth & Schulz, 2014, S. 87). Latzer (2006) schlägt eine Unterteilung in eine einheitliche Übertragungsregulierung sowie eine nach Wirkungsmacht differenzierte Inhaltsregulierung vor (S. 11; vgl. auch Oswald, 2012, S. 97–98; Stark & Steiner, 2016, S. 119–120).

Kluth & Schulz (2014) argumentieren in die gleiche Richtung und führen den journalistisch-redaktionellen Charakter eines medial vermittelten Angebots als zentrales Grenzregime an (S. 88; vgl. auch Oswald, 2012, S. 118–119). Das Attribut „journalistisch-redaktionell“ ist bereits aus dem Rundfunkstaatsvertrag bekannt. Unter anderem werden die Telemedienangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio als journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-re-



daktionell veranstaltet beschrieben (§ 2 Abs. 2 Nr. 19 22. RÄStV). Zudem obliegen journalistisch-redaktionellen Telemedien Informationspflichten (§ 55 Abs. 2 22. RÄStV). Im Arbeitsentwurf des Medienstaatsvertrags wird auch Rundfunk als explizit journalistisch-redaktionell gestaltet gekennzeichnet (§ 2 Abs. 1). Im Kontext neuer Regulierungsformen wird der Begriff deutlicher in Verbindung mit einem Public Value, einem Mehrwert für die öffentliche Kommunikation und Meinungsbildung (Serong, 2017) gesetzt. Eine Operationalisierung des Terminus journalistisch-redaktionell könnte nach Ansicht von Kluth & Schulz (2014) an die Selektionskriterien meinungsrelevanter Angebote im Internet anlehnen (Kluth & Schulz, 2014, S. 88). Dazu zählen 1.) ein professioneller Selektionsprozess, d. h. Themenauswahl und Agenda-Setting; 2.) ein hoher Grad an Organisation und Institutionalisierung, d. h. kommuniziert wird in spezifischer Aktualität und Periodizität, allgemeine Zugänglichkeit und Verfügbarkeit sowie 3.) asymmetrisch fixierte Hörer\*innen- und Sprecher\*innenrollen, d. h. Kommunikator\*innen und Vermittler\*innen sind dauerhaft und deutlich von den Publikumsrollen unterschieden (Die Medienanstalten, 2016, S. 24). Mit dem journalistisch-redaktionellem Charakteristikum verknüpft sein könnten Privilegierungen, etwa bei der Auffindbarkeit der Inhalte (Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, 2016, S. 28; Kluth & Schulz, 2014, S. 91). Gleichwohl wäre auch diese Regulierungsform mit Herausforderungen verbunden, rekuriert sie doch auf einigen unbestimmten Rechtsbegriffen.

In anachronistischer Manier hält der Arbeitsentwurf des Medienstaatsvertrags an der auf das technische Kriterium der Linearität zurückzuführenden Dichotomie zwischen zulassungspflichtigem Rundfunk und zulassungs- und anmeldefreien Telemedien fest. Dies ist mit der Novellierung der europäischen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD) zu begründen, die die Unterscheidung zwischen linearen audiovisuellen Mediendiensten und audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf beibehält (Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, 2018). Gleichzeitig dehnt der Entwurf den vertraglichen Geltungsbereich auf Intermediäre aus. Damit trägt der Entwurf dem Umstand Rechnung, dass den klassischen Medienformen und Verbreitungswegen neue Angebote und Akteur\*innen hinzugegetreten sind. Unter Intermediären wird dabei jedes Telemedium verstanden, „das auch journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter aggregiert, selektiert und allgemein zugänglich präsentiert, ohne diese zu einem Gesamtangebot zusammenzufassen“ (§ 2 Abs. 2), beispielsweise Suchmaschinen, soziale Netzwerke, User Generated Content-Portale oder News Aggregatoren. Neben der Nennung eines Zustellungsbevollmächtigten haben Intermediäre demgemäß Transparenzpflichten und dürfen Angebote von journalistisch-redaktionellen Inhalten nicht diskriminieren oder unterschiedlich behandeln (§ 53c Abs. 3).

Eine nach Wirkungsmacht differenzierte Regulierung verfolgt der Entwurf des Medienstaatsvertrags lediglich in Ansätzen. So bedarf Bagatellrundfunk keiner Zulassung (§ 20b). Dies betrifft

„1. Rundfunkprogramme, die aufgrund ihrer geringen journalistisch-redaktionellen Gestaltung, ihrer begrenzten Dauer und Häufigkeit der Verbreitung, ihrer fehlenden Einbindung in einen auf Dauer angelegten Sendeplan oder aus anderen vergleichbaren Gründen nur geringe Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungs-

bildung entfalten, 2. Rundfunkprogramme, die jedenfalls weniger als 5.000 Nutzer\*innen zum zeitgleichen Empfang angeboten werden, 3. Rundfunkprogramme im Internet, die regelmäßig im Monatsdurchschnitt weniger als 20.000 Zuschauer erreichen“ (§ 20b Abs. 1).

Hier zeigt sich eine weitere Problematik dieses Ansatzes in der recht willkürlichen Festlegung einer Grenze zur Meinungsbildungsrelevanz beziehungsweise Lizenzpflicht von Streams.

Diskussionspotenzial bietet auch die Kategorie der rundfunkähnlichen Telemedien, also „Telemedien mit Inhalten, die nach Form und Inhalt hörfunk- oder fernsehähnlich sind und die aus einem von einem Anbieter festgelegten Inhaltskatalog zum individuellen Abruf zu einem vom Nutzer\*innen gewählten Zeitpunkt bereitgestellt werden“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 12). Trotz möglicher Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft des Bildes sind sie zulassungsfrei und unterliegen nicht der strengen Regulierung wie Rundfunkangebote.

Letztlich spricht die bisher unzureichende Berücksichtigung der Interaktion von Nutzer\*innenbedürfnissen und der Konvergenz des Medienangebots sowie den daraus resultierenden Wirkungen für einen intensiveren Austausch von Kommunikationswissenschaft und Medienpolitik (Latzer, 2006, S. 13). Schließlich werden die Fragen, wie weit der verfassungsrechtlich legitimierte, gesellschaftlich wünschenswerte und medienökonomisch vereinbare Geltungsbereich der öffentlich-rechtlichen Anstalten reicht, und was abseits dessen wie intensiv reguliert werden sollte, in Zukunft weiter an Relevanz gewinnen.



## Literatur

- Ananny, M., & Bighash, L. (2016). Why drop a paywall? Mapping industry accounts of online news decommodification. *International Journal of Communication*, 10, 3359–3380.
- Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD). (2010). Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote ARD.de und einsplus.de [Telemedia concepts for the joint ARD.de and einsplus.de services]. Abgerufen von [http://www.ard.de/download/658452/ARD\\_de\\_und\\_einsplus\\_de.pdf](http://www.ard.de/download/658452/ARD_de_und_einsplus_de.pdf)
- ARD.de. (2018). ARD-Chef Wilhelm begrüßt Reform des Telemedienauftrags [ARD Head of ARD Wilhelm welcomes reform of telemedia mandate]. Abgerufen von [http://www.ard.de/home/die-ard/presse-kontakt/pressearchiv/ARD\\_Chef\\_Wilhelm\\_begruesst\\_Reform\\_des\\_Telemedienauftrags/4898762/index.html](http://www.ard.de/home/die-ard/presse-kontakt/pressearchiv/ARD_Chef_Wilhelm_begruesst_Reform_des_Telemedienauftrags/4898762/index.html)
- ARD.de. (2019). Online-Nutzungszahlen [Online usage figures]. Abgerufen von [http://www.ard.de/home/die-ard/fakten/ard-mediendaten/ARD\\_Reichweitendaten/409224/index.html](http://www.ard.de/home/die-ard/fakten/ard-mediendaten/ARD_Reichweitendaten/409224/index.html)
- Badura, P. (2009). Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bieten Rundfunk und Telemedien an [The public service broadcasters offer broadcasting and telemedia]. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 134, 240–267.
- Baier, D., & Brusch, M. (2009). Erfassung von Kundenpräferenzen für Produkte und Dienstleistungen [Recording customer preferences for products and services]. In D. Baier & M. Brusch (Hrsg.), *Conjointanalyse* (S. 3–17). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Bauer, H. G., & Bienefeld, A. (2007). Der Public Value Test. Ein Vergleich zwischen dem BBC-Modell und dem geplanten Verfahren beim ZDF [The Public Value Test. A comparison between the BBC model and the planned ZDF procedure.]. *Funkkorrespondenz*. Abgerufen von <http://medienpolitik.eu/der-public-value-test-ein-vergleich-zwischen-dem-bbc-modell-und-dem-geplanten-verfahren-beim-zdf/>
- Baumgarth, C. (2004). Besonderheiten der Markenpolitik im Mediensektor [Special features of brand policy in the media sector]. In C. Baumgarth (Hrsg.), *Erfolgreiche Führung von Medienmarken. Strategien für Positionierung, Markentransfers und Branding* (S. 3–14). Wiesbaden: Gabler.
- Blumer, C. (2017). „Die Nutzer werden mehr für Journalismus bezahlen müssen“ [Users will have to pay more for journalism]. *Tages-Anzeiger*. Abgerufen von <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/die-nutzer-werden-mehr-fuer-journalismus-bezahlen-muessen/story/18403954>
- Bonfadelli, H., & Saxer, U. (1986). *Lesen, Fernsehen und Lernen: wie Jugendliche die Medien nutzen und die Folgen für die Medienpädagogik* [Reading, watching TV and learning: How young people use the media and the consequences for media education] (1. Aufl.). Zug: Klett u. Balmer.
- Bosshart, L. (1976). Untersuchungen zur Verstehbarkeit von Radio- und Fernsehsendungen [Studies on the comprehensibility of radio and television broadcasts]. *Rundfunk und Fernsehen*, 24(3), 197–209.
- Bouhs, D. (2018). Es ist nicht das Ende von Text im Netz [It is not the end of text in the net]. Abgerufen von <https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/zapp/Es-ist-nicht-Ende-von-Text-im-Netz,wilhelm200.html>

- Brinkmann, J. (2018). *Verlagspolitik in der Zeitungskrise: Theorien, Strukturen, Strategien* [Publishing policy in the newspaper crisis: theories, structures, strategies] (1. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Brosius, H.-B. (1995). *Alltagsrationalität in der Nachrichtenrezeption* [Everyday rationality in news reception]. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brüggemann, M., Esser, F., & Humprecht, E. (2012). The strategic repertoire of publishers in the media crisis: The “Five C” scheme in Germany. *Journalism Studies*, 13(5–6), 742–752. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2012.664336>
- Bundesgerichtshof (2015). Zur Zulässigkeit der Tagesschau-App. Urteil des Bundesgerichtshofs vom 30. April 2015 – I ZR 13/14 – Tagesschau-App – OLG Köln [On the legitimacy of the Tagesschau-App. Judgment of the Federal Court of Justice of 30 April 2015 – I ZR 13/14 – Tagesschau-App – OLG Köln]. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht*, 12, 989–996.
- Bundesgesetz über elektronische Medien (BGeM) [Electronic Media Act] (Vorentwurf) (2018). Abgerufen von [https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/bakom/das\\_bakom/rechtliche\\_grundlagen/Vernehmlassungen/vernehmlassung-gem/gesetzentwurf.pdf.download.pdf/Beilage%2001%20G\\_DE%20zu%20BRA%20UVEK.pdf](https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/bakom/das_bakom/rechtliche_grundlagen/Vernehmlassungen/vernehmlassung-gem/gesetzentwurf.pdf.download.pdf/Beilage%2001%20G_DE%20zu%20BRA%20UVEK.pdf)
- Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (2018a). Paid Content Angebote deutscher Zeitungen [Paid content offers of German newspapers]. Abgerufen von <https://www.bdzv.de/maerkte-und-daten/digitales/paidcontent/>
- Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (2018b). BDZV begrüßt Einigung auf neuen Telemedienauftrag [BDZV welcomes agreement on new telemedia mandate]. Abgerufen von <https://www.bdzv.de/nachrichten-und-service/presse/pressemitteilungen/artikel/detail/bdzbegruesset-einigung-auf-neuen-telemedienauftrag/>
- Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV); Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ). (2017). Gemeinsame Stellungnahme zum Vorschlag der Rundfunkreferenten zur Novellierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags vom 17. Mai 2017 [Joint statement on the proposal of the broadcasting officers for the Amendment of the Public Service Telemedia Mandate of 17 May 2017]. Abgerufen von [https://medien.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/StK/Medien/Dokumente/Konsultationsverfahren\\_Telemedienangebot/Verband\\_Deutscher\\_Zeitschriftenverleger\\_\\_\\_Bundesverband\\_Deutscher\\_Zeitungsverleger\\_e.\\_V..pdf](https://medien.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Medien/Dokumente/Konsultationsverfahren_Telemedienangebot/Verband_Deutscher_Zeitschriftenverleger___Bundesverband_Deutscher_Zeitungsverleger_e._V..pdf)
- Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz. (2016). Bericht Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz [Report Federal-Länder Commission on Media Convergence]. Abgerufen von <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/bericht-der-bund-laender-kommission-mit-eckpunkten-zur-medienkonvergenz-beschlossen-473878>
- Buschow, C. (2012). *Strategische Institutionalisierung durch Medienorganisationen. Der Fall des Leistungsschutzrechtes* [Strategic institutionalization by media organisations. The case of ancillary copyright]. Köln: Herbert von Halem.
- Buschow, C. (2018). *Die Neuordnung des Journalismus: eine Studie zur Gründung neuer Medienorganisationen* [Re-organising journalism. A study on the foundation of new media organizations]. Wiesbaden: Springer VS, Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Cagé, J., Herve, N., & Viaud, M.-L. (2017). The production of information in an online world: Is copy right? NET Institute Working Paper. Abgerufen von [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2672050](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2672050)

- Chan-Olmsted, S. (2011). Media branding in a changing world: Challenges and opportunities 2.0. *International Journal on Media Management*, 13(1), 3–19.
- Cornils, M. (2014). Staatsferner Rundfunk als Demokratie Voraussetzung – Das Verfassungsproblem der Rundfunkaufsicht [State-distant public broadcasting as a prerequisite for democracy – The constitutional problem of broadcasting supervision]. In Fakultät für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften der Andrassy Gyula Universität Budapest, C. Schubel, S. Kirste, P.-C. Müller-Graff, O. Diggelman, & U. Hufeld (Hrsg.), *Jahrbuch für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften – 2013* (1. Aufl., S. 27–47). Baden-Baden: Nomos.
- Costera Meijer, I., & Groot Kormelink, T. (2015). Chacking, sharing, clicking and linking. *Digital Journalism*, 3(5), 664–679. <https://doi.org/10.1080/21670811.2014.937149>
- Dachwitz, I., & Fanta, A. (2018). *Datenanalyse: Googles Geld und die Medien in Europa* [Data analysis: Google's money and the media in Europe]. Abgerufen von <https://netzpolitik.org/2018/datenanalyse-googles-geld-und-die-medien-in-europa/>
- DeFleur, M. L., Davenport, L., Cronin, M., & DeFleur, M. (1992). Audience recall of news stories presented by newspaper, computer, television and radio. *Journalism Quarterly*, 69(4), 1010–1022.
- Deloitte Consulting. (2009). *Medienökonomisches Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen des bestehenden Telemedienangebots tagesschau.de unter Federführung des Norddeutschen Rundfunks* [Media economic report on the market effects of the existing telemedia service tagesschau.de under the lead of Norddeutscher Rundfunk] (Gutachten). Düsseldorf: Deloitte Consulting.
- die medienanstalten. (2016). *MedienVielfaltsMonitor. Ergebnisse 1. Halbjahr 2016* [Media plurality monitor. Results 1st half-year 2016]. Abgerufen von [https://www.blm.de/files/pdf1/alm\\_vielaltsmonitor\\_1-halbjahr-2016-1.pdf](https://www.blm.de/files/pdf1/alm_vielaltsmonitor_1-halbjahr-2016-1.pdf)
- die medienanstalten. (2018). *MedienVielfaltsMonitor. Ergebnisse 2. Halbjahr 2017. Anteile der Medienangebote und Medienkonzerne am Meinungsmarkt der Medien in Deutschland* [Media plurality monitor. Results 2nd half-year 2017. Shares of media offerings and media groups in the opinion market for media in Germany]. Abgerufen von [https://www.blm.de/files/pdf1/mvm\\_pp\\_17-2.pdf](https://www.blm.de/files/pdf1/mvm_pp_17-2.pdf)
- Dörr, D., Holznagel, B., & Picot, A. (2016). *Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud* (Gutachten) [Legitimacy and mandate of public service television in times of the cloud (expert report)]. Mainz.
- Dörr, R. (2011). The ZDF three-step test. A dynamic tool of governance. In K. Donders & H. Moe (Hrsg.), *Exporting the Public Value test. The regulation of public broadcasters' new media services across Europe* (S. 69–81). Göteborg, Sweden: Nordicom, University of Gothenburg.
- Drescher, K. H. (1997). *Erinnern und Verstehen von Massenmedien: empirische Untersuchungen zur Text-Bild-Schere* [Remembering and understanding mass media: Empirical research on the image-to-text gap]. Wien: WUV-Universitätsverlag.
- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). (2018). Vernehmlassung: Entwurf eines neuen Bundesgesetzes über elektronische Medien [Consultation: Draft of a new Electronic Media Act] [Erläuternder Bericht]. Bern.
- Eidgenössische Medienkommission EMEK. (2017). *Zukunft der Medien- und Kommunikationsordnung Schweiz: Trends, Szenarien, Empfehlungen. Ein Positionspapier der Eidgenössischen Medienkommission (EMEK)* [The future of Switzerland's media and

- communications order: trends, scenarios, recommendations. A position paper of the Federal Media Commission (FMEC)]. Biel. Abgerufen von [https://www.emek.admin.ch/inhalte/pdf/D\\_MUKOS\\_FINAL\\_25.9.17.pdf](https://www.emek.admin.ch/inhalte/pdf/D_MUKOS_FINAL_25.9.17.pdf)
- Europäische Kommission. (2007). *Staatliche Beihilfe E 3/2005 (ex- CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 und CP 195/2004) – Deutschland. Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland*. K(2007) 1761 endg [State aid E 3/2005 (ex- CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 and CP 195/2004) – Germany. The financing of public service broadcasters in Germany. K(2007) 1761 final]. Brüssel. Abgerufen von <https://www.ard.de/download/74354/index.pdf>
- Gackaitė, A. (2018). Pay models for online news. Abgerufen von <https://medium.com/journalism-trends-technologies/pay-models-for-online-news-8ea87d46a3c7>
- Goldhammer, K., Kerkau, F., Scholl, E., & Reichert, M. (2017). *Wettbewerbssituation im Online-Informationsmarkt in Deutschland. Reichweiten und Marktanteile* [Competitive situation in the online information market in Germany. Reach and market shares] (Gutachten im Auftrag der ARD). Berlin: Goldmedia. Abgerufen von [https://www.ard.de/download/4185674/Wettbewerbssituation\\_im\\_Online\\_Informationsmarkt\\_in\\_Deutschland\\_.pdf](https://www.ard.de/download/4185674/Wettbewerbssituation_im_Online_Informationsmarkt_in_Deutschland_.pdf)
- Hargittai, E., & Hinnant, A. (2008). Digital Inequality: Differences in young adults' use of the Internet. *Communication Research*, 35(5), 602–621. <https://doi.org/10.1177/0093650208321782>
- Hasebrink, U., Schulz, W., Dreyer, S., Kirsch, A.-K., Loosen, W., Puschmann, C., ... Schröder, H.-D. (2017). *Zur Entwicklung der Medien in Deutschland zwischen 2013 und 2016. Wissenschaftliches Gutachten zum Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung* [On the development of the media in Germany between 2013 and 2016. Scientific report on the Federal Government's Media and Communications Report]. Hamburg: Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg. Abgerufen von [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/BKM/2017/2017-06-27-medienbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2017/2017-06-27-medienbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1)
- Hölig, S., & Hasebrink, U. (2018). *Reuters Institute Digital News Report 2018: Ergebnisse für Deutschland* [Reuters Digital News Report 2018: Results for Germany]. Hamburg: Hans-Bredow-Institut für Medienforschung. Abgerufen von [https://hans-bredow-institut.de/uploads/media/Publikationen/cms/media/t611qnd\\_44RDNR18\\_Deutschland.pdf](https://hans-bredow-institut.de/uploads/media/Publikationen/cms/media/t611qnd_44RDNR18_Deutschland.pdf)
- Hölig, S., & Hasebrink, U. (2019). *Reuters Institute Digital News Report 2019: Ergebnisse für Deutschland*. [Reuters Digital News Report 2019: Results for Germany]. Hamburg: Hans-Bredow-Institut für Medienforschung. Abgerufen von [https://hans-bredow-institut.de/uploads/media/default/cms/media/x52wfy2\\_AP47\\_RDNR19\\_Deutschland.pdf](https://hans-bredow-institut.de/uploads/media/default/cms/media/x52wfy2_AP47_RDNR19_Deutschland.pdf)
- Hölig, S., Hasebrink, U., & die medienanstalten. (2017). Katzen und Katastrophen. Zur Nutzung von Online-Nachrichtenvideos im internationalen Vergleich [Cats and catastrophes. On the use of online news videos in an international comparison]. In *Content-Bericht 2016. Forschung, Fakten, Trends*. Leipzig: VISTAS Verlag. Abgerufen von [https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/die\\_medienanstalten/Publikationen/Content-Bericht/Content-Bericht\\_2016\\_web.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Publikationen/Content-Bericht/Content-Bericht_2016_web.pdf)
- Hülsen, I., & Brauck, M. (2017). „Ein propagandistisches Meisterwerk in öffentlich-rechtlicher Sache“. Springer-Chef Döpfner kontra ARD [A propagandistic masterpiece in

- public service matter'. Springer CEO Döpfner vs. ARD]. *Spiegel Online*. Abgerufen von <http://www.spiegel.de/spiegel/mathias-doepfner-vom-springer-konzern-ueber-die-ard-a-1182447.html>
- IVW.de. (2019). Gemessene Nutzungsdaten [Measured usage data]. Abgerufen von [http://ausweisung.ivw-online.de/index.php?i=10&mz\\_szm=201812&pis=0&az\\_filter=0&kat1=0&kat2=0&kat3=0&kat4=0&kat5=0&kat6=0&kat7=0&kat8=0&sort=vod&suche=](http://ausweisung.ivw-online.de/index.php?i=10&mz_szm=201812&pis=0&az_filter=0&kat1=0&kat2=0&kat3=0&kat4=0&kat5=0&kat6=0&kat7=0&kat8=0&sort=vod&suche=)
- Jeffres, L. W., Neuendorf, K., & Atkin, D. J. (2012). Acquiring knowledge from the media in the internet age. *Communication Quarterly*, 60(1), 59–79. <https://doi.org/10.1080/01463373.2012.641835>
- Kalogeropoulos, A., Cherubini, F., & Newman, N. (2016). *The Future of online news video*. (Reuters Institute for the Study of Journalism, Hrsg.). Oxford. Abgerufen von <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/research/files/The%2520Future%2520of%2520Online%2520News%2520Video.pdf>
- Keine neue Kontrollinstanz für Öffentlich-Rechtliche. Wie der Kompromiss beim Telemedienauftrag für einen Neuanfang sorgen soll* [How the compromise on the telemedia mandate should ensure a fresh start]. (2018). Abgerufen von [https://www.meinungsbarometer.info/beitrag/Keine-neue-Kontrollinstanz-fuer-oeffentlich-rechtliche\\_3053.html](https://www.meinungsbarometer.info/beitrag/Keine-neue-Kontrollinstanz-fuer-oeffentlich-rechtliche_3053.html)
- Kluth, W., & Schulz, W. (2014). *Konvergenz und regulatorische Folgen. Gutachten im Auftrag der Rundfunkkommission der Länder* [Convergence and regulatory implications. Expert opinion on behalf of the Länder Broadcasting Commission]. Hamburg: Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg. Abgerufen von <https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/Publikationen/cms/media/d74b139d80000c12483526a23a55bf89f9d971c6.pdf>
- Koldehoff, S. (2017). *Ich wollte nicht warten, bis der WDR verklagt wird* [I didn't want to wait for WDR to get sued]. Abgerufen von [https://www.deutschlandfunk.de/neue-wdr-online-strategie-ich-wollte-nicht-warten-bis-der.2907.de.html?dram:article\\_id=402901](https://www.deutschlandfunk.de/neue-wdr-online-strategie-ich-wollte-nicht-warten-bis-der.2907.de.html?dram:article_id=402901)
- Kruikemeier, S., Lecheler, S., & Boyer, M. M. (2018). Learning from news on different media platforms: An eye-tracking experiment. *Political Communication*, 35(1), 75–96. <https://doi.org/10.1080/10584609.2017.1388310>
- Küng, L. (2017). *Going digital. A roadmap for organisational transformation*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Latzer, M. (1997). *Mediamatik – Die Konvergenz von Telekommunikation, Computer und Rundfunk* [Mediamatics – The convergence of telecommunications, computers and broadcasting]. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Latzer, M. (2006). *Medien- und Telekommunikationspolitik: Unordnung durch Konvergenz – Ordnung durch Mediamatikpolitik* (ITA manu:scripts) [Media and telecommunications policy: disorder through convergence – order through mediamatic policy (ITA manu:scripts)]. Institute of Technology Assessment.
- Lobigs, F. (2017). *Paradigmenwechsel in der Ökonomie gesellschaftlich relevanter digitaler Medieninhalte. Expertise im Auftrag der Eidgenössischen Medienkommission EMEK* (Expertise) [Paradigm shift in the economy of socially relevant digital media content. Expertise on behalf of the Federal Media Commission FMEC (Expertise)]. Abgerufen von [https://www.emek.admin.ch/inhalte/pdf/Expertise\\_EMEK\\_Frank\\_Lobigs\\_v.pdf](https://www.emek.admin.ch/inhalte/pdf/Expertise_EMEK_Frank_Lobigs_v.pdf)
- Lobigs, F., & Neuberger, C. (2018). *Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen: neue Machtverhältnisse trotz expandierender Internet-Ge-*

- schäfte der traditionellen Massenmedien-Konzerne: Gutachten für die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich* [Paradigm shift in the economy of socially relevant digital media content. Expertise on behalf of the Federal Media Commission FMEC (Expertise)]. Leipzig: VISTAS Verlag.
- Maier, D., & Dogruel, L. (2016). Akteursbeziehungen in der Zeitungsberichterstattung über die Online-Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks [Actor relationships in newspaper coverage of the online activities of public service broadcasting]. *Publizistik*, 61(2), 145–166. <https://doi.org/10.1007/s11616-016-0258-8>
- McLuhan, M. (1964). *Understanding media. The extensions of man*. New York: McGraw-Hill.
- Medienpolitik.net. (2017). „Der Maßstab für ‚Presseähnlichkeit‘ ist kompliziert“ [“The standard for ‘press-likeness’ is complicated”]. Abgerufen von <http://www.medienpolitik.net/2017/06/rundfunk-der-massstab-fuer-presseaehnlichkeit-ist-kompliziert/>
- Myllylahti, M. (2014). Newspaper paywalls – the hype and the reality: A study of how paid news content impacts on media corporation revenues. *Digital Journalism*, 2(2), 179–194. <https://doi.org/10.1080/21670811.2013.813214>
- 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>
- Neuberger, C. (2009). Medienrecht und Medienwandel aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht [Media law and media change from a communication science perspective]. *Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht*, (6), 537–541.
- Neuberger, C., & Lobigs, F. (2010). *Die Bedeutung des Internets im Rahmen der Vielfaltsicherung: Gutachten im Auftrag der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich* [The importance of the Internet in ensuring diversity: expert opinion commissioned by the Commission on Concentration in the Media]. Berlin: Vistas.
- Newman, N. (2017). *Journalism, media, and technology predictions 2017*. Reuters Institute for the Study of Journalism. Abgerufen von <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-04/Journalism%20C%20Media%20and%20Technology%20Trends%20and%20Predictions%202017.pdf>
- Newman, N., Fletcher, R., Kalogeropoulos, A., Levy, D. A. L., & Kleis Nielsen, R. (2018). *Reuters Institute Digital News Report 2018*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Noelle-Neumann, E. (1977). *Öffentlichkeit als Bedrohung: Beiträge zur empirischen Kommunikationsforschung* [The Public as a threat: Contributions to empirical communication research]. (J. Wilke, Hrsg.) (1. Aufl., Bd. 6). Freiburg im Breisgau; München: Alber.
- Nünning, V. (2018a). Der NDR zieht in Sachen „Tagesschau“-App vor das Bundesverfassungsgericht [The NDR takes the matter of “Tagesschau” app before the Federal Constitutional Court]. *Medienkorrespondenz*. Abgerufen von <https://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/der-ndr-zieht-in-sachen-tagesschau-app-vors-bundesverfassungsgericht.html>
- Nünning, V. (2018b). Bundesländer einigen sich auf neuen Telemedienauftrag für öffentlich-rechtliche Sender [Federal states agree on new telemedia mandate for public broadcasters]. *Medienkorrespondenz*. Abgerufen von <https://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/bundeslaender-einigen-sich-auf-neuennbsptelemedienauftrag-fuer-oeffentlich-rechtlichenbspse.html>



- Nünning, V. (2019). Staatsvertragsnovelle: Neue Online-Regeln für öffentlich-rechtliche Sender [New online rules for public broadcasters]. *Medienkorrespondenz*. Abgerufen von <https://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/staatsvertragsnovelle-neue-online-regeln-fuer-oeffentlich-rechtliche-sender.html>
- Oswald, D. (2012). *Die Onlinedienste des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Zum Telemedienauftrag des § 11a RStV* (Inauguraldissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte der Universität Mannheim) [The online services of public service broadcasting. On the telemedia mandate of § 11a RStV (Inaugural dissertation to obtain the academic degree of Doctor of Laws of the University of Mannheim)]. Universität Mannheim, Mannheim.
- Papier, H.-J., & Schröder, M. (2010). „Gebiet des Rundfunks“. Gutachten von H.-J. Papier und M. Schröder zu „Presseähnlichen Angeboten“ [“Area of broadcasting”. Expert opinion by H.-J. Papier and M. Schröder on “press-type offers”]. *epd medien*, (60), 16–33.
- Pickard, V., & Williams, A. T. (2014). Salvation or folly? *Digital Journalism*, 2(2), 195–213. <https://doi.org/10.1080/21670811.2013.865967>
- Puppis, M., Hofstetter, B., & Ingenhoff, D. (2017). 5. Medienorganisationen im Wandel [5. media organisations in transition]. In M. Puppis, M. Schenk, & B. Hofstetter (Hrsg.), *Medien und Meinungsmacht* (S. 205–292). Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.
- Puppis, M., Schenk, M., Bosshart, S., & Hofstetter, B. (2017). 8. Schlussfolgerungen [8. Conclusions]. In M. Puppis, M. Schenk, & B. Hofstetter (Hrsg.), *Medien und Meinungsmacht* (S. 353–377). Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.
- Rat der Europäischen Union. (2019). EU passt Urheberrecht an digitales Zeitalter an [EU adapts copyright law to digital age] (Pressemitteilung). Abgerufen von <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/04/15/eu-adjusts-copyright-rules-to-the-digital-age/pdf>
- Rundfunkkommission der Länder. (2018) *Diskussionsentwurf zu den Bereichen Rundfunkbegriff, Plattformregulierung und Intermediäre – „Medienstaatsvertrag“* [Draft discussion on the concept of broadcasting, platform regulation and intermediaries - "Media State Treaty"]. Abgerufen von [https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/04\\_MStV\\_Online\\_2018\\_Fristverlaengerung.pdf](https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/04_MStV_Online_2018_Fristverlaengerung.pdf)
- Schöberl, M. (Hrsg.). (2018). Deutsche Publikumspress mit 320 Mio € jährlichem Paid Content Umsatz [German consumer press with an annual paid content turnover of € 320 million]. *pv digest*, 1, 16–20.
- Schubert, T. (2017). Der Einfluss der Digitalisierung auf die Presse – Leistungsschutzrechte für Presseverleger in Deutschland und in Europa [The impact of digitisation on the press - ancillary copyrights for press publishers in Germany and Europe]. In M. Henne-mann & A. Sattler (Hrsg.), *Immaterialgüter und Digitalisierung* (S. 219–236). Baden-Baden, Nomos.
- Serong, J. (2017). Die Öffentlich-Rechtlichen und Public Value. Über das ungenutzte Potential des Public-Value-Begriffs [Public Law and Public Value. About the unused potential of the concept of public value]. *Socialis*, 50(1), 20–34. <https://doi.org/10.5771/0010-3497-2017-1-20>
- Seufert, W. (2017). Werbung im Internet: Die Entkopplung von Medien- und Werbekontakt und ihre Folgen für die Medienfinanzierung [Advertising on the Internet: The de-

- coupling of media and advertising contact and their consequences for media financing]. In W. Seufert (Hrsg.), *Media Economics revisited* (S. 199–230). Baden-Baden, Nomos.
- Severin, W. (1967). Another look at cue summation. *AV Communication Review*, 15(3), 233–245.
- Simon, U. (2018). Telemedienauftrag: Zeitungsverleger und Öffentlich-Rechtliche einigen sich [Telemedia mandate: newspaper publishers and public broadcasters reach agreement]. Horizont. Abgerufen von <https://www.horizont.net/medien/nachrichten/Telemediengesetz-Zeitungsverleger-und-oeffentlich-Rechtliche-einigen-sich-167562>
- Speck, D., & Roether, D. (2018). BGH weist Beschwerde im Verfahren um „Tagesschau“-App zurück [Federal Court of Justice rejects appeal in proceedings concerning „Tagesschau“ app]. Abgerufen von <https://www.epd.de>
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz. (2018). Erläuterungen zur Novellierung des Rundfunkbegriffs und der Zulassungsvorschriften [Explanations on the amendment of the concept of broadcasting and the licensing regulations]. Abgerufen von <https://www.rlp.de/de/landesregierung/staatskanzlei/medienpolitik/beteiligungsverfahren-medienstaatsvertrag/rundfunkbegriff/>
- Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV) vom 31. August 1991 in der Fassung des Einundzwanzigsten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zweiundzwanzigster Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 25. Mai 2018. Abgerufen von [https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/21\\_RAESTV\\_Text.pdf](https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/21_RAESTV_Text.pdf)
- Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV) vom 31. August 1991 in der Fassung des Zweiundzwanzigsten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zweiundzwanzigster Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 1. Mai 2019. Abgerufen von [https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze\\_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag\\_RStV.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV.pdf)
- Stark, B., & Steiner, M. (2016). Positive Vielfaltsicherung in medienkonvergenten Welten [Positive diversity assurance in media-convergent worlds]. In Die Medienanstalten (Hrsg.), *Meinungsbildung und Meinungsvielfalt in Zeiten der Konvergenz. Dokumentation des Symposiums der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)* (S. 119–145). Leipzig: VISTAS.
- Stark, B., & Steiner, M. (2018). Public network value for the next generation am Beispiel von funk [Public network value for the next generation using the example of funk]. In N. Gonser (Hrsg.), *Der öffentliche (Mehr-) Wert von Medien* (S. 77–92). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-20498-3\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-658-20498-3_6)
- Stringer, P. (2018). Finding a place in the journalistic field: The pursuit of recognition and legitimacy at *BuzzFeed* and *Vice*. *Journalism Studies*, 1–10. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2018.1496027>
- Stulberg, A. (2017). Testing news paywalls: Which are leaky, and which are airtight? Abgerufen von [https://www.cjr.org/business\\_of\\_news/news-paywalls-new-york-times-wall-street-journal.php](https://www.cjr.org/business_of_news/news-paywalls-new-york-times-wall-street-journal.php)
- Verband Schweizer Medien. (2018). Admeira: Bedenken zu Marktverzerrungen bleiben trotz Verkauf der Anteile durch die SRG [Admeira: Concerns about market distortions remain despite sale of shares by SRG]. Abgerufen von <http://www.schweizermedien.ch/>



- artikel/medienmitteilung/2018/admeira-bedenken-zu-marktverzerrungen-bleiben-trotz-verkauf-der-anteile-durch-die-srg
- Vogler, D. (2016). II. Medienstrukturen [II. Media structures]. In fög – Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft / Universität Zürich (Hrsg.), *Qualität der Medien. Jahrbuch 2016*. Basel: Schwabe Verlag.
- Vogler, D. (2017). II. Medienstrukturen [II. Media structures]. In fög – Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft / Universität Zürich (Hrsg.), *Qualität der Medien. Jahrbuch 2017*. Basel: Schwabe Verlag.
- Wimmer, N., & Nawrath, K. (2016). Der schöne 15. Juni 2011 – Anmerkungen zu BGH ZUM 2015, 989 – Tagesschau-App [The beautiful 15 June 2011 – Comments on BGH ZUM 2015, 989 – Tagesschau-App]. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht*, 2, 126–134.
- Witte, B. (1997). Literaturwissenschaft heute, „Oralität“ und „Literalität“ als Kategorien eines Paradigmenwechsels [Literary studies today, “orality” and “literality” as categories of a paradigm shift]. In *Perspektiven der Germanistik. Neueste Ansichten zu einem alten Problem* (S. 59–74). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Woldt, R. (2011). Öffentlich-rechtliche Onlineangebote: Keine Gefahr für den Wettbewerb. Erkenntnisse aus den Marktgutachten im Rahmen der Drei-Stufen-Tests [Public broadcast online offers: No danger to competition. Findings from the market reports as part of the three-step tests]. *Media Perspektiven*, 2, 66–79.
- Wyss, V., & Keel, G. (2016). *Journalistische Produktion: Trends, Innovationen & Organisation* [Journalistic Production: Trends, Innovations & Organization] (EMEK Expertise)]. Biel: Eidgenössische Medienkommission EMEK. Abgerufen von [https://www.emek.admin.ch/inhalte/pdf/EMEK\\_Expertise\\_Wyss\\_Keel.pdf](https://www.emek.admin.ch/inhalte/pdf/EMEK_Expertise_Wyss_Keel.pdf)
- Zwölfter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 1. Juni 2009. Abgerufen von <https://www.ard.de/download/138948/index.pdf>

# EXTENDED ABSTRACT

## **In the future without text or without text no future?**

### **An evaluation of the reform of the telemedia mandate from a user perspective**

*Pascal Schneiders*

#### **1. Introduction**

The 22<sup>nd</sup> Amendment to the Interstate Broadcasting Treaties has entered into force in spring 2019. A major change is the new version of § 11d RÄStV. It fundamentally prohibits public service telemedia from being “press-like,” i.e., from corresponding to newspapers or magazines in their design and content. Rather, the focus of public service online offerings has to be on the audiovisual sector; text is no longer allowed to be in the foreground. So far, only press-type offers not related to a television or radio broadcast program were not permitted. Another key aspect is that there is no longer any need for public service telemedia to be program-related. They are thus finally recognized as an independent audiovisual medium, and no longer only as a program-accompanying medium, which merely constitutes an “annex of linear program broadcasting” (Medienpolitik.net, 2017).

The prohibition of press-type offers reflects the long history of media policy conflicts between public service broadcasters and publishers. They can essentially be traced back to a perceived economic threat to private media companies posed by the contribution-financed public service media offers in the online sector. Thus, the prohibition of non-program-related press-type offers (§ 11d [2] No. 3 RÄStV) was introduced in 2009 in the 12<sup>th</sup> Amendment to the Interstate Broadcasting Treaty as a rule of market conduct in the course of the state aid compromise between the EU and Germany (Oswald, 2012; Wimmer & Nawrath, 2016). For many publishers, this regulation did not go far enough. They increasingly complained that the telemedia offerings of the public service broadcasters could no longer be distinguished from the journalistic online presences of the publishers, thus having a substitutive effect and impairing digital circulation revenues (Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) & Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ), 2017).

Accordingly, the recent compromise achieved at the Conference of Ministers-President was considered a success by the participants. However, where the border between broadcasting and press runs on the Internet, can the legal regulation, of course, not precisely define. A rigid border in the Internet, where designs and

content converge and are detached from the carrier medium, cannot be determined either. Publishers themselves are increasingly producing and distributing audiovisual content (Newman, 2017) and applying for broadcasting licenses. In view of this development, a distinction between public law and private offers “at first sight”, as Döpfner demands (Bouhs, 2018), will not become easier in the future. This illustrates that online journalism has developed its own characteristics and cannot be compared with the traditional press. It is characterized by multi-mediality, linkages, personalization, opportunities for participation, interactivity, permanent updating and archiving (Lobigs & Neuberger, 2018; Neuberger, 2009; Papier & Schröder, 2010).

In the negotiations between public service broadcasters and publishers, the perspective of the users, whose acceptance forms the basis for the legitimacy of the public service (online) offer, obviously played a subordinate role compared to economic reasons. This article therefore takes the recent agreement as an opportunity to 1) compare user preferences, the recent user behavior and information processing on the internet in order to then 2) analyze media-law leeways of the Interstate Broadcasting Treaty and 3) to discuss the economic calculation behind the prohibition of press-type offers, namely to establish a willingness to pay. 4) and finally, on this basis concrete recommended actions for a stable coexistence of publishers and public service broadcasters are derived. Thereby the potential consequences of the reform of the telemedia mandate will be addressed from an interdisciplinary perspective of communication science, media law and media economics.

## 2. User preferences, user behavior and information processing

With regard to user preferences and behavior, the current, representative Reuters Institute Digital News Report shows that 60 percent of online users in Germany usually receive online news in written form and watch news videos only occasionally. Only a minority of four percent consumes news mostly in the form of videos and only occasionally as text. Older onliners tend to watch fewer news videos on the Internet than younger ones. The future-oriented demand for online news videos in Germany is correspondingly restrained: While about one in ten would like to see more online news videos in the future, almost a quarter prefers fewer news videos. Users explain their preference for text over video by the fact that articles are easier and faster to read (Hölig & Hasebrink, 2018, 2019). Written news is thus more suited to the news snacking usage behavior of recipients with the intention of quickly getting an overview of current events or certain information snippets than audiovisual news (Costera Meijer & Groot Kormelink, 2015).

With regard to information processing, text allows the highest degree of freedom in the selection of information. Likewise, texts do not determine the speed of reception; it is up to the recipients how fast they read a text. Text therefore offers an enormous flexibility in relation to different information processing modes, from heuristic-superficial to elaborated and in-depth. Consequently, information reception and recollection when reading texts tend to be higher compared to audiovisual or auditive forms, even when controlling for individual factors (such as prior knowledge and involvement) and the attention devoted to the content (Bro-

sus, 1995; DeFleur, Davenport, Cronin, & DeFleur, 1992; Drescher, 1997). Last but not least, due to the lack of immediacy compared to watching videos, reading creates a certain distance to the covered issue.

### 3. Dynamics of the functional mandate of the Interstate Broadcasting Treaty

The legitimacy of public service broadcasting is based on the relevance of broadcasting for the formation of individual and public opinion. Its relevance to opinion formation results from broadcasting being suggestive, current and with spread-effect and leads to a potential danger that threatens comprehensive information and diversity of opinions (Eighth Broadcasting Judgement, BVerfGE 90, 60; see also Neuberger, 2009). The legislator has therefore entrusted public service broadcasting with the functional mandate of providing an independent basic supply with information, education, culture and entertainment and ensuring diversity of opinion. This mandate is basically “‘technology-neutral’ and not conclusively determined by the ‘classical’ (linear) concept of broadcasting” (Badura, 2009).

Suggestive power, currentness and broad impact are phenomena also to be observed on the Internet. Thus, the extension of the competences of the public service broadcasting into the Internet can be justified by its contribution to the formation and diversity of opinion and the orientation of users on the Internet through independent, high-quality, “objective” and generally accessible content (Dörr, Holznagel, & Picot, 2016; Lobigs & Neuberger, 2018; Oswald, 2012; Papier & Schröder, 2010). According to this reasoning, public service broadcasters should be allowed “to use the common means on the Internet, i.e. also text-picture pages” (Papier & Schröder, 2010, p. 30) to carry out this task.

### 4. Establishing willingness to pay

Ultimately, in the sense of publishers, the prohibition of press-type public service telemedia offerings should act as a mechanism that promotes the hitherto low willingness to pay of online news users for journalistic texts (BDZV & VDZ, 2017; Hülsen & Brauck, 2017; Küng, 2017). Many media companies react to the crisis of their established business model with so-called strategic institutionalization instead of changing their own organization and innovations. This includes the intention to change the extra-organizational framework conditions and to enable rent-seeking. Currently, this primarily concerns the representation of interests in the drafting of the telemedia mandate and the ancillary copyright for press publishers (Brüggemann, Esser, & Humprecht, 2012; see also Buschow, 2012; Schubert, 2017). Overall, however, profitable payment models are more likely to result in a niche use of quality media rather than in a socially comprehensive use of general interest offerings (Lobigs, 2017). Thus, generally (and especially for less affluent) accessible, high-quality news in text form of a trustworthy brand is socially desirable, precisely *because* quality media increasingly sell their content for a fee.

## 5. Recommended actions

User expectations, the sovereignty of text over video in the processing of information as well as the legal legitimacy speak against a restriction of textual coverage in public service telemedia offerings. In the foreseeable future, the Internet will be the most important medium for informative use across all age groups. Therefore, the framework conditions for the online offerings of ARD, ZDF and Deutschlandfunk should be aligned to the “changing user behavior and the technical challenges of digitization” (Dörr et al., 2016, p. 86) by extending the basic supply mandate of the public service broadcasters beyond linear broadcasting to telemedia offerings.

In addition to a series of short-term measures, in the medium-term it will be necessary to promote innovations in order to guarantee the peaceful and stable coexistence of the public and private sector. In this way, the public service broadcasters could share their knowledge of multimedia libraries, data journalism, app development and personalization with private media. It is also conceivable that the state could provide direct, technology-neutral media support for journalistic start-ups and operations companies (Puppis, Schenk, Bosshart, & Hofstetter, 2017). Furthermore, the federal states could promote a common platform for the contents of private media companies (Buschow, 2018; Eidgenössische Medienkommission EMEK, 2017; Wyss & Keel, 2016).

When implementing the mandate, public institutions should be allowed to make use of the presentation techniques commonly used on the Internet. Above all, when it comes to information, orientation and educational offers, the recipients should be offered the best possible conditions for information processing – these consist of a predominantly textual presentation of information.

## 6. Outlook

Disputes between private and public media companies are almost a good tradition. The “press similarity” will not be the last term whose definitional demarcation will have to be discussed in an age of dissolution of communicative boundaries. Indeed, “technology and forms of offer alone [prove] to be insufficient demarcation criteria in a media landscape shaped by convergence” (Neuberger, 2009, p. 540). Accordingly, a technology-neutral delimitation of media and telecommunications services has been occasionally discussed in communication science for decades (Latzer, 1997). There is no doubt that “finding the decisive approximations [embodies] the greatest challenge” (Kluth & Schulz, 2014, p. 87). In this context, Latzer (2006) proposes a subdivision into a uniform transmission regulation as well as a content regulation differentiated according to its impact (see also Oswald, 2012; Stark & Steiner, 2016).

Ultimately, the so far inadequate consideration of the interaction of user needs and the convergence of media offerings as well as the resulting effects argue for a more intensive exchange of communication science and media policy (Latzer, 2006). After all, the questions as to how far the constitutionally legitimized, socially desirable and media-economically compatible scope of public service media

offerings extends, and what should be regulated how intensively, will gain further relevance in the future.

## References

- Badura, P. (2009). Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bieten Rundfunk und Telemedien an [The public service broadcasters offer broadcasting and telemedia]. *Archiv des Öffentlichen Rechts*, 134, 240–267.
- Bouhs, D. (2018, Juni 14). Es ist nicht das Ende von Text im Netz [It is not the end of text in the net]. Retrieved from <https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/zapp/Es-ist-nicht-Ende-von-Text-im-Netz,telemedienauftrag110.html>
- Brosius, H.-B. (1995). *Alltagsrationalität in der Nachrichtenrezeption* [Everyday rationality in news reception]. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brüggemann, M., Esser, F., & Humprecht, E. (2012). The strategic repertoire of publishers in the media crisis: The “Five C” scheme in Germany. *Journalism Studies*, 13(5–6), 742–752. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2012.664336>
- Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV), & Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ). (2017). Gemeinsame Stellungnahme zum Vorschlag der Rundfunkreferenten zur Novellierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags vom 17. Mai 2017 [Joint statement on the proposal of the broadcasting officers for the Amendment of the Public Service Telemedia Mandate of 17 May 2017]. Retrieved from [https://medien.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/StK/Medien/Dokumente/Konsultationsverfahren\\_Telemedienangebot/Verband\\_Deutscher\\_Zeitschriftenverleger\\_\\_\\_Bundesverband\\_Deutscher\\_Zeitungsverleger\\_e.\\_V..pdf](https://medien.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Medien/Dokumente/Konsultationsverfahren_Telemedienangebot/Verband_Deutscher_Zeitschriftenverleger___Bundesverband_Deutscher_Zeitungsverleger_e._V..pdf)
- Buschow, C. (2012). *Strategische Institutionalisierung durch Medienorganisationen. Der Fall des Leistungsschutzrechtes* [Strategic institutionalization by media organisations. The case of ancillary copyright]. Köln: Herbert von Halem.
- Buschow, C. (2018). *Die Neuordnung des Journalismus: eine Studie zur Gründung neuer Medienorganisationen* [Re-organising journalism. A study on the foundation of new media organizations]. Wiesbaden: Springer VS, Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Costera Meijer, I., & Groot Kormelink, T. (2015). Chacking, sharing, clicking and linking. *Digital Journalism*, 3(5), 664–679. <https://doi.org/10.1080/21670811.2014.937149>
- DeFleur, M. L., Davenport, L., Cronin, M., & DeFleur, M. (1992). Audience recall of news stories presented by newspaper, Computer, Television and Radio. *Journalism Quarterly*, 69(4), 1010–1022.
- Dörr, D., Holznagel, B., & Picot, A. (2016). *Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud* (Gutachten) [Legitimacy and mandate of public service television in times of the cloud (expert report)]. Mainz.
- Drescher, K. H. (1997). *Erinnern und Verstehen von Massenmedien: empirische Untersuchungen zur Text-Bild-Schere* [Remembering and understanding mass media: Empirical research on the image-to-text gap]. Wien: WUV-Universitätsverlag.
- Eidgenössische Medienkommission EMEK. (2017). *Zukunft der Medien- und Kommunikationsordnung Schweiz: Trends, Szenarien, Empfehlungen. Ein Positionspapier der Eidgenössischen Medienkommission (EMEK)* [The future of Switzerland’s media and communications order: trends, scenarios, recommendations. A position paper of the

- Federal Media Commission (FMEC)]. Biel. Retrieved from [https://www.emek.admin.ch/inhalte/pdf/D\\_MUKOS\\_FINAL\\_25.9.17.pdf](https://www.emek.admin.ch/inhalte/pdf/D_MUKOS_FINAL_25.9.17.pdf)
- Hölig, S., & Hasebrink, U. (2018). *Reuters Institute Digital News Report 2018: Ergebnisse für Deutschland* [Reuters Digital News Report 2018: Results for Germany]. Hamburg: Hans-Bredow-Institut für Medienforschung.
- Hölig, S., & Hasebrink, U. (2019). *Reuters Institute Digital News Report 2019: Ergebnisse für Deutschland*. [Reuters Digital News Report 2019: Results for Germany]. Hamburg: Hans-Bredow-Institut für Medienforschung.
- Hülsen, I., & Brauck, M. (2017). 'Ein propagandistisches Meisterwerk in öffentlich-rechtlicher Sache'. Springer-Chef Döpfner kontra ARD [A propagandistic masterpiece in public service matter'. Springer CEO Döpfner vs. ARD]. *Spiegel Online*. Retrieved from <http://www.spiegel.de/spiegel/mathias-doeppner-vom-springer-konzern-ueber-die-ard-a-1182447.html>
- Kluth, W., & Schulz, W. (2014). *Konvergenz und regulatorische Folgen. Gutachten im Auftrag der Rundfunkkommission der Länder* [Convergence and regulatory implications. Expert opinion on behalf of the Länder Broadcasting Commission]. Hamburg: Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg. Abgerufen von <https://www.hans-bredow-insti-tut.de/uploads/media/Publikationen/cms/media/d74b-139d80000c12483526a23a55bf89f9d971c6.pdf>
- Küng, L. (2017). *Going Digital. A Roadmap for Organisational Transformation*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Latzer, M. (1997). *Mediamatik – Die Konvergenz von Telekommunikation, Computer und Rundfunk* [Mediamatics – The convergence of telecommunications, computers and broadcasting]. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Latzer, M. (2006). *Medien- und Telekommunikationspolitik: Unordnung durch Konvergenz – Ordnung durch Mediamatikpolitik* (ITA manu:scripts) [Media and telecommunications policy: disorder through convergence – order through mediamatic policy (ITA manu:scripts)]. Institute of Technology Assessment.
- Lobigs, F. (2017). *Paradigmenwechsel in der Ökonomie gesellschaftlich relevanter digitaler Medieninhalte. Expertise im Auftrag der Eidgenössischen Medienkommission EMEK* (Expertise) [Paradigm shift in the economy of socially relevant digital media content. Expertise on behalf of the Federal Media Commission FMEC (Expertise)]. Retrieved from [https://www.emek.admin.ch/inhalte/pdf/Expertise\\_EMEK\\_Frank\\_Lobigs\\_v.pdf](https://www.emek.admin.ch/inhalte/pdf/Expertise_EMEK_Frank_Lobigs_v.pdf)
- Lobigs, F., & Neuberger, C. (2018). *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* [Power of opinion on the Internet and the digital strategies of media companies: new power relations despite expanding Internet business of traditional mass media corporations: Expert opinion for the Commission on Concentration in the Media]. Leipzig: VISTAS Verlag.
- Medienpolitik.net. (2017). "Der Maßstab für 'Presseähnlichkeit' ist kompliziert" ["The standard for 'press-likeness' is complicated"]. Retrieved from <http://www.medienpolitik.net/2017/06/rundfunk-der-massstab-fuer-presseaehnlichkeit-ist-kompliziert/>
- Neuberger, C. (2009). Medienrecht und Medienwandel aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht [Media law and media change from a communication science perspective]. *Zeitschrift Für Medien- Und Kommunikationsrecht*, (6), 537–541.



- Newman, N. (2017). *Digital News Project 2017. Journalism, media, and technology: Trends and predictions 2017*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Oswald, D. (2012). *Die Onlinedienste des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Zum Telemedienauftrag des § 11a RStV* (Inauguraldissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte der Universität Mannheim) [The online services of public service broadcasting. On the telemedia mandate of § 11a RStV (Inaugural dissertation to obtain the academic degree of Doctor of Laws of the University of Mannheim)]. Universität Mannheim, Mannheim.
- Papier, H.-J., & Schröder, M. (2010). "Gebiet des Rundfunks". Gutachten von H.-J. Papier und M. Schröder zu "Presseähnlichen Angeboten" ["Area of broadcasting". Expert opinion by H.-J. Papier and M. Schröder on "press-type offers"]. *Epd Medien*, (60), 16–33.
- Puppis, M., Schenk, M., Bosshart, S., & Hofstetter, B. (2017). 8. Schlussfolgerungen [8. Conclusions]. In M. Puppis, M. Schenk, & B. Hofstetter (Eds.), *Medien und Meinungsmacht* (pp. 353–377). Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.
- Schubert, T. (2017). Der Einfluss der Digitalisierung auf die Presse – Leistungsschutzrechte für Presseverleger in Deutschland und in Europa [The impact of digitisation on the press - ancillary copyrights for press publishers in Germany and Europe]. In M. Henne-mann & A. Sattler (Eds.), *Immaterialgüter und Digitalisierung* (pp. 219–236). Baden-Baden: Nomos
- Stark, B., & Steiner, M. (2016). Positive Vielfaltsicherung in medienkonvergenten Welten [Positive diversity assurance in media-convergent worlds]. In Die Medienanstalten (Eds.), *Meinungsbildung und Meinungsvielfalt in Zeiten der Konvergenz. Dokumentation des Symposiums der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)* (pp. 119–145). Leipzig: VISTAS.
- Wimmer, N., & Nawrath, K. (2016). Der schöne 15. Juni 2011 – Anmerkungen zu BGH ZUM 2015, 989 – Tagesschau-App [The beautiful 15 June 2011 – Comments on BGH ZUM 2015, 989 – Tagesschau-App]. *Zeitschrift Für Urheber- Und Medienrecht*, 2, 126–134.
- Wyss, V., & Keel, G. (2016). *Journalistische Produktion: Trends, Innovationen & Organization* (EMEK Expertise) [Journalistic Production: Trends, Innovations & Organization (FMEC Expertise)]. Biel: Eidgenössische Medienkommission EMEK. Retrieved from [https://www.emek.admin.ch/inhalte/pdf/EMEK\\_Expertise\\_Wyss\\_Keel.pdf](https://www.emek.admin.ch/inhalte/pdf/EMEK_Expertise_Wyss_Keel.pdf)