DIW ECON

Das Consulting-Unternehmen des DIW Berlin

Die Situation der lokalen Presse in Deutschland und ihre Herausforderungen im Zeitalter der Digitalisierung

Gutachten im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM)

Berlin, 08.09.2022

DIW Econ GmbH

Mohrenstraße 58

10117 Berlin

Kontakt:

Stefan Gorgels, Ph.D.

Tel. +49.30.20 60 972 - 0

Fax +49.30.20 60 972 – 99

service@diw-econ.de

www.diw-econ.de

Executive Summary

Der Lokaljournalismus steht seit einigen Jahren vor schwerwiegenden Herausforderungen, die die wirtschaftliche Existenz der Presseverlage bedrohen und potentiell das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt einschränken. Vor diesem Hintergrund erfolgt im vorliegenden Gutachten eine umfassende Analyse der Situation der lokalen Presse in Deutschland. Die Analyse schließt sowohl die klassischen Printprodukte der lokalen Presse – lokale und regionale Tageszeitungen, Anzeigenblätter und Zeitschriften und deren E-Paper Ausgaben – als auch rein digitale Angebote mit ein. Neben vorhandenen Statistiken stützt sich die Analyse dabei auf eine im Rahmen dieses Gutachtens durchgeführte Online-Umfrage unter Presseverlagen. Die Online-Umfrage liefert insbesondere neue Erkenntnisse für die wachsende Zahl an Digitalpublishern, die in vorliegenden Statistiken bisher kaum erfasst werden.

Aktuelle Entwicklungen der Lokalpresse

Eine empirische Bestandsaufnahme der aktuellen Entwicklungen der deutschen Lokalpresse führt zu folgenden Ergebnissen:

- Die Nachfrage nach Publikationen der lokalen Presse verändert sich: der Konsum von jungen Menschen verlagert sich zunehmend von klassischen Printprodukten hin zu digitalen Angeboten.
- Die Print-Auflagen der Lokalpresse sind in den vergangenen Jahren stetig gesunken, während die E-Paper Auflagen gestiegen sind.
- Die Umsätze der Zeitungen, Zeitschriften und Anzeigenblätter sind in den vergangenen Jahren stetig gesunken.
- Der Umsatzrückgang liegt insbesondere an sinkenden Werbeerlösen. Die steigenden digitalen Werbeerlöse können den starken Rückgang der Werbeerlöse im Printgeschäft nicht ausgleichen.
- Gleichzeitig sind die Kosten insbesondere für klassische Printverlage stark gestiegen.
  - 95 % der befragten Printverlage sind von steigenden Produktions- und Vertriebskosten betroffen.
  - Die Zustellkosten sind aufgrund steigender Personalkosten, Energiekosten und einer geringeren Dichte an Abonnenten im Zustellgebiet besonders stark gestiegen.

Auswirkungen auf Informationsangebot, Meinungsvielfalt und Nachrichtenkompetenz

Zur Beurteilung der Situation der Lokalpresse stellt sich die entscheidende Frage, wie sich diese Entwicklungen auf zwei Kernfunktionen der Lokalpresse auswirken: die Informationsfunktion und die Meinungsbildungsfunktion. Eine mehrdimensionale Analyse kommt zu dem Schluss, dass das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt der lokalen Presse in den letzten Jahren abgenommen haben:

- Die Anzahl der Verlage, der publizistischen Einheiten sowie die Anzahl unterschiedlicher Titel der lokalen Printpresse sind in den letzten 10 Jahren gesunken.
- Die Zahl der Beschäftigten in den Redaktionen ist ebenfalls gesunken.
- Gleichzeitig hat die Marktkonzentration zugenommen.
- Eine Analyse der empirischen Literatur zeigt zudem, dass eine höhere Marktkonzentration meist mit einer Verringerung der inhaltlichen Vielfalt einhergeht.
- Die Ergebnisse der empirischen Bestandsaufnahme werden zudem durch die Einschätzungen der in der Online-Umfrage befragten Printverlage und Digitalpublisher untermauert:
  - Eine Mehrheit von 63 % der befragten Verlage gibt an, dass die Breite des Informationsangebots in den letzten 5-10 Jahren abgenommen hat. Die zukünftige Entwicklung des Informationsangebots wird noch kritischer gesehen.
  - Die vergangene Entwicklung der eigenen lokalen und regionalen Inhalte wird von den Verlagen positiver gesehen. Allerdings erwartet ca. die Hälfte der befragten Abo-Zeitungen und Anzeigenblätter, dass die lokalen und regionalen Inhalte zukünftig abnehmen werden. Digitale Anbieter:innen schätzen die zukünftige Entwicklung positiver ein: 37 % erwarten eine Zunahme und 22 % erwarten eine Abnahme der eigenen lokalen und regionalen Inhalte.
  - Zudem erwarten 58 % der Anzeigenblätter und 44 % der Abonnementzeitungen zukünftig eine Verkleinerung der Zustellgebiete.

Es gibt zudem Anzeichen, dass die Nachrichtenkompetenz - also die Fähigkeit der Bürger:innen, Presseinhalte zu verstehen, kritisch zu beurteilen und effektiv nutzen zu können – durch die fortschreitende Digitalisierung bedroht ist.

Analyse der Geschäftsmodelle

Grundsätzlich agieren Presseverlage auf einem zweiseitigen Markt: dem Leser:innenmarkt und dem Werbemarkt.

- Im Zuge der zunehmenden Konkurrenz durch neue Online-Werbeformate sind die Werbeeinnahmen der Verlage in den vergangenen Jahren stark gesunken.
- Das Printgeschäft hat weiterhin den weitaus größten Anteil an den Vertriebserlösen und Werbeeinnahmen der klassischen Presseverlage.
- Die Kostenstruktur der Presseverlage ist von einem hohen Anteil fixer Kosten geprägt.
- Allerdings unterscheiden sich die Kosten- und Umsatzstrukturen der Printverlage und Digitalpublisher teilweise deutlich:[1]
  - Vertriebskosten und Herstellkosten sind bei Printverlagen die größten Kostenpunkte, spielen bei digitalen Anbieter:innen hingegen eine deutlich geringere Rolle. Bei digitalen Anbieter:innen haben die Kosten der Redaktion den größten Anteil an den Gesamtkosten.
- Digitalpublisher haben verschiedene Finanzierungsmodelle entwickelt, um Erlöse für ihre digitalen Angebote zu erzielen.
  - Beim Crowdfunding durch die Sammlung privater Einzelspenden einzelne journalistische Projekte oder Neugründungen finanziert.
  - Verschiedene Abonnement-Modelle und Bezahlschranken werden als stetigere Finanzierungsquellen genutzt.

Eine wirtschaftstheoretische Analyse der Geschäftsmodelle der Presseverlage kommt zudem zu folgenden Ergebnissen:

- Die hohen Fixkosten und Wechselwirkungen zwischen den Vertriebs- und Werbeerlösen (Anzeigen-Auflagen-Spirale) führen zu Konzentrationstendenzen am Pressemarkt.

[1] Im Rahmen der Auswertung der Online-Umfrage wurden all jene Verlage als Printverlage klassifiziert, die mindestens ein Produkt in Print publizieren. Diese Printverlage bieten jedoch meist auch digitale Angebote an. Als Digitalpublisher werden hingegen solche Verlage/Unternehmen bezeichnet, die ausschließlich digitale Angebote veröffentlichen.

- Presseprodukte haben zudem den Charakter eines öffentlichen Guts, da ihr Konsum nicht-rival und nicht-ausschließbar ist. Insbesondere digitale Anbieter sind aufgrund der Nicht-Ausschließbarkeit mit einem Trittbrettfahrer-Problem konfrontiert. Die Zahlungsbereitschaft für digitale Angebote ist gering, da Nutzer:innen daran gewöhnt sind, dass Onlineangebote kostenlos zur Verfügung stehen.

Bedarf es einer direkten Presseförderung in Deutschland?

An die Diagnose, dass die Lokalpresse zunehmend in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht ist (mit negativen Auswirkungen auf das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt) schließt sich die Frage an, inwiefern eine staatliche Presseförderung die Presseverlage effektiv unterstützen kann, um das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt der lokalen Presse zu erhalten bzw. zu erweitern.

Bisher gibt es in Deutschland lediglich indirekte Maßnahmen der Presseförderung (reduzierter Mehrwertsteuersatz, vergünstigte Posttarife für die Pressezustellung, Übergangsausnahmeregelung vom Mindestlohn bei der Zeitungszustellung, kartellrechtliche Ausnahmeregelungen sowie die Überarbeitung des Leistungsschutzrechts im Rahmen der Urheberrechtsreform 2021).

Im Rahmen der Online-Umfrage wurden Printverlage und Digitalpublisher zu einer potentiellen direkten Presseförderung in Deutschland befragt:

- Die Presseverlage stehen einer direkten staatlichen Förderung grundsätzlich offen gegenüber. Ihre Befürwortung einer Förderung hängt entscheidend von der genauen Ausgestaltung der Förderung abhängt.
- Zudem gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Förderbedürfnissen der Printverlage und Digitalpublisher. Während 93 % der Printverlage eine Vertriebsförderung als hilfreich für ihren Verlag betrachten, trifft dies auf lediglich 15 % der Digitalpublisher zu. Umgekehrt wird eine Start-Up Förderung von 67 % der Digitalpublisher als hilfreich eingeschätzt, verglichen mit 28 % bei den Printverlagen.

Presseförderungen im europäischen Ausland

Im europäischen Vergleich fällt zunächst auf, dass beinahe alle Staaten über indirekte Fördermaßnahmen wie reduzierte Mehrwertsteuersätze für Presseprodukte verfügen. Bei den direkten Fördermaßnahmen ist das Bild hingegen gespalten. Während einige Länder aus Sorge vor potentieller Wettbewerbsverzerrung und politischer Einflussnahme von einer direkten Presseförderung absehen, setzen andere auf einen Mix verschiedener direkter Maßnahmen.

Direkte Fördermaßnahmen zur Stärkung der Presselandschaft haben insbesondere in den skandinavischen Staaten eine lange Tradition, aber auch in Italien, Liechtenstein und Luxemburg finden direkte Instrumente schon seit Jahrzehnten Anwendung. Dabei wurden viele der ehemals auf Print ausgerichteten Maßnahmen in den letzten Jahren reformiert und durch textbasierte Journalismusförderungen für analoge und digitale Angebote ersetzt.

Ökonomische Analyse der Fördermaßnahmen

Die ökonomische Theorie liefert Hinweise, wie eine staatliche Förderung möglichst effizient und effektiv gestaltet werden kann, und wie negative Nebeneffekte reduziert werden können.

- Je allgemeiner eine Förderung gestaltet ist, desto höher ist die Gefahr ungewollter Mitnahmeeffekte. Je selektiver die Förderung, desto geringer die Mitnahmeeffekte. Mitnahmeeffekte beeinträchtigen die Effizienz der Förderung.
- Um das Risiko der politischen Einflussnahme auf die Berichterstattung zu minimieren, sollten selektive Fördermaßnahmen an objektive, inhaltsunabhängige Förderkriterien geknüpft werden.
- Förderprogramme sollten so gestaltet sein, dass sie auch für junge Unternehmen und Start-Ups zugänglich sind, um keine Markteintrittsbarrieren aufzubauen.
- Trotz der weiten Verbreitung direkter Presseförderungen in Europa ist deren Wirksamkeit zur Unterstützung der Informations- und Meinungsvielfalt weitgehend unklar. Sowohl die theoretische als auch die empirische Literatur kann bisher keine eindeutigen Ergebnisse bezüglich der Effektivität und Effizienz der verschiedenen Fördermaßnahmen liefern.

Schlussfolgerungen für eine direkte Presseförderung in Deutschland

- **Fokus Lokalpresse:** Insbesondere die lokale Presse gerät durch Umsatzeinbußen und steigende Kosten zunehmend in eine wirtschaftliche Schieflage. Um das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt der Lokalpresse gezielt und effizient zu stärken (und um Mitnahmeeffekte zu minimieren), sollte die Förderung daher auf die Lokalpresse fokussiert sein.
- **Plattformneutralität:** Die diversen Publikationen der Lokalpresse (Tageszeitungen, Anzeigenblätter, Zeitschriften, digitale Angebote) leisten jeweils einen relevanten Beitrag zum Informationsangebot und zur Meinungsvielfalt. Daher sollte eine Förderung möglichst plattformneutral sein und keine Distributionsform ausschließen. Zu eng konzipierte Förderprogramme können innovationshemmend wirken, da der Markteintritt innovativer

Angebote (insbesondere digitaler Angebote) erschwert wird. Da Printverlage und Digitalpublisher unterschiedliche Förderbedürfnisse haben, kann die Plattformneutralität in der Praxis nur durch einen Mix verschiedener Instrumente realisiert werden.

- **Wahrung der Staatsferne:** Damit die Presse ihre demokratischen Funktionen ausüben kann, ist es wichtig, dass die Staatsferne bei der Gestaltung der Fördermaßnahmen gewahrt wird. Die Staatsferne kann insbesondere dadurch gewahrt werden, dass das Fördersystem transparent gestaltet ist und auf objektiven Kriterien beruht, die unabhängig geprüft und regelmäßig evaluiert werden.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Bei der Konzeption eines Förderprogramms müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen beachtet werden. Auf nationaler Ebene muss eine Presseförderung mit der im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland garantierten Meinungs- und Pressefreiheit vereinbar sein. Expert:innen kommen dabei zu dem Schluss, dass eine staatliche Presseförderung unter gewissen Voraussetzungen grundsätzlich verfassungskonform ist. Allerdings muss jede Einflussnahme auf Inhalt und Gestaltung einzelner Presseerzeugnisse ausgeschlossen werden. Eine Bundesförderung ist zudem nur dann möglich, wenn dargelegt werden kann, dass die Förderung lokaler Presseangebote von bundesweiter Bedeutung und somit keine regionale Differenzierung notwendig ist.

Neben den nationalen Richtlinien sind die Regelungen des europäischen Beihilferechts zu beachten. Staatliche Beihilfen sind in der Europäischen Union generell verboten und müssen bei der Europäischen Kommission angemeldet werden (Notifizierungspflicht). Es ist davon auszugehen, dass eine Presseförderung weder von der De-minimis-Regelung noch von den Ausnahmeregelungen für DAWI-Beihilfen und Kulturförderungen gedeckt ist und somit der Notifizierungspflicht unterliegt. Der Vergleich mit dem europäischen Ausland zeigt jedoch, dass eine Genehmigung durch die Kommission wahrscheinlich ist. Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass Kriterien wie Angemessenheit, Transparenz oder Förderhöchstgrenzen eingehalten werden, sodass die Förderung dem gemeinsamen Interesse der Europäischen Union nicht entgegenläuft.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis vii
Abbildungsverzeichnis ix
Tabellenverzeichnis xi
1. Einleitung 1
2. Grundlegende Übersicht der Lokalpresse 3
2.1 Definition und Funktion der Lokalpresse 3
2.2 Das Angebot der Lokalpresse 4
3. Aktuelle Entwicklungen der Lokalpresse 7
3.1 Nachfrageveränderungen 8
3.2 Sinkende Print-Auflagen und wachsendes Digitalgeschäft 10
3.3 Sinkende Umsätze 14
3.4 Steigende Kosten 16
4. Auswirkungen auf Informationsangebot, Meinungsvielfalt und Nachrichtenkompetenz 20
4.1 Auswirkungen auf Informationsangebot und Meinungsvielfalt 20
4.1.1 Anzahl der Verlage und Publizistische Einheiten 21
4.1.2 Anzahl unterschiedlicher Titel 22
4.1.3 Beschäftigte in den Redaktionen 24
4.1.4 Marktkonzentration 25
4.1.5 Literaturanalyse zu den Auswirkungen der Marktkonzentration 26
4.1.6 Einschätzungen der Verlage 30
4.1.7 Auswirkungen auf die flächendeckende Bereitstellung von Presseerzeugnissen 32
4.2 Auswirkungen auf Nachrichtenkompetenz 34
5. Analyse der Geschäftsmodelle 37
5.1 Übersicht der Geschäftsmodelle 37
5.1.1 Print 37
5.1.2 Digitalpublisher 40
5.1 Wirtschaftstheoretische Analyse 44
5.1.1 Hohe Fixkosten und Skaleneffekte 44
5.1.2 Anzeigen-Auflagen-Spirale 44

5.1.3 Trittbrettfahrerproblematik und fehlende Zahlungsbereitschaft für digitale Angebote ... 46
6. Fazit der Bestandsaufnahme ... 49
7. Vergleichende Analyse der Presseförderungen in der EU ... 51
7.1 Presseförderung in Deutschland ... 51
7.2 Presseförderung im europäischen Ausland ... 54
7.3 Ländervergleich ... 58
7.3.1 Skandinavien ... 58
7.3.2 Zentral- & Südeuropa ... 62
7.3.3 Zusammenfassung ... 70
7.4 Ökonomische Analyse der Fördermaßnahmen ... 73
7.4.1 Analyse der Risiken ... 74
7.4.2 Analyse der Effektivität ... 76
8. Schlussfolgerungen für eine direkte Presseförderung in Deutschland ... 78
8.1 Förderbedarf ... 78
8.2 Potentielles Förderdesign ... 82
8.3 Rechtliche Rahmenbedingungen ... 85
8.3.1 Verfassungsrecht ... 85
8.3.2 Beihilferecht ... 87
9. Fazit ... 90
A1. Weitere Förderprogramme ... 91
B1. Onlineumfrage ... 93
10. Literaturverzeichnis ... 95

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Kernfunktionen der Medien in einer demokratischen Gesellschaft 3
Abbildung 3-1: Einschätzung der aktuellen wirtschaftlichen Situation 7
Abbildung 3-2: Einschätzung der Auswirkungen aktueller Ereignisse und Entwicklungen..... 8
Abbildung 3-3: Wichtigste Informationsmedien lokal nach Demografie..... 9
Abbildung 3-4: Lesehäufigkeit der Printmedien 10
Abbildung 3-5: Die Entwicklung der Printauflage und Reichweite lokaler und regionaler Abonnementzeitungen 11
Abbildung 3-6: Die Entwicklung der Printauflage und Reichweite der Anzeigenblätter 12
Abbildung 3-7: Die Entwicklung der E-Paper-Auflage der Tages- und Wochenzeitungen..... 13
Abbildung 3-8: Die Entwicklung der E-Paper-Auflage der Publikumszeitschriften..... 13
Abbildung 3-9: Entwicklung der Gesamtumsätze der Printmedien..... 14
Abbildung 3-10: Umsatzstruktur der lokalen & regionalen Abonnementzeitungen bis 2020..... 15
Abbildung 3-11: Entwicklung der digitalen Werbeumsätze am Zeitungsmarkt 2013-2020 16
Abbildung 3-12: Entwicklung der Personalkosten in der Zustellung je Abonnement 17
Abbildung 3-13: Bewertung der steigenden Produktions- und Vertriebskosten..... 18
Abbildung 4-1: Entwicklung der Verlagslandschaft (Tageszeitungen) in Deutschland 2001 - 2018 21
Abbildung 4-2: Entwicklung der Verlagslandschaft für Anzeigenblätter 2010 -2021 22
Abbildung 4-3: Entwicklung der lokalen und regionalen Abonnementzeitungstitel in Deutschland 23
Abbildung 4-4: Titelanzahl der Anzeigenblätter pro Wochentag bis 2021 24
Abbildung 4-5: Vergangene und zukünftige Beschäftigungsentwicklung in den Lokal- und Regional-Redaktionen..... 25
Abbildung 4-6: Marktanteile der fünf größten Verlagsgruppen im Markt für Publikumszeitschriften und regionale Abonnementzeitungen 2010 - 2020 26
Abbildung 4-7: Vergangene und zukünftige Entwicklung der Breite des Informationsangebotes in der Lokalpresse 31
Abbildung 4-8: Entwicklung und Erwartung zur Entwicklung der eigenen Lokalberichterstattung 32
Abbildung 4-9: Erwartung hinsichtlich der Zustellungsgebiete bei Abonnementzeitungen und Anzeigenblättern 34

Abbildung 5-1: Geschäftsmodell eines diversifizierten Medienhauses 38
Abbildung 5-2: Umsatzstruktur der regionalen Abonnementzeitungen, Publikumszeitschriften & Anzeigenblätter 39
Abbildung 5-3: Umsatzstruktur Print & Digital 39
Abbildung 5-4: Kostenstrukturen von Verlagen mit Print- & Digitalangeboten 40
Abbildung 5-5: Geschäftsmodelle der Digitalpublisher 41
Abbildung 5-6: Umsatzstruktur der Digitalpublisher 42
Abbildung 5-7: Kostenstruktur der Digitalpublisher 43
Abbildung 5-8: Schematische Darstellung der Anzeigen-Auflagen-Spirale 45
Abbildung 5-9: Entwicklung der Zahlungsbereitschaft für gedruckte und digitale Nachrichten 47
Abbildung 7-1: Bewertung bestehender indirekter Fördermaßnahmen 54
Abbildung 7-2: Übersicht über Fördermaßnahmen im europäischen Ausland 56
Abbildung 7-3: Verlagsdichte und Reichweite gedruckter Presseerzeugnisse im europäischen Vergleich 57
Abbildung 7-4: Exemplarische Übersicht ausgewählter direkter Fördermaßnahmen in Frankreich 67
Abbildung 7-5: Typologie von Maßnahmen der Medienförderung 72
Abbildung 7-6: Schematische Darstellung: Meinungs- und Informationsvielfalt und Presseförderung 73
Abbildung 8-1: Förderbedarf aus Sicht der Printverlage und Digitalpublisher 79
Abbildung 8-2: Die größten Herausforderungen aus Sicht der Printverlage und Digitalpublisher 80
Abbildung 8-3: Bewertung der Förderinstrumente durch Printverlage und Digitalpublisher 81

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4-1 Ausgewählte empirische Evidenz zu Entwicklung des Informationsangebots und der Meinungsvielfalt 29
Tabelle 7-1 Ausgewählte Landesförderprogramme für lokaljournalistische Projekte 53
Tabelle 7-2 Übersicht der Förderprogramme in Europa nach Förderbereich 71
Tabelle 7-3 Risiken verschiedener Förderungsdesigns 73
Tabelle 8-1 Ausgewählte Publikationen zu den Möglichkeiten einer Presseförderung in Deutschland 82
Tabelle 9-2 Übersicht der Fragekategorien 93

1. Einleitung

Eine unabhängige, vielfältige Presse erfüllt wichtige Funktionen in einer demokratischen, offenen Gesellschaft. Die deutsche Presselandschaft steht jedoch seit einigen Jahren vor schwerwiegenden Herausforderungen, die die wirtschaftliche Existenz der Presseverlage gefährden und dadurch potentiell negative Auswirkungen auf das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt der Presse haben. So sind Presseverlage einerseits von sinkenden Einnahmen betroffen: aufgrund der zunehmenden Konkurrenz durch digitale Werbeangebote sind insbesondere die Werbeeinnahmen der Presseverlage rapide gesunken. Die COVID-Pandemie hat diese Entwicklungen auf dem Werbemarkt nochmals verschärft. Andererseits sind die Produktions- und Vertriebskosten der Verlage in den letzten Jahren stark gestiegen. Zudem wird erwartet, dass steigende Energiepreise die Zustellkosten gerade im ländlichen Raum zusätzlich erhöhen werden. Gleichzeitig stehen digitale Anbieter:innen vor der Herausforderung, innovative, tragfähige Erlösmodelle für ihre digitalen Angebote zu entwickeln.

In öffentlichen Debatten gehen diese Entwicklungen zunehmend mit der Sorge einher, dass insbesondere die Vielfalt der lokalen und regionalen Presse bedroht ist. So sind seit einigen Jahren Konzentrationstendenzen in der lokalen Presse zu beobachten. Presseverlage schließen sich vermehrt zu Medienhäusern zusammen, die mehrere Tageszeitungen und Anzeigenblätter herausgeben und weitere Geschäftsfelder bedienen. Dies kann sich negativ auf das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt der lokalen Presse auswirken, wenn dadurch redaktionelle Ressourcen eingespart werden und sich die redaktionellen Inhalte zwischen den verschiedenen Produkten der Medienhäuser angleichen.

Vor diesem Hintergrund erfolgt in dem vorliegenden Gutachten eine umfassende Analyse der Situation der lokalen Presse in Deutschland. Das Gutachten dient als wissenschaftliche Grundlage für den nächsten Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung, für den der Bundestag bereits im Oktober 2019 die Bundesregierung in einem Beschluss aufgefordert hatte, die Situation der Presse, vor allem im lokalen und regionalen Umfeld, zu thematisieren (BT Drs. 19/14402, Plenarprotokoll 19/122).

Es werden zunächst die aktuellen Entwicklungen der Lokalpresse in einer empirischen Bestandsaufnahme untersucht. Die Analyse schließt sowohl die klassischen Printprodukte der lokalen Presse – lokale und regionale Tageszeitungen, Anzeigenblätter und Zeitschriften und deren E-Paper Ausgaben – als auch rein digitale Angebote mit ein. Neben vorhandenen Statistiken stützt sich die Analyse dabei auf eine im Rahmen dieses Gutachtens durchgeführte Online-Umfrage unter

Presseverlagen. Die Online-Umfrage liefert insbesondere neue Erkenntnisse für die wachsende Zahl an Digitalpublishern, die in vorliegenden Statistiken bisher kaum erfasst werden.

Im Zentrum der empirischen Analyse steht die Frage, inwiefern die beobachteten Entwicklungen das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt der Lokalpresse sowie die Nachrichtkompetenz der Leser:innen einschränken. Um ein möglichst umfassendes, differenziertes Bild zu gewinnen, wird ein multidimensionaler Ansatz verfolgt. Neben wirtschaftlichen, indirekten Indikatoren (wie z.B. der Anzahl der Verlage, Titel und Beschäftigten in den Redaktionen) wird geprüft, inwiefern diese wirtschaftlichen Entwicklungen am Zeitungsmarkt tatsächlich mit einer Konvergenz in der Berichterstattung einhergehen. Schließlich werden Verlage im Rahmen der Online-Umfrage direkt zu ihrer Einschätzung der Entwicklung des Informationsangebots der lokalen Presse befragt.

Die empirische Analyse wird durch eine wirtschaftstheoretische Analyse der Geschäftsmodelle der Presseverlage ergänzt. Neben dem klassischen Geschäftsmodell der Printverlage werden hier auch die neuen Geschäftsfelder und Finanzierungsmodelle der digitalen Anbieter:innen diskutiert. Basierend auf der empirischen und theoretischen Analyse wird ein Fazit im Hinblick auf die Frage gezogen, inwiefern sich aus der Analyse ein staatlicher Förderbedarf der lokalen Presse ableiten lässt.

Schließlich wird untersucht, wie eine staatliche Förderung zur Unterstützung der lokalen Presse in Deutschland gestaltet sein könnte, um das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt möglichst effektiv und effizient zu unterstützen. Erstens erfolgt eine vergleichende Analyse bestehender Förderprogramme im europäischen Ausland. Zweitens wird eine wirtschaftstheoretische Analyse der verschiedenen Fördermaßnahmen bezüglich deren Risiken bzw. Nebeneffekte und Effektivität durchgeführt. Auf Basis dieser vergleichenden und ökonomischen Analyse werden in einem dritten Schritt Schlussfolgerungen für eine potentielle Presseförderung in Deutschland gezogen. Viertens werden die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Presseförderung kurz skizziert.

Ergänzend wird auf das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz in Auftrag gegebene Gutachten der WIK-Consult hingewiesen, dass die „Erforderlichkeit und Möglichkeit einer Bundesförderung für die Pressewirtschaft“ analysiert und insbesondere die Möglichkeit einer Zustellförderung für die gesamte Verlagsbranche prüft.

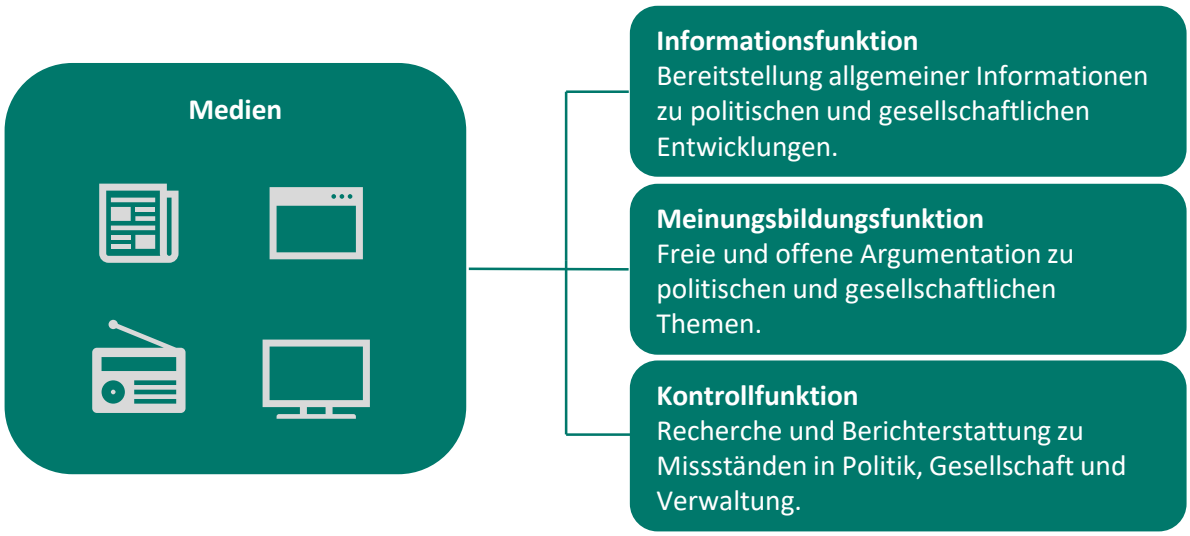
2. Grundlegende Übersicht der Lokalpresse

Bevor die aktuellen Entwicklungen der Lokalpresse untersucht werden, ist es zunächst notwendig, einen kurzen Überblick über die lokale Presse und ihre verschiedenen Presserzeugnisse zu gewinnen. Der Überblick dient einerseits dazu, die Presseerzeugnisse zu definieren und voneinander abzugrenzen, um ein klares, gemeinsames Verständnis für die im folgenden Bericht verwendeten Begriffe zu schaffen. Andererseits erfolgt ein erster Überblick über das derzeitige Angebot der lokalen Presseerzeugnisse in Deutschland, der als Rahmen für die Einordnung der weiteren Befunde des Berichts dienen soll.

2.1 Definition und Funktion der Lokalpresse

Die „Presse“ bezeichnet gemeinhin Lesemedien und umfasst Zeitungen, Zeitschriften und Anzeigenblätter sowie digitale Angebote. Dabei erfüllt die Presse in demokratischen Gesellschaften drei Kernfunktionen (Bundeszentrale für politische Bildung, 2016) (Abbildung 2-1). Erstens erfüllt die Presse eine Informationsfunktion, indem Bürger:innen über Inhalte in den verschiedenen Bereichen der Gesellschaft (Wirtschaft, Politik und Kultur & Soziales) informiert werden. Zweitens trägt die Presse durch freie und offene Diskussionen zur Meinungsbildung bei. Drittens kommt die Presse einer Kontroll- und Kritikfunktion nach, indem investigativer Journalismus über Missstände in der Politik und Wirtschaft aufklärt.

Abbildung 2-1:
Kernfunktionen der Medien in einer demokratischen Gesellschaft



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Bundeszentrale für politische Bildung (2016)

In der Journalismusforschung werden insbesondere der Lokalpresse weitere Funktionen zugeordnet. Dabei bezieht sich der Begriff „Lokalpresse“ auf die Berichterstattung im näheren geografischen Umfeld der Leser:innen. Neben den drei Kernfunktionen der Presse erfüllt die *lokale* Presse demnach zwei weitere wichtige Funktionen. Zum einen bietet sie regionale Plattformen bzw. Marktplätze an, welche durch die Bereitstellung von Inhalten Informationsasymmetrien abbauen, Nachfrager und Anbieter zusammenführen („Matching“) und so zahlreiche Markttransaktionen vereinfachen oder sogar erst ermöglichen.[2] Relevante Beispiele sind Wohnungsanzeigen und -gesuche sowie Werbeanzeigen und Dienstleistungsangebote von Handwerkern (Evans & Schmalensee, 2016). Zum anderen erfüllt die Lokalpresse menschliche Bedürfnisse nach personaler Identität, Integration und sozialer Interaktion. Sozialer Zusammenhalt entsteht durch Kommunikation und einen gemeinsamen Bezugspunkt, der unter anderem durch den gemeinsamen Lebensraum entsteht. Die Recherche, Aufbereitung und Bereitstellung von lokalen Geschehnissen in der lokalen Presse hilft somit, soziale Gefüge zu schaffen und zu stärken (Möhring W. , 2017, S. 3-4).

2.2 Das Angebot der Lokalpresse

Grundsätzlich wird zwischen vier verschiedenen Presseerzeugnissen der Lokalpresse unterschieden: Zeitungen, Anzeigenblätter, Zeitschriften und (rein) digitale Angebote.

Zeitungen

Das Printmedium Zeitung ist durch die aktuelle, universelle und kontinuierliche Berichterstattung charakterisiert. Zusätzlich kann zwischen Tages-, Sonntags- und Wochenzeitungen unterschieden werden. In der lokalen und regionalen Berichtserstattung spielen dabei vor allem die meist täglich erscheinenden Abonnementzeitungen und regionalen Kaufzeitungen eine wichtige Rolle (Eltges & Junk, 2019, S. 5; BDZV, 2022b).

Lokale und regionale Tageszeitungen decken 65 % der gesamten Printauflage des Zeitungsmarkts im vierten Quartal 2021 ab. Aktuell gibt es schätzungsweise 100 publizistische Einheiten, 300 Verlage und 1400 unterschiedliche Titel mit einem regionalen oder lokalen Fokus.[3] Im letzten Quartal 2021 betrug

[2] Die ökonomische Theorie lehrt, dass Märkte nur funktionieren, wenn ausreichende Informationen zur Verfügung stehen.

[3] Die Publizistische Einheit (PE) bezeichnet jene Tageszeitungen, die in ihrem Mantelteil (also dem überregionalen Teil der Zeitung), nicht aber im Zeitungstitel weitestgehend übereinstimmen. Die einzelnen Zeitungen können dabei redaktionell und wirtschaftlich selbstständig sein und in jeweils abweichenden Ausgaben erscheinen (Schütz, 2012).

die durchschnittliche Auflage der regionalen Abonnementzeitungen pro Erscheinungstag insgesamt ca. 9,8 Mio. Exemplare (BDZV, 2022a; IVW, 2022a).

In der Online-Umfrage wurden insgesamt 87 Verlage erreicht, die mindestens eine Abo-Zeitung herausgaben. Insgesamt verlegen diese befragten Zeitungsverlage 667 Abo-Zeitungen. Der redaktionelle Anteil mit lokalem/regionalen Bezug der Abo-Zeitungen beträgt durchschnittlich ca. 62 %, wovon 77 % eigenständig recherchiert sind.

Anzeigenblätter

Anzeigenblätter bezeichnen Presseprodukte, die mindestens einmal wöchentlich kostenlos an Haushalte eines fest umrissenen Gebiets verteilt werden (BVDA, 2022). Anzeigenblätter haben durchschnittlich einen redaktionellen Anteil von 30-40 %, der sich hauptsächlich auf „sublokale“ Inhalte wie der Lokalpolitik und lokale Veranstaltungen fokussiert (Biallas, 2012; Deutschlandfunk, 2022; Die Medienanstalt, 2021, S. 7).

Aktuell gibt es schätzungsweise 349 Verlage, die 970 unterschiedliche Anzeigenblätter mit einer durchschnittlichen wöchentlichen Gesamtauflage von 65,8 Mio. verteilen (BVDA, 2021b). In der Online-Umfrage wurden 100 Verlage befragt, die mindestens ein Anzeigenblatt herausgeben und insgesamt 805 Anzeigenblätter veröffentlichen. Der redaktionelle Anteil mit lokalen/regionalem Bezug beträgt durchschnittlich 59 %, wovon 65 % eigenständig recherchiert sind.

Zeitschriften

Zeitschriften lassen sich in Publikumszeitschriften, Fachzeitschriften und Kundenzeitschriften unterteilen (Eltges & Junk, 2019). Insgesamt gibt es ca. 1410 Zeitschriftenverlage in Deutschland mit Gesamtverkäufen von 87,3 Mio. Exemplaren im vierten Quartal 2021. Der größte Anteil von 56 Mio. Exemplaren entfällt auf Publikumszeitschriften (Statistisches Bundesamt, 2021; IVW, 2022a).

Insbesondere Stadt- und Veranstaltungsmagazine legen einen Schwerpunkt auf lokale Inhalte. Expert:innen schätzen, dass es in Deutschland derzeit ca. 200 Stadt- und Veranstaltungsmagazine gibt (WIP, 2021). Grundsätzlich können auch andere Zeitschriften lokale oder regionale Inhalte anbieten, allerdings gibt es keine verlässlichen Daten zur gesamten Anzahl der Zeitschriften, die schwerpunktmäßig oder regelmäßig lokale oder regionale Inhalte veröffentlichen.

In der Online-Umfrage wurden 17 Verlage befragt, die mindestens eine Zeitschrift herausgeben und insgesamt 130 Zeitschriften veröffentlichen. Der redaktionelle Anteil mit lokalen/regionalem Bezug beträgt durchschnittlich 74 %, wovon 84 % eigenständig recherchiert sind.

Digitale Angebote

Neben den klassischen Printmedien etablieren sich vermehrt auch Anbieter:innen rein digitaler Angebote am Markt der lokalen Presse. Dazu zählen Nachrichtenportale, Newsletter, Blogs und Online-Magazine (Möhring & Keldenich, 2018, S. 183; Harnischmacher, 2015).

Es liegen jedoch keine umfassenden, verlässlichen Zahlen zur aktuellen Anzahl der digitalen Anbieter:innen und ihrer Angebote vor. Dies liegt unter anderem daran, dass sich der digitale Markt derzeit rasant entwickelt und keine festen Verbandsstrukturen aufweist wie bei den Zeitungsverlagen oder Anzeigenblättern (Röper, 2016, S. 83-84).

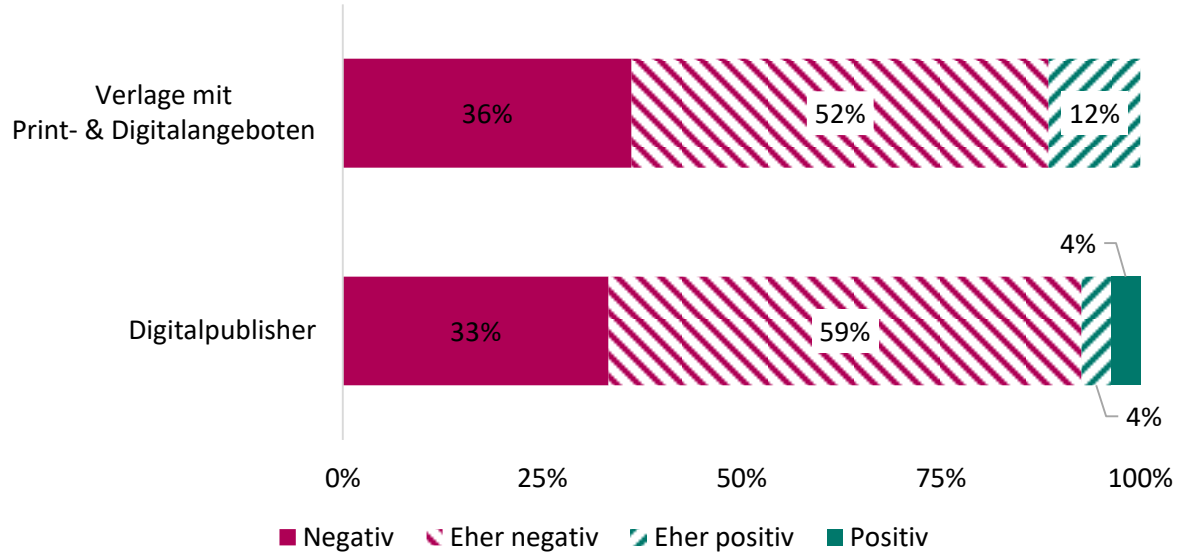
In der Online-Umfrage konnten insgesamt 27 rein digitale Anbieter:innen erreicht werden, die ausschließlich digitale Angebote wie Newsletter oder Online-Magazine veröffentlichen und durchschnittlich eine Reichweite von 881.679 „Unique Visitors“ aufweisen. Die Reichweite aller Online-Angebote (inklusive der Online-Angebote von Verlagen, die auch Printprodukte anbieten) liegt bei durchschnittlich 20.107.423 „Unique Visitors“ und damit deutlich über dem Wert der rein digitalen Anbieter:innen.

Insbesondere durch den Vergleich von digitalen Anbietern und klassischen Print-Verlagen kann die Online-Umfrage neue Erkenntnisse liefern, die bisher nicht in der Literatur abgedeckt sind. So kann untersucht werden, inwiefern klassische Print-Verlage und digitale Anbieter unterschiedlichen Herausforderungen und Chancen gegenüberstehen und dadurch auch ggf. unterschiedliche Förderbedarfe haben.

3. Aktuelle Entwicklungen der Lokalpresse

In diesem Kapitel erfolgt eine empirische Bestandsaufnahme der aktuellen Situation und Entwicklungen der Lokalpresse in Deutschland. In der Online-Umfrage wurden Presseverlage zu ihrer Einschätzung der aktuellen wirtschaftlichen Situation für Presseverlage befragt. Dabei schätzt die große Mehrheit von 89 % der Verlage die aktuelle wirtschaftliche Situation eher negativ oder negativ ein, während die restlichen 11 % die Lage als eher positiv einschätzen. Dabei schätzen Printverlage, die sowohl Printerzeugnisse als auch digitale Angebote veröffentlichen und rein digitale Anbieter die wirtschaftliche Situation insgesamt ähnlich negativ ein (siehe Abbildung 3-1).[4]

Abbildung 3-1:
Einschätzung der aktuellen wirtschaftlichen Situation



Anmerkung: Wie bewerten Sie die aktuelle wirtschaftliche Situation für deutsche Presseverlage?

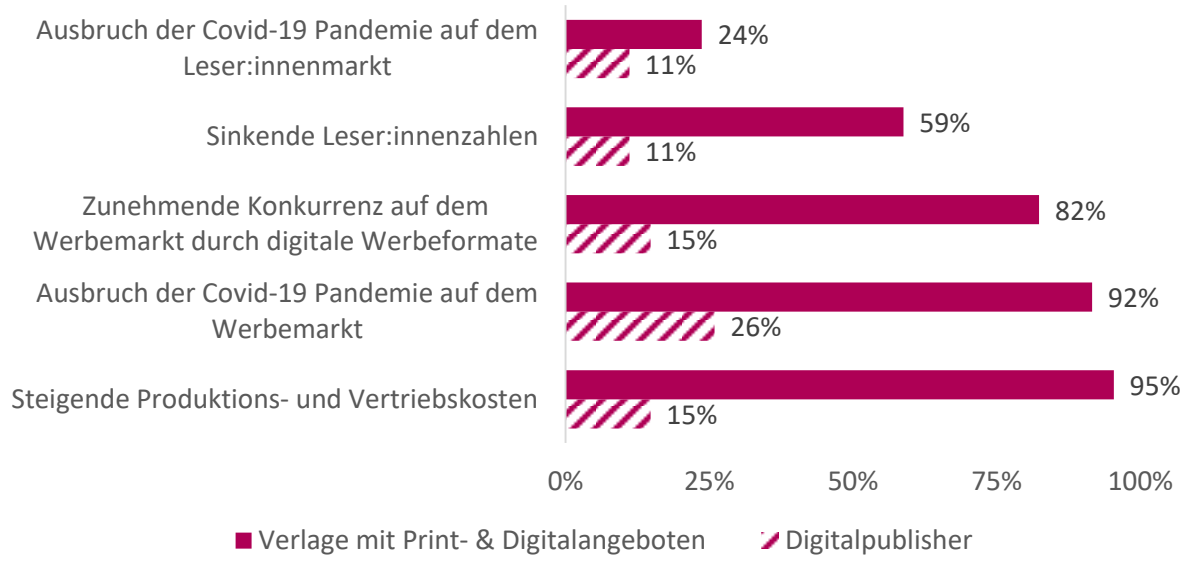
Quelle: DIW Econ, Umfrage.

Allerdings zeigen sich starke Unterschiede zwischen Printverlagen und Digitalpublishern bei der Einschätzung der Auswirkungen aktueller Ereignisse und Entwicklungen auf ihr Unternehmen. So gibt die überwältigende Mehrheit von über 95 % der Printverlage an, dass sich steigende Produktions- und

[4] Alle im Rahmen der Online-Umfrage befragten Verlage gaben an, digitale Angebote zu veröffentlichen. Um digitale Anbieter und klassische Printverlage zu vergleichen, werden daher Anbieter, die ausschließlich digitale Produkte anbieten Verlagen gegenübergestellt, die sowohl Print als auch digital veröffentlichen. Diese Verlage, die sowohl Print als auch digital veröffentlichen, werden im Folgenden zur Vereinfachung als „Printverlage" bezeichnet. Diese Bezeichnung wird auch dadurch untermauert, dass der Großteil der Auflage und Umsätze dieser Verlage weiterhin durch das Printgeschäft erzielt wird. Die Begriffe „(rein) digitale Anbieter:innen" und „Digitalpublisher" werden synonym verwendet.

Vertriebskosten negativ oder eher negativ auf ihren Verlag ausgewirkt haben. Unter den Digitalpublishern berichten hingegen lediglich 15 % von negativen oder eher negativen Auswirkungen durch steigende Produktions- und Vertriebskosten. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf dem Werbemarkt. Hier waren knapp 92 % der Printverlage verglichen mit 26 % der rein digitalen Anbieter:innen negativ betroffen. Genauso beklagt eine große Mehrheit der Printverlage eine zunehmende Konkurrenz durch digitale Werbeformate. Auf dem Leserinnenmarkt zeigt sich ein ambivalentes Bild. Auf der einen Seite leiden knapp 60 % der Printverlage unter sinkenden Leser:innenzahlen, verglichen mit lediglich 11 % bei den digitalen Anbieter:innen. Allerdings geben 39 % der Printverlage an, dass sich die COVID-19 Pandemie eher positiv oder positiv auf dem Leser:innenmarkt ausgewirkt hat, verglichen mit 74 % % bei den digitalen Anbieter:innen.

Abbildung 3-2:
Einschätzung der Auswirkungen aktueller Ereignisse und Entwicklungen



Anmerkung: Wie wurde Ihr Verlag von den folgenden Ereignissen und Entwicklungen beeinflusst? Die Befragten konnten auf einer Skala, von (1) positiv bis (5) negativ, antworten. Die Auswertung entspricht dem Anteil der Befragten, der angab, dass das jeweilige Ereignis einen „negativen“ oder „eher negativen“ Einfluss auf ihren Verlag hatte.

Quelle: DIW Econ, Umfrage.

3.1 Nachfrageveränderungen

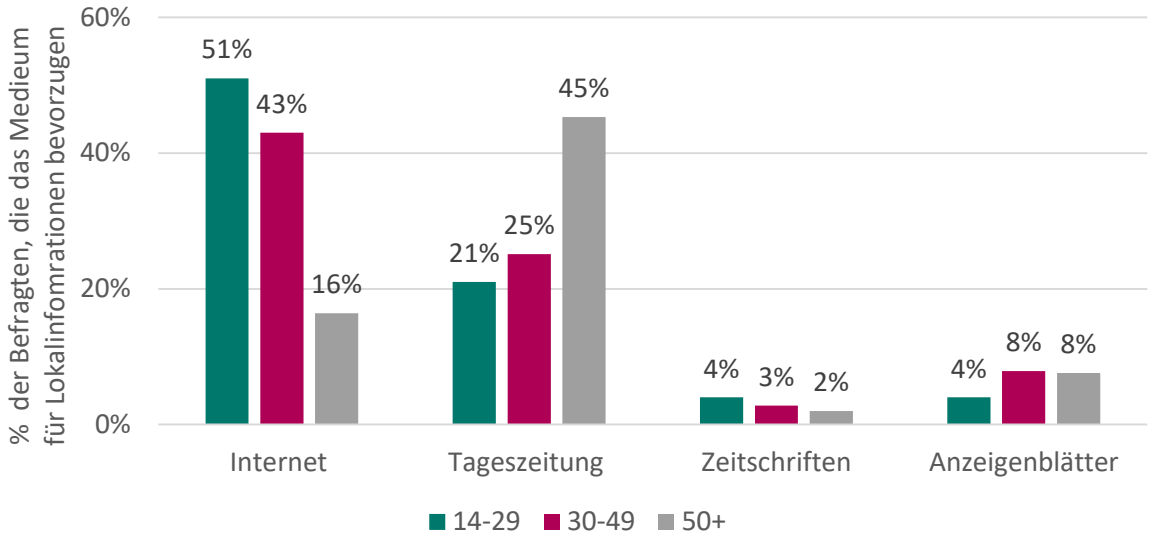
Die Nachfrage nach lokalen Presseinhalten ist weiterhin groß. Der Anteil der Menschen, die sich für lokale Ereignisse und das Geschehen vor Ort interessieren lag im Jahr 2021 bei 84,4 %. Dennoch zeigt

sich in den letzten Jahren eine leicht sinkende Tendenz. So ist der Wert von 89.8 % im Jahr 2002 stetig auf 84,4 % im Jahr 2021 gesunken (Die Medienanstalt, 2021).

Dabei ist die Tageszeitung für 34,5 % der Menschen in Deutschland die wichtigste Informationsquelle zum Lokalgeschehen, gefolgt vom Internet mit einem Anteil von 31,5 %, Anzeigenblättern mit 7 % und Zeitschriften mit 3 %.[5] Allerdings zeigen sich in Abbildung 3-3 deutliche Unterschiede zwischen den Altersgruppen:

- Unter den 14- bis 29-Jährigen ist das Internet mit einem Anteil von 51 % die wichtigste Informationsquelle, verglichen mit 16 % bei Über-50-Jährigen.
- Bei Über-50-Jährigen hingegen ist die Tageszeitung mit einem Anteil von 45 % die wichtigste Informationsquelle, verglichen mit 21 % bei 14- bis 29-Jährigen.

Abbildung 3-3:
Wichtigste Informationsmedien lokal nach Demografie



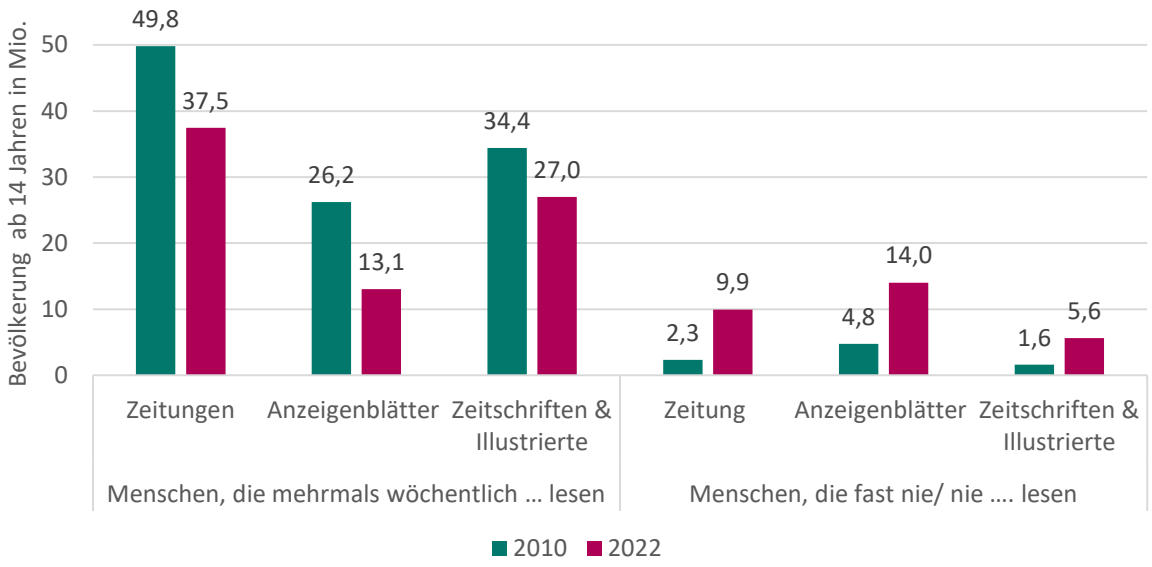
Quelle: DIW Econ auf Basis von Die Medienanstalt (2021)

Die Leserschaft der klassischen Printerzeugnisse ist in den letzten Jahren gesunken. Die Zahl der Menschen, die mehrmals wöchentlich Zeitungen, Zeitschriften oder Anzeigenblätter lesen, hat zwischen 2010 und 20222 deutlich abgenommen (siehe Abbildung 3-4). Anzeigenblätter verloren dabei mit einem Rückgang von 50 % am stärksten an Leserschaft (VuMA, 2022; VuMA, 2010).

[5] Der Rest entfällt mit 11 % auf Radio, 6 % auf TV und 7 % Sonstige.

Gleichzeitig ist die Zahl der Menschen, die fast nie oder nie Printmedien lesen, in den letzten Jahren stark angestiegen.

Abbildung 3-4:
Lesehäufigkeit der Printmedien



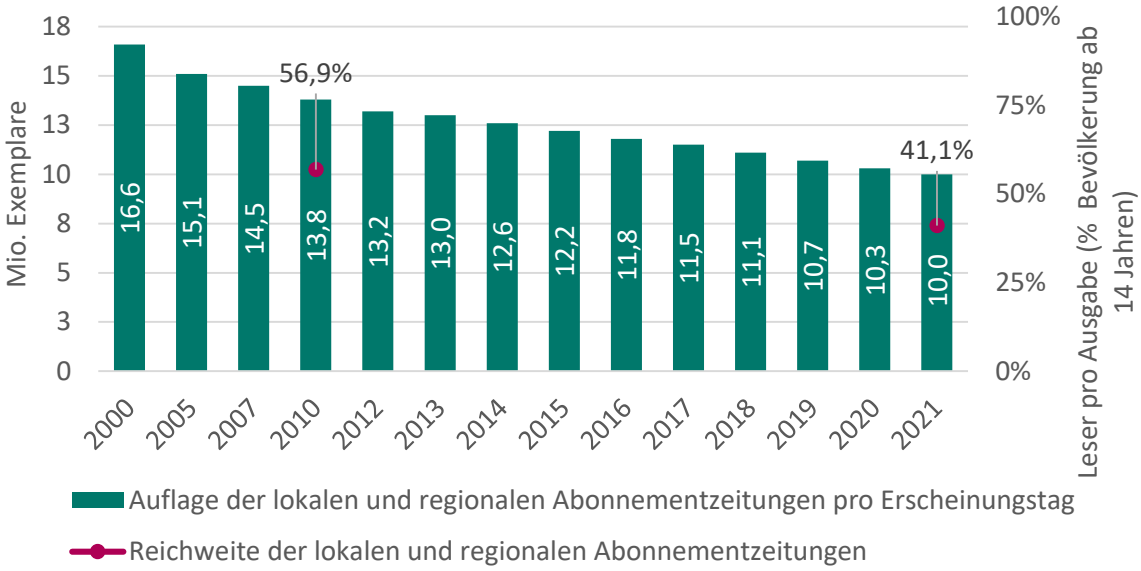
Quelle: DIW Econ auf Basis von VuMA (2022; 2010)

Die demografischen Unterschiede im Nachfrageverhalten deuten bereits daraufhin, dass sich die Nachfrage nach lokalen Presseerzeugnissen zukünftig weiter verändern wird. So verlieren die klassischen Printmedien vor allem bei jüngeren Leser:innen an Bedeutung. Die Mediennutzung der 14- bis 29-jährigen Leser:innen verschiebt sich immer stärker ins Internet (Breunig, Handel, & Kessler, 2020). Diese demografische Verschiebung wird bei der Reichweite von Printmeiden besonders deutlich. Während Zeitungen und Anzeigenblätter mehr als zwei Drittel der über 50-jährigen erreichen, erreichen Zeitungen ca. ein Drittel der 14- bis 29-Jährigen und Anzeigenblätter lediglich knapp 9 %.

3.2 Sinkende Print-Auflagen und wachsendes Digitalgeschäft

Die Printauflagen der Lokalpresse sind in den letzten beiden Jahrzehnten stetig gesunken. Die Gesamtauflage der lokalen und regionalen Abonnementzeitungen ist von 16,6 Mio. im Jahr 2000 auf 10,0 Mio. in 2021 gesunken. Die Reichweite ist von 56,9 % in 2010 auf 41,1 % in 2021 gefallen (vgl. Abbildung 3-5).

Abbildung 3-5:
Die Entwicklung der Printauflage und Reichweite lokaler und regionaler Abonnementzeitungen



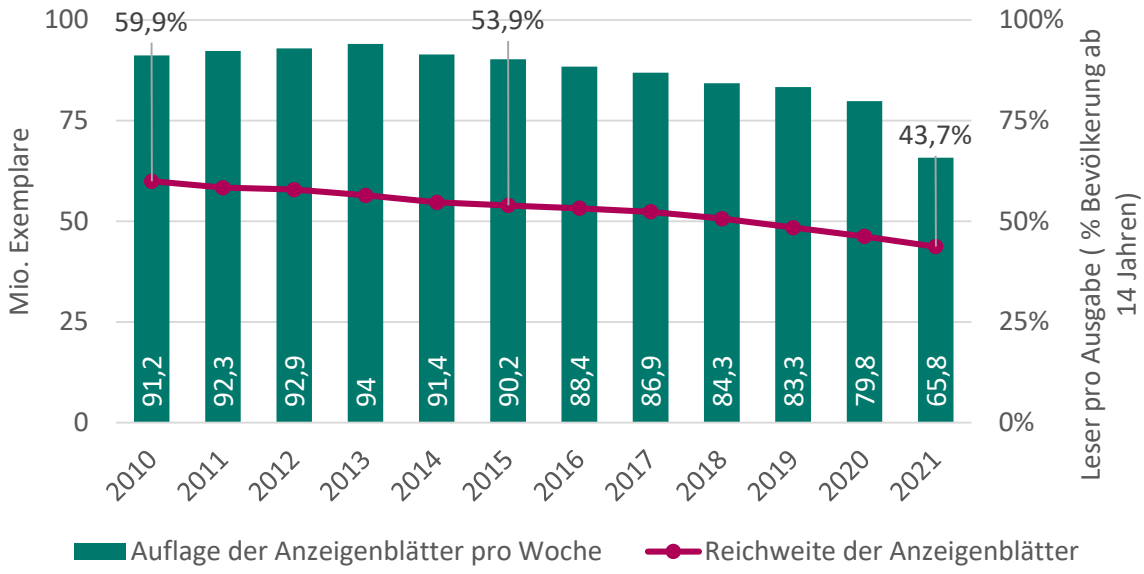
Anmerkung: Auflagewerte entsprechen den IVW Angaben für das jeweils zweite Quartal eines Jahres. Reichweitenwerte haben aufgrund wechselnder Grundgesamtheiten nur einen indikativen Charakter.

Quelle: DIW Econ auf Basis von BDZV (2021b), Becker, Potgeter & Wrzeciono (2010) & ZMG (2021)

Die Printauflage der Anzeigenblätter ist in den letzten Jahren ebenfalls stetig gesunken. Insbesondere in 2021 ist die Auflage rapide auf 65,8 Mio. Exemplare gefallen (von 79,8 Mio. im Vorjahr). Genauso ist die Reichweite der Anzeigenblätter von knapp 60 % in 2010 kontinuierlich auf knapp 44 % in 2021 gefallen (vgl. Abbildung 3-6).

Die Publikumszeitschriften verzeichnen ebenfalls einen starken Einbruch in der Auflage in den letzten beiden Jahren. 2020 sank die verkaufte Auflage von 80,2 Mio. im Vorjahr auf 57,2 Mio. Exemplare.

Abbildung 3-6:
Die Entwicklung der Printauflage und Reichweite der Anzeigenblätter

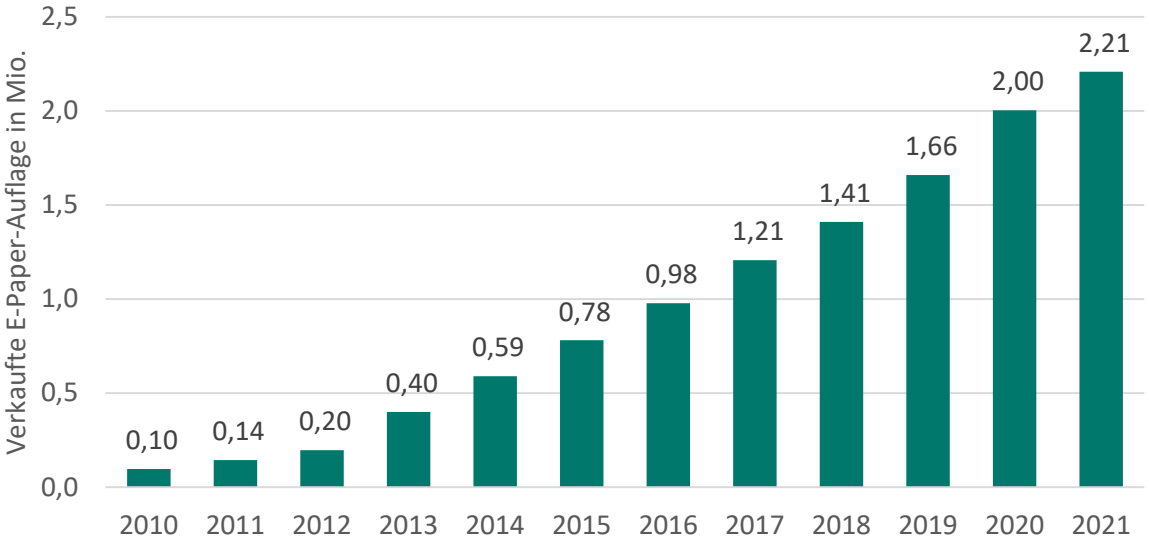


Quelle: DIW Econ auf Basis von BVDA (2021b) & IfD Allensbach (2021)

Gleichzeitig ist das Digitalgeschäft der Lokalpresse gewachsen. So ist die E-Paper Auflage der Zeitungen von 0,10 Mio. verkauften Exemplaren in 2010 auf 2,2 Mio. Exemplare in 2021 gestiegen. Bei den Publikumszeitschriften zeigt sich ein ähnliches Wachstum der E-Paper Auflage, von 0,4 Mio. Exemplaren in 2010 auf 1,8 Mio. Exemplare in 2021.

Die steigende Bedeutung des digitalen Geschäfts spiegelt sich auch in der Umfrage. So gaben insgesamt 58 % der Printverlage an, dass die neuen digitalen Optionen für Marketing und Vertrieb ihren Verlag positiv beeinflusst haben.

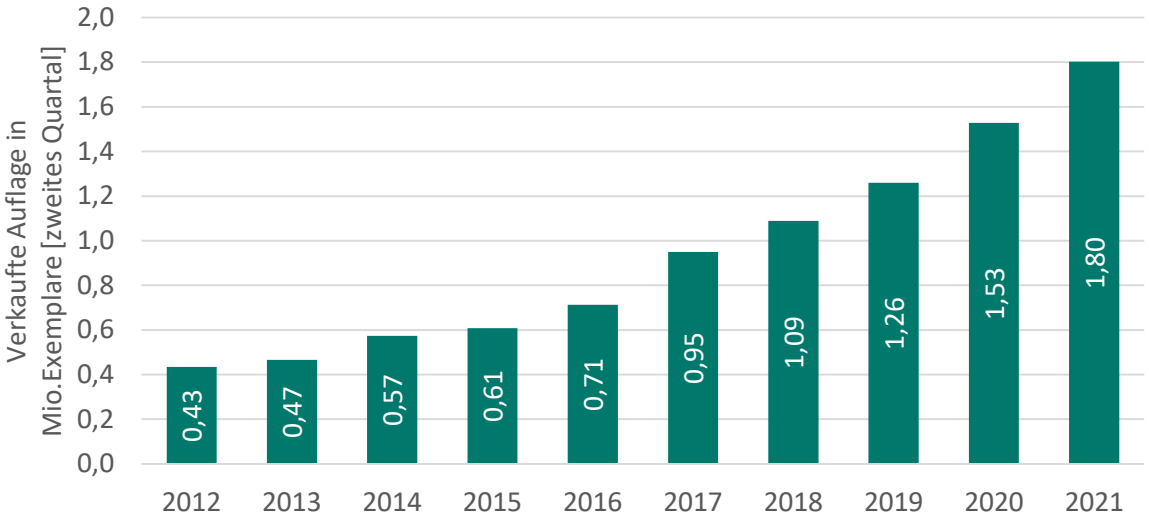
Abbildung 3-7:
Die Entwicklung der E-Paper-Auflage der Tages- und Wochenzeitungen



Anmerkung: Auflagewerte entsprechen den IVW Angaben für das jeweils zweite Quartal eines Jahres.

Quelle: DIW Econ auf Basis von IVW (2021a; 2015; 2014; Geschäftsbericht 2012/2013, 2013a)

Abbildung 3-8:
Die Entwicklung der E-Paper-Auflage der Publikumszeitschriften



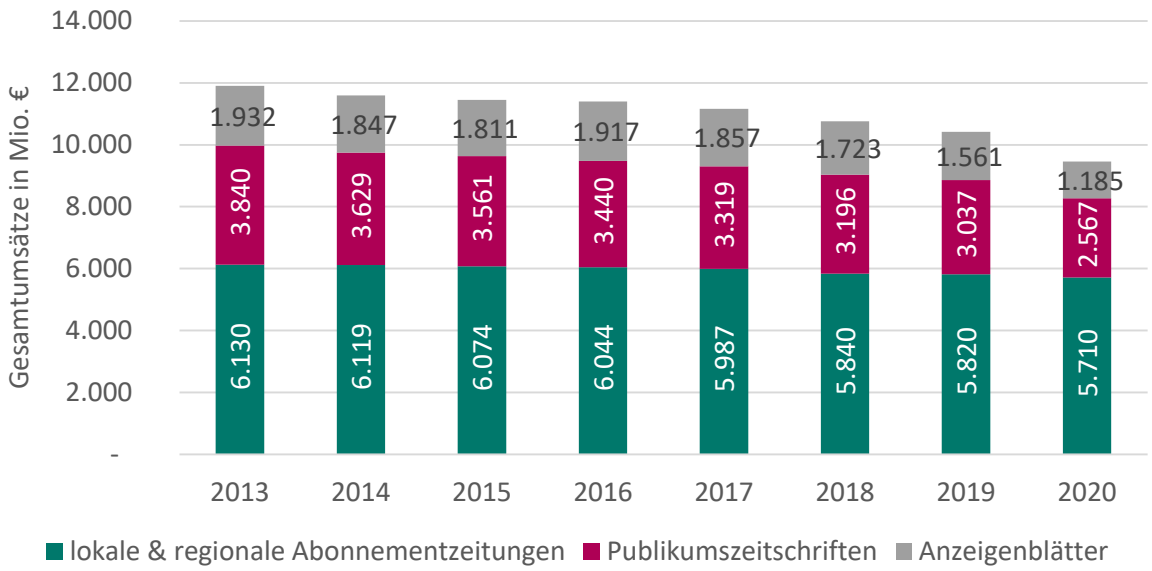
Anmerkung: Auflagewerte entsprechen den IVW Angaben für das jeweils zweite Quartal eines Jahres. Die Werte bis 2014, den Werten des vierten Quartals.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Ivw (2021a; 2015; 2014; Geschäftsbericht 2012/2013, 2013a)

3.3 Sinkende Umsätze

Die Gesamtumsätze der lokalen Presse sind – ähnlich wie die Printauflagen – in den letzten Jahren stetig gesunken. Abbildung 3-9 zeigt die Entwicklung der Gesamtumsätze von lokalen & regionalen Abonnementzeitungen, Anzeigenblättern und Publikumszeitschriften in den vergangenen 10 Jahren. In diesem Zeitraum ist der Gesamtumsatz der Abonnementzeitungen um 7 % gesunken, während der Rückgang mit 33 % bzw. 39 % bei Publikumszeitschriften und Anzeigenblättern deutlich stärk ausfiel.

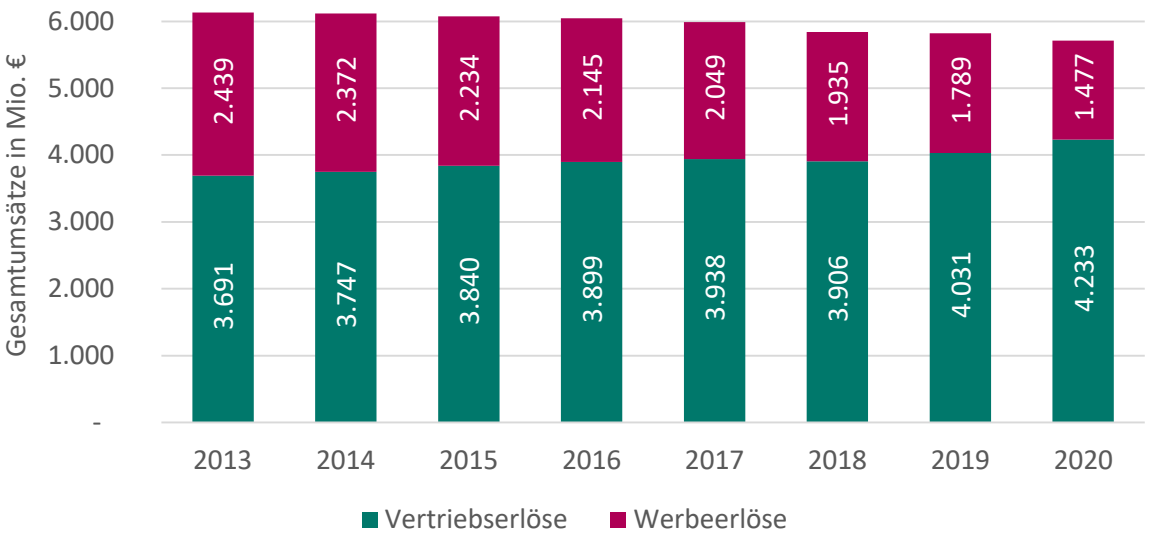
Abbildung 3-9:
Entwicklung der Gesamtumsätze der Printmedien



Quelle: DIW Econ auf Basis von BDZV (2021d), BVDA (2021b) & PwC (2021; 2018)

Abbildung 3-10 macht deutlich, dass der Umsatzrückgang bei den lokalen und regionalen Zeitungen vor allem an sinkenden Werbeeinnahmen liegt. Die Werbeeinnahmen sind von 2013 bis 2016 um 40 % eingebrochen, während der Anteil der Anteil der Werbeeinnahmen am Gesamtumsatz von 40 % in 2013 auf 26 % in 2020 gesunken ist. Die Vertriebserlöse sind zwar um 14 % gestiegen, können die Verluste bei den Werbeeinnahmen jedoch nur teilweise kompensieren.

Abbildung 3-10:
Umsatzstruktur der lokalen & regionalen Abonnementzeitungen bis 2020

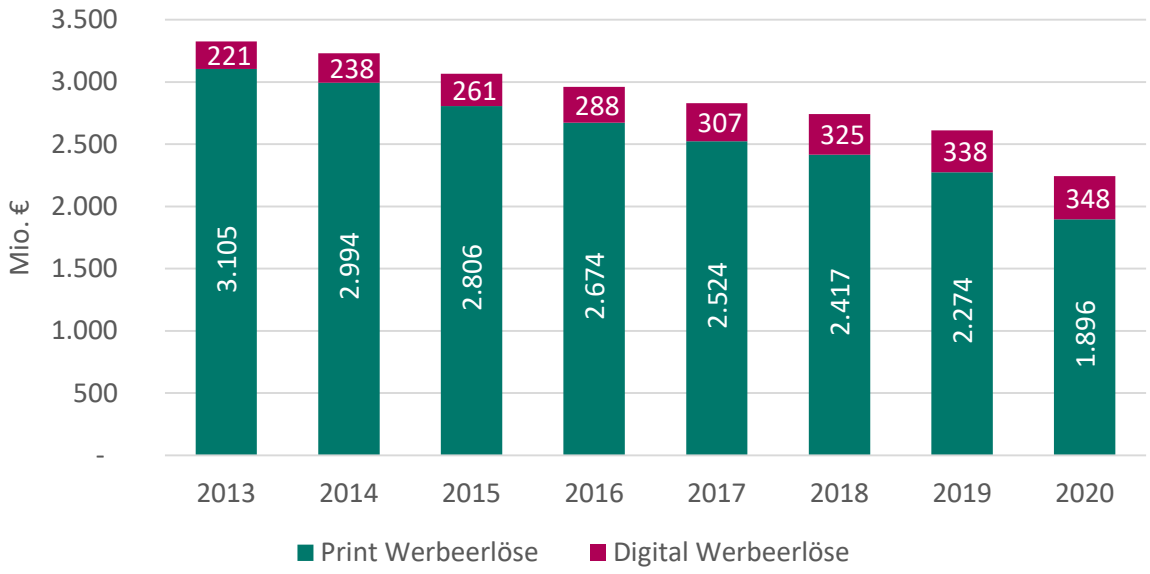


Quelle: DIW Econ auf Basis von BDZV (2021d), BVDA (2021b) & PwC (2021; 2018)

Der digitale Werbeumsatz der Zeitungen ist zwischen 2013 und 2020 zwar stetig gestiegen, macht aber mit einem Anteil von 15 % auch 2020 noch einen geringen Anteil der gesamten Werbeumsätze aus. Bei den Zeitschriften ist der digitale Werbeumsatz ebenfalls leicht gestiegen und macht mit knapp 22 % einen etwas höheren Anteil am Gesamtumsatz aus.

Um die Verluste bei den Werbeeinnahmen und die gestiegenen Kosten zu kompensieren, wurden die Verkaufspreise der lokalen und regionalen Zeitungen angehoben. Zwischen 2014 und 2020 stieg der Einzelverkaufspreis durchschnittlich um 38 % und der Abo-Preis um 32 %. Dadurch konnten die Vertriebserlöse leicht gesteigert werden (+15 %), jedoch die sinkenden Werbeeinnahmen nicht ausgeglichen werden, sodass der Umsatz insgesamt rückläufig war. Bei den Publikumszeitschriften sind die Preise ebenfalls gestiegen, allerdings sind die Vertriebserlöse trotzdem um 32 % gefallen zwischen 2013 und 2020.

Abbildung 3-11:
Entwicklung der digitalen Werbeumsätze am Zeitungsmarkt 2013-2020

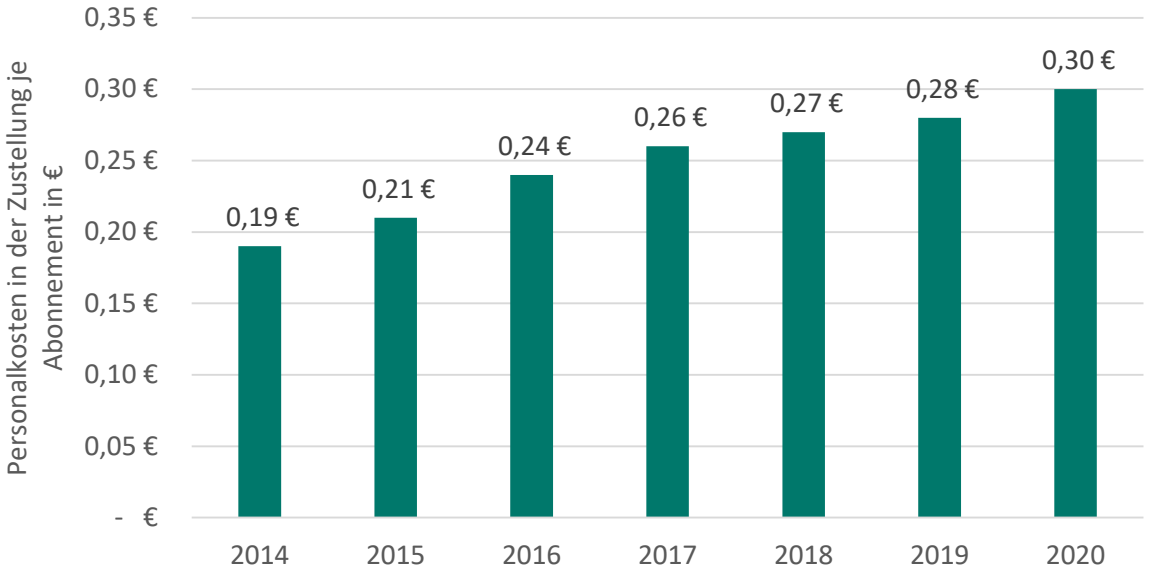


Quelle: DIW Econ auf Basis von PwC (2021; 2018)

3.4 Steigende Kosten

Insbesondere die Zustellkosten sind in den vergangenen Jahren stark gestiegen. So sind die Personalkosten der Zustellung je Tageszeitungs-Abonnement von 0,19 Cent in 2014 auf 0,30 Cent in 2020 gestiegen (Schickler GmbH, 2020). Zwischen 2009 und 2020 ist der relative Anteil der Vertriebskosten an den Gesamtkosten bei lokalen und regionalen Abo-Zeitungen um 12,2 Prozentpunkte von 23,2% auf 35,4% gestiegen (BDZV, 2021a; Keller, 2011).

Abbildung 3-12:
Entwicklung der Personalkosten in der Zustellung je Abonnement

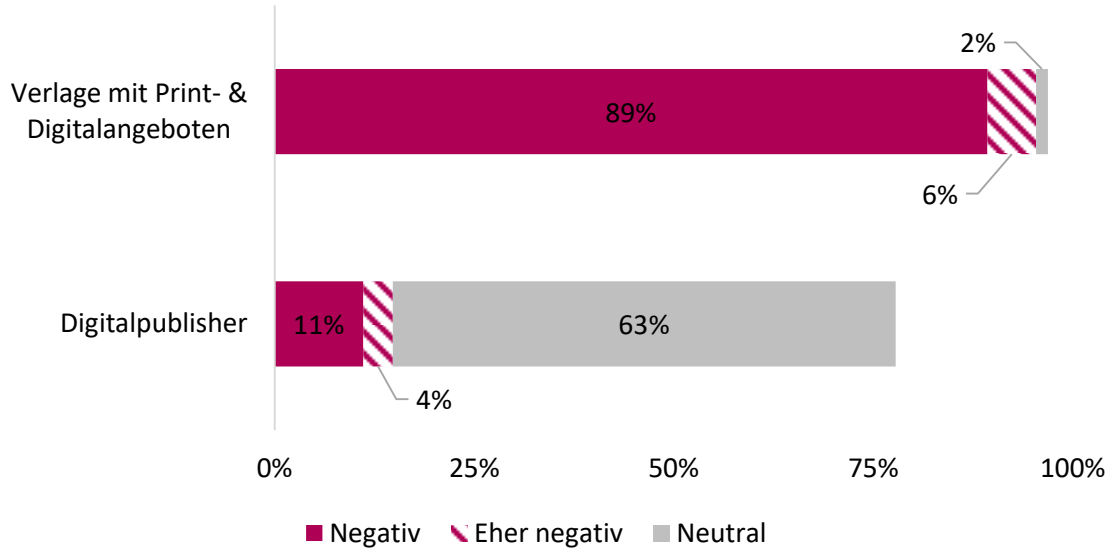


Quelle: DIW Econ auf Basis von Schickler GmbH (2020)

Knapp 93 % der lokalen und regionalen Tageszeitungen werden im Abo verkauft und daher zugestellt. Dabei erfolgt die Zustellung für 97 % aller Abo-Zeitungen nicht über die Deutsche Post, sondern über private Zustellsysteme. Durch die Mindestlohnsteigerungen von 6,38 Euro pro Stunde in 2015 auf 10,45 Euro in 2022 sind insbesondere die Zustellkosten für private Zusteller:innen gestiegen (BDZV, 2021a; IVW, 2021b).

Die Bedeutung der gestiegenen Vertriebskosten wird auch durch die Online-Umfrage untermauert, bei der 95 % der Printverlage angeben, von steigenden Produktions- und Vertriebskosten negativ betroffen zu sein. Digitale Anbieter:innen, bei denen die Vertriebskosten keine große Rolle spielen, bewerten die Entwicklung der Produktions- und Vertriebskosten hingegen mehrheitlich neutral (vgl. Abbildung 3-13).

Abbildung 3-13:
Bewertung der steigenden Produktions- und Vertriebskosten



Anmerkung: Wie wurde Ihr Verlag von steigenden Produktions- und Vertriebskosten (z.B. durch Erhöhung des Mindestlohns) beeinflusst?[6]

Quelle: DIW Econ, Umfrage.

Darüber hinaus führen weitere Faktoren zu steigenden Kosten:

- **Wettbewerb um Zusteller:innen**: Die Zustellorganisationen der Verlage konkurrieren beispielsweise mit den großen Onlinehändlern, die zumindest im Hinblick auf die Arbeitszeiten deutlich angenehmere Konditionen bieten können (Eltges & Junk, 2019, S. 38).
- **Steigende Stückkosten**: Wenn die Zahl der Abonnements sinkt und das Zustellgebiet insgesamt unverändert bleibt, vergrößert sich die Wegstrecke pro Abonnement und damit steigen die Zustellkosten pro Abonnement (Schickler GmbH, 2020).
- **Steigende Energiepreise**: Zusätzlich befürchten Expert:innen, dass die deutliche Zunahme der Kraftstoffpreise, die u.a. auf die aktuelle geopolitische Lage sowie die 2021 eingeführte CO2-Abgabe für fossile Kraft- und Brennstoffe zurückzuführen ist, die Zustellungskosten gerade im ländlichen Raum, wo weite Wegstrecken zurückgelegt werden müssen, in den kommenden Monaten weiter steigen lassen wird (Röper, 2020).

[6] Die restlichen Antworten (bis 100%) waren größtenteils „Keine Angabe“.

- Zusätzlich erhöhen aktuell **steigende Papierpreise** den Kostendruck für Zeitungen, Anzeigenblätter und Zeitschriften. Nach sinkenden Preisen zwischen 2017 und 2020, stieg der Preis für Altpapier im Jahr 2021 im Vergleich zum Vorjahr um 70 %. Im August 2021 kostete eine Tonne bereits 170 Euro (dpa, 2022; Neumann, 2021).

Box 3-1
Wesentliche Ergebnisse: Aktuelle Entwicklungen der Lokalpresse

- Die Nachfrage nach Publikationen der lokalen Presse verändert sich: der Konsum von jungen Menschen verlagert sich zunehmend von klassischen Printprodukten hin zu digitalen Angeboten.
- Die Print-Auflagen der Lokalpresse sind in den vergangenen Jahren stetig gesunken, während die E-Paper Auflagen gestiegen sind.
- Die Umsätze der Zeitungen, Zeitschriften und Anzeigenblätter sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich gesunken.
- Der Umsatzrückgang liegt insbesondere an sinkenden Werbeerlösen. Die steigenden digitalen Werbeerlöse können den starken Rückgang der Werbeerlöse im Printgeschäft nicht ausgleichen.
- Gleichzeitig sind die Kosten insbesondere für klassische Printverlage stark gestiegen.
  - 95 % der befragten Printverlage sind von steigenden Produktions- und Vertriebskosten betroffen.
  - Die Zustellkosten sind aufgrund steigender Personalkosten, Energiekosten und einer geringeren Dichte an Abonnenten im Zustellgebiet besonders stark gestiegen.

4. Auswirkungen auf Informationsangebot, Meinungsvielfalt und Nachrichtenkompetenz

4.1 Auswirkungen auf Informationsangebot und Meinungsvielfalt

Zur Beurteilung der Entwicklungen der Lokalpresse stellt sich die Frage, wie sich diese Entwicklungen auf zwei Kernfunktionen der Lokalpresse auswirken: die Informationsfunktion und die Meinungsbildungsfunktion. In diesem Kapitel werden daher die Auswirkungen auf das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt der lokalen Presse untersucht. Dabei wird ein mehrdimensionaler Ansatz verfolgt, um ein möglichst umfassendes, differenziertes Bild zu gewinnen.

Dazu werden folgende quantitative Indikatoren betrachtet:

- Anzahl der Verlage und Publizistische Einheiten
- Anzahl unterschiedlicher Titel
- Beschäftigte in den Redaktionen
- Marktkonzentration

Erst in der gemeinsamen Betrachtung dieser Kennzahlen können Rückschlüsse zu den Auswirkungen auf das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt getroffen werden. So würde ein Rückgang in der Anzahl der Verlage alleine noch kein ausreichender Beleg für eine Verringerung der Meinungsvielfalt sein, da der Rückgang möglicherweise durch Zusammenschlüsse von Zeitungsverlagen bedingt ist, die die redaktionelle Arbeit der zugehörigen Zeitungen nicht notwendigerweise einschränken müssen. Falls jedoch gleichzeitig die Anzahl der Beschäftigten sinkt, deutet dies daraufhin, dass Stellen in den Zeitungsredaktionen gekürzt werden, was als wichtiges Indiz für eine Verschlechterung der Meinungsvielfalt und des Informationsangebots interpretiert werden kann.

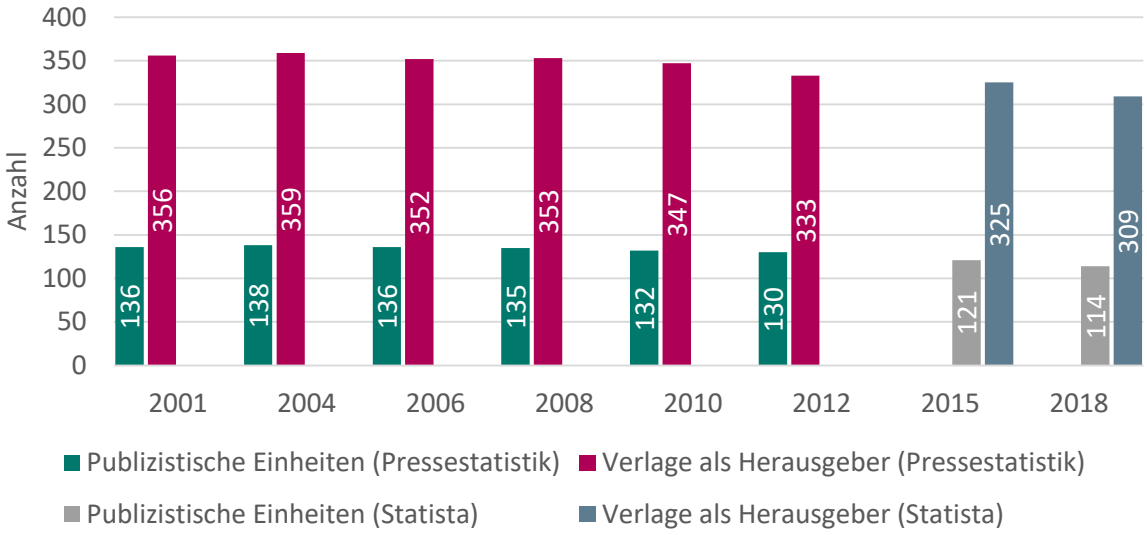
Die Analyse dieser wirtschaftlichen, indirekten Indikatoren bildet den Ausgangspunt der Analyse. In einem zweiten Analyseschritt wird anhand einer umfassenden Literaturanalyse geprüft, inwiefern diese wirtschaftlichen Entwicklungen am Zeitungsmarkt tatsächlich mit einer Konvergenz in der Berichterstattung einhergehen. Schließlich werden Verlage im Rahmen der Online-Umfrage direkt zu ihrer Einschätzung der Entwicklung des Informationsangebots der lokalen Presse befragt.

4.1.1 Anzahl der Verlage und Publizistische Einheiten

Im Jahr 2012 wurden in der letzten pressestatistischen Zählung 333 Zeitungsverlage gezählt, die 130 Tageszeitungen im Sinne publizistischer Einheiten herausgaben, die in 1.532 (lokalen) Ausgaben erschienen (Schütz, 2012, S. 571).[7] Nach jüngsten Schätzungen gab es 2018 insgesamt 309 Zeitungsverlage und 114 publizistische Einheiten in Deutschland, die ca. 1.400 (lokale) Titel veröffentlichten (Vonbun-Feldbauer, et al., 2020; Statista, 2018).

Die letzte Erhebung zur lokalen und regionalen Presse zeigt, dass der Rückgang der publizistischen Einheiten und Zeitungsverlage in der Lokalpresse stärker ausfällt. Zwischen 2001 und 2012 ist die Anzahl der Publizistischen Einheiten hier um 7 % zurückgegangen, im gesamten Tagespressemarkt waren es 4 % (Schütz, 2012, S. 571).

Abbildung 4-1:
Entwicklung der Verlagslandschaft (Tageszeitungen) in Deutschland 2001 - 2018

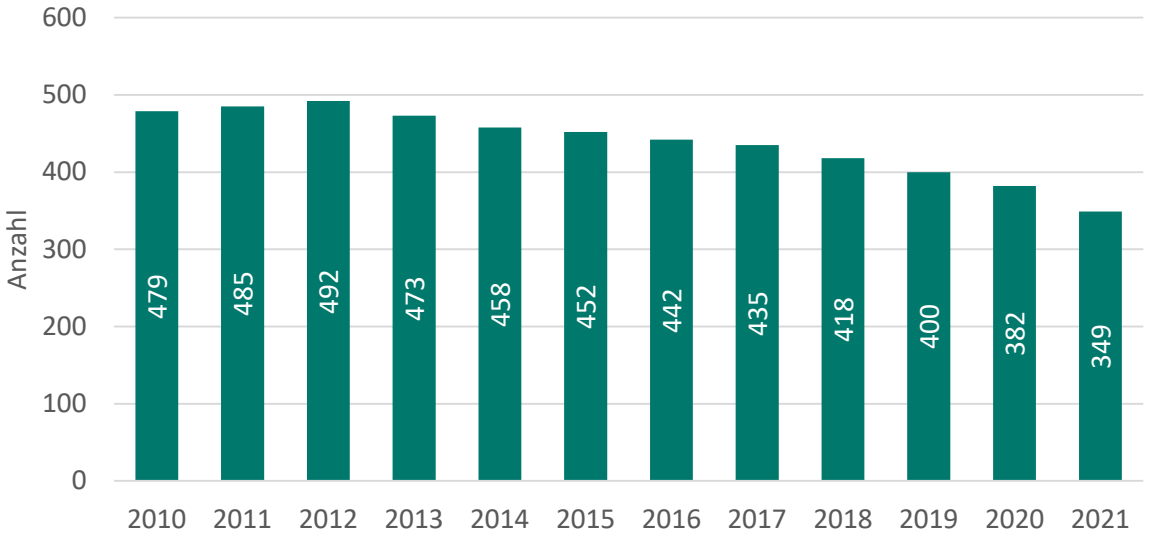


Quelle: DIW Econ auf Basis von Schütz (2012, S. 571) & Statista (2018)

Auch die Zahl der Verlage für Anzeigenblätter ist rückläufig und zwischen 2010 und 2021 um rund 27 % von 479 auf 349 Verlage gefallen.

[7] Seit der Einstellung der amtlichen Pressestatistik im Jahr 1994 bot die Stichtagssammlung von Walter J. Schütz eine umfassende Zählung der deutschen Presselandschaft. Mit dem Tod des Autors 2013 wurde die Erhebung allerdings nicht weitergeführt (Dührkop, 2009, S. 7; Brinkmann, 2018, S. 218).

Abbildung 4-2:
Entwicklung der Verlagslandschaft für Anzeigenblätter 2010 -2021



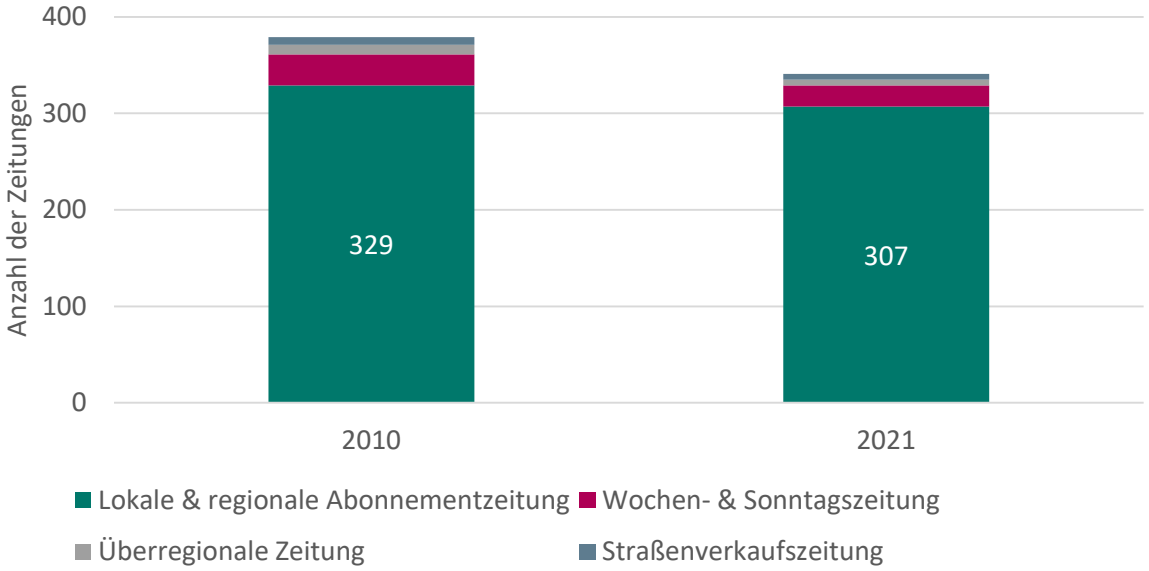
Quelle: DIW Econ auf Basis von BVDA (2021c)

4.1.2 Anzahl unterschiedlicher Titel

Die kleinste pressestatistische Einheit am Zeitungsmarkt ist die Ausgabe, deren inhaltliche Gestaltung (z.B. Regionalseiten, lokaler Text- und Anzeigenteil) auf das jeweilige Verbreitungsgebiet abgestimmt ist. Zahlen zu den Ausgaben werden seit der Einstellung der Stichtagsammlung im Jahr 2012 nicht mehr erhoben. In der letzten Zählung wurden 1.453 Ausgaben lokaler und regionaler Abonnementzeitungen gezählt (Schütz, 2012, S. 571).

Der BDZV veröffentlicht ebenfalls Zahlen zu den Zeitungstiteln. Diese erfassen allerdings nur bei der IVW (Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern) gemeldete Anzeigenbelegungseinheiten, wobei Lokalausgaben einer Zeitung meist nicht gesondert ausgewiesen werden (IVW, 2013b). Laut BDZV ist die Anzahl der lokalen und regionalen Abonnementzeitungen zwischen 2010 und 2021 von 329 auf 307 gesunken.

Abbildung 4-3:
Entwicklung der lokalen und regionalen Abonnementzeitungstitel in Deutschland

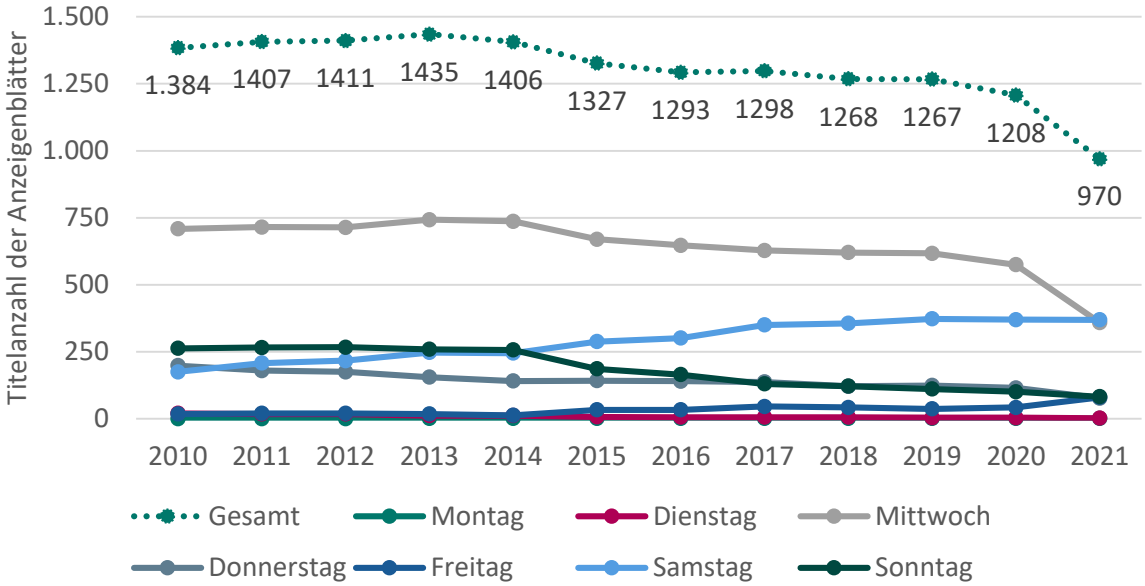


Anmerkung: Werte entsprechen den IVW Angaben für das jeweils zweite Quartal eines Jahres.

Quelle: DIW Econ auf Basis von BDZV (2021c; 2011)

Bei den Anzeigenblättern ist die Anzahl unterschiedlicher Titel ebenfalls zurückgegangen. Dabei sollte beachtet werden, dass Anzeigenblätter meist zwei Mal pro Woche erscheinen. Daher zeigt Abbildung 4-4 die Entwicklung der Titelzahl für die verschiedenen Wochentage. Insgesamt ist die Zahl der Anzeigenblätter zwischen 2010 und 2021 um 414 Titel von 1.384 auf 970 Titel gefallen. Besonders stark war der Rückgang im Zuge der COVID-19 Pandemie. Seit 2019 sind insgesamt 297 Titel vom Markt verschwunden.

Abbildung 4-4:
Titelanzahl der Anzeigenblätter pro Wochentag bis 2021



Quelle: DIW Econ auf Basis von BVDA (2021b)

4.1.3 Beschäftigte in den Redaktionen

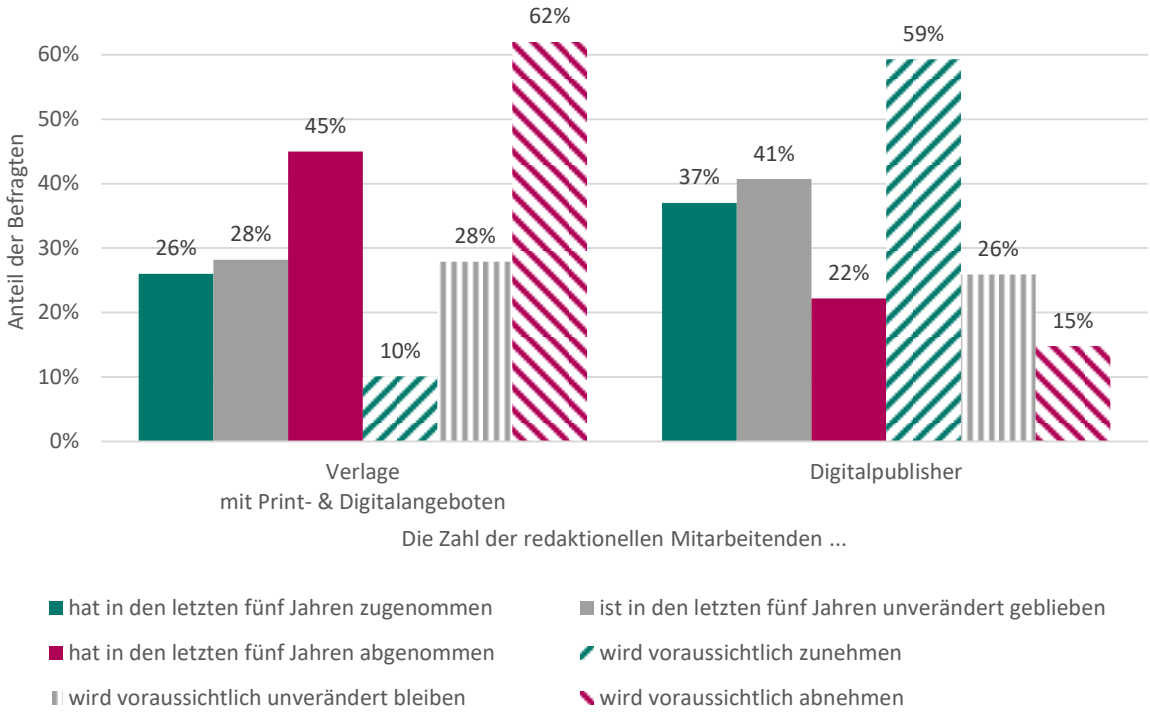
Die Zahl der Beschäftigten in den Redaktionen ist in den letzten Jahren ebenfalls gesunken. In den Redaktionen der Zeitungsverlage, die Mitglied im BDVZ sind, ist die Zahl der redaktionell Mitarbeitenden zwischen 2010 und 2020 um knapp 17 % von 13.573 auf 11.288 Beschäftigte gesunken. Die Zahl der Volontär:innen ist ebenfalls gefallen von 1263 auf 895 (BDZV, 2021a, S. 47; Keller, 2011, S. 118).

In der Online-Umfrage wurden Verlage zudem zur Beschäftigungsentwicklung in den Lokal- und Regionalredaktionen ihres Verlags befragt. Dabei zeigt sich, dass Printverlage in den letzten Jahren stärkere personelle Einsparungen in den Redaktionen vornehmen mussten als reine Digitalpublisher. So berichten 45 % der Printverlage von einer sinkenden Zahl der redaktionell Mitarbeitenden in den letzten fünf Jahren, während lediglich 26 % eine Zunahme der Mitarbeitenden angeben. Unter den digitalen Anbieter:innen berichten hingegen nur 22 % von einem Rückgang der redaktionell Mitarbeitenden, während 37 % in den letzten fünf Jahren eine Zunahme der redaktionell Mitarbeitenden verzeichneten.

Diese Diskrepanz spiegelt sich auch in der zukünftig erwarteten Beschäftigungsentwicklung wider. Während 62 % der Printverlage bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen mit einem Rückgang der redaktionell Mitarbeitenden rechnen, sind rein digitale Anbieter:innen deutlich optimistischer. Eine

Mehrheit von ca. 60 % der Digitalpublisher geht davon aus, dass die Zahl der Mitarbeitenden in den Lokal- und Regionalredaktionen in den kommenden Jahren steigen wird.

Abbildung 4-5:
Vergangene und zukünftige Beschäftigungsentwicklung in den Lokal- und Regional-Redaktionen



Anmerkung: a.) Wie hat sich die Zahl der Mitarbeitenden in den Lokal- und Regionalredaktionen Ihres Verlags in den letzten 5 Jahren entwickelt? b.) Unter der Annahme, dass die Rahmenbedingungen der Branche unverändert bleiben, wie wird sich die Zahl der redaktionell Mitarbeitenden (insbesondere in der Lokal- und Regionalredaktion) Ihres Verlags in den nächsten Jahren voraussichtlich entwickeln?

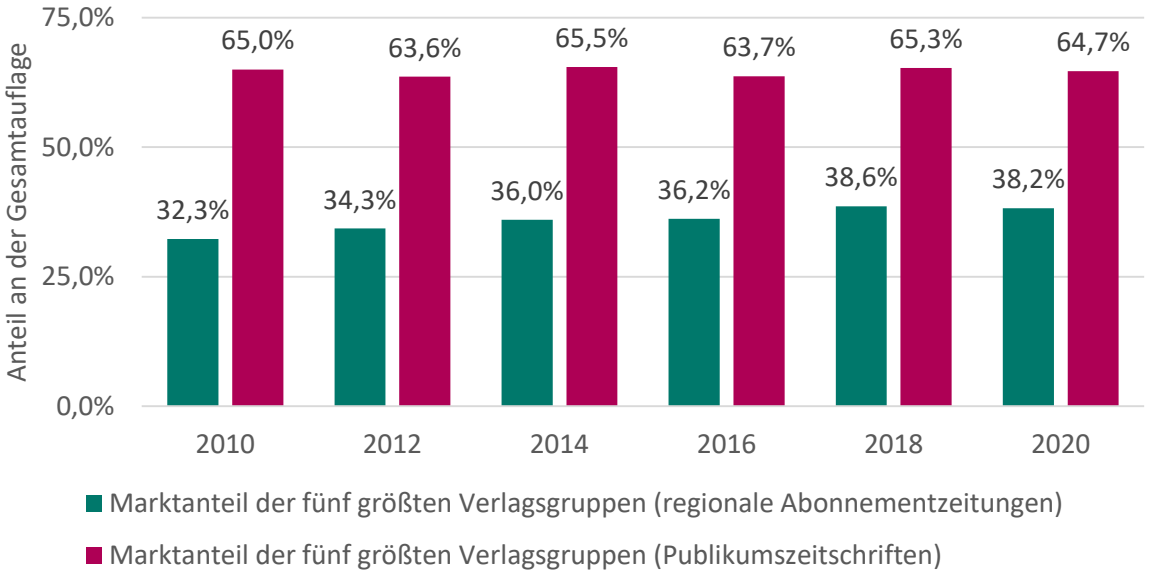
Quelle: DIW Econ, Umfrage.

4.1.4 Marktkonzentration

Ein weiterer wichtiger Indikator für die Breite des Informationsangebots und die Meinungsvielfalt ist die Marktkonzentration. Je höher die Marktkonzentration, desto größer ist der Marktanteil – gemessen an Auflagen oder Umsatz – weniger großer Verlage oder Medienhäuser. Seit einigen Jahren bestehen am Pressemarkt Konzentrationstendenzen. Gerade im Bereich der lokalen und regionalen Abonnementzeitungen kam es in den vergangenen 10 Jahren verstärkt zu Schließungen und Zusammenführungen von Redaktionen sowie Übernahmen bzw. Zukäufen ganzer Zeitungsteile (Röper, 2020). Der Marktanteil der fünf größten Verlagsgruppen an der Auflage der Abonnementzeitungen ist dementsprechend zwischen 2010 und 2020 um 5,9 Prozentpunkte von 32,3 % auf 38,2 % gestiegen (Braband & Jakob, 2021; ARD Media GmbH, 2013).

Bei den Publikumszeitschriften ist der Marktanteil der fünf größten Verlagsgruppen hingegen leicht rückläufig. Der Rückgang um 0,6 Prozentpunkte zwischen 2018 und 2020 auf 64,7 Prozent ist allerdings im Bereich der üblichen Schwankungen der letzten Jahre, die durch Verkäufe einzelner Titel an Konkurrenten zu erklären sind (Vogel, 2020). Insgesamt ist der Marktanteil der größten Verlagsgruppen im Zeitschriftenmarkt deutlich größer als im Markt der regionalen Abonnementzeitungen.

Abbildung 4-6:
Marktanteile der fünf größten Verlagsgruppen im Markt für Publikumszeitschriften und regionale Abonnementzeitungen 2010 - 2020



Anmerkung: Berechnung basieren auf IVW-Auflagenlisten, verkaufte Auflage

Quelle: DIW Econ auf Basis von, Bradband & Jakob (2021), Vogel (2020) & ARD Media GmbH (2013)

Aktuelle Zahlen zur Konzentration von Anzeigenblättern liegen nicht vor. Jedoch zeigt die Auswertung von Branchendaten, dass rund 60 % der vom BDVA erfassten Verlage mit einem Zeitungsunternehmen verbunden sind (BVDA, 2021d). Daher ist anzunehmen, dass bei Verlagen von Anzeigenblättern ähnliche Konzentrationstendenzen wirksam sind.

4.1.5 Literaturanalyse zu den Auswirkungen der Marktkonzentration

Die bisherige Analyse wirtschaftlicher, indirekter Indikatoren deutet auf eine Verschlechterung der Meinungsvielfalt und des Informationsangebots hin. Die Zahl der Verlage, Publizistischen Einheiten, Titel sowie der redaktionell Beschäftigten ist in den letzten Jahren gesunken und die Markkonzentration hat zugenommen. Diese wirtschaftlichen Indikatoren können jedoch nur indirekte

Hinweise für die Entwicklung der Meinungsvielfalt und des Informationsangebots liefern. Es stellt sich die Frage, inwiefern diese zunehmende Konzentration am Pressemarkt tatsächlich zu einer Verschlechterung der Nachrichtenvielfalt und Nachrichtenqualität gemessen an direkten, inhaltlichen Indikatoren führt.

Wettbewerb und Nachrichtenvielfalt: Theorie

In der Wirtschaftstheorie werden die Auswirkungen der Konzentrationstendenzen auf die Nachrichtenvielfalt und Nachrichtenqualität am Pressemarkt kontrovers diskutiert.

Auf der einen Seite wird die These vertreten, dass hoher Wettbewerb zu einer Steigerung der Nachrichtenvielfalt und der Nachrichtenqualität führt (Lacy, 2000; Litman & Bridges, 1986). Weniger Wettbewerb, beispielsweise ausgelöst durch eine steigende Konzentration am Markt, geht hingegen mit einer Verringerung der Berichtserstattung einher (McCombs M. E., 1988).

Entgegen der traditionellen Sichtweise, dass Wettbewerb mit einer höheren internen Vielfalt verbunden ist, gibt es jedoch auch Vertreter:innen der These, dass starker Wettbewerb primär zu sinkenden Preisen statt steigender Qualität und Vielfalt führt. Gemäß der Idee von Hotellings Gesetz kann ein hoher Wettbewerb im Zeitungsmarkt zu größerer Homogenität der Berichterstattung führen, die darauf ausgerichtet ist, die Mainstream-Nachfrage zu bedienen und die nur die Mehrheitsmeinung journalistisch abdeckt (Van Cuilenburg, 2000)

Demnach sind wenige große Zeitungsverlage, die eine große Zahl an Redakteur:innen in unterschiedlichen Themenfeldern beschäftigen, und daher eine hohe interne Vielfalt innerhalb der Zeitungen der großen Verlage erreichen, einem Markt mit vielen konkurrierenden Zeitungen vorzuziehen (Müdgens & Lobigs, 2016, S. 785).

Während die theoretische Literatur keine eindeutigen Schlüsse zum Zusammenhang zwischen Marktkonzentration und Informationsangebot und Meinungsvielfalt liefern kann, zeigt die folgende Übersicht der empirischen Literatur, dass die zunehmende Marktkonzentration meist mit sinkender Vielfalt einhergeht.

Empirische Erkenntnisse

Die steigende Marktonzentration ist ein Phänomen, das auf Medienmärkten weltweit zu beobachten ist (Reporter ohne Grenzen, 2016). Dabei ist der deutsche Pressemarkt mit einer großen Anzahl an unterschiedlichen Tages- und Wochenzeitungen im internationalen Vergleich noch von einer großen verlegerischen Vielfalt geprägt. Dabei zeigt sich allerdings, dass auch hier zu Lande die Zahl der

Lokalausgaben kontinuierlich zurückgeht (Die Medienanstalt, 2019, S. 39). Die im Februar 2020 verkündete Restrukturierung der verschiedenen Lokalredaktionen der Rhein-Zeitung, in deren Zuge alle Redakteur:innen an drei Standorten zusammengeführt wurden, ist dabei nur ein Beispiel von vielen. In jüngster Zeit steigt zudem die Zahl der Verlage, die vollständig auf eine eigene Hauptredaktion verzichten und den Mantelteil vollständig von einem anderen Verlag einkaufen (Röper, 2020).

Diese Entwicklungen haben zur Folge, dass der Rückgang in den Verlagszahlen in Deutschland verglichen mit anderen Staaten moderat ausfällt, während sich die publizierten Inhalte zwischen den verschiedenen Zeitungstiteln immer mehr angleichen (Röper, 2020). Dies spiegelt sich in verlagsübergreifenden Kooperationen, mehrfachverwendeten Artikeln und sinkendem Rechercheaufwand wider (Vonbun-Feldbauer, et al., 2020; Berghofer, Vonbun-Feldbauer, Dogruel, & Beck, 2019; Grittmann, 2009). Der Überblick in Tabelle 4-1 zeigt, dass die meisten Studien aus den USA und europäischen Staaten, wo die Konzentration am Pressemarkt zum Teil schon deutlich weiter fortgeschritten ist, diese Entwicklungen mit einem Rückgang an originären Inhalten und Lokalthemen in Verbindung bringen (Jennings & Rubado, 2019; Karlsson & Rowe, 2019; Hayes & Lawless, 2018). Nur einige wenige Studien liefern Hinweise dafür, dass steigende finanzielle Ressourcen im Zuge von Zusammenschlüssen oder Übernahmen zu einer ausgewogeneren Berichtserstattung geführt haben (Agirdas, 2015; Nord, 2013).

Die Erfahrungen aus einigen Regionen in den USA, wo der Lokaljournalismus vollständig verschwunden ist, zeigen, welche Gefahren in der aktuellen Entwicklung liegen. Expert:innen bringen den Rückgang in der lokalen Berichterstattung dort mit einer zunehmend ineffizienten Verwendung staatlicher Mittel (Gao, Lee, & Murphy, 2020), sinkender Beteiligung an der Lokalpolitik (Hayes & Lawless, 2015) und wachsender politischer Polarisierung der Gesellschaft in Verbindung (Darr, Hitt, & Dunaway, 2018), da die Presse als kontrollierende und informierende Instanz weggebrochen ist.

Tabelle 4-1:
Ausgewählte empirische Studien zu Auswirkungen von Marktkonzentration auf Informationsangebot und Meinungsvielfalt

	Untersuchungsregion	Zeitraum	Auswirkungen auf Informationsangebot & Meinungsvielfalt
Deutschland			
Berghofer et al. (2019)	Nordrhein-Westfahlen	1995-2015	Zunahme von: kooperierenden Publizistischen Einheiten, verlagsübergreifenden Kooperationen bei Berichterstattung & wachsendem Anteil von Zombie-Verlagen ohne eigene Redaktion
Vonbun-Feldbauer et al. (2020)	Nordrhein-Westfahlen und Rheinland-Pfalz	1995-2015	Steigende Mehrfachverwertungen von Artikeln
Grittmann (2009)	Mecklenburg-Vorpommern/ Schleswig-Holstein	2003-2008	Weniger Quellenangaben und geringere analytische Tiefe
International			
Karlsson & Rowe (2019)	Schweden	2014-2015	Schließungen von Lokalredaktionen führt zu weniger originären redaktionellen Inhalten
Harte et al. (2018)	Wales (Port Talbot)	1970-2015	Weniger originäre Eigenleistung, weniger lokale Quellen und örtliche Recherche. Zunahme der Zitation von PR-Materialien o.ä.
O'neill & O'Connor (2008)	West Yorkshire, UK	2008	Zunahme der Single-Source-Artikel
Hendrickx & Ranaivoson (2021)	Belgien	2013-2018	Zusammenschlüsse führen zu steigenden Mehrfachverwertungen von Artikeln
Beckers, et al. (2019)	Belgien	1993-2013	Stärkere Ähnlichkeit zwischen Artikeln innerhalb einer Mediengruppe
Agirdas (2015) & Nord (2013)	USA Schweden	1990-2009 1990-2002	Nach Übernahmen berichten verbliebene Lokalzeitungen zum Teil ausgewogener

Quelle: DIW Econ

Auswirkungen der Digitalisierung

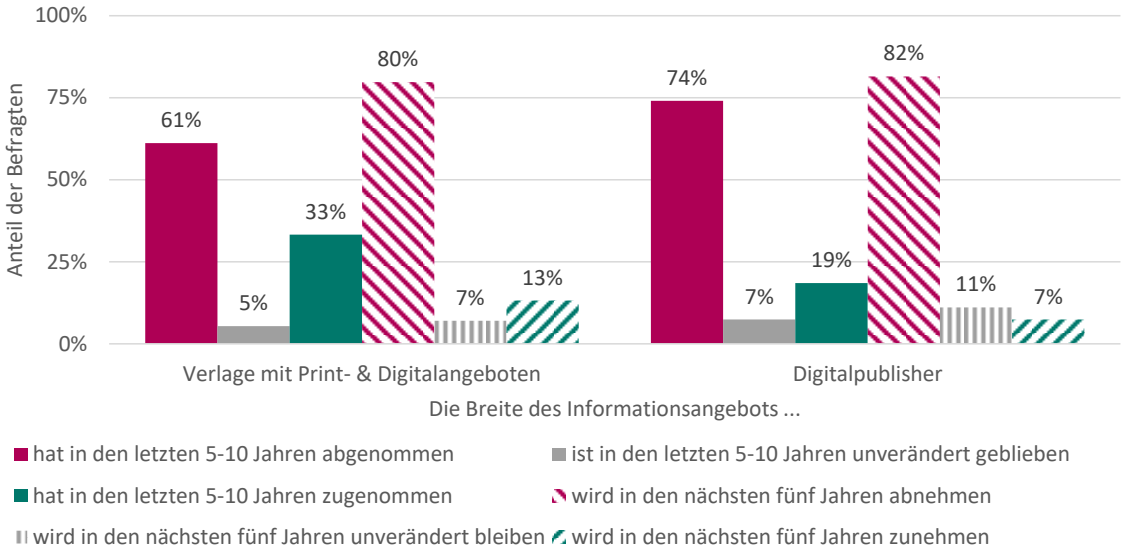
Auch die zunehmende Digitalisierung kann sich potentiell negativ auf das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt der lokalen Presse auswirken. Obwohl es hierzu bisher kaum empirische Studien gibt, finden sich Hinweise, dass der zunehmende Fokus auf digitale Angebote den Trend der Verlagerung der Themenschwerpunkte von Lokalpolitik hin zu „unterhaltsameren Themen“ verstärkt. Um den Bedürfnissen der Online-Werbekund:innen nachzukommen, sehen sich viele lokale Zeitungen gezwungen, in möglichst kurzen Abständen neue Artikel zu veröffentlichen. Expert:innengespräche zeigen, dass diese Vielzahl an Artikeln und die Zielsetzung, Artikel zu produzieren, die möglichst häufig in sozialen Netzwerken etc. geteilt werden, zu Lasten der journalistischen Qualität gehen (Harte, Howells, & Williams, 2018; Firmstone & Whittington, 2021).

Auf der anderen Seite setzen immer mehr digitale Anbieter:innen auf Erlösmodelle ohne Werbung, um ihre journalistische Unabhängigkeit zu wahren (Wellbrock C. M., 2020, S. 189). Diese Tendenz zeichnet sich auch in der Online-Umfrage ab. Von 12 digitalen Anbietern, die Angaben zur Umsatzstruktur gemacht haben, finanzieren sich 4 Anbieter ohne Anzeigenverkäufe.

4.1.6 Einschätzungen der Verlage

Im Rahmen der Umfrage wurden Verlagen direkt zu Ihrer Einschätzung der Entwicklung der Breite des Informationsangebots der deutschen Lokalpresse befragt. Die große Mehrheit von knapp 64 % der befragten Verlage gibt an, dass die Breite des Informationsangebots in den letzten 5-10 Jahren abgenommen hat. Die zukünftige Entwicklung des Informationsangebots wird noch kritischer gesehen. So erwarten insgesamt 80 % der Verlage, dass das Informationsangebot in den nächsten 5 Jahren abnehmen wird, falls die aktuellen Rahmenbedingungen unverändert bleiben. Printverlage und Digitalpublisher schätzen die zukünftige Entwicklung diesbezüglich ähnlich pessimistisch ein. Während 80 % der Printverlage in den nächsten Jahren ein abnehmendes Informationsangebot erwarten, rechnen bei den Digitalpublishern 82 % mit einer Abnahme.

Abbildung 4-7:
Vergangene und zukünftige Entwicklung der Breite des Informationsangebotes in der Lokalpresse



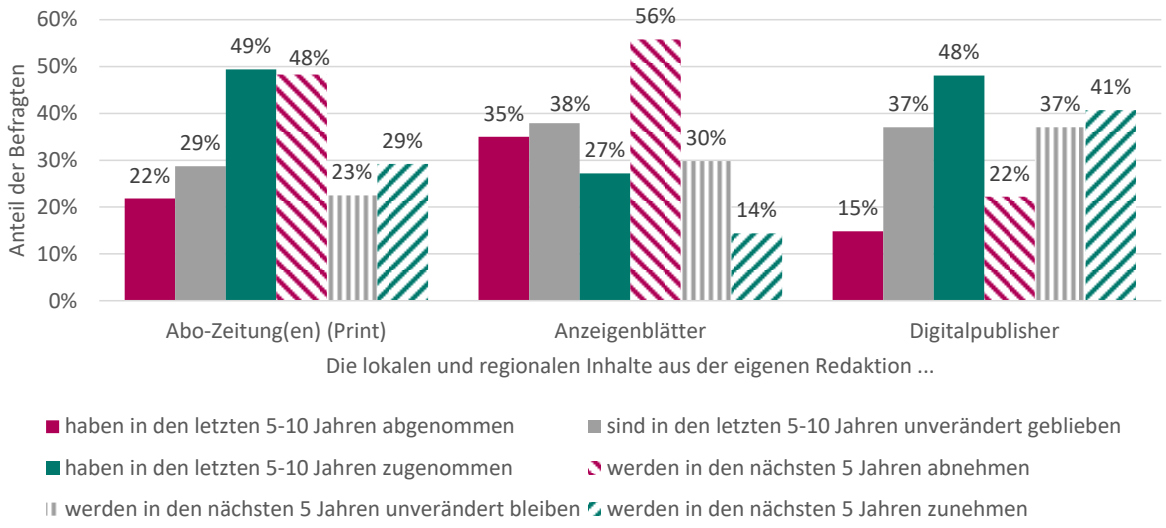
Anmerkung: a.) Wie hat sich die Breite des Informationsangebots der deutschen Lokalpresse Ihrer Meinung nach in den letzten 5-10 Jahren entwickelt? b.) Unter der Annahme, dass die aktuellen Rahmenbedingungen Ihrer Branche unverändert bleiben, wird es Ihrer Meinung nach in den nächsten 5 Jahren eine Zu- oder Abnahme in der Breite des Informationsangebots der deutschen Lokalpresse geben?

Quelle: DIW Econ, Umfrage.

Neben den Einschätzungen zur Entwicklung des Informationsangebots der deutschen Lokalpresse insgesamt wurden Verlage auch zur Entwicklung der lokalen und regionalen Inhalte in ihren eigenen Presseerzeugnissen befragt. Dabei fällt auf, dass die Verlage die Entwicklung der eigenen lokalen und regionalen Inhalte positiver einschätzen als die Entwicklung des Informationsangebots der lokalen Presse insgesamt. Außerdem zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Abo-Zeitungen, Anzeigenblättern und digitalen Angeboten. Bei den Anzeigenblättern ist der Anteil der Verlage, die eine Abnahme der lokalen und regionalen Inhalte in den letzten 5-10 Jahren verzeichnen mit 35 % am höchsten, gefolgt von den Abo-Zeitungen mit 22 % und den rein digitalen Angeboten mit 15 %. Knapp 50 % der Abo-Zeitungen und rein digitalen Angebote berichten hingegen, dass die eigenen Inhalte zugenommen haben, verglichen mit lediglich 27 % bei den Anzeigenblättern.

Die zukünftige Entwicklung der eigenen Inhalte wird von den Verlagen deutlich negativer eingeschätzt. So erwarten 48 % der Abo-Zeitungen und 56 % der Anzeigenblätter, dass die eigenen lokalen und regionalen Inhalte in den nächsten fünf Jahren abnehmen werden, falls die aktuellen Rahmenbedingungen unverändert bleiben. Bei den digitalen Angeboten wird die zukünftige Entwicklung deutlich positiver eingeschätzt. Hier erwarten 37 % eine Zunahme, 41 % keine Veränderung und lediglich 22 % eine Abnahme der lokalen und regionalen Inhalte.

Abbildung 4-8:
Entwicklung und Erwartung zur Entwicklung der eigenen Lokalberichtserstattung



Anmerkung: a.) Wie haben sich die lokalen und regionalen Inhalte aus eigener Redaktion der ... Ihres Verlags in den letzten 5-10 Jahren entwickelt? b.) Unter der Annahme, dass die aktuellen Rahmenbedingungen Ihrer Branche unverändert bleiben, wie werden sich die lokalen und regionalen Inhalte aus eigener Redaktion ... Ihres Verlags in den nächsten 5 Jahren voraussichtlich entwickeln?

Quelle: DIW Econ, Umfrage.

4.1.7 Auswirkungen auf die flächendeckende Bereitstellung von Presseerzeugnissen

Die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Postdienstleistungen, die neben der Beförderung von Briefen, Paketen auch die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften zu erschwinglichen Preisen (Universaldienst) miteinschließt, ist ein gesetzliches Regulierungsziel, das im Grundgesetz verankert ist (Artikel 83f). Die aktuelle Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag ebenfalls betont, eine „flächendeckende Versorgung mit periodischen Presseerzeugnissen“ gewährleisten zu wollen (SPD, Büdnis 90/Die Grünen, FDP 2021). Vor diesem Hintergrund ist die flächendeckende Versorgung von Presserzeugnissen ein weiterer wichtiger Indikator zur aktuellen Situation der Lokalpresse und zur Beantwortung der Frage, inwiefern die Lokalpresse ihrer Funktion der Bereitstellung von Informationen für die breite Bevölkerung noch nachkommen kann.

Schätzungsweise 92 % aller Zusteller:innen von Zeitungen sind im Rahmen der 450 € Grenze geringfügig beschäftigt. Diese Grenze wurden in den letzten Jahren nicht gemäß der Mindestlohnerhöhungen angepasst. Die Konsequenz ist, dass weniger Arbeitsstunden geleistet und somit nur noch kleinere Gebiete beliefert werden können. Zwar versuchen die Verlage ihre Zustellgebiete zu optimieren; die steigenden Kosten führen aber dazu, dass die Zustellung von Tageszeitungen in vielen Regionen von Deutschland bereits heute nicht mehr wirtschaftlich ist

(Schickler GmbH, 2020). Es wird prognostiziert, dass im Jahr 2025 die Zustellung von Tageszeitungen in rund 40 % der deutschen Gemeinden unwirtschaftlich sein wird; das sind rund 4.400 Kommunen (Schickler GmbH, 2020).

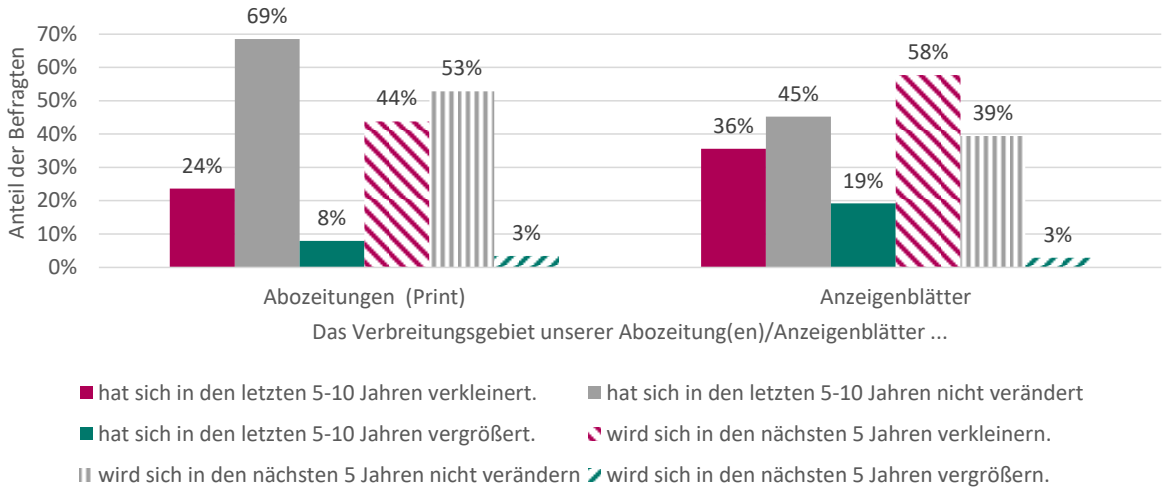
Problematisch ist diese Entwicklung insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Zustellung überwiegend in ländlichen, weniger dicht besiedelten Gebieten unwirtschaftlich ist. Aufgrund der mangelnden, flächendeckenden digitalen Infrastruktur im ländlichen Raum wäre ein Wegfall der Zustellung von Printzeitungen zum jetzigen Zeitpunkt nicht durch digitale Angebote zu kompensieren, da ein Wechsel von Printangeboten auf digitale Angebote für Kund:innen im ländlichen Raum z.T. technisch noch nicht möglich ist (Schickler GmbH, 2020). Insbesondere ältere Leser sind oftmals nicht bereit oder in der Lage, von der gedruckten auf die digitale Version umzustellen (ZMG, 2022).

Im Bereich der Anzeigenblätter sorgt vor allem der wegbrechende Werbemarkt im Zuge der COVID-19 Pandemie dafür, dass immer mehr Blätter eingestellt werden müssen, da eine Zustellung nicht mehr kostendeckend möglich war. Nach Verbandsangaben drohen hier „weiße Flecken“ auf der Landkarte (BVDA, 2021a).

In der Online-Umfrage wurden Verlage direkt zur Entwicklung des Verbreitungsgebiets der eigenen Abo-Zeitungen und Anzeigenblätter befragt. Von den Befragten gaben 69 % an, dass das Verbreitungsgebiet ihrer Abonnementzeitungen in den letzten 5-10 Jahren unverändert geblieben ist. Bei den Anzeigenblättern berichten 45 % von einem unveränderten Verbreitungsgebiet, wobei das Verbreitungsgebiet bei rund 20 % der Anzeigenblätter sogar noch gestiegen ist.

Ein Großteil der Befragten geht jedoch davon aus, dass die Zustellgebiete bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen zukünftig tendenziell kleiner werden. Bei den Anzeigenblättern sehen 58 % der Befragten eine Verkleinerung der Zustellgebiete in den nächsten fünf Jahren, bei den Abonnementzeitungen 44 %. Eine zukünftige Ausdehnung der Zustellgebiete scheint für bei beide Medienprodukte nahezu ausgeschlossen.

Abbildung 4-9:
Erwartung hinsichtlich der Zustellungsgebiete bei Abonnementzeitungen und Anzeigenblättern



Anmerkung: a.) Wie hat sich das Verbreitungsgebiet der ... Ihres Verlags in den letzten 5-10 Jahren entwickelt? b.) Unter der Annahme, dass die Rahmenbedingungen Ihrer Branche unverändert bleiben, wie wird sich das Verbreitungsgebiet der ... Ihres Verlags in den nächsten 5 Jahren.

Quelle: DIW Econ, Umfrage.

4.2 Auswirkungen auf Nachrichtenkompetenz

Während das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt der Presse primär angebotsseitig bestimmt werden und dadurch unter direktem Einfluss der Zeitungsverlage stehen, bezieht sich die Nachrichtenkompetenz auf die Nachfrageseite und wird daher lediglich indirekt durch die Zeitungsverlage beeinflusst.

Unter **Nachrichtenkompetenz** versteht man die Fähigkeit der Bürger:innen, Nachrichtenmedien und journalistische Inhalte zu verstehen, kritisch zu beurteilen und effektiv nutzen zu können. Dabei kann sie als eine wechselseitige Verflechtung aus Nachrichteninteresse, Nachrichtennutzung, Meinungsbildungsrelevanz und Informiertheit verstanden werden (Hasebrink, Hölig und Wunderlich 2021). Durch die fortschreitende Digitalisierung benötigt die Leserschaft neben einer reinen Lesekompetenz dabei zunehmend neue Kompetenzen, um sich Informationen zu beschaffen und Inhalte richtig einordnen zu können. Hierzu zählen unter anderem (lpb 2017):

- **Technische Kompetenzen**: um den Zugang zu digitalen Angeboten zu erhalten und in der unübersichtlichen Informationsumgebung schnell zu navigieren.
- **Einordnende Kompetenzen**: die Fähigkeit, die Güte der Nachrichten und die Informationsquelle zu prüfen und zu verifizieren.

Durch das steigende Angebot an unterschiedlichen Informationsquellen im Internet wird es für die Leser:innen zunehmend schwieriger, zuverlässige und relevante Nachrichten von Falsch-Nachrichten oder Werbung zu unterscheiden (Tamboer, Kleemans, & Daalmans, 2020, S. 1, 4). So hielten in einer repräsentativen Befragung beispielsweise 56 % der Befragten eine gezeigte Werbung trotz Werbekennzeichnung fälschlicherweise für eine Information (lpb, 2017; Hölig & Hasebrink, 2018; Hasebrink, Hölig, & Wunderlich, 2021; Stiftung Neue Verantwortung, 2021). Die gesellschaftliche Tragweite dieses Problems wird deutlich, wenn man das Phänomen der falschen Tatsachenbehauptungen („Fake News“) betrachtet. Durch die schnelle Verbreitung in digitalen und sozialen Medien stellen diese eine potenzielle Gefahr für die demokratische Gesellschaft dar (Rolnik, et al., 2019; Zimmermann & Kohring, 2018).

Hinzu kommt, dass technische Innovationen wie algorithmische Informationsfeeds in sozialen Netzwerken dazu führen, dass gerade Personen, die ohnehin schon wenig Nachrichten lesen, kaum allgemein-relevante Informationen erhalten, da ihre Aufmerksamkeit mit anderen vom Algorithmus ausgewählten Inhalten gefesselt wird (Kümpel, 2020, S. 14).

Dabei werden die negativen gesellschaftlichen Auswirkungen des Verlusts der Nachrichtenkompetenz im digitalen Raum vermehrt auch in empirischen Studien nachgewiesen. So zeigt sich beispielsweise, dass eine sinkende Nachrichtenkompetenz in der Bevölkerung mit einer steigenden Skepsis gegenüber den Medien und einem sinkenden Interesse an Nachrichten im Allgemeinen einhergeht (Hohlfeld, et al. 2020, 343). Die Tatsache, dass die Nachrichtenkompetenz in der Gesellschaft durch die zunehmende Digitalisierung gefährdet ist, hat somit auch einen direkten negativen Effekt auf die Nachfrage nach journalistischen Inhalten (Maksl, Ashley, & Craft, 2015, S. 29).

Box 4-1
Wesentliche Ergebnisse: Auswirkungen auf Informationsangebot, Meinungsvielfalt und Nachrichtenkompetenz

- Eine Vielzahl von Indikatoren zeigt, dass das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt der lokalen Presse haben in den letzten Jahren abgenommen haben:
  - Die Anzahl der Verlage, der publizistischen Einheiten sowie die Anzahl unterschiedlicher Titel der lokalen Printpresse sind in den letzten 10 Jahren gesunken.
  - Die Zahl der Beschäftigten in den Redaktionen ist ebenfalls gesunken.
  - Gleichzeitig hat die Marktkonzentration zugenommen.

- Eine Analyse der empirischen Literatur zeigt zudem, dass eine höhere Marktkonzentration meist mit einer Verringerung der inhaltlichen Vielfalt einhergeht.
- Die Ergebnisse der empirischen Bestandsaufnahme werden zudem durch die Einschätzungen der in der Online-Umfrage befragten Printverlage und Digitalpublisher untermauert:
  - Eine Mehrheit von 63 % der befragten Verlage gibt an, dass die Breite des Informationsangebots in den letzten 5-10 Jahren abgenommen hat. Die zukünftige Entwicklung des Informationsangebots wird noch kritischer gesehen.
  - Die vergangene Entwicklung der eigenen lokalen und regionalen Inhalte wird von den Verlagen positiver gesehen. Allerdings erwartet ca. die Hälfte der befragten Abo-Zeitungen und Anzeigenblätter, dass die lokalen und regionalen Inhalte zukünftig abnehmen. Digitale Anbieter:innen schätzen die zukünftige Entwicklung positiver: 37 % erwarten eine Zunahme und 22 % erwarten eine Abnahme der eigenen lokalen und regionalen Inhalte.
  - Zudem erwarten 58 % der Anzeigenblätter und 44 % der Abonnementzeitungen zukünftig eine Verkleinerung der Zustellgebiete.

  Es gibt zudem Anzeichen, dass die Nachrichtenkompetenz - also die Fähigkeit der Bürger:innen, Presseinhalte zu verstehen, kritisch zu beurteilen und effektiv nutzen zu können – durch die fortschreitende Digitalisierung bedroht ist.

5. Analyse der Geschäftsmodelle

In diesem Kapitel werden unterschiedliche die Geschäfts- und Finanzierungsmodelle der Presseverlage beschrieben und analysiert. Dabei wird im ersten Schritt eine Übersicht der Geschäftsmodelle präsentiert, wobei zwischen Verlagen klassischer Printmedien und (rein) digitalen Anbieter:innen unterschieden wird. Im zweiten Schritt erfolgt eine wirtschaftstheoretische Analyse der Geschäftsmodelle im Hinblick auf deren Auswirkungen auf die Konzentration am Pressemarkt.

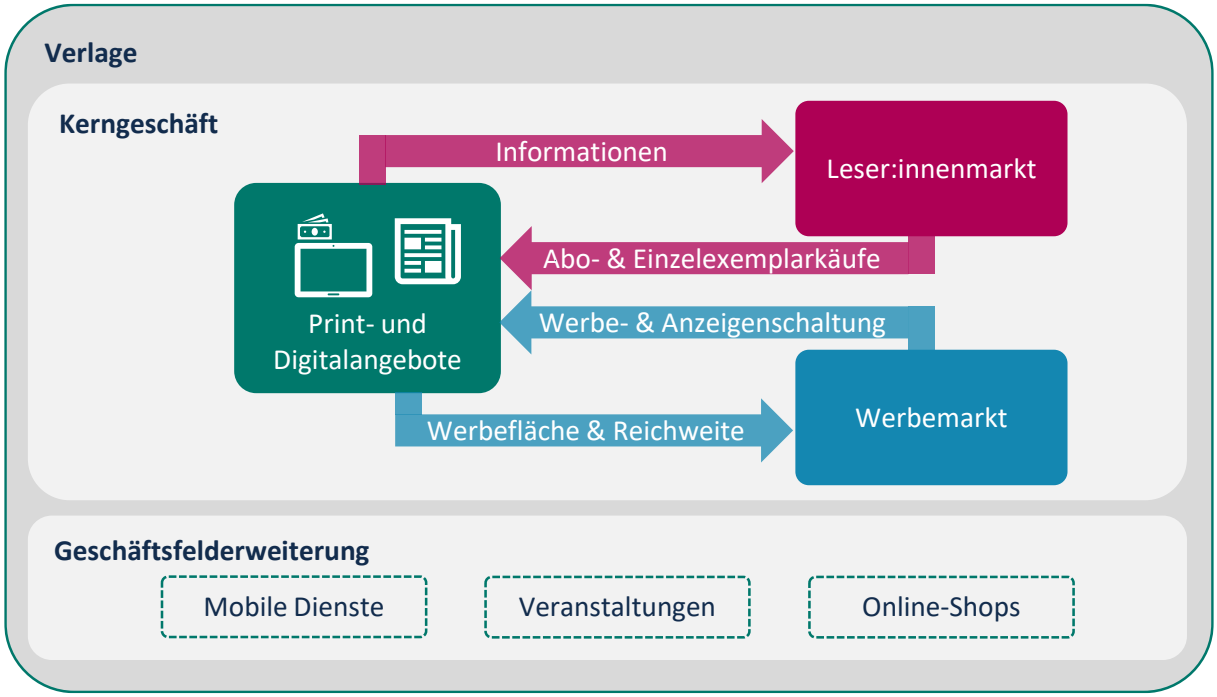
5.1 Übersicht der Geschäftsmodelle

5.1.1 Print

Grundsätzlich bewegen sich Presseverlage auf einem **zweiseitigen Markt**. Auf der einen Seite werden auf dem **Leser:innenmarkt** Abonnements oder Einzelausgaben vertrieben. Auf der anderen Seite bieten Verlage auf dem **Anzeigenmarkt** Werbeflächen für Angebote bzw. Gesuche von Unternehmen und Privatpersonen an und vermarkten somit die Reichweite ihrer Ausgaben (Müdgens & Lobigs, 2016, S. 781; Dewenter R. , 2007). Anzeigenblätter unterscheiden sich in dieser Hinsicht von Zeitungen und Zeitschriften, da das Produkt auf dem Leser:innenmarkt kostenfrei angeboten wird und der Anzeigenmarkt somit die einzige Finanzierungsquelle darstellt.

Auch wenn sich Anzeigenblätter und Zeitungen in der Erlösstruktur unterscheiden, sollte beachtet werden, dass viele Presseverlage sowohl Tageszeitungen als auch Anzeigenblätter verlegen. Laut Angaben des BVDA sind rund 60 % der Anzeigenblätter mit einem Verlag verbunden, der auch Tageszeitungen herausgibt. Grundsätzlich gibt es auf dem Pressemarkt einen Trend zu Zusammenverschlüssen von Presseverlagen zu Verlags- bzw. Medienhäusern, die neben Zeitungen, Anzeigenblättern und Zeitschriften auch weitere Geschäftsfelder besetzen. Dazu zählen neben digitalen Presseangeboten auch mobile Dienste, Veranstaltungen und Online-Shops. Abbildung 5-1 zeigt eine Übersicht des Geschäftsmodells eines Medienhauses.

Abbildung 5-1:
Geschäftsmodell eines diversifizierten Medienhauses

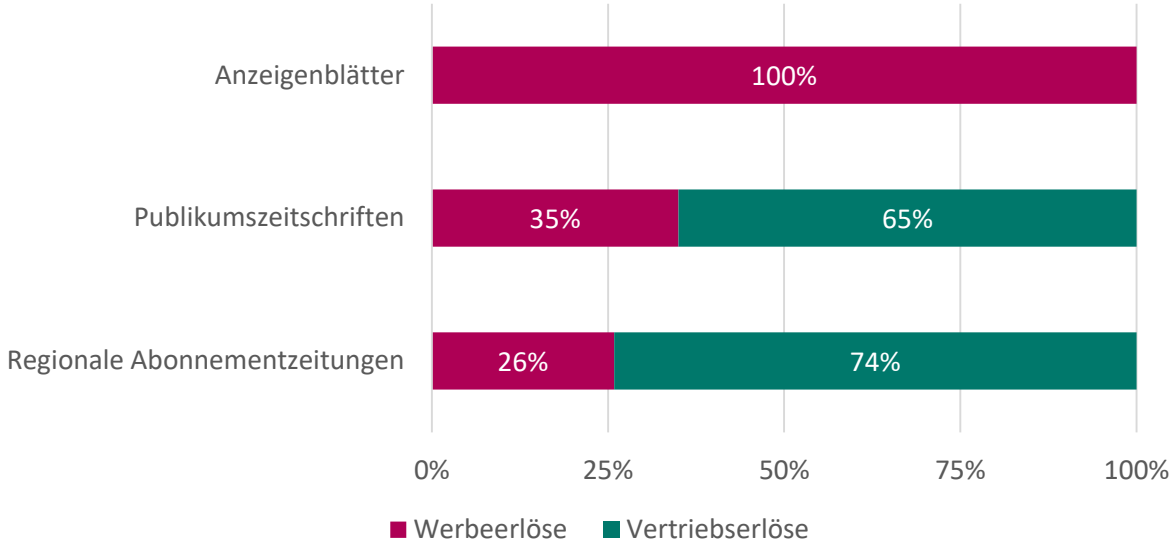


Quelle: DIW Econ auf Basis von Röper (2012)

Umsatzstruktur

Abbildung 5-2 präsentiert eine Übersicht der Umsatzstruktur der verschiedenen Print-Presseerzeugnisse. Dabei zeigt sich, dass Vertriebserlöse bei regionalen Abo-Zeitungen und Zeitschriften einen größeren Anteil am Umsatz ausmachen als Werbeerlöse. Bei regionalen Abo-Zeitungen beläuft sich der Umsatzanteil der Vertriebserlöse auf 74 % und bei Zeitschriften auf 65 %. Da Anzeigenblätter gratis verteilt werden, beruht der Umsatz ausschließlich auf Werbeeinnahmen.

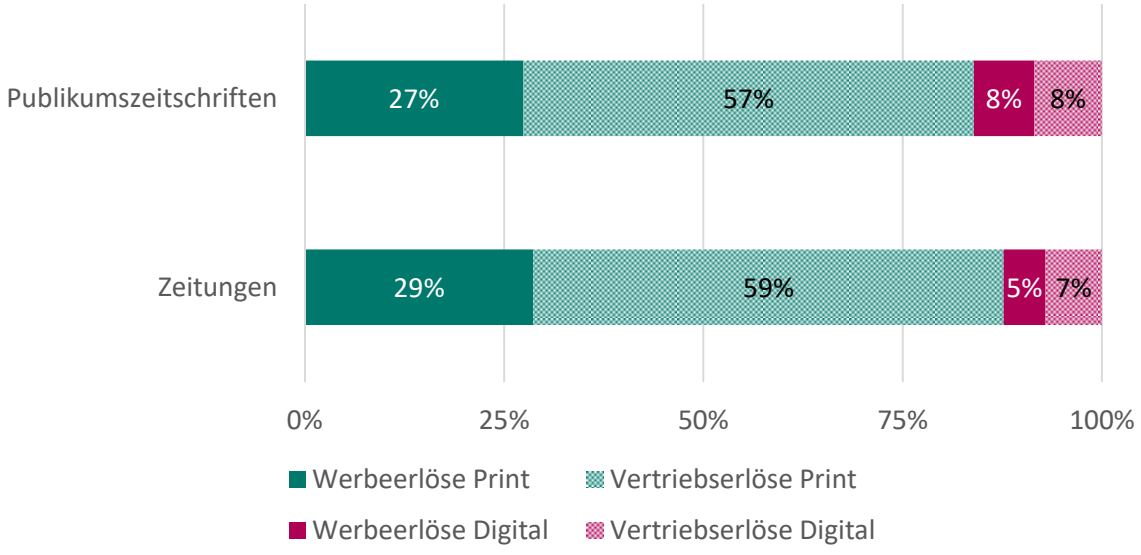
Abbildung 5-2:
Umsatzstruktur der regionalen Abonnementzeitungen, Publikumszeitschriften & Anzeigenblätter



Quelle: DIW Econ auf Basis von Bradband & Jakob (2021), BDZV (2021d) & PwC (2021)

Abbildung 5-3 unterscheidet zusätzlich zwischen Print- und Digitalerlösen. Sowohl bei Zeitungen als auch bei Zeitschriften sind die Erlöse aus dem Print-Geschäft wesentlich größer als die digitalen Erlöse. Bei Zeitungen machen Print-Erlöse aus dem Vertrieb und der Werbung insgesamt 88 % des Gesamtumsatzes aus.

Abbildung 5-3:
Umsatzstruktur Print & Digital

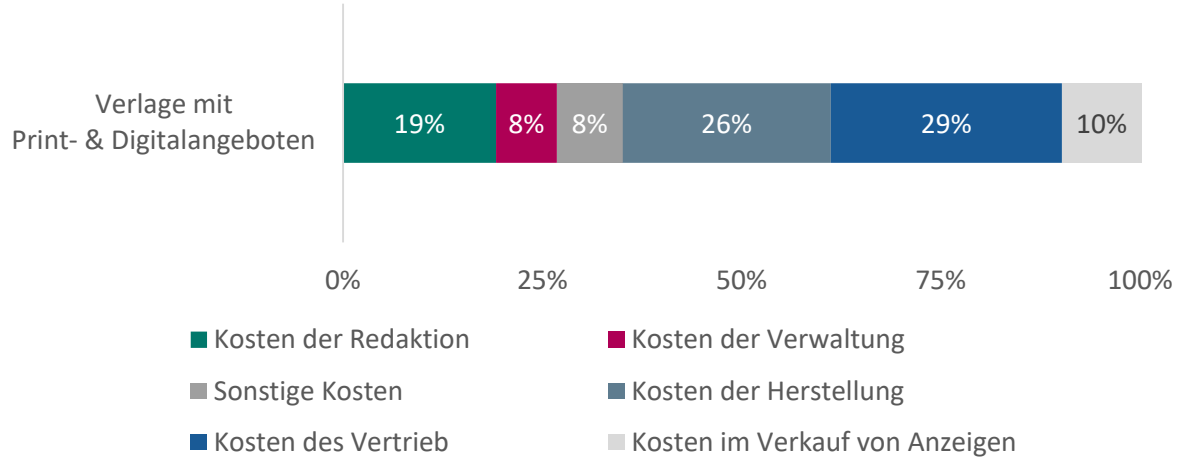


Quelle: DIW Econ auf Basis von PwC (2021)

Kostenstruktur

Abbildung 5-4 zeigt eine Übersicht der Kostenstruktur für Printverlage basierend auf den Daten der Online-Umfrage. Zunächst fällt auf, dass die Vertriebskosten mit 29 % den größten Anteil an den Gesamtkosten der Printverlage haben. Grundsätzlich zeigt sich zudem, dass sogenannte **Fixkosten**, d.h. Kosten, die unabhängig von der tatsächlich verkauften Auflage anfallen, einen hohen Anteil der Gesamtkosten ausmachen. Zu den Fixkosten zählen insbesondere Personalkosten der Redaktion und Herstellungskosten (z.B. Druckmaschinen) sowie die Unterhaltskosten des Vertriebsnetzes. Die variablen Kosten für ein zusätzliches Exemplar sind hingegen relativ gering und beschränken sich auf die zusätzlichen Kosten der Herstellung (vor allem Kosten für das Papier) und die Zustellungskosten.

Abbildung 5-4:
Kostenstrukturen von Verlagen mit Print- & Digitalangeboten



Quelle: DIW Econ, Umfrage.

5.1.2 Digitalpublisher

Digitalpublisher stehen vor der Herausforderung, dass die Zahlungsbereitschaft für digitale Presseprodukte trotz steigender Nutzung des Internets weiterhin gering ist. Im Digital News Report des Reuters Institute gaben lediglich zehn Prozent der Befragten in Deutschland an, im Jahr 2020 für Online-Nachrichten Geld bezahlt zu haben (Hölig, Hasebrink, & Behre, 2021).

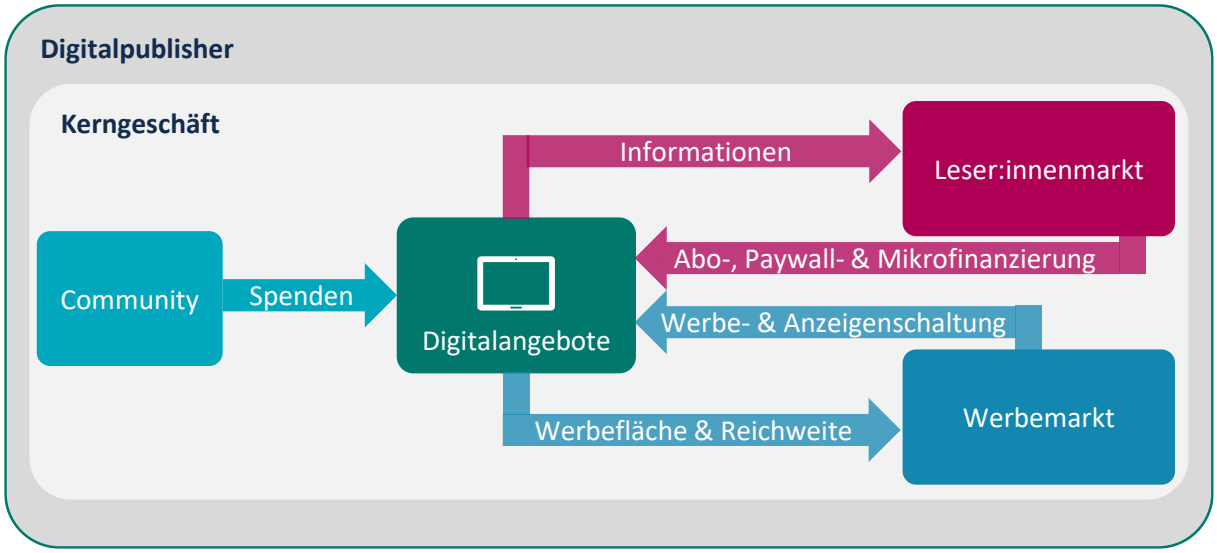
Digitalpublisher haben verschiedene Finanzierungsmodelle entwickelt, um Erlöse für ihre digitalen Angebote zu erzielen (siehe Abbildung 5-5). Ein weiterverbreitetes Finanzierungsmodell sind Abonnements und Bezahlschranken, bei denen die Nutzer:innen ähnlich wie im Print-Bereich für Inhalte zahlen. Häufig wird dabei mit Mischmodellen gearbeitet, bei denen einige Inhalte kostenlos zur

Verfügung stehen, andere wiederum nur gegen Bezahlung zugänglich sind (Medina-Laverón, Sánchez-Tabernero, & Breiner, 2021, S. 7; EFJ, 2019).

Durch die zusätzliche Konkurrenz großer Internetunternehmen, die Verbreitung von Ad-Blockern sowie die zunehmende Zahl alternativer Werbeformen ist das Print-Geschäftsmodell mit der klassischen zweiseitigen Finanzierung über den Leser:innen- und Werbemarkt für Digitalpublisher nur in wenigen Fällen tragbar (Rech & Meyer, 2021, S. 1; Aitamurto, 2015).

Daher setzen digitale Anbieter vermehrt auf alternative Finanzierungsformen. Beim Crowdfunding werden durch die Sammlung privater Einzelspenden einzelne journalistische Projekte oder Neugründungen finanziert. Eine konstante Finanzierung lässt sich über ein solches Modell allerdings meist nicht sicher stellen (Aitamurto, 2015, S. 195). Aus diesem Grund wächst die Zahl von Abo-Finanzierungen. Hierbei unterstützen Nutzer:innen einzelne journalistische Projekte über einen längeren Zeitraum und erhalten als Gegenleistung beispielsweise Zugang zu exklusiven Inhalten. Für diese Form der Finanzierung haben sich in den letzten Jahren neue Plattformen am Markt etabliert. Im englischsprachigen Raum ist beispielsweise die Plattform „Patreon“ weiterverbreitet, in Deutschland die Plattform „Steady“ (crowdfunding.de, 2021). Dabei werden die verschiedenen Finanzierungsquellen häufig miteinander kombiniert, da eine einzige Finanzierungsquelle häufig nicht ausreichend ist (Aitamurto, 2019; EFJ, 2019).

Abbildung 5-5:
Geschäftsmodelle der Digitalpublisher



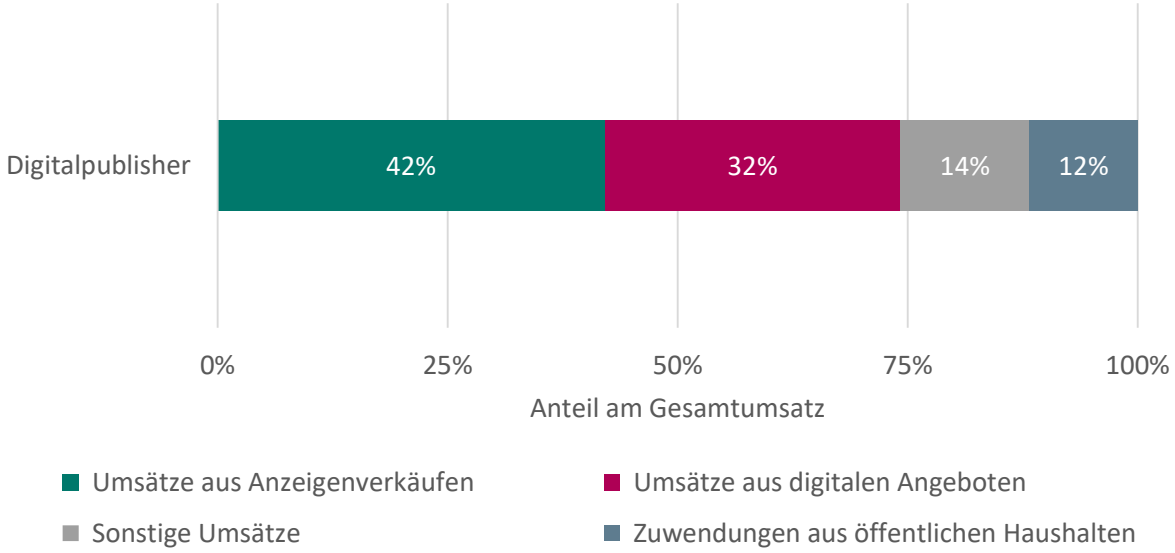
Quelle: DIW Econ

Umsatzstruktur

Aufgrund der rasanten Entwicklungen und unterschiedlichen Geschäftsmodelle im digitalen Bereich gibt es derzeit noch keine umfassenden Erhebungen zur Umsatz- und Kostenstruktur der Digitalpublisher. Im Rahmen der Online-Befragung wurden jedoch erste Daten zu den Strukturen der Digitalpublisher erhoben.

Dabei zeigt sich, dass der Anteil der Werbeerlöse mit 42 % ähnlich hoch ist wie bei den Printverlagen (vgl. Abbildung 5-3 und Abbildung 5-6). Rund ein Drittel der Umsätze wird durch digitale Angebote generiert. Rund 11 % der Umsätze stammen aus Zuwendungen der öffentlichen Haushalte. Sonstige Umsätze machen 14 % des Gesamtumsatzes aus.

Abbildung 5-6:
Umsatzstruktur der Digitalpublisher

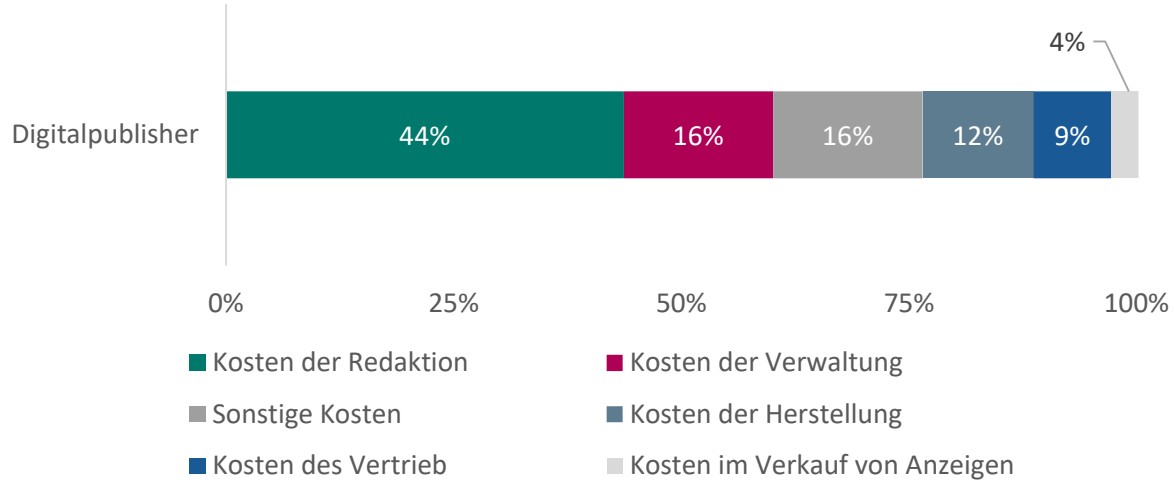


Quelle: DIW Econ, Umfrage.

Kostenstruktur

Zudem bietet die Online-Umfrage einen Einblick in die Kostenstruktur der digitalen Anbieter:innen. Abbildung 5-7 zeigt, dass der Anteil der Redaktionskosten mit knapp 44 % mehr als doppelt so hoch ist wie bei den Printverlagen. Gleichzeitig ist der Anteil für Vertrieb und Herstellung mit insgesamt ca. 21 % deutlich geringer als bei Printverlagen mit 55 %. Dies liegt daran, dass Printverlage deutlich höhere Kosten für physische Produktions- und Distributionsnetzwerke aufbringen müssen als Digitalpublisher.

Abbildung 5-7:
Kostenstruktur der Digitalpublisher



Quelle: DIW Econ, Umfrage.

Box 5-1

Wesentliche Ergebnisse: Übersicht der Geschäftsmodelle

- Presseverlage schließen sich vermehrt zu Verlags- bzw. Medienhäusern zusammen, die neben Zeitungen, Anzeigenblättern und Zeitschriften auch weitere Geschäftsfelder besetzen. Dazu zählen neben digitalen Presseangeboten auch Mobile Dienste, Veranstaltungen und Online-Shops.
- Presseverlage agieren auf einem zweiseitigen Markt: dem Leser:innenmarkt und dem Werbemarkt.
- Im Zuge der zunehmenden Konkurrenz durch neue Online-Werbeformate sind die Werbeeinnahmen der Verlage in den vergangenen Jahren stark gesunken.
- Das Printgeschäft hat weiterhin den weitaus größten Anteil an den Vertriebserlösen und den Werbeeinnahmen der klassischen Presseverlage.
- Die Kostenstruktur der Presseverlage ist von einem hohen Anteil fixer Kosten geprägt.
- Allerdings unterscheiden sich die Kosten- und Umsatzstrukturen der Printverlage und Digitalpublisher teilweise deutlich:
  - Vertriebskosten und Herstellkosten sind bei Printverlagen die größten Kostenpunkte, spielen bei digitalen Anbieter:innen hingegen eine deutlich geringere Rolle. Bei

digitalen Anbieter:innen haben die Kosten der Redaktion den größten Anteil an den Gesamtkosten.

- Digitalpublisher haben verschiedene Finanzierungsmodelle entwickelt, um Erlöse für ihre digitalen Angebote zu erzielen.
  - Beim Crowdfunding werden durch die Sammlung privater Einzelspenden einzelne journalistische Projekte oder Neugründungen finanziert.
  - Verschiedene Abonnement-Modelle und Bezahlschranken werden als stetigere Finanzierungsquellen genutzt.

5.1 Wirtschaftstheoretische Analyse

5.1.1 Hohe Fixkosten und Skaleneffekte

Aufgrund des hohen Anteils der Fixkosten (z.B. Kosten der Redaktion) bei Presseverlagen ist die Herstellung des ersten Exemplars eines Presseerzeugnisses mit hohen Kosten verbunden (Schickler GmbH, 2020, S. 16), während die Vervielfältigung, also das Drucken weiterer Exemplare mit verhältnismäßig geringeren Kosten verbunden ist. In der ökonomischen Theorie folgt aus dem hohen Anteil von Fixkosten, dass Verlage einen starken Anreiz haben, ihre Auflage auszuweiten, um ihre Fixkosten über eine möglichst große Auflage zu streuen und somit die Stückkosten zu senken. Grundsätzlich haben große Verlage aufgrund dieser **Skaleneffekte** einen Vorteil gegenüber kleineren Verlagen, was **Konzentrationstendenzen** am Pressemarkt begünstigt und Markteintrittsbarrieren für junge Verlage schafft (Müdgens & Lobigs, 2016, S. 781; Picard, 2016, S. 148).

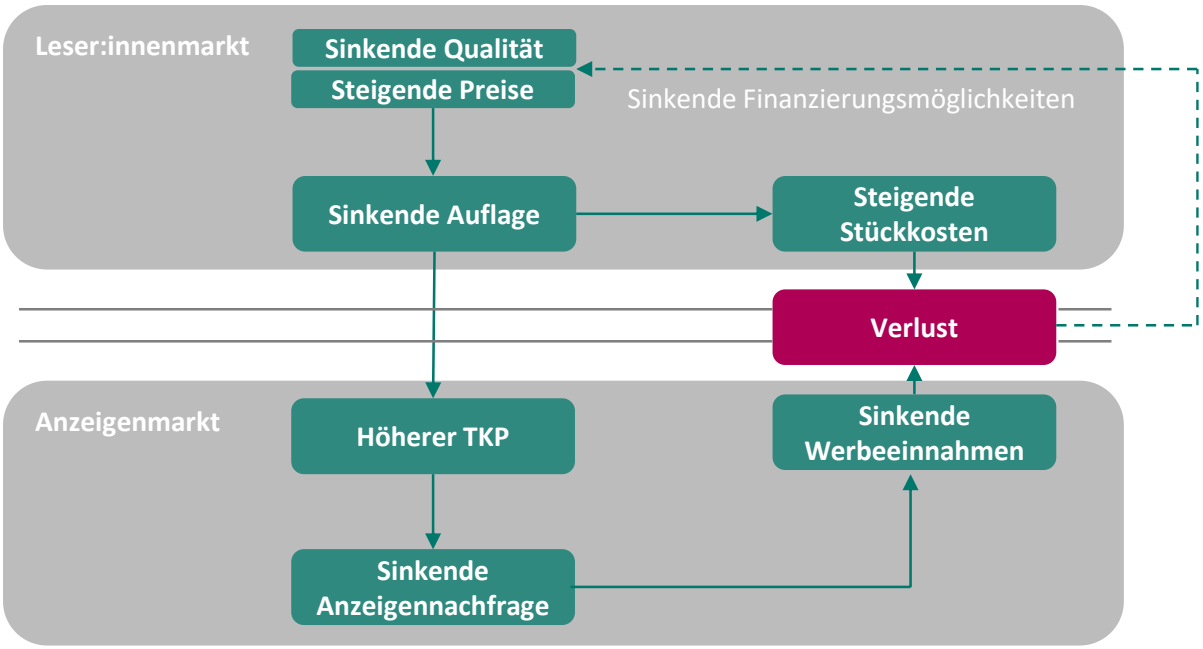
So schließen sich die einst monomedialen Zeitungsverlage vermehrt zu breit aufgestellten Medienunternehmen zusammen. Übernahmen und Zusammenschlüsse ermöglichen den Verlagen, bestimmte Fixkosten in der Redaktion, Verwaltung und Herstellung für mehrere Presseerzeugnisse zu bündeln, um somit die Stückkosten zu senken.

5.1.2 Anzeigen-Auflagen-Spirale

Die Zweiseitigkeit des Markts, auf dem sich Presseprodukte zwischen Leser:innen und Werbetreibenden bewegen, birgt die Gefahr einer **Anzeigen-Auflagen-Spirale**. Wie Abbildung 5-8 veranschaulicht, hat eine Veränderung im Preis bzw. der Qualität eines Produktes auf einem

zweiseitigen Markt nicht nur einen direkten Nachfrageeffekt, sondern auch einen indirekten Effekt auf dem Werbemarkt. Eine Preiserhöhung der Zeitung führt auf dem Leser:innenmarkt zu einer geringeren Nachfrage bzw. verkauften Auflage. Indirekt führt die geringere Auflage zu einer Erhöhung des Tausenderkontaktpreis (TKP), wodurch auch am Anzeigenmarkt ein Rückgang der Nachfrage induziert wird.[8] Durch die sinkende Auflage steigen so nicht nur die Stückkosten, es sinken auch die Werbeeinnahmen, wodurch ein Rückkopplungseffekt am Leser:innenmarkt entsteht: aufgrund sinkender Finanzierungsmöglichkeiten muss entweder der Preis am Leser:innenmarkt erhöht werden oder die Qualität bzw. der Umfang des Produkts reduziert werden. Das Phänomen dieser negativen Spirale kann demnach dazu führen, dass das Informationsangebot am Markt durch einen negativen Schock besonders stark reduziert wird (Dewenter & Haucap, 2009, S. 37-39).

Abbildung 5-8:
Schematische Darstellung der Anzeigen-Auflagen-Spirale



Quelle: DIW Econ auf Basis von Dewenter & Haucap (2009, S. 5)

Dadurch dass Werbetreibende tendenziell den größten Werbemarkt bevorzugen, ergibt sich aus der Anzeigen-Auflagen-Spirale zudem eine Markteintrittsbarriere und **Konzentrationstendenzen auf dem Pressemarkt** werden begünstigt (Kiefer & Steiniger, 2013, S. 307-309).

[8] Der Tausender-Kontakt-Preis gibt an, zu welchem Preis 1.000 Brutto-Kontakte gekauft werden können (ARD-Werbung Sales & Services GmbH, 2018)

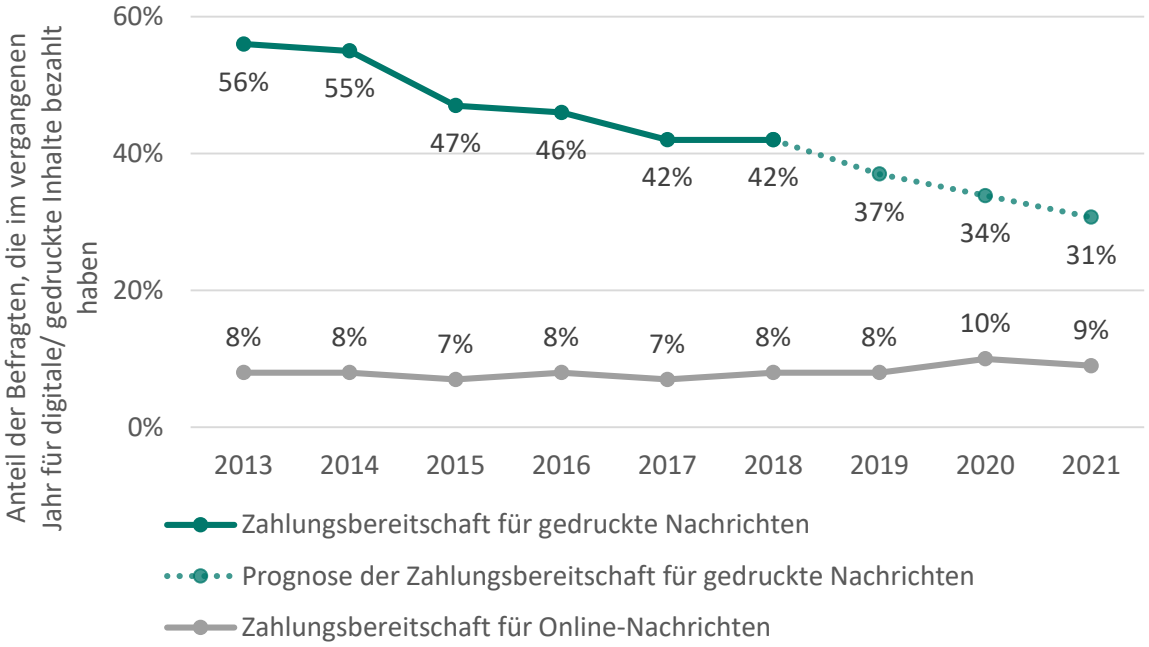
5.1.3 Trittbrettfahrerproblematik und fehlende Zahlungsbereitschaft für digitale Angebote

In der ökonomischen Theorie werden mediale Inhalte häufig zur Kategorie der öffentlichen Güter gezählt. Öffentliche Güter sind erstens durch ihre Nicht-Rivalität im Konsum charakterisiert, d.h. dass beliebig viele Menschen das Gut gleichzeitig nutzen können, ohne dass einem einzelnen Nutzer ein Nachteil entsteht. Zweitens sind öffentliche Güter durch die Nicht-Ausschließbarkeit im Konsum gekennzeichnet. Dies bedeutet, dass Menschen nur schwer vom Konsum auszuschließen sind. Klassische Beispiele für öffentlicher Güter sind Atemluft oder die Straßenbeleuchtung.

Presseinhalte teilen die Eigenschaften öffentlicher Güter, da Menschen nur schwer von Informationen auszuschließen sind und generell auch keine Rivalität um Informationen besteht (Beck H. , 2011, S. 10-12) (Dewenter & Rösch, 2015). Grundsätzlich besteht zwar sowohl bei Printerzeugnissen als auch bei digitalen Angeboten die Möglichkeit, einzelne Nutzer:innen vom Konsum auszuschließen: durch den Verkauf einer limitierten Anzahl von Printexemplaren oder über die Implementierung von Bezahlschranken im digitalen Raum. Die Durchsetzung von Bezahlschranken bei digitalen Medienangeboten ist jedoch mit einem **Trittbrettfahrer-Problem** konfrontiert, welches dadurch entsteht, dass ein Teil der Nutzer:innen auf Inhalte zugreift, ohne dafür zu bezahlen (Kiefer & Steiniger, 2013) (Lobigs, 2018, S. 309) (Sjurts, 2005, S. 123). Das Trittbrettfahrer-Problem wird durch einige Entwicklungen auf dem Onlinemarkt verstärkt. Aufgrund des großen Angebots und den vielfältigen Substitutionsmöglichkeiten der Nutzer:innen entsteht insbesondere im digitalen Raum ein massiver Preiskampf zwischen den konkurrierenden Anbieter:innen. Da die variablen Kosten für Online-Angebote meist gering sind, werden Online-Angebote oftmals kostenlos zur Verfügung gestellt, um die Zahl der Kunden und die Reichweite zu maximieren. Die Quersubventionierung durch andere Geschäftsbereiche und Einnahmen auf dem Werbemarkt fördert den Preiskampf zusätzlich (Lobigs, 2018, S. 309).

Auf der Nachfrageseite schlägt sich dieser Preiskampf in einer **fehlenden Zahlungsbereitschaft** der Kund:inenn nieder, da durch das breite Angebot an kostenlosen Inhalten bei den Nutzer:innen die Erwartung entsteht, dass Informationen im Internet gratis zur Verfügung stehen sollten (**Gratis-Mentalität**). Dieses Problem wird dadurch verschärft, dass einmal veröffentlichte Inhalte schwer zu schützen sind, da konkurrierende Anbieter:innen bereits veröffentlichte Inhalte kostengünstig überarbeiten und kostenlos re-publizieren können (Bouhs, 2014).

Abbildung 5-9:
Entwicklung der Zahlungsbereitschaft für gedruckte und digitale Nachrichten



Anmerkung: Fragen in der Befragung lauteten: a.) Haben Sie in der vergangenen Woche eine gedruckte Tageszeitung gekauft (bezahlt)? (Dies könnte zum Beispiel ein laufendes Abonnement oder eine Einmalzahlung für eine gedruckte Ausgabe sein). b.) Haben Sie im vergangenen Jahr für ONLINE-Nachrichten bezahlt oder haben Sie einen gebührenpflichtigen ONLINE-Nachrichtendienst genutzt? (Dies könnte zum Beispiel ein digitales Abonnement, ein Abonnement für digitale/gedruckte Nachrichten oder eine Einmalzahlung für einen Artikel, eine App oder E-Ausgabe sein). Die Befragung zur Zahlungsbereitschaft gedruckter Inhalte wurde 2018 eingestellt. Werte ab 2019 basieren auf einer linearen Prognose.

Quelle: DIW Econ auf Basis von Hölig, Hasebrink, & Behre (2021; 2018)

Eine regelmäßige Befragung im Rahmen des Reuters Digital News Report zeigt, dass die Zahl derer, die regelmäßig eine gedruckte Wochenzeitung kaufen seit Jahren sinkt (siehe Abbildung 5-9). Trotz steigender Internetnutzung stagniert gleichzeitig die Zahl derer, die für Online-Inhalte bezahlen. 2021 gaben lediglich 9 % der befragten Menschen in Deutschland an, im letzten Jahr für Online-Nachrichten bezahlt zu haben (Hölig, Hasebrink, & Behre, 2021). Zahlreiche weitere Studien zeigen zudem, dass unter Nutzer:innen generell große Skepsis besteht, für digitale Nachrichten zu bezahlen (O'Brien, Wellbrock, & Buschow, 2020, S. 48). Die fehlende Zahlungsbereitschaft für digitale Angebote sorgt dafür, dass die sinkenden Einnahmen aus dem Print-Geschäft nur schwer mit Einnahmen aus digitalen Angeboten aufzufangen sind.

Hinzu kommt, dass Expert:innen eine erhebliche Finanzierungslücke im digitalen Journalismus ausgemacht haben. Privatinvestor:innen und Banken stellen aufgrund geringer Renditeerwartungen kaum Mittel für Neugründungen im digitalen Journalismus zur Verfügung. Etablierte Verlage

investieren schwerpunktmäßig vor allem in digitale Geschäftsfelder abseits des Journalismus. (Buschow & Wellbrock, 2020). Es ist daher fraglich, ob die aktuellen Investitionen und Innovationen ausreichen, um das Transformationstempo der Branche den rasanten Veränderungen im Marktumfeld anzupassen (Buschow, 2022, S. 105).

Box 5-2
Wesentliche Ergebnisse: Wirtschaftstheoretische Analyse

- Die wirtschaftstheoretische Analyse kommt zu dem Schluss, dass die **hohen Fixkosten** und Wechselwirkungen zwischen den Vertriebs- und Werbeerlösen **(Anzeigen-Auflagen-Spirale**) zu **Konzentrationstendenzen** am Pressemarkt führen.
- Presseprodukte haben zudem den Charakter eines öffentlichen Guts, da ihr Konsum nicht-rival und nicht-ausschließbar ist.
- Insbesondere digitale Anbieter sind aufgrund der Nicht-Ausschließbarkeit mit einem **Trittbrettfahrer-Problem** konfrontiert. Die Zahlungsbereitschaft für digitale Angebote ist gering, da Nutzer:innen daran gewöhnt sind, dass Onlineangebote kostenlos zur Verfügung stehen.

6. Fazit der Bestandsaufnahme

Als Abschluss der Bestandsaufnahme soll hier ein kurzes Zwischenfazit zur aktuellen Situation der Lokalpresse und der Frage, inwiefern sich aus den aktuellen Entwicklungen der Lokalpresse ein staatlicher Förderbedarf ableiten lässt, gezogen werden.

Die empirische Bestandsaufnahme kommt zu dem Schluss, dass sich die wirtschaftliche Situation der Lokalpresse zunehmend verschlechtert. Die Print-Auflagen und insbesondere die Werbeerlöse sinken und steigende Digitalerlöse können die sinkenden Erlöse im Print-Bereich nicht ausgleichen. Gleichzeitig steigen die Kosten in der Zustellung und der Herstellung.

Die wirtschaftstheoretische Analyse der Geschäftsmodelle hat zudem gezeigt, dass Nachfragerückgänge auf dem Leser:innenmarkt über die Anzeigen-Auflagen-Spirale zu einer sich gegenseitig verstärkenden Abwärtsspirale der Vertriebs- und Werbeerlöse führen können, wodurch Verlage sich gezwungen sehen, redaktionelle Kosten einzusparen, was wiederum die Nachrichtenvielfalt und Nachrichtenqualität beeinträchtigt. Der hohe Fixkostenanteil bei Presseverlagen verstärkt diese Dynamik zusätzlich. Zudem sind sowohl etablierte Presseverlage als auch digitale Start-Ups der Lokalpresse mit dem Problem der mangelhaften Zahlungsbereitschaft für digitalen Angebote konfrontiert.

Um diesen wirtschaftlichen Herausforderungen zu begegnen, kommt es zunehmend zu Übernahmen und Zusammenschlüssen von Presseverlagen. Diese Konzentrationstendenzen liefern indirekte Hinweise für eine Verschlechterung des Informationsangebots und der Meinungsvielfalt. Die Zahl der Verlage, Publizistischen Einheiten und der Titel ist rückläufig. Gleichzeitig hat die Zahl der Beschäftigten in den Lokal- und Regionalredaktionen abgenommen. Die empirische Literatur liefert zudem eindeutige Hinweise, dass diese indirekten, wirtschaftlichen Indikatoren sich tatsächlich negativ auf Informationsangebot und Meinungsvielfalt auswirken (gemessen an direkteren Indikatoren wie z.B. steigende Mehrfachverwertung von Artikeln, weniger Quellenangaben und analytische Tiefe, Zunahme der Zitation von PR-Materialien).

Die Entwicklung des Informationsangebots wird auch von den Verlagen kritisch eingeschätzt. Im Rahmen der Online-Umfrage haben 63 % der Verlage in den letzten Jahren eine abnehmende Breite des Informationsangebots der Lokalpresse beobachtet, während sogar 80 % der Verlage erwarten, dass sich die Breite des Informationsangebots zukünftig verschlechtern wird. Zudem erwarten 49 % der Abo-Zeitungen und 56 % der Anzeigenblätter einen Rückgang der eigenen lokalen und regionalen Inhalte in den nächsten 5 Jahren.

Auch die flächendeckende Bereitstellung von periodischen Presseerzeugnissen ist durch Einstellungen von Anzeigenblättern und Verkleinerungen der Zustellgebiete für Abo-Zeitungen bedroht. So erwarten 49 % der Abo-Zeitungen und 64 % der Anzeigenblätter eine Verkleinerung des Verbreitungsgebiets in den nächsten 5 Jahren.

Neben diesen angebotsseitigen Entwicklungen weisen Studien zunehmend auch auf eine Verschlechterung der Nachrichtenkompetenz auf der Nachfrageseite hin. Durch das steigende Angebot von unterschiedlichen Informationsquellen im Internet wird es für die Leser:innen zunehmend schwieriger, zuverlässige und relevante Nachrichten von Falsch-Nachrichten oder Werbung zu unterscheiden.

Die empirische Bestandsaufnahme und wirtschaftstheoretische Analyse der Geschäftsmodelle der Presseverlage kommen somit zu dem Schluss, dass sich die zunehmend bedrohliche wirtschaftliche Situation der Presseverlage negativ auf das Informationsangebot, die Meinungsvielfalt sowie die Nachrichtenkompetenz auswirkt. Es besteht also Grund zur Sorge, dass die Lokalpresse ihren Kernfunktionen in einer demokratischen Gesellschaft - der Informationsfunktion, Meinungsbildungsfunktion und Kontroll- und Kritikfunktion - nicht mehr ausreichend nachkommen kann.

An diese Diagnose schließt sich die Frage an, inwiefern eine staatliche Presseförderung die Presseverlage effektiv unterstützen kann, um das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt der lokalen Presse zu erhalten bzw. zu erweitern. Die Online-Umfrage zeigt, dass die Presseverlage einer staatlichen Förderung grundsätzlich offen gegenüberstehen, dass ihre Befürwortung einer Förderung jedoch entscheidend von der genauen Ausgestaltung der Förderung abhängt (siehe Kapitel 8.1). Dies liegt unter anderem darin begründet, dass Printverlage andere Förderbedürfnisse haben als digitale Anbieter:innen und dass die Unabhängigkeit der Presse durch eine staatliche Förderung nicht gefährdet werden darf.

Im nächsten Kapitel erfolgt zunächst eine vergleichende und ökonomische Analyse bestehender Förderprogramme im europäischen Ausland. Anschließend werden Schlussfolgerungen für eine potentielle Presseförderung in Deutschland abgeleitet.

7. Vergleichende Analyse der Presseförderungen in der EU

In ganz Europa lassen sich Konzentrationstendenzen, sinkende Printauflagen und Rückgänge in der Zahl der Verlagshäuser und Zeitungstitel beobachten (Puppis & Bürdel, 2019a). Gleichzeitig sehen verschiedene Expert:innen durch diese Entwicklungen die thematische Vielfalt der Presselandschaft bedroht (Vonbun-Feldbauer, et al., 2020; Grittmann, 2009). Da eine breite und vielfältige Berichterstattung wichtige gesellschaftliche Funktionen ausübt, gibt es in vielen Ländern staatliche Bemühungen, durch gezielte Fördermaßnahmen die Presse- und Meinungsvielfalt zu stärken (Beck & Dogruel, 2020, S. 7). Dabei kann zwischen direkten und indirekten Förderprogrammen unterschieden werden.

Unter **direkten Maßnahmen** werden finanzielle Zuschüsse verstanden, die unmittelbar an Presseverlage ausgezahlt werden. **Indirekte Maßnahmen** umfassen hingegen Steuererleichterungen, reduzierte Posttarife oder Zuschüsse zu Ausbildungs- bzw. Weiterbildungsmaßnahmen, welche die wirtschaftliche Situation der Presseunternehmen nur mittelbar beeinflussen (Deutscher Bundestag, 2019; Künzler, Puppis, Schweizer, & Studer, 2013) (Murschetz P. , 2021; Beck & Dogruel, 2020; Fernandez Alonso & José, 2006).

7.1 Presseförderung in Deutschland

Angesichts der drastischen Entwicklungen am Pressemarkt intensiviert sich auch in Deutschland die Debatte um eine staatliche Presseförderung. Zuletzt sind Pläne einer direkten Presseförderung auf Bundesebene jedoch aufgrund verfassungs-, haushalts- und beihilferechtlicher Aspekte kurz vor der Umsetzung der Maßnahmen gescheitert. Die Förderung war in Kritik geraten, da vor allem klassische Printangebote unterstützt worden wären und die Förderung somit drohte, digitale Anbieter:innen zu benachteiligen (PwC, 2021, S. 39).

Direkte Förderprogramme auf Bundesebene, die gezielt auf den Erhalt der Pressevielfalt abzielen, existieren in Deutschland zum aktuellen Zeitpunkt nicht. Zwar haben journalistische Unternehmensgründungen die Möglichkeit, Zuschüsse aus allgemeinen Programmen, wie beispielsweise dem Innovationsprogramm für Geschäftsmodelle und Pionierlösungen, zu erhalten. Explizite Fördermaßnahmen zur Stärkung der Presselandschaft erfolgen auf Bundesebene allerdings ausschließlich in indirekter Form (Buschow & Wellbrock, 2020; Eichhorst, Kettenring, & Ody, 2019). Dazu zählen insbesondere folgende indirekte Maßnahmen:

- Der **reduzierte Mehrwertsteuersatz** von 7 % auf gedruckte Presseerzeugnisse (Standardsatz 19%) (Eichhorst, Kettenring, & Ody, 2019). Der reduzierte Satz gilt seit 2019 auch für digitale Presseprodukte wie Webseiten, Apps und Datenbanken (PwC, 2021, S. 38).
- Die **vergünstigten Posttarife** für die Pressezustellung, die mit der Umwandlung der Deutschen Post in eine AG im Jahr 1990 allerdings zum Teil obsolet wurden und seitdem über freie Verhandlungen bestimmt werden (Deutscher Bundestag, 2009, S. 9). Hinzu kommt, dass Postsendungen vor allem bei den Abonnementzeitungen nur eine untergeordnete Rolle spielen (Murschetz P. C., 2021).
- Die **Übergangsausnahmeregelung vom Mindestlohn** bei der Zeitungszustellung, die mittlerweile allerdings ausgelaufen ist (ver.di, 2018; Schickler GmbH, 2020; BMAS, 2022).
- **Kartellrechtliche Ausnahmeregelungen**, die den Verlagen angesichts der wachsenden Herausforderungen im Zuge der Digitalisierung erweiterte Fusions- und Kooperationsmöglichkeiten geben (Monopolkommission, 2018).
- Mit der **Urheberrechtsreform** 2021 wurde das **Leistungsschutzrecht für Presseverleger** mit dem Ziel überarbeitet, die Leistungen der Presse im digitalen Umfeld stärker zu schützen. Durch Lizenzmöglichkeiten gegenüber Onlineplattformen, die mit Textausschnitten arbeiten, sollten faire Rahmenbedingungen geschaffen werden (Deutscher Bundestag, 2021; VG Wort, 2021). Kritische Stimmen argumentieren, dass durch die hohe Abhängigkeit der Verlage von Suchmaschinenaufrufen eine Durchsetzung jedoch schwierig ist (Steinvorth, 2021).

Zu diesen indirekten Fördermaßnahmen auf Bundesebene kommen vereinzelte Förderprogramme auf Landesebene hinzu. Tabelle 7-1 bietet einen Überblick:

Tabelle 7-1
Ausgewählte Landesförderprogramme für lokaljournalistische Projekte

Organisation	Förderung
Baden-Württemberg	
Staatsministerium Baden-Württemberg (2022)	Aktuell existiert noch keine Förderung, allerdings wird nach Lösungen gesucht, die journalistische Qualität im Rahmen zukunftsfähiger Geschäftsmodelle zu erhalten und das Bewusstsein für Qualitätsjournalismus zu stärken.
Berlin-Brandenburg	
Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb) (2020)	Mit dem Ziel die lokale Medienvielfalt in Berlin und Brandenburg zu sichern und einem Defizit in der Informationsversorgung entgegenzuwirken, fördert die mabb journalistisch-redaktionelle Rundfunk- &Telemedienangebote mit überwiegend lokaler Berichtserstattung. 2021 wurden 35 Projekte mit insgesamt 1. Mio. Euro gefördert.
Medieninnovationszentrum Babelsberg[9] (MIZ) (2022)	Um die Medienvielfalt in der Region Berlin-Brandenburg zu stärken, fördert das (MIZ) regelmäßig die Entwicklung von Projekten in den Bereichen Journalismus, TV, Radio und Online-Medien mit bis zu 50.000 Euro pro Projekt.
Nordrhein-Westfalen	
Landesanstalt für Medien NRW (2019)	Gefördert wird die Realisierung innovativer lokaler Medienprodukte, die das lokale Medienangebot in NRW nachhaltig weiterentwickeln mit max. 15.000 Euro pro Projekt.
Bayern	
MediaLab Bayern (2022)	Das MediaLab Bayern finanziert in mehreren Förderlinien, die Entwicklung von innovativen, digitalen Medienprodukten mit bis zu 40.000 Euro pro Projekt.

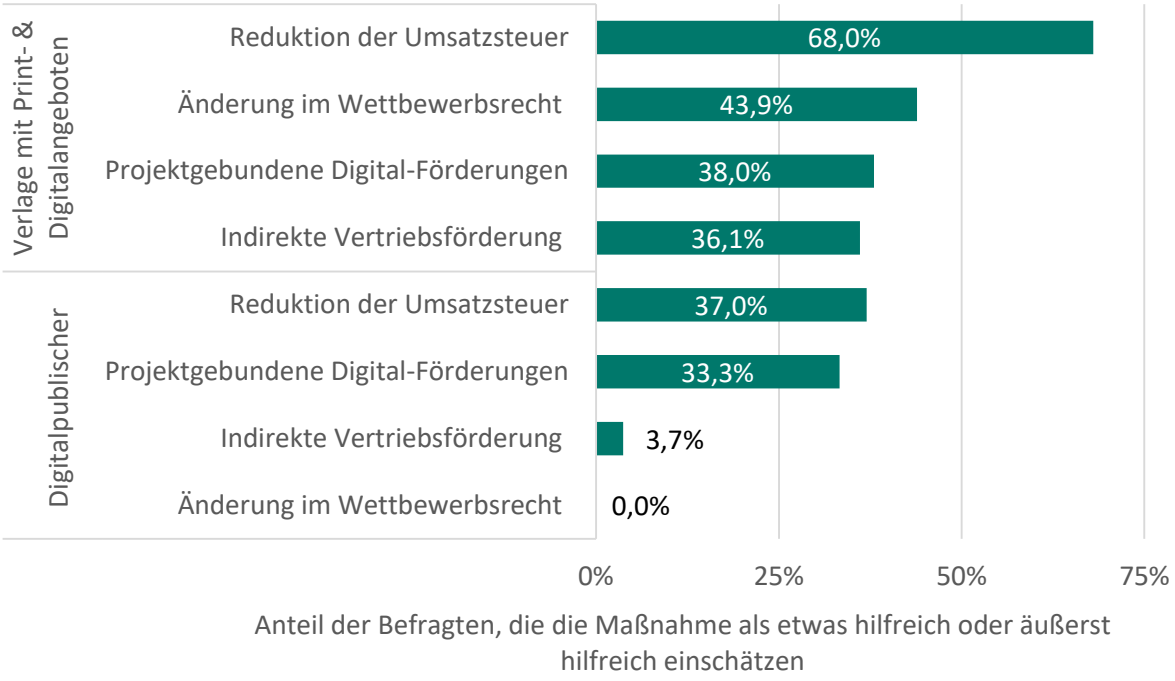
Quelle: Eigene Darstellung

In der Online-Umfrage wurden Presseverlage dazu befragt, inwiefern die bestehenden indirekten Fördermaßnahmen auf Bundesebene eine effektive Hilfe für ihren Verlag darstellen. Dabei zeigt sich, dass die bestehenden Maßnahmen nur bedingt hilfreich sind. Vor allem digitale Anbieter:innen profitieren derzeit kaum von den indirekten Fördermaßnahmen. Während 69 % der Printverlage die reduzierten Mehrwertsteuersätze als hilfreich betrachten, trifft dies lediglich auf 37 % der Digitalpublisher zu. Genauso stellt die Änderung des Wettbewerbsrechts für 43 % der Printverlage eine effektive Hilfe dar, während dies auf keinen der befragten Digitalpublisher zutrifft. Auch die indirekte Vertriebsförderung (wie z.B. gesonderte Tarife der Deutschen Post für Presseprodukte) wird von den

[9] Das MIZ Babelsberg ist eine Einrichtung der Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb)

Printverlagen deutlich positiver eingeschätzt. Einzig die projektgebundene Digitalförderung wird von den Printverlagen und Digitalpublishern ähnlich eingeschätzt und bei ca. einem Drittel der Befragten als hilfreich eingestuft.

Abbildung 7-1:
Bewertung bestehender indirekter Fördermaßnahmen



Anmerkung: Die Frage in der Befragung lautet: Nachstehend finden Sie eine Liste bereits bestehender Fördermaßnahmen. Bitte geben Sie an, inwiefern die jeweiligen Maßnahmen eine effektive Hilfe für Ihren Verlag darstellen. Die Befragten konnten auf einer Skala von (1) äußerst hilfreich bis (5) überhaupt nicht hilfreich, antworten. Der abgebildete prozentuale Anteil bezieht sich auf die Verlage, die die jeweilige Maßnahme als äußerst oder etwas hilfreich betrachten.

Quelle: DIW Econ, Umfrage.

7.2 Presseförderung im europäischen Ausland

Die Presseförderprogramme im europäischen Ausland unterscheiden sich teilweise deutlich vom deutschen Fördersystem. Im europäischen Vergleich fällt zunächst auf, dass beinahe alle Staaten über indirekte Fördermaßnahmen wie reduzierte Mehrwertsteuersätze für Presseprodukte verfügen (Beck K. , 2018, S. 154; Deutscher Bundestag, 2019). Bei den direkten Fördermaßnahmen ist das Bild hingegen gespalten. Während einige Länder aus Sorge vor potentieller Wettbewerbsverzerrung und politischer Einflussnahme von einer direkten Presseförderung absehen, setzen andere auf einen Mix

verschiedener direkter Maßnahmen. Um einen Überblick über die europäische Förderlandschaft zu erhalten, bietet sich folgende Klassifizierung der Maßnahmen an:

- **Generelle Förderung**: Bezieht alle direkten (ungebundenen) finanziellen Zuschüsse mit ein, die an Medienunternehmen gezahlt werden (ECOPLAN, 2010, S. 40).

Neben solchen generellen Maßnahmen finden sich in Teilen Europas auch spezifischere Formen der direkten Bezuschussung:

- **Vertriebsförderung:** Die Subventionierung des Postzeitungsdienstes hat in den letzten Jahren an Bedeutung verloren, nimmt in einigen Ländern durch die teilweise bzw. vollständige Rückerstattung der Versandkosten allerdings immer noch eine Rolle innerhalb der Fördersysteme ein (Künzler, Puppis, Schweizer, & Studer, 2013).
- **Innovationsförderung:** Im Zuge der Digitalisierung wird zunehmend auf die gezielte Bezuschussung von Innovations- und Investitionsprojekten gesetzt, um den Transformationsprozess der Branche zu beschleunigen (ECOPLAN, 2010, S. 40).
- **Sonstige Förderungen:** Umfasst weitere Förderinstrumente wie beispielsweise Zuschüsse für die journalistische Ausbildung oder gezielte Förderungen von Start-Ups.

Auf Basis dieser Klassifizierung bietet Abbildung 7-2 einen Überblick über die bestehenden Fördersysteme in Europa.

Abbildung 7-2:
Übersicht über Fördermaßnahmen im europäischen Ausland

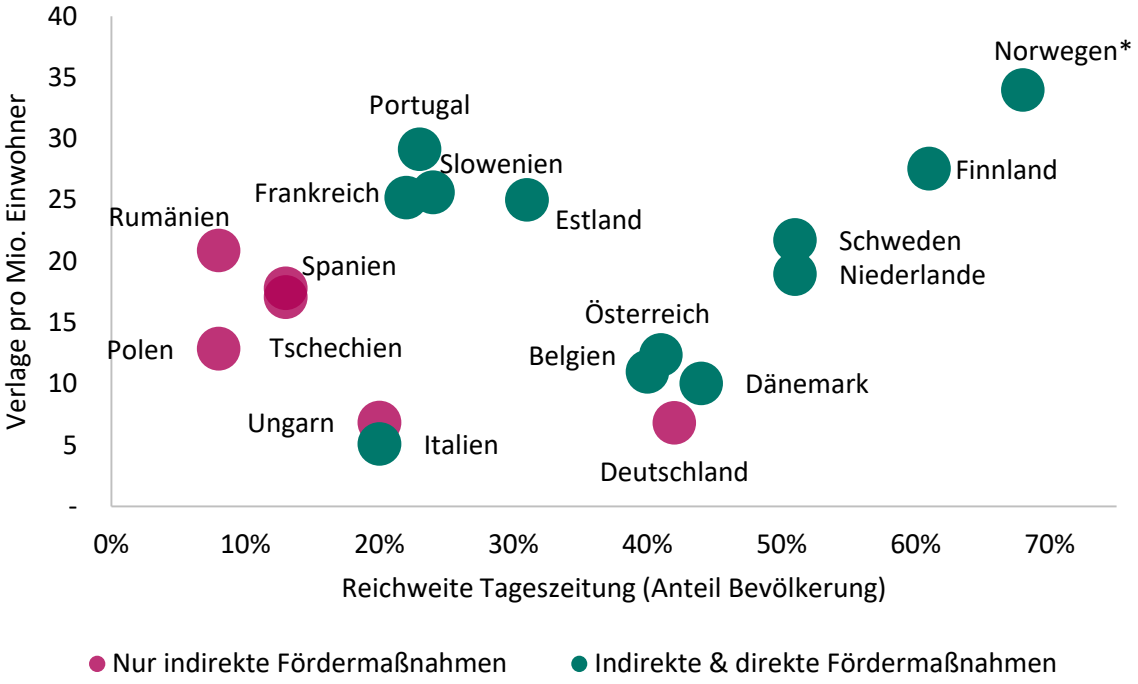
■ Indirekte & Direkte Förderung ■ Indirekte Förderung ■ Keine Förderung oder keine verfügbaren Informationen

Quelle: DIW Econ auf Basis von Deutscher Bundestag (2019), Puppis & Bürdel (2019a; 2019b) und Beck & Dogruel (2020)

Auffällig ist, dass Länder mit direkten Fördermaßnahmen meist ein Maßnahmenmix verwenden und beispielsweise neben generellen Zuschüssen auch gezielt innovative Projekte fördern. Eine Vertriebsförderung wie sie in Deutschland in den letzten Jahren kontrovers diskutiert wurde, wird allerdings selten angewandt (Wellbrock C.-M. , 2021; Deutscher Bundestag, 2019). Dabei bestehen nicht nur in Deutschland Zweifel an der Effektivität der gegenwärtigen Förderprogramme. In Frankreich und Schweden werden die Maßnahmen beispielsweise kritisiert, da die Pressekonzentration trotz Förderung seit Jahren weiter zunimmt (Eichhorst, Kettenring, & Ody, 2019, S. 14; Puppis & Bürdel, 2019a, S. 17).

Betrachtet man neben der Pressekonzentration allerdings weitere Faktoren wie die Reichweite oder die Verlagsdichte, deutet ein Vergleich der verschiedenen Fördersysteme in Europa darauf hin, dass Staaten mit einer direkten Förderung tendenziell über eine stärkere Presselandschaft verfügen als Staaten, die nur auf eine indirekte Förderung setzen (vgl. Abbildung 7-3).

Abbildung 7-3:
Verlagsdichte und Reichweite gedruckter Presseerzeugnisse im europäischen Vergleich



Anmerkung: Die Reichweite basiert auf einer Auswertung des Eurobarometers. Die Frage lautete: „Bitte sagen Sie mir, wie häufig Sie... gedruckte Presseerzeugnisse lesen". Die Prozentzahl ergibt sich aus der Anzahl der Personen, die geantwortet haben „täglich“ oder „fast täglich“. *Da Norwegen nicht Teil der EU ist, bezieht sich der Reichweitewert für Norwegen auf Daten des statistischen Zentralamts Norwegens (Statistics Norway).

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Eurostat (2022), Statistics Norway (2022) & Europäische Union (2021)

Abbildung 7-3 zeigt, dass die Reichweite, also der Anteil der Menschen, die täglich oder fast täglich gedruckte Presseerzeugnisse lesen, in Staaten mit indirekten und direkten Fördermaßnahmen tendenziell größer ist als in Staaten mit lediglich indirekten Maßnahmen. Genauso ist die Verlagsdichte, also die Zahl der Verlage pro Mio. Einwohner:innen in Staaten mit direkten und indirekten Maßnahmen höher.

Grundsätzlich muss bei der Interpretation dieser grafischen Analyse bedacht werden, dass es sich lediglich um einen deskriptiven Vergleich handelt, der keinen kausalen Zusammenhang identifizieren kann. Tiefergehende empirische Evaluationsstudien sind selten, da die Messung von kausalen Effekten von Förderprogrammen auf die Vielfalt und Qualität der Berichterstattung methodisch anspruchsvoll und länderübergreifend schwer zu vergleichen ist (Beck & Dogruel, 2020, S. 7)

Außerdem verdeutlicht der grafische Vergleich, dass es auch zwischen den Ländern mit einer direkten Förderung starke Unterschiede gibt. Diese Unterschiede können einerseits durch die stark

variierenden Förderansätze und andererseits durch sonstige strukturelle Unterschiede zwischen den Staaten bedingt sein.

7.3 Ländervergleich

Direkte Fördermaßnahmen zur Stärkung der Presselandschaft haben insbesondere in den skandinavischen Staaten eine lange Tradition, aber auch in Staaten wie Italien, Liechtenstein und Luxemburg finden direkte Instrumente schon seit Jahrzehnten Anwendung. Die einzelnen Komponenten der verschiedenen Fördersysteme werden im Folgenden erläutert[10].

7.3.1 Skandinavien

Direkte Förderungsmaßnahmen zur Stärkung von Pressunternehmen haben in den skandinavischen Ländern eine lange Tradition. Dabei wurden viele der ehemals auf Print ausgerichteten Maßnahmen in den letzten Jahren reformiert und durch textbasierte Journalismusförderungen für Printangebote und digitale Angebote ersetzt.

Norwegen

Mit dem Ziel, die Medienvielfalt im Land zu stärken, fördert Norwegen seine Presse sowohl durch die Aufhebung der Mehrwertsteuer für Print- und Digitalpublikationen als auch durch verschiedene direkte Fördermaßnahmen (Deutscher Bundestag, 2019). Die seit 2014 bestehende **plattformunabhängige Förderung** basiert vor allem auf Zuschüssen für **Produktionskosten von textbasierten Nachrichtenmedien** (Ohlsson, 2015, S. 28).

Gefördert werden kostenpflichtige Publikationen mit einer Mindestauflage von 1.000 Exemplaren, die mindestens einmal die Woche erscheinen, über eine breite Berichterstattung verfügen und deren Auflage mindestens zur Hälfte im Abonnement vertrieben wird.[11] Die Maßnahmen zielen dabei vor allem auf die Stärkung kleinerer Anbieter:innen ab. Monopolzeitungen in regionalen Medienmärkten erhalten beispielsweise nur dann eine Förderung, wenn ihre wöchentliche Auflage unter 6.000

[10] Zudem existieren in einigen Ländern Europas weitere Förderprogramme, zu denen in der Literatur allerdings kaum Informationen vorliegen, sodass diese im Anhang nur kurz beschrieben werden.

[11] Bei Onlinemedien muss die Hälfte der Umsätze auf dem Lesermarkt aus Abonnements erzielt werden (Puppis & Bürdel, 2019a, S. 10).

Exemplaren liegt. Zeitungen mit der zweitgrößten Auflage in einer Region erhalten hingegen schon ab einer Auflage von 1.000 Exemplaren Zuwendungen.

Hinzu kommen wirtschaftliche Kriterien wie Gewinnschwellen und Auflagen bezüglich des Umsatzanteils von Presseprodukten. Förderfähig sind insgesamt maximal 40 % der Produktionskosten. Die Höhe der Zuschüsse wird anhand eines komplexen Verteilungsschlüssels bestimmt, der Ausgaben, Auflage und die Formen verschiedener Abonnements berücksichtigt (Puppis & Bürdel, 2019b, S. 10).

Zusätzlich besteht eine **plattformunabhängige Innovationsförderung**, bei der lokale Medienprojekte im Fokus stehen. Finanziert werden journalistische Projekte mit aktueller und inhaltlich breiter Berichtserstattung mit maximal 50 % der Projektkosten. Komplettiert wird das Fördersystem durch ein direktes **Förderprogramm für Zeitungen in Minderheitensprachen** (Deutscher Bundestag, 2019).

Schweden

Die staatliche Unterstützung von Presseunternehmen ist in der schwedischen Verfassung verankert und hat die Wahrung der presserechtlichen Meinungsvielfalt zum Ziel (Deutscher Bundestag , 2017). Von einem reduzierten Mehrwertsteuersatz profitieren seit Mitte 2019 sowohl klassische Printangebote (Zeitung, Zeitschriften, Magazine und Bücher) als auch ihre digitalen Pendants (Nordicom, 2022).

Die in den 1960er Jahren eingeführte direkte Presseförderung besteht heute aus verschiedenen Instrumenten: einer Betriebshilfe, einer Distributionshilfe und einer seit 2019 bestehenden Lokal- und Innovationsförderung (Eichhorst, Kettenring, & Ody, 2019; Puppis & Bürdel, 2019b; Ohlsson, 2015). Für die Vergabe der Fördermittel bestehen dabei verschiedene Kriterien:

- **Betriebshilfen** stehen **sowohl Print- als auch Onlineangeboten** zur Verfügung, die mindestens dreimal wöchentlich erscheinen, eine Mindestauflage von 1.500 Exemplaren aufweisen und zu mindestens 70 % im Abonnement verkauft werden. Zusätzlich darf ein Marktanteil von 30 % nicht überschritten werden, womit es sich faktisch um eine Förderung von Zweitzeitungen handelt.[12] Inhaltlich müssen die Angebote Themen von allgemeinem Interesse publizieren und mindestens 55 % der redaktionellen Inhalte selbst produzieren. Der Förderbetrag wird anhand der Auflage bestimmt und beträgt maximal 40 % der

[12] Für Angebote, die lediglich ein bis zweimal wöchentlich erscheinen oder überwiegend Berichterstattung in Minderheitensprachen beinhalten gelten angepasste Kriterien.

jährlichen Betriebskosten oder 40 Mio. SEK (Deutscher Bundestag, 2019; Puppis & Bürdel, 2019b).

- Die **Distributionshilfe** kann nur von Printangeboten beantragt werden. Die Förderung steht allen Abonnementzeitungen offen, die von einer Vertriebsorganisation verteilt werden, an der mindestens zwei Verlage beteiligt sind. Die Höhe der Zuschüsse wird in Relation zur Auflage berechnet und nimmt mit steigernder Auflage ab (Eichhorst, Kettenring, & Ody, 2019; Künzler, Puppis, Schweizer, & Studer, 2013).
- **Medienförderung für Lokaljournalismus und journalistische Innovationen**:
  - Im Rahmen der **flächendeckenden Versorgung** werden Angebote in Gebieten, die in jährlich durchzuführenden Studien als journalistisch unterversorgt erachtet werden, gefördert. Zusammen mit der Betriebshilfe können die Zuschüsse maximal 40 % der Betriebskosten abdecken (Puppis & Bürdel, 2019b, S. 16).
  - Die **Innovationszuschüsse** sollen Entwicklungen und Innovationen im Bereich der digitalen Publikation, Verbreitung und Geschäftsmodelle unterstützen. Unterstützt werden können Projekte für maximal drei Jahre und es werden maximal 40 % der Projektkosten (in Ausnahmefällen bis zu 75 %) übernommen (Puppis & Bürdel, 2019b, S. 16).

  Im Rahmen der Medienförderung können Medienangebote gefördert werden, die mindestens 45-mal im Jahr erscheinen und mindestens 1.500 regelmäßiger Nutzer:innen haben.[13] Je nach Medienart müssen zudem pro Jahr mindestens 1.000 Spaltenmeter (Print), 2.25 Millionen Zeichen (Online) oder 2.700 Minuten Programm (Audio und Video) produziert werden. Zudem muss mindestens die Hälfte des Gesamtinhaltes redaktionellen Ansprüchen genügen und zu mindestens 20 % aus Eigenproduktion stammen. Außerdem müssen sich die Anbieter:innen allgemeinen Pressestandards verpflichten (Puppis & Bürdel, 2019b, S. 9).

Dänemark

Von der indirekten Förderung durch die Mehrwertsteuerbefreiung profitieren in Dänemark seit 2019 sowohl gedruckte als auch digitale Zeitungen (Nordicom, 2022). Das direkte Fördersystem wurde

[13] Neugründungen müssen keine Mindestnutzeranzahl erfüllen.

bereits 2013 auf eine **plattformneutrale Medienförderung** umgestellt und erfasst seitdem auch Digitalangebote. Das Fördersystem basiert auf drei Säulen (Puppis & Bürdel, 2019b, S. 9):

- Die **Produktionsunterstützung** bildet den Kern des Förderprogramms. Förderfähig sind Medien, die mindestens zehnmal pro Jahr erscheinen und mindestens drei Vollzeitjournalist:innen beschäftigen. Inhaltlich muss der Schwerpunkt der Berichterstattung auf Themen von allgemeinem Interesse liegen, mindestens zur Hälfte redaktionellen Standards genügen und zu mindestens einem Sechstel selbst produziert werden.

  Es werden maximal 35 % der Redaktionskosten übernommen bzw. maximal 17.5 Mio. DKK ausgezahlt.

- Die **zusätzliche Produktionsunterstützung** ist auf kleine Zeitungsanbieter mit einer Auflage von maximal 40.000 Exemplaren und reinen Onlineanbieter:innen zugeschnitten, die nicht mit weiteren Rundfunk- oder Presseangeboten verbunden sind. Um eine Förderung zu erhalten, müssen die Angebote zu mindestens 75 % aus redaktionellen Inhalten bestehen, wovon die Hälfte selbst produziert werden muss. Die Förderhöhe kann bei Printmedien bis zu 100 % der Redaktionskosten betragen. Bei Onlineanbieter:innen ist die Förderung auf maximal 50 % der Redaktionskosten begrenzt (Beck & Dogruel, 2020, S. 42; Puppis & Bürdel, 2019b, S. 9).

- Des Weiteren besteht ein **Innovationsfond**, mit dessen Mitteln die Gründung neuer und die digitale Transformation bestehender Medien unterstützt wird. Einzelne Projekte werden dabei für maximal drei Jahre gefördert. Zusätzlich gibt es **eine Sanierungsunterstützung** für Print- und Onlinemedien, die sich in einer wirtschaftlichen Schieflage befinden (Puppis & Bürdel, 2019b, S. 9).

Während die Fördersysteme in Schweden und Norwegen insbesondere auf die Stärkung kleinerer Anbieter fokussiert sind, ist das dänische System deutlich allgemeiner konzipiert, was dazu führte, dass auch die großen überregionalen Zeitungen zu den Subventionsempfängern zählen (Eichhorst, Kettenring, & Ody, 2019). Generell wird das System innerhalb der dänischen Politik positiv bewertet, auch wenn bisher keine tiefergehenden Evaluationsstudien durchgeführt wurden. Angesichts der Krise des Lokaljournalismus, die auch in Dänemark sichtbar ist, wird aktuell allerdings zusätzlich eine explizite Produktionsunterstützung für lokale Wochenzeitungen (Print und Online) diskutiert (Puppis & Bürdel, 2019b, S. 9).

Finnland

In Finnland gilt für gedruckte und, seit Sommer 2019, auch für elektronische Presseerzeugnisse ein reduzierter Mehrwertsteuersatz (Puppis & Bürdel, 2019b, S. 9). Im Bereich der direkten Presseförderung verfügte Finnland lange über ein System, das mit denen in anderen skandinavischen Ländern vergleichbar war. Mitte der 2000er Jahre wurde dieses Fördersystem aufgrund politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Drucks jedoch kontinuierlich verkleinert. Seit 2008 existieren noch drei begrenzte Formen der direkten Presseförderung (Ohlsson, 2015):

- Die **generelle Bezuschussung von Print- und Onlinepublikationen in Minderheitssprachen**. Hierbei handelt es sich um eine Förderung, für die jährlich rund 500.000 Euro zur Verfügung stehen und die auf Antrag gewährt wird. Publikationen können Zuschüsse für die Redaktion, den Druck, das Marketing, die Distribution und die Erstellung von Onlinepublikation erhalten, wobei der Förderbetrag höchsten 40 % der Kosten ausmachen darf. Voraussetzung ist, dass es sich um kostenpflichtige Publikationen handelt, die sich schwerpunktmäßig auf die aktuelle Berichterstattung fokussieren.
- Zudem werden vom Arts Promotion Centre Finland **Print- und Onlinepublikationen im Kulturbereich** unterstützt, die einen Beitrag zur gesellschaftlichen Debatte über Kultur, Wissenschaft und Kunst leisten. Die Förderung umfasst Produktions- und Distributionszuschüsse.
- Außerdem stehen plattformunabhängige **Fördergelder für Innovationsprojekte** zur Verfügung (Deutscher Bundestag, 2019, S. 7).

Aktuell gibt es erneut Pläne, eine **plattformunabhängige Presseförderung** zu etablieren (Reuters Institute, 2021, S. 76). Neben einer **generellen Förderung** wird dabei auch über eine **Distributionsförderung** nachgedacht (Puppis & Bürdel, 2019b, S. 9; News Media Europe, 2022).

7.3.2 Zentral- & Südeuropa

Während die skandinavischen Länder mit der Entwicklung hin zu einer plattformunabhängigen Förderung ähnliche Fördersysteme verfolgen, werden im Rest Europas sehr unterschiedliche Ansätze zur Förderung der Presse verfolgt. Eine Ausnahme bildet Luxemburg, das ebenfalls auf eine plattformunabhängige Förderung setzt.

Luxemburg

In Luxemburg besteht seit den 70er-Jahren ein ausgeprägtes System der Presseförderung, das die Vielfalt der luxemburgischen Presse erhalten und fördern soll, da diese aufgrund der beschränkten Größe des Landes generell gefährdet ist (Puppis & Pedrazzi, 2020). Neben reduzierten Mehrwertsteuersätzen verfügte das Land lange Zeit über vielfältige direkte Fördermaßnahmen für gedruckte und elektronische Presseerzeugnisse, die 2020 in einem Gesetzesentwurf durch eine plattformunabhängige Medienförderung ersetzt wurden. Seitdem orientiert sich die Förderung nicht mehr an der Zahl gedruckter Seiten, sondern an der Zahl unbefristet beschäftigter Journalist:innen (Zenthöfer, 2014; Schneider, 2021). Diese neue Medienförderung setzt sich aus drei Instrumenten zusammen (Puppis & Pedrazzi, 2020):

- Eine **Produktionsförderung** für bestehende Print- und Onlinepublikationen, die sich aus einer Unterstützung für die redaktionelle Tätigkeit (jährlich 30.000 Euro pro angestellte Journalist:in) und einer Innovationsförderung (maximal 200.000 Euro pro Jahr) zusammensetzt. Die maximale Förderhöhe ist sowohl absolut also auch relativ begrenzt. Vorrausetzung für Online-Medien ist, dass sie im Schnitt zwei von Autorenrechten geschützte Artikel an sechs Tagen der Woche publizieren, Tageszeitungen müssen mindestens an vier Tagen in 50 Wochen pro Jahr erscheinen.
- Die **Vielfaltsförderung** besteht aus einer Projektunterstützung für Start-Ups, die textbasierte Nachrichtenmedien veröffentlichen. Zusätzlich muss die Publikation allerdings unabhängig von bestehenden Verlagsgruppen sein und eine Auflage von mindestens 200.000 Euro pro Jahr erreichen. Die Fördersumme beträgt 100.000 Euro jährlich für zwei Jahre.
- Die **Förderung der Medien- und Staatsbürgerkompetenz** adressiert nicht-kommerzielle Community-Medien, in denen redaktionellen Inhalte zum Teil durch Freiwillige erstellt werden. Voraussetzung für eine Förderung ist die Unabhängigkeit von Verlagsgruppen, die Finanzierung aus unterschiedlichen Quellen sowie eine Redaktion mit zwei unbefristet angestellten Vollzeitjournalist:innen und einer Chefredakteur:in.

Förderanträge werden vom Ministerium für Kommunikation und Medien und einer Presseförderungskommission entschieden (Puppis & Pedrazzi, 2020). Grundsätzlichen müssen sich die Medienanbieter:innen dazu verpflichten, jährlich einen Bericht zur redaktionellen Linie und Betriebsstruktur vorzulegen. Die einzelnen Publikationen, für die eine Förderung beantragt werden kann, müssen darüber hinaus zum Großteil aus redaktionellen Inhalten mit Informationen von allgemeinem Interesse bestehen, öffentlich zugänglich sein, in einer Sprache erscheinen, die von

mindestens 15 % der luxemburgischen Bevölkerung verwendet wird und über eine Redaktion mit mindestens fünf unbefristet angestellten Vollzeitjournalist:innen verfügen.

Österreich

In Österreich gilt für gedruckte Presseerzeugnisse ein reduzierter Mehrwertsteuersatz, der seit Januar 2020 auch elektronische Publikationen einschließt (Österreichischer Nationalrat, 2019). Zudem existieren insgesamt drei Maßnahmen zur direkten Förderung **gedruckter Presseprodukte**, die von der Kommunikationsbehörde (KommAustria) beaufsichtigt werden (Nationalrat , 2004).

Grundvoraussetzung für den Erhalt einer Förderung ist, dass die Zeitungen der allgemeinen politischen wirtschaftlichen und kulturellen Information und Meinungsbildung dienen. Fachpresse, Kundenzeitschriften sowie Unternehmens- oder Parteipresse sind daher von der Förderung ausgeschlossen. Zudem muss der redaktionelle Teil überwiegend aus eigenständigen Beiträgen bestehen. Tageszeitungen müssen mindestens 240-mal, Wochenzeitungen mindestens 41-mal jährlich erscheinen (Cornils, Dogruel, Gessinger, & Schneiders, 2021, S. 34).

- Die Mittel der **Vertriebsförderung** werden an alle förderwürdigen Tageszeitungen zu gleichen Teilen verteilt. Die Förderbeiträge werden dabei in Abhängigkeit von der Auflage errechnet, wobei der Zuwachs des Förderbetrags mit der Auflage abnimmt.
- Die besondere **Förderung zur Erhaltung der regionalen Vielfalt** adressiert kleinere Zeitungen, deren Gesamtauflage im gesamten Bundesgebiet pro Jahr nicht mehr als 100.000 Stück beträgt. Marktführende Zeitungen sind von der Förderung ausgeschlossen. Zudem muss mindestens die Hälfte der Seiten aus redaktionellen Inhalten bestehen und der Verlag muss mindestens zwölf Journalist:innen beschäftigen. Jede förderungswürdige Zeitung erhält einen Sockelbetrag und einen variablen Betrag in Abhängigkeit von der verkauften Auflage und der Erscheinungsfrequenz.
- Die Mittel der **Qualitätsförderung und Zukunftssicherung** fließen in die Ausbildungsförderung und die Förderung von Auslandskorrespondent:innen von Tages- oder Wochenzeitungen. Zudem werden aus den Mitteln indirekte Maßnahmen finanziert, wie Maßnahmen zur Leseförderung oder Forschungsprojekte.

Über die Anträge entscheidet eine Presseförderungskommission, die aus je zwei Mitgliedern aus der Regierung, dem Verband Österreichischer Zeitungen und der journalistischen Gewerkschaft besteht und alle zwei Jahre neu besetzt wird (Cornils, Dogruel, Gessinger, & Schneiders, 2021, S. 34). **Onlinemedien sind von der Förderung größtenteils ausgeschlossen**. Sie können lediglich in Teilen von

den Mitteln der Ausbildungsförderung und den indirekten, zukunftssichernden Maßnahmen profitieren (Puppis & Bürdel, 2019b).

2021 hat die österreichische Regierung beschlossen, einen Fonds einzurichten, dessen Mittel zur Erhaltung der Vielfalt und zur Förderung des Auf- und Ausbaus digitaler Medieninhalte verwendet werden (News Media Europe, 2022). Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Unterstützung von regionalen Angeboten aus Politik, Wirtschaft und Kultur. Die Förderung gliedert sich in drei Teile (RTR , 2022; Nationalrat, 2022):

- **Digital-Transformations-Förderung:** Gefördert werden Maßnahmen zur Modernisierung der digitalen Distribution, wie bspw. verbesserte Onlinezugänge oder die innovative Darstellung digitaler Inhalte.
- **Digital-Journalismus-Förderung:** Unterstützt werden Maßnahmen der berufsbegleitenden Aus-, Fort- und Weiterbildung von journalistischen Mitarbeiter:innen.
- **Förderung von Maßnahmen zu Jugendschutz und Barrierefreiheit:** Gefördert werden Projekte zur verbesserten Kennzeichnung, Einstufung und Beschreibung von Inhalten.

Das österreichische System wird positiv bewertet, da es durch die umfassende Stärkung von kleinen Zeitungen die Vielfalt am Markt stärkt. Die zunehmende Medienkonzentration konnte allerdings nicht aufgehalten werden (Murschetz & Karmasin, 2013, S. 144). Kritik besteht vor allem an der Fokussierung auf Printmedien, die angesichts der digitalen Transformation und den sich verändernden Leseeigenschaften nicht mehr zeitgemäß erscheint. Die letzte Evaluierungsstudie rät daher zu einer **tiefgreifenden Reform**, in der das System auf eine **plattformunabhängige Förderung** umgestellt wird (Haas, 2012).

Belgien

Seit 2019 gilt in Belgien die Mehrwertsteuerbefreiung neben gedruckten Zeitungen und Wochenzeitschriften auch für digitale Angebote. Zudem gibt es vergünstigte Posttarife für die Zustellung von Zeitungen (News Media Europe, 2022). Die direkte Unterstützung der Presse untersteht in Belgien der Kompetenz der Gemeinschaften. In diesem Bereich gibt es daher Unterschiede zwischen den beiden Sprachgemeinden (Puppis & Bürdel, 2019b).

In der **Flämischen Gemeinschaft Belgiens** gibt es nach Sparmaßnahmen der öffentlichen Hand aktuell keine direkte Presseförderung (Puppis & Bürdel, 2019b; Künzler, Puppis, Schweizer, & Studer, 2013).

In der **französischsprachigen Region** existieren hingegen verschiedene direkte Maßnahmen, die auf die Stärkung der Presselandschaft abzielen (News Media Europe, 2022). Hierzu zählen unter anderem:

- Unterstützung bei der Einführung neuer Titel
- Förderung von Digitalisierungs- und Technologieprojekten
- Vielfaltsförderung durch die Unterstützung kaum profitabler Zeitungen

Die Vergabe der Fördermittel ist an mehrere Kriterien geknüpft, die von einer Kommission, externen Wirtschaftsprüfern und der öffentlichen Verwaltung überprüft werden. Hierzu zählen beispielsweise die Anzahl beschäftigter Jounrnalist:innen, die Auflage der einzelnen Titel, sowie Umsätze auf dem Leser:innen- und Werbemarkt (WAN-INFRA, 2017).

Niederlande

Niederländische Presseunternehmen profitieren von einem reduzierten Mehrwertsteuersatz, der für gedruckte und elektronische Zeitungen und Zeitschriften gilt (News Media Europe, 2022).

Hinzu kommen verschiedene Programme der direkten Presseförderung, die in großen Teilen auch Onlinemedien offenstehen. Die Mittel werden dabei über Fonds vergeben, die von der Regierung finanziert werden. Am relevantesten ist der „Stimulierungsfonds für den Journalismus“, der jährlich Mittel von ca. 5 Mio. Euro über verschiedene Programme vergibt. Förderberechtigt sind Publikationen zu aktuellen gesellschaftlichen Ereignissen, die zur politischen Meinungsbildung beitragen, von unabhängigen Redaktionen erstellt werden und mindestens monatlich erscheinen. Die Zuschüsse, die alle befristet vergeben werden, um eine Abhängigkeit der Medien zu verhindern, umfassen folgende Maßnahmen (Puppis & Pedrazzi, 2020; Deutscher Bundestag, 2019):

- Eine **Betriebsförderung**, in deren Rahmen Neugründungen, wirtschaftlich bedrohte Medienunternehmen und Strukturprojekte unterstützt werden.
- Eine **Innovationsförderung,** die innovative Projekte bestehender Unternehmen, Start-Ups und einzelner Journalisten fördert und über finanzielle Zuschüsse und Coachings erfolgt.
- Ergänzend bestehen **Förderprogramme zur Unterstützung investigativer Projekte, Weiterbildungsmaßnahmen** und **sonstiger Projekte**, die durch den Fonds für besondere journalistische Projekte finanziert werden (News Media Europe, 2022).

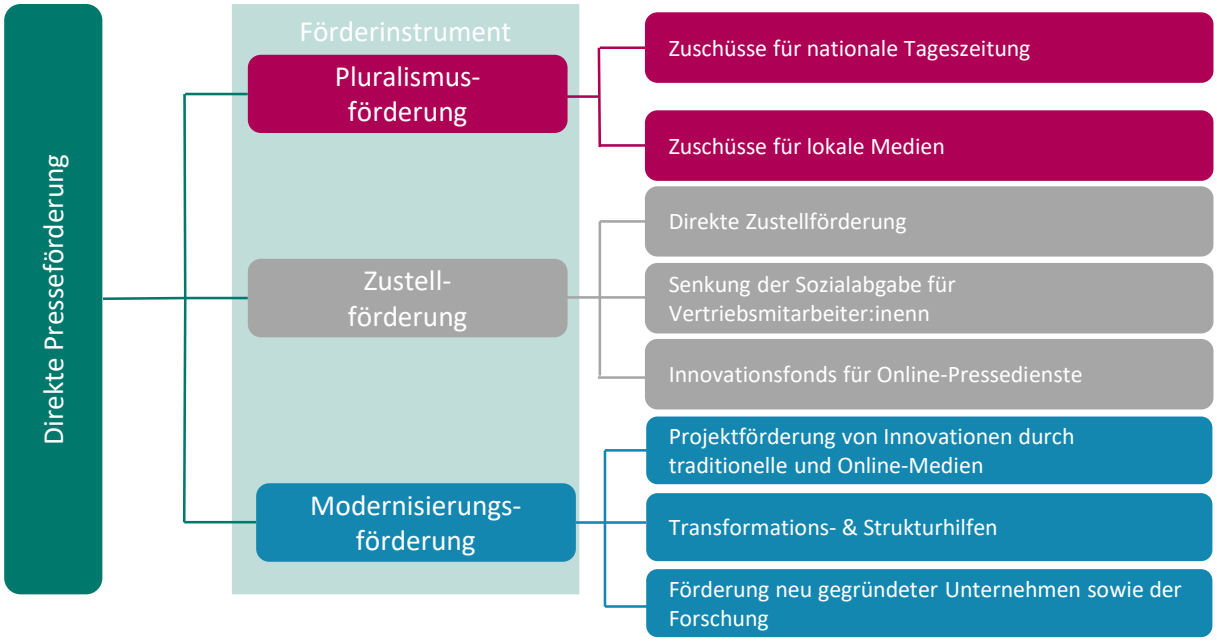
Früher bildete die Betriebsförderung für die Gründung oder den Weiterbetrieb von Print- und Onlinemedien den Kern der direkten Medienförderung in den Niederlanden. Heute liegt der Fokus deutlich stärker auf der Innovationsförderung (Puppis & Pedrazzi, 2020).

Frankreich

Die Förderung der Presselandschaft ist in Frankreich seit dem 19. Jahrhundert Bestandteil der Medienpolitik. Seitdem hat sich ein komplexes Förderungssystem aus direkten und indirekten Maßnahmen entwickelt. Zu letzteren zählen insbesondere der reduzierte Mehrwertsteuersatz für Zeitungen und digitale Publikationen, vergünstigte Posttarife und weitere Steuervergünstigungen für Medienunternehmen und Journalist:innen (Lavender, et al., 2020; Eichhorst, Kettenring, & Ody, 2019).

Zudem gibt es eine Reihe von direkten Maßnahmen, die sowohl gedruckte als auch digitale Angebote adressieren. Die französische Förderlandschaft ist aufgrund der historisch gewachsenen Strukturen komplex. Die beiden größten Programme, die rund 40 % des gesamten Fördervolumens ausmachen, umfassen alleine schon eine Vielzahl an Maßnahmen (Eichhorst, Kettenring, & Ody, 2019, S. 11).

Abbildung 7-4:
Exemplarische Übersicht ausgewählter direkter Fördermaßnahmen in Frankreich



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Eichhorst, Kettenring & Ody (2019, S. 11)

Um eine Förderung zu erhalten, müssen sich Unternehmen in den meisten Fällen bei der «Commission paritaire des publications et agences de presse» (CPPAP) registrieren (Puppis & Pedrazzi, 2020). Dazu müssen die Unternehmen, je nach Medium, verschiedene Grundvoraussetzungen erfüllen:

- **Inhaltlich**: Die Inhalte müssen redaktionell gestaltet und zu mindestens einem Drittel von allgemeinem Interesse sein. Zudem dürfen Werbeinhalte maximal zwei Drittel der Publikation ausmachen. Für Onlinemedien gelten zudem weitere Kriterien, die erfüllt werden müssen.

- **Vertrieb**: Mindestens 50 % der Auflage muss aus verkaufter Auflage bestehen. Presseerzeugnisse müssen mindestens 3-mal jährlich, Tageszeitungen mindestens einmal wöchentlich erscheinen. Für Onlinemedien gelten weitere Sonderregelungen.

Die CPPAP, bestehend aus Vertreter:innen der staatlichen Verwaltung und des Pressesektors, prüft nach Registrierung, ob die Print- und Onlinemedien die weiteren gesetzlichen Anforderungen der einzelnen Förderinstrumente erfüllen (Puppis & Pedrazzi, 2020).

Kritisiert wird das französische System vor allem dafür, dass primär traditionelle Anbieter:innen von der Förderung profitieren, während neue, digitale Angebote kaum Zuschüsse erhalten. Hinzu kommt, dass das System als ineffektiv wahrgenommen wird. Trotz hoher Fördersummen (ca. 500 Mio. Euro jährlich) nimmt die Pressekonzentration seit Jahren weiter zu und der Vertrieb bleibt in vielen Fällen defizitär (Eichhorst, Kettenring, & Ody, 2019, S. 14).

Italien

Neben der indirekten Förderung über reduzierte Mehrwertsteuersätze, die sowohl für digitale als auch gedruckte Angebote gelten, sowie reduzierte Posttarife, existieren in Italien bereits seit 1981 verschiedene direkte Fördermaßnahmen (Puppis & Pedrazzi, 2020). Die Kriterien und Anforderungen für den Erhalt der direkten Zuschüsse wurden im Laufe der Zeit mehrmals reformiert (Bühler, Hamilton-Irvine, & Xausa, 2022; Puppis & Pedrazzi, 2020). Seit der letzten Reform in 2016 besteht das italienische Fördersystem aus mehreren Säulen.

Bei der ersten Säule handelt es sich um eine direkte Produktionsförderung für Zeitungen und Zeitschriften in gedruckter und digitaler Form, die vor allem auf einzelne Publikationen ressourcenschwacher Verlage ausgerichtet ist und aus zwei Komponenten besteht (Puppis & Pedrazzi, 2020):

- **Übernahme der Produktionskosten**: Die Subvention der Produktionskosten ist degressiv ausgestaltet und wird in Abhängigkeit von der verkauften Auflage berechnet.
- **Zuschüsse pro verkauftes Exemplar**: Die Beträge für die gedruckte Ausgabe berechnen sich pro verkauftes Exemplar in Abhängigkeit von der verkauften Auflage (progressiv) und der Erscheinungshäufigkeit. Ebenso werden verkaufte digitale Kopien gefördert.

Zusätzlich besteht eine **spezifische Förderung für Startups** im Bereich der Informationsproduktion und -distribution, sowie weitere Programme zur Stärkung von Veröffentlichungen in bestimmten Bereichen (Minderheitensprachen, Veröffentlichungen für Menschen mit einer Sehbehinderung).

Vorrausetzung für den Erhalt der Förderung ist, dass die Publikation vor allem allgemeine Informationen vermittelt und von journalistischen Genossenschaften oder gemeinnützigen Einrichtungen herausgegeben wird. Des Weiteren müssen die Verlage seit mindestens zwei Jahren am Markt sein, eine Mindestanzahl an Journalist:innen beschäftigen, mindestens 20 % ihrer Auflage verkaufen und über eine digitale Ausgabe verfügen, bei der mindestens 50 % der Inhalte eigenständig produziert werden. Bei rein digitalen Angeboten gilt, dass diese über mindestens 40.000 Unique Users pro Monat verfügen müssen. Zudem gibt es je nach Unternehmens- und Medienform weitere Kriterien, die erfüllt werden müssen (Puppis & Pedrazzi, 2020).

Die italienische Regierung plant seit längerem die direkten Subventionen abzuschaffen, da es ähnlich wie in Frankreich Zweifel an der Effektivität gibt und erwartet wird, dass die Förderung den neuen medialen Nutzungsweisen in einigen Jahren nicht mehr gerecht wird. Eigentlich war die Abschaffung bereits für 2022 geplant; die Reform wurde jedoch wegen den Einschnitten der COVID-19-Pandemie verschoben (Bühler, Hamilton-Irvine, & Xausa, 2022; Puppis & Pedrazzi, 2020).

Portugal

Neben einem reduzierten Mehrwertsteuersatz, der seit 2019 auch für digitale Publikationen gilt, gibt es in Portugal verschiedene direkte Fördermaßnahmen, die 2015 im Zuge der rasanten Digitalisierung des Mediensektors grundlegend überarbeitet wurden. Das neue Fördersystem zielt vor allem auf die Stärkung der regionalen und lokalen Berichterstattung ab; nationale Zeitungen sind von dem Programm größtenteils ausgeschlossen (Asquith, 2019; Baptista & da Silva, 2017; Cádima, Baptista, Martins, & Torres da Silva, 2016).

Im Vordergrund steht die Unterstützung bei der digitalen Transformation und das Ziel, einen flächendeckenden Zugang zu medialen Inhalten zu sichern. Dabei sind insbesondere folgende Maßnahmen von Relevanz (Lavender, et al., 2020; WAN-INFRA, 2017):

- **Unterstützung bei der digitalen Transformation**: Unterstützung von Projekten zur Nutzung von Multimedia-Plattformen und zur nachhaltigen Umstellung auf digitale Medien. Hierdurch sollen Anreize für neue journalistische Formate geschaffen werden, wie bspw. reine Digital-Publikationen.
- **Förderung strategischer Partnerschaften**: Aufbau von Partnerschaften, Vereinbarungen und/oder Kooperationen zwischen den Produzenten regionaler und lokaler Medien und ihren nationalen oder internationalen Pendants.

- **Distributionsförderung:** Die Regierung übernimmt 40 % der postalischen Zustellkosten für regionale und lokale Zeitungen (WAN-IFRA, 2017).

Förderfähig sind Anbieter:innen, die regelmäßig regionale und lokale Inhalte publizieren und über eine Mindestauflage von 750 Exemplaren verfügen (Lavender, et al., 2020).

7.3.3 Zusammenfassung

Der europäische Vergleich zeigt, dass neben der indirekten Förderung durch Steuer- und Gebührenerleichterungen auch direkte Fördermaßnahmen weit verbreitet sind. Diese direkten Eingriffe unterscheiden sich jedoch deutlich in Umfang, Gestaltung und Anwendungsbereich (Ots & Picard, 2018). Die Gegenüberstellung der verschiedenen Systeme macht deutlich, dass viele Förderprogramme im Zuge der Digitalisierung reformiert wurden oder aktuell überdacht werden (Cornils, Dogruel, Gessinger, & Schneiders, 2021, S. 21). Tabelle 7-2 bietet einen zusammenfassenden Überblick der Maßnahmen im europäischen Ausland.

In den meisten Ländern sind die finanziellen Zuschüsse an selektive Kriterien geknüpft sind, die sich teilweise stark unterscheiden und dadurch unterschiedliche Schwerpunkte in der Förderung setzen. Bei den indirekten Maßnahmen gelten die vergünstigten Mehrwertsteuersätze zwar sowohl für gedruckte als auch für digitale Publikationen. Reduzierte Posttarife für den Versand von Presseprodukten, wie beispielsweise in Belgien oder Frankreich, begünstigen aber Anbieter:innen, die gedruckte Medien publizieren. Auch die Ausbildungsförderungen sind in einigen Länder, wie in Österreich, vor allem auf klassische Printverlage zugeschnitten (Puppis & Bürdel, 2019b).

Bei den direkten Fördermaßnamen wird die unterschiedliche Schwerpunktsetzung der Förderprogramme noch deutlicher. Gerade in Zentral- und Südeuropa liegt der Fokus der Förderung oftmals auf der klassischen Printpresse (Deutscher Bundestag , 2017). Eine plattformunabhängige Förderung, die explizit sowohl digitalen als auch gedruckten Angeboten zugutekommt, gibt es insgesamt nur in wenigen EU-Mitgliedsstaaten (Beck & Dogruel, 2020, S. 10; Deutscher Bundestag , 2017, S. 16). Hervorzuheben sind dabei vor allem die skandinavischen Länder und Luxemburg, die ihre Presseförderprogramme zu plattformunabhängigen Medienförderungen umgestaltet haben.

Tabelle 7-2
Übersicht der Förderprogramme in Europa nach Förderbereich

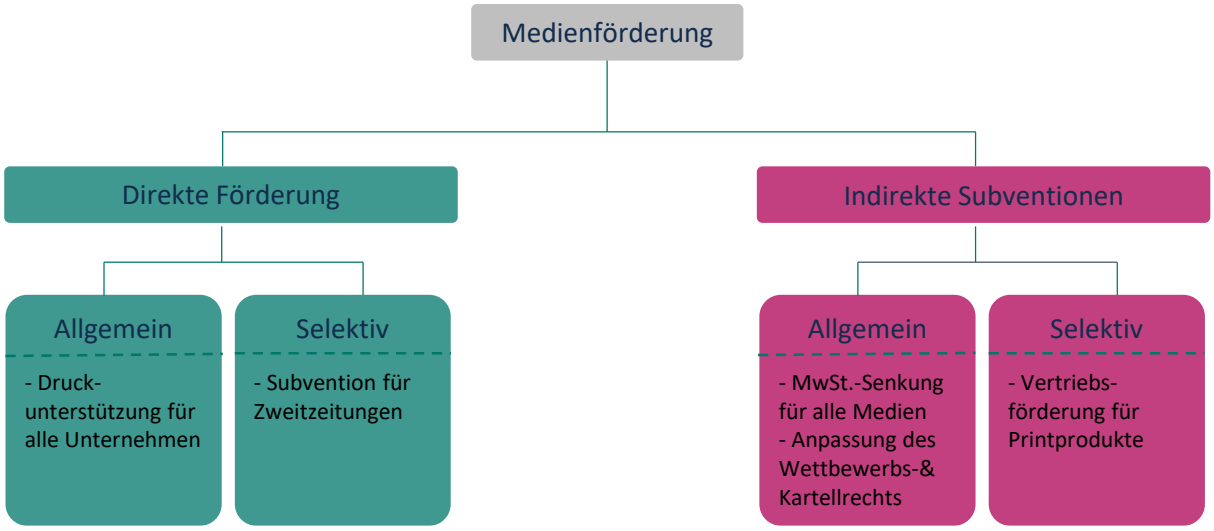
	Direkt				Indirekt	
Land	Transformations- & Innovationsförderung	Förderung klassischer (Print-)Presse	Förderung rein digitaler Angebote	Plattformunabhängige Förderung	Print	Digital
Skandinavien						
Dänemark	●			●	●	●
Norwegen	●			●	●	●
Schweden	●	●		●	●	●
Finnland	●	●		●		●
Zentral & Südeuropa						
Frankreich	●	●	●		●	●
Portugal	●	●			●	●
Belgien*	●	●			●	●
Luxemburg				●	●	●
Niederlande	●				●	●
Österreich	●	●			●	●

Anmerkung: Italien wurde aufgrund der geplanten Abschaffung der bestehenden Förderprogramme aus der Übersicht ausgeschlossen. *Die Auswertung in Belgien bezieht sich auf die Maßnahmen im französischsprachigen Teil des Landes.

Quelle: DIW Econ

Darüber hinaus gelten in vielen der betrachteten Länder weitere selektive Vergabekriterien (vgl. Anhang A1), durch die einzelne Fördermaßnahmen zum Teil auf Zweitzeitungen, qualitativ hochwertige Angebote oder unabhängige Anbieter zugeschnitten sind (Cornils, Dogruel, Gessinger, & Schneiders, 2021, S. 151-153). Die vielfältigen Maßnahmen der Medienförderung in Europa können daher zusätzlich in allgemeine und selektive Maßnahmen unterteilt werden (Beck & Dogruel, 2020, S. 7).

Abbildung 7-5:
Typologie von Maßnahmen der Medienförderung

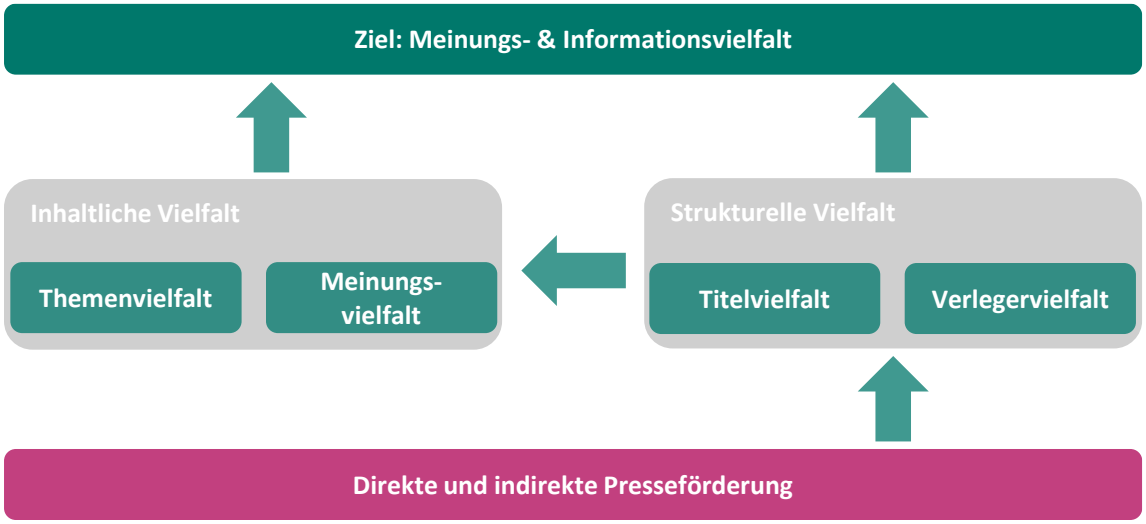


Quelle: DIW Econ auf Basis von Beck & Dogruel (2020, S. 7)

Während allgemeine Maßnahmen nach dem sogenannten „Gießkannenprinzip“ der ganzen Branche zu Gute kommen, sind selektive Fördermaßnahmen auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet (Beck & Dogruel, 2020, S. 7).

Die meisten Fördersysteme zielen auf die Stärkung der (lokalen) Meinungs- und Informationsvielfalt ab (Murschetz P. C., 2021). Vor dem Hintergrund, dass diese schwer zu quantifizieren und daher kaum direkt zu adressieren ist, basieren die Eingriffe auf der Annahme, dass **strukturelle Vielfalt**, d.h. eine Vielzahl von Titeln und/oder Verlagen, sich positiv auf die **inhaltliche Vielfalt**, d.h. die thematische Vielfalt und Meinungsvielfalt, auswirkt (ECOPLAN, 2010).

Abbildung 7-6:
Schematische Darstellung: Meinungs- und Informationsvielfalt und Presseförderung



Quelle: DIW Econ auf Basis von ECOPLAN (2010, S. 36)

7.4 Ökonomische Analyse der Fördermaßnahmen

Die folgende ökonomische Analyse der Fördermaßnahmen zielt einerseits darauf ab, zu bewerten, wie effektiv die Maßnahmen das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt unterstützen können. Andererseits werden weitere potentielle Nebeneffekte bzw. Risiken der Fördermaßnahmen bewertet, welche die Effizienz der staatlichen Förderung einschränken oder den Wettbewerb verzerren können. Tabelle 7-3 präsentiert eine vergleichende Übersicht:

Tabelle 7-3
Risiken verschiedener Förderungsdesigns

	Allgemeine Förderung	Selektive Förderung
Risiken		
Mitnahmeeffekte	●	●
Qualitätsverzerrung	●	●
Wettbewerbsverzerrung	●	●
	● Hohes Risiko ● Unklar ● Geringes Risiko	
Effektivität	●	●
	● Geringe Effektivität ● Unklar / designabhängig ● Hohe Effektivität	

Quelle: DIW Econ

7.4.1 Analyse der Risiken

Mitnahmeeffekte

Jede finanzielle Fördermaßnahme ist mit dem Risiko von **Mitnahmeeffekten** verbunden. Diese Effekte bezeichnen die Situation, in der Unternehmen eine Förderung erhalten, aber ihr Verhalten nicht wie gewünscht anpassen (Van der Ploeg, 2006). Diese Unternehmen nehmen die Förderung sozusagen mit, ohne zum Förderziel beizutragen. Je höher die Mitnahmeeffekte, desto ineffizienter ist die Förderung.

Je allgemeiner eine Förderung gestaltet ist, desto höher ist die Gefahr solcher ungewollten Mitnahmeeffekte, da nicht überprüft werden kann, dass die ausgezahlten Mittel die intendierte Verhaltensänderung (bspw. Stärkung der lokalen und regionalen Inhalte) auslösen. Je spezifischer und quantifizierbarer mögliche Vergabekriterien gestaltet sind, desto geringer ist demnach auch das Risiko, einer ineffizienten Förderung (Beck & Dogruel, 2020, S. 28). Auch die Implementierung eines Sachverständigengremiums, welches die Vergabe der Fördermittel prüft, kann dazu beitragen, Mitnahmeeffekte gering zu halten (Eichhorst, Kettenring, & Ody, 2019).

Qualitätsverzerrung

Die Unabhängigkeit der deutschen Presse wird durch die im Grundgesetz festgeschriebene Pressefreiheit geschützt, die eine staatlich unzensierte Berichterstattung garantiert und somit die Meinungsbildungs- und Kontrollfunktion der Medien gewährleistet (Bundesverwaltungsgerichts, 1989). Eine staatlich gelenkte Pressförderung, argumentieren Kritiker, gefährdet eben diese Unabhängigkeit der Berichtserstattung (Jarren, 2007). Dadurch, dass die Medien in eine Abhängigkeit von staatlichen Zuschüssen geraten können, wächst das Risiko **staatlicher Einflussnahme auf die Berichterstattung** (Dragomir, 2018; Ots & Picard, 2018; Bárd, 2016, S. 62). Dies gilt insbesondere für Fördermaßnahmen, die an qualitative Merkmale wie bestimmte publizistische Inhalte geknüpft werden.

Um das Risiko der politischen Einflussnahme auf die Berichterstattung zu minimieren, können direkt-selektive Fördermaßnahmen an objektive, inhaltsunabhängige Förderkriterien geknüpft und weitgehend automatisch vergeben werden (Puppis & Bürdel, 2019b, S. 21; Cornils, Dogruel, Gessinger, & Schneiders, 2021, S. 39). Dass eine direkte Subventionierung der Presse und eine unabhängige Berichterstattung sich nicht ausschließen, zeigen beispielsweise die skandinavischen Länder. Trotz breiter Medienförderung führen Dänemark, Norwegen und Schweden die Rangliste der Pressefreiheit seit Jahren an (Reporter ohne Grenzen, 2022).

Allerdings können objektive Kriterien bei falscher Gestaltung einen **negativen Effekt auf die Qualität** der Presse haben. Theoretische Analysen zeigen beispielsweise, dass Subventionen, die an die Auflage geknüpft werden (Distributionsförderung, Druckförderung) unter bestimmten Umständen eine sinkende Qualität zur Folge haben können. Im Hinblick auf eine staatliche Einflussnahme und ungewollte negative Qualitätsanreize ist eine allgemeine Pauschalförderung somit am unbedenklichsten (Battaggion & Vaglio, 2018; Leroch & Wellbrock, 2011).

Wettbewerbsverzerrung-/ Markteintrittsbarriere

Ein wiederkehrendes, zentrales Ziel der europäischen Fördersysteme ist es, die strukturelle Vielfalt am Markt zu erhalten und zu fördern, um die Grundlage für eine inhaltliche Vielfalt der Berichterstattung zu schaffen (ECOPLAN, 2010).

Allgemeine Fördermaßnahmen, die nach dem „Gießkannenprinzip“ verteilt werden, können dabei gegenteilige Effekte auslösen und die **Verfestigung bestehender Marktungleichgewichte** begünstigen (Murschetz P. , 2021; Ots & Picard, 2018). Während wirtschaftlich stabile Verlage Gelder erhalten, ohne diese zu benötigen, stehen für bedürftige Verlage gleichzeitig weniger Fördermittel zur Verfügung. Mittel, die gezielt in den Erhalt der strukturellen Vielfalt fließen könnten, drohen in solchen Fällen stattdessen die Marktmacht einzelner Unternehmen zu vergrößern (Haas, Kneidinger, & Steininger, 2013). Selektive Maßnahmen können die tieferliegenden Ursachen der voranschreitenden Marktkonzentration (vor allem die positiven Skaleneffekte in der Produktion) zwar ebenfalls nicht beseitigen. Allerdings können sie, anders als allgemeine Fördermaßnahmen, positive Wettbewerbseffekte erzielen, wenn sie beispielsweise gezielt auf die Stärkung unabhängiger Verlage und Anbieter:innen ausgerichtet werden (Murschetz P. C., 2021; Puppis & Bürdel, 2019b, S. 22).

Zusätzlich besteht bei falscher Gestaltung der Vergabekriterien die Gefahr, dass künstliche **Markteintrittsbarrieren** geschaffen werden, die dazu führen, dass neue Anbieter:innen vom Markt ausgeschlossen werden. Dies ist der Fall, wenn die Vergabekriterien so gewählt sind, dass sie von Start-Ups und jungen Unternehmen nicht erfüllt werden können (mehrjähriges Bestehen, Umsatz- oder Auflageschwellen) (HM Treasury, 2007). Zudem konterkarieren plattformgebundene Fördermaßnahmen, die ausschließlich auf Printangebote ausgerichtet sind, den positiven Effekt der Digitalisierung, die physische Distributionsnetzwerke obsolet und **bestehende Markteintrittsbarrieren** aufgeweicht hat (Eichhorst, Kettenring, & Ody, 2019, S. 32; Sjøvaag & Pedersen, 2018). Instrumente, die in ihrer Gestaltung auf Printangebote zugeschnitten sind, führen somit zu einer **Wettbewerbsverzerrung** zu Gunsten klassischer Anbieter und können **innovationshemmend** wirken, da keine Anreize für innovative Nachrichtenvermittlung gesetzt werden (Sjøvaag & Pedersen, 2018).

7.4.2 Analyse der Effektivität

Trotz der weiten Verbreitung direkter Presseförderungen in Europa ist deren **Wirksamkeit zur Unterstützung der Informations- und Meinungsvielfalt weitgehend unklar**. Dies ist vor allem auf die methodischen Herausforderungen bei der empirischen Evaluierung zurückzuführen (Beck & Dogruel, 2020, S. 8).

Theoretische Analysen zur Wirkung von Presseförderungen zeigen, dass sich staatliche Fördermaßnahmen nicht zwangsläufig positiv auf das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt auswirken. So können allgemeine Förderungen, die an die Auflage geknüpft sind, Anreize zur Senkung der journalistischen Qualität setzen. Allgemeine Förderungen können jedoch einen indirekten Effekt auf das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt bewirken, indem die finanziellen Zuschüsse die wirtschaftliche Existenz der geförderten Verlage stützen und dadurch die strukturelle Vielfalt stärken. Selektive Förderungen, die an qualitätsbezogene Förderkriterien geknüpft sind, können hingegen direkt positiv auf die journalistische Qualität einwirken (Wellbrock & Leroch, 2013; Ots, 2009; Picard R. G., 2003).

Die empirische Literatur zur Wirksamkeit staatlicher Presseförderungen ist begrenzt und liefert gemischte Ergebnisse. In Norwegen konnten beispielsweise keine Hinweise gefunden werden, dass geförderte Zeitungen thematisch vielfältiger berichten als Zeitungen, die keine Förderung erhalten (Sjøvaag & Pedersen, 2018). Bei der Untersuchung des norwegischen Fördersystems, das insbesondere Zeitungen in besonders vulnerablen Märkten unterstützt, wurde allerdings ein positiver Struktureffekt identifiziert. Diese Stärkung der strukturellen Vielfalt zeigt sich in Norwegen auch in unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten. Subventionierte Zeitungen berichteten beispielsweise häufiger über lokale Ereignisse oder veröffentlichten eher Artikel in Minderheitensprachen (Sjøvaag & Pedersen, 2018).

In einer länderübergreifenden Studie in Belgien, Deutschland, Österreich, Irland und der Schweiz konnten zudem kurz- bis mittelfristig keine systematischen Effekte direkter Fördermaßnahmen auf die voranschreitende Marktkonzentrationen am Printmarkt festgestellt werden (Kolb & Oertel, 2017).

Box 7-1
Wesentliche Ergebnisse: Ökonomische Analyse

- Je allgemeiner eine Förderung gestaltet ist, desto höher ist die Gefahr ungewollter Mitnahmeeffekte. Je selektiver die Förderung, desto geringer die Mitnahmeeffekte. Mitnahmeeffekte beeinträchtigen die Effizienz der Förderung.
- Um das Risiko der politischen Einflussnahme auf die Berichterstattung zu minimieren, sollten selektive Fördermaßnahmen an objektive, inhaltsunabhängige Förderkriterien geknüpft werden.
- Förderprogramme sollten so gestaltet sein, dass sie auch für junge Unternehmen und Start-Ups zugänglich sind, um keine Markteintrittsbarrieren aufzubauen.
- Trotz der weiten Verbreitung direkter Presseförderungen in Europa ist deren Wirksamkeit zur Unterstützung der Informations- und Meinungsvielfalt weitgehend unklar. Sowohl die theoretische als auch die empirische Literatur kann bisher keine eindeutigen Ergebnisse bezüglich der Effektivität und Effizienz der verschiedenen Fördermaßnahmen liefern.

8. Schlussfolgerungen für eine direkte Presseförderung in Deutschland

In diesem Kapitel werden zunächst die Ergebnisse der Online-Umfrage ausgewertet, in der Presseverlage und Digitalpublisher direkt zu ihrem Förderbedarf und ihrer Einschätzung der Wirksamkeit verschiedener Fördermaßnahmen befragt wurden. Anschließend werden basierend auf den Einschätzungen der Verlage sowie der vorangegangenen vergleichenden und wirtschaftstheoretischen Analyse der Fördermaßnahmen Schlussfolgerungen für eine potentielle direkte Presseförderung in Deutschland abgeleitet. Schließlich werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine direkte Presseförderung kurz erörtert.

8.1 Förderbedarf

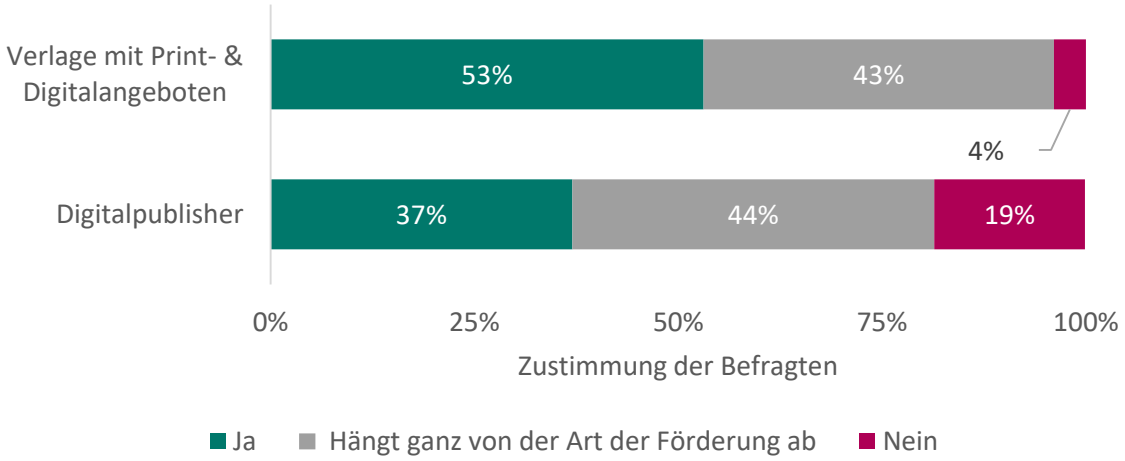
Eine wichtige Frage in der Debatte um eine mögliche direkte Presseförderung in Deutschland ist, ob eine solche Förderung von den Presseverlagen und Digitalpublishern überhaupt gewollt ist. So wurden in der Branche immer wieder Befürchtungen geäußert, dass direkte staatliche Zuschüsse die Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit der Medien untergraben könnten (Pimpl, 2019; Coates Nee, 2014). Diese Vorbehalte zeichnen sich teilweise auch in den Ergebnissen der Online-Befragung ab, in der die Verlage dazu befragt wurden, ob sie eine direkte Förderung für Presseverlage in Deutschland befürworten würden (vgl. Abbildung 8-1).

Etwas mehr als die Hälfte der Printverlage befürwortet eine direkte Presseförderung vorbehaltlos. 43 % der Printverlage geben an, dass ihre Einstellung zu einer Presseförderung ganz von der Art der Presseförderung abhängt. Knapp 4 % der Printverlage lehnen eine Presseförderung grundsätzlich ab. Die Digitalpublisher stehen einer direkten Presseförderung etwas skeptischer gegenüber. 37 % der Digitalpublisher befürworten eine Förderung vorbehaltlos, während knapp 45 % angeben, dass ihre Befürwortung ganz von der Art der Förderung abhängt. Knapp 19 % lehnen eine Förderung kategorisch ab.

Es zeigt sich also, dass die Verlage einer Presseförderung grundsätzlich offen gegenüberstehen, dass ihre Befürwortung aber letztendlich von der genauen Ausgestaltung der Förderung abhängt. Diese Haltung ist einerseits durch die Sorge bedingt, dass eine staatliche Förderung die Unabhängigkeit der Presse einschränken könnte. Zum anderen hat die Übersicht der aktuellen Entwicklungen der Lokalpresse und die Analyse der Geschäftsmodelle gezeigt, dass klassische Printverlage und digitale

Anbieter:innen unterschiedlichen Herausforderungen gegenüberstehen und dadurch auch unterschiedliche Förderbedarfe haben.

Abbildung 8-1:
Förderbedarf aus Sicht der Printverlage und Digitalpublisher

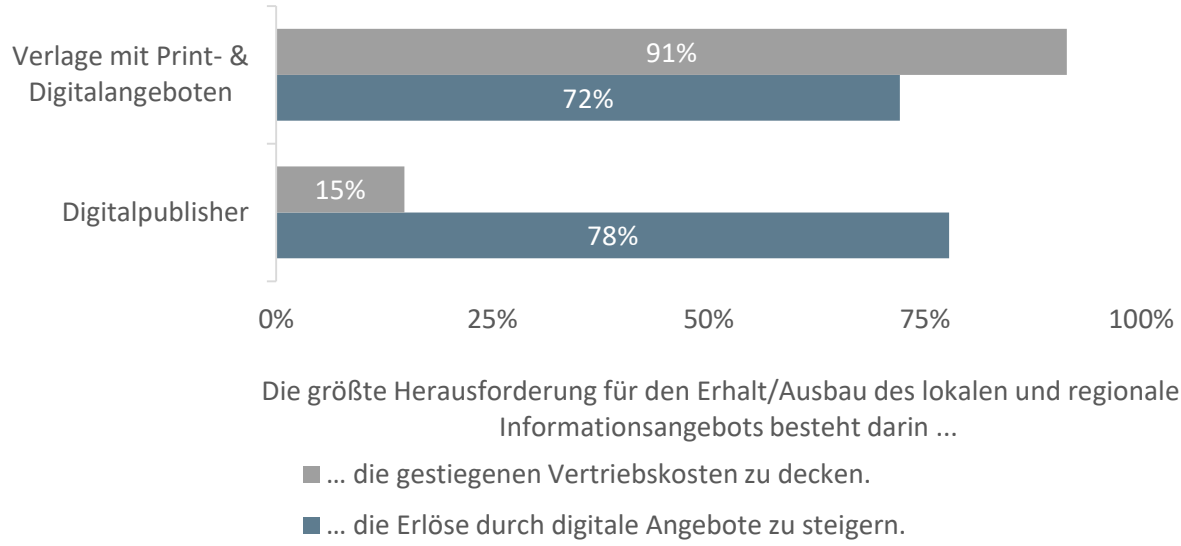


Anmerkung: Frage in der Befragung lautete: In Deutschland wird die Presse bisher indirekt über die Gestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen unterstützt. Würden Sie, neben den bestehenden indirekten Förderungen, zusätzlich eine direkte Förderung für Presseverlage in Deutschland befürworten?

Quelle: DIW Econ, Umfrage.

Die unterschiedlichen Herausforderungen der Printverlage und Digitalpublisher wurden auch in der Online-Umfrage deutlich (vgl. Abbildung 8-2). So stimmten 91 % der Printverlage der Aussage zu, dass die größte Herausforderung für den Erhalt des lokalen und regionalen Informationsangebots ihres Verlags darin besteht, die gestiegenen Vertriebskosten zu decken. Dieser Aussage stimmen hingegen lediglich 15 % der digitalen Anbieter:innen zu. Die Digitalpublisher sehen die größte Herausforderung darin, die Erlöse durch digitale Angebote zu steigern (Zustimmung: 78 %). Die Steigerung der Erlöse durch digitale Angebote wird jedoch auch von den Printverlagen als wichtige Herausforderung betrachtet (Zustimmung 72 %). Dies untermauert, dass die Printverlage neben ihren klassischen Printprodukten zunehmend auch digitale Produkte anbieten.

Abbildung 8-2:
Die größten Herausforderungen aus Sicht der Printverlage und Digitalpublisher



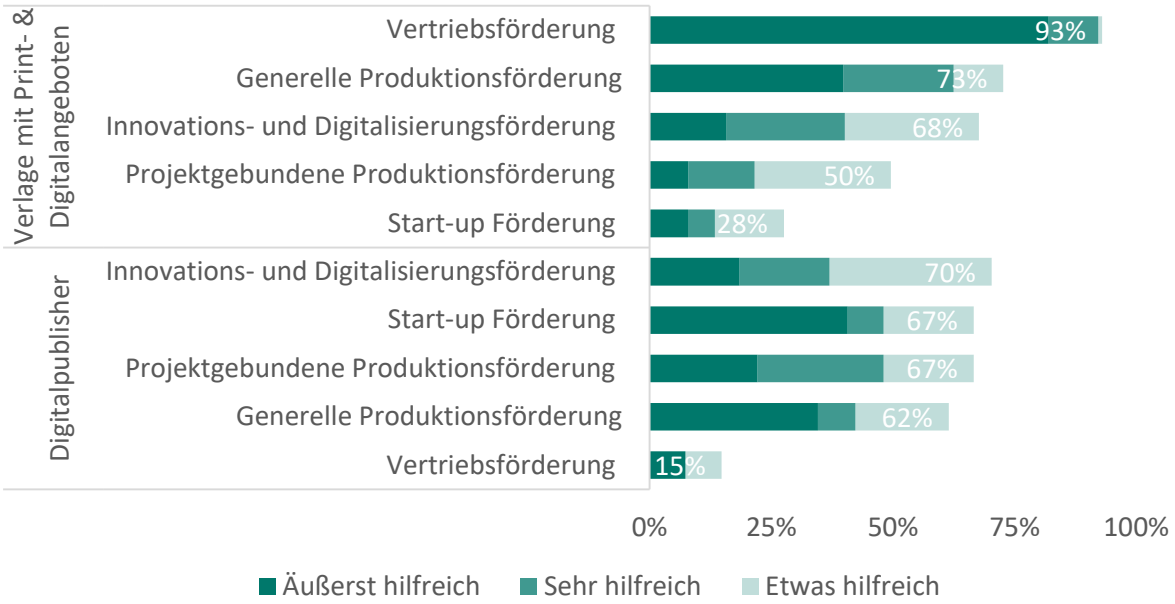
Anmerkung: Fragen in der Befragung lauteten: Die größte Herausforderung für den Erhalt/Ausbau des lokalen und regionalen Informationsangebots unseres Verlags besteht darin: a.) die Erlöse durch digitale Angebote zu steigern b.) die gestiegenen Vertriebskosten zu decken. Die Befragten konnte auf einer Skala, von (1) trifft voll und ganz zu bis (5) trifft überhaupt nicht zu, antworten. Die Auswertung entspricht dem Anteil der Befragten, der angab, dass die Aussage „voll und ganz“ oder „eher“ auf ihren Verlag zutrifft.

Quelle: DIW Econ, Umfrage.

Die unterschiedlichen Herausforderungen und Bedürfnisse spiegeln sich auch in der Bewertung potentieller Förderinstrumente durch die Verlage wider (vgl. Abbildung 8-3). Bei den Printverlagen gab die überwältigende Mehrheit von 93 % der Verlage an, dass eine Vertriebsförderung sehr hilfreich oder äußerst hilfreich wäre. Bei den digitalen Anbieter:innen betrachten lediglich 15 % der Befragten, dass eine Vertriebsförderung zumindest etwas hilfreich wäre. Die Digitalpublisher bewerten eine Start-Up Förderung hingegen deutlich positiver als die Printverlage. Während 28 % der Printverlage eine Start-Up Förderung als hilfreich betrachten, trifft dies auf 67 % der Digitalpublisher zu. Diese unterschiedlichen Bewertungen stehen im Einklang mit der vorherigen Analyse. Da Digitalpublisher ihre Produkte nicht physisch zustellen, sind sie von den steigenden Zustellkosten kaum betroffen. Bei den Digitalpublishern handelt es sich oftmals um Start-Ups oder kleine, junge Unternehmen, was deren Unterstützung für eine Start-Up Förderung erklärt.

Eine projektgebundene Förderung, bei der einzelne journalistische Projekte gefördert werden, wird von den Digitalpublishern ebenfalls etwas positiver eingeschätzt. Eine Innovations- und Digitalisierungsförderung wird bei den Printverlagen und Digitalpublishern von jeweils ca. 70 % der Befragten als hilfreich beurteilt.

Abbildung 8-3:
Bewertung der Förderinstrumente durch Printverlage und Digitalpublisher



Anmerkung: Frage in der Befragung lautete: Nachstehend finden Sie eine Liste potenzieller direkter Fördermaßnahmen für Presseverlage. Bitte geben Sie an, inwiefern die jeweiligen Maßnahmen eine effektive Hilfe für Ihren Verlag darstellen würden. Die Befragten konnten auf einer Skala, von (1) Äußerst Hilfreich bis (5) Überhaupt nicht hilfreich, antworten. Die Auswertung entspricht dem Anteil der Befragten, der angab, dass das jeweilige Förderinstrument äußerst, sehr oder zumindest etwas hilfreich wäre.

Quelle: DIW Econ, Umfrage.

Die unterschiedlichen Bewertungen der Förderinstrumente untermauern die Einsicht, dass eine gezielte Stärkung des Lokaljournalismus auf verschiedene, plattformspezifische Besonderheiten eingehen muss, um eine Marktverzerrung zugunsten eines einzelnen Geschäftsmodells zu vermeiden (Murschetz P. C., 2021, S. 8). In der Literatur wird zudem aufgrund der zunehmenden Konvergenz zwischen den verschiedenen Medienformen immer häufiger ein konvergentes Fördersystem gefordert, welches Presse, Onlineangebote, TV und Rundfunk gleichermaßen berücksichtigt (Cornils, Dogruel, Gessinger, & Schneiders, 2021, S. 49). Grundsätzlich wäre eine konvergente Förderung langfristig auch in Deutschland sinnvoll, ist aufgrund der notwendigen vollständigen Umgestaltung der bestehenden Förderinstrumente im Bereich des Fernseh- und Rundfunkangebote allerdings kurzfristig kaum umsetzbar (Puppis & Bürdel, 2019b, S. 23).

8.2 Potentielles Förderdesign

Im Zuge der gescheiterten Presseförderung wurden in den letzten Jahren verschiedene Gutachten und Studien zu den Möglichkeiten einer Presse- bzw. Journalismusförderung in Deutschland erstellt.

Tabelle 8-1
Ausgewählte Publikationen zu den Möglichkeiten einer Presseförderung in Deutschland

Studie	Kernelemente
Wellbrock C.-M (2021)	Im Fokus steht die Förderung der digitalen Transformation des Journalismus. Die vorgeschlagene Förderung basiert auf vier Säulen: der Unterstützung der journalistischen Arbeit, dem Ausbau der notwendigen Infrastruktur (Angebot & Nachfrage) und der Stärkung der Nachfrage.
Cornils, Dogruel, Gessinger, & Schneiders (2021)	Das Gutachten empfiehlt die Implementierung direkter selektiver Fördermaßnahmen zur Stärkung der Lokal- & Regionaljournalismus und diskutiert die rechtlichen Komponenten einer solchen Förderung.
Beck & Dogruel (2020)	Die Autor:innen untersuchen Möglichkeiten zur Stärkung des lokalen und regionalen Informationsangebots in Brandenburg. Das Fazit ist, dass selektive Fördermaßnahmen mit dem Fokus auf journalistische Content-Erstellung hierfür am ehesten geeignet sind.
Buschow & Wellbrock (2020)	Die Autor:innen untersuchen welche Instrumente der Innovationspolitik im Journalismus Anwendung finden könnten. Neben direkten finanziellen Zuschüssen zählen sie indirekte Maßnahmen, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie Instrumente der Netzwerk- und Kooperationsbildung auf.
Puppis & Pedrazzi (2020) und Puppis & Bürdel (2019b)	Die Gutachten vergleichen Onlinemedienförderungssysteme weltweit. Die Autor:innen kommen zu dem Schluss, dass eine Förderung aus mehreren Säulen bestehen sollte, um der Komplexität des Marktgeschehens gerecht zu werden. Neben einer direkt-selektiven Produktionsunterstützung empfehlen sie die Implementierung einer Innovations- und Start-Up Förderung, eine Projektförderung und indirekte Fördermaßnahmen.
Eichhorst, Kettenring & Ody (2019)	Die Autor:innen diskutieren die Argumente, die für und gegen die Einführung einer Zustellförderung sprechen. Ihr Fazit ist, dass eine solche Förderung nur zeitlich begrenzt sinnvoll sein kann.
Künzler, Puppis & Schweizer, (2013)	Das Gutachten vergleicht angelsächsische und europäische Mediensysteme und kommt zu dem Schluss, dass eine direkt-selektive Medienförderung mit dem Fokus auf unabhängige Lokalzeitungen und Onlineangebote wirkungsvolle Instrumente sein könnten, um der Medienfinanzierungskrise zu begegnen.

Quelle: DIW Econ

Wie der Überblick in Tabelle 8-1 zeigt, unterscheiden sich die Gutachten hinsichtlich ihrer Schwerpunkte deutlich. Während bei manchen die Transformationsförderung der Branche im Vordergrund steht, untersuchen andere die Funktions- und Wirkungsmechanismen von Online- oder Zustellförderungen.

Aus der bestehenden Literatur, der vorangegangenen Analyse der aktuellen Entwicklungen im Bereich der Lokalpresse, dem europäischen Vergleich bestehender Fördersysteme und der wirtschaftstheoretischen Analyse lassen sich verschiedene Kernelemente für eine mögliche Förderung in Deutschland ableiten.

Fokus Lokaljournalismus

Insbesondere der Lokal- und Regionaljournalismus befindet sich in einer sich verschärfenden Krise (Rolnik, et al., 2019). Lokalzeitungen und Anzeigenblätter geraten durch Umsatzeinbußen und steigende Kosten zunehmend in eine wirtschaftliche Schieflage; während es digitale Geschäftsmodelle aufgrund der geringen Zahlungsbereitschaft für digitale Angebote schwer haben, sich überhaupt am Markt zu etablieren. Zukünftig ist daher mit einer zunehmenden Marktkonzentration sowie Einsparungen in den Lokal- und Regionalredaktionen zu rechnen (siehe Umfrageergebnisse in 4.1.3.) Diese strukturellen Entwicklungen bedrohen die inhaltliche Vielfalt in der lokalen Berichterstattung (Cornils, Dogruel, Gessinger, & Schneiders, 2021, S. 53).

Daher sollte eine direkte Presseförderung in Deutschland **gezielt die lokale Berichterstattung adressieren**. Eine solche fokussierte Ausrichtung **minimiert Mitnahmeeffekte** und ermöglicht so eine effiziente Verwendung der Fördermittel. In der Praxis kann eine Fokussierung der Förderung auf die lokale Presse durch verschiedene selektive Förderkriterien umgesetzt werden. So könnte eine Förderung (wie z.B. in Norwegen) auf kleine Verlage bzw. Publikationen (gemessen an der Auflage) zugeschnitten sein oder verstärkt Publikationen mit der zweitgrößten Auflage in regionalen Medienmärkten fördern. Zudem könnte die Förderung wie in Portugal auf solche Verlage begrenzt sein, die regelmäßig lokale und regionale Inhalte publizieren.

Um sicherzustellen, dass die Förderung zielgerichtet lokale Medien adressiert, könnten überregionale Zeitungen ausgeschlossen werden, indem ein Mindestanteil an regionalen Inhalten als Förderkriterium festgelegt wird. Alternativ könnte zumindest die Höhe der Unterstützung an den Anteil der regionalen- und lokalen Inhalte geknüpft werden, wie es beispielsweise in Schweden und Kanada der Fall ist (Puppis & Bürdel, 2020). Außerdem könnten überregionale Zeitungen auch indirekt über eine maximale Auflagenhöhe als Förderkriterium von der Förderung ausgeschlossen werden. Neben

regionalen Tageszeitungen würden auch Anzeigenblätter unter den Fokus einer Förderung fallen, die auf den Lokaljournalismus ausgerichtet ist, da Anzeigenblätter hauptsächlich regionale und lokale Inhalte anbieten.

Plattformneutralität

Die diversen Publikationen der Lokalpresse (Tageszeitungen, Anzeigenblätter, Zeitschriften, digitale Angebote) leisten jeweils einen relevanten Beitrag zum Informationsangebot und zur Meinungsvielfalt und stehen sowohl vor gemeinsamen als auch spezifischen wirtschaftlichen Herausforderungen. **Um dieser Heterogenität der Lokalpresse gerecht zu werden, sollte eine Förderung möglichst plattformneutral sein und alle Erscheinungsformen der Lokalpresse unterstützen.**

Eine Förderung, die sich auf ein bestimmtes Geschäfts- oder Distributionsmodell konzentriert, birgt die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung. Richtet sich die Förderung beispielsweise ausschließlich an klassische Printverlage, werden künstliche Markteintrittsbarrieren für neue Anbieter:innen geschaffen, die innovative Geschäfts- und Distributionsmodelle verfolgen. Zu eng konzipierte Instrumente können daher im schlimmsten Fall innovationshemmend wirken, da der Markteintritt innovativer Angebote erschwert wird. Eine Förderung sollte daher alle Geschäftsmodelle und Distributionsformen berücksichtigen. Eine Einbeziehung alternativer Geschäftsmodelle kann den Markteintritt neuer Anbieter fördern und somit nicht nur den Status-Quo der lokalen Berichterstattung aufrechterhalten, sondern die strukturelle Angebotsvielfalt nachhaltig stärken (Cornils, Dogruel, Gessinger, & Schneiders, 2021, S. 54; Murschetz P. , 2021, S. 16).

Sowohl die empirische Bestandsaufnahme als auch die wirtschaftstheoretische Analyse der Geschäftsmodelle haben gezeigt, dass Printverlage und Digitalpublisher unterschiedlichen wirtschaftlichen Herausforderungen gegenüberstehen. Während die größte Herausforderung der Printverlage darin besteht, die gestiegenen Vertriebskosten zu decken, sind Digitalpublisher mit dem Problem konfrontiert, Erlöse aus ihren digitalen Angeboten zu generieren. Aus den unterschiedlichen Geschäftsmodellen und ihren spezifischen Herausforderungen ergeben sich unterschiedliche Förderbedürfnisse. Dies wurde auch in der Online-Umfrage deutlich. Daher kann die Plattformneutralität einer Presseförderung in der Praxis nur durch einen Mix verschiedener Fördermaßnahmen erreicht werden. So könnten etablierte Printverlage beispielsweise durch eine Produktionsförderung unterstützt werden, die dazu beiträgt, die gestiegenen Vertriebskosten zu decken. Um Verlage zudem bei der digitalen Transformation zu unterstützen, könnte zudem eine Innovationsförderung aufgesetzt werden. Ein wichtiger Teil einer Innovationsförderung wäre eine Start-Up Förderung, die gezielt neuen digitalen Anbieter:innen den Markteintritt erleichtert.

Wahrung der Staatsferne

Damit die Presse ihre demokratischen Funktionen ausüben kann, ist es wichtig, dass die Staatsferne und Unabhängigkeit der Presse durch die Förderung nicht beeinträchtigt werden (Murschetz P. , 2021, S. 7). Der europäische Vergleich der Fördermaßnahmen liefert Hinweise wie Fördermaßnahmen gestaltet werden können, sodass die Staatsferne der Presse gewahrt wird (Cornils, Dogruel, Gessinger, & Schneiders, 2021, S. 55):

- **Transparenz des Fördersystems**: Ziele, Förderanspruch, -kriterien und -mittel sollten transparent, leicht verständlich und nachvollziehbar gestaltet sein, um keine förderwürdigen Angebote durch eine zu hohe Komplexität auszuschließen und um eine unabhängige Kontrolle durch externe Instanzen zu ermöglichen (Cornils, Dogruel, Gessinger, & Schneiders, 2021, S. 129).
- **Auswahl passender Kriterien**: Um das Risiko einer verzerrten Berichterstattung durch falsche Anreize auszuschließen, sollte die Förderwürdigkeit einzelner Angebote an objektiven Kriterien festgemacht werden (Puppis & Bürdel, 2019b, S. 23).
- **Unabhängige Prüfung**: Neben den objektiven Förderkriterien sollte ein unabhängiges Gremium eingerichtet werden, welches die Mittelvergabe überwacht. Zudem sollte das Förderkonzept regelmäßig evaluiert und ggf. angepasst werden (Murschetz P. , 2016).

8.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Bei der Konzeption eines Förderprogramms müssen mögliche Einschränkungen, die sich aus den rechtlichen Rahmenbedingungen des deutschen Verfassungsrechts und des EU-Beihilferechts ergeben, beachtet werden.

8.3.1 Verfassungsrecht

Gemäß einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist eine Presseförderung nur dann mit dem Grundgesetz vereinbar, wenn jede Einflussnahme auf Inhalt und Gestaltung einzelner Presseerzeugnisse sowie Verzerrungen des publizistischen Wettbewerbs insgesamt vermieden werden (Bundesverwaltungsgerichts, 1989). Demnach ist sowohl eine allgemeine, als auch eine selektive Förderung auf Basis meinungsneutraler Kriterien verfassungskonform umsetzbar (Deutscher Bundestag, 2019). Grundsätzlich kommen bisherige Gutachten zu dem Schluss, dass eine staatliche

Presseförderung in Deutschland unter gewissen Voraussetzungen verfassungskonform ist (Cornils, Dogruel, Gessinger, & Schneiders, 2021; Wellbrock C.-M. , 2021; Deutscher Bundestag, 2019).

Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit von Durchsuchungen in Presseräumen betonte das Bundesverfassungsgericht die Orientierungsfunktion der freien Presse und untermauerte ihre Bedeutung für die Demokratie (Spiegel-BVerfGE 20, 162ff.). Vor diesem Hintergrund lässt sich die Wahrung des kritischen Journalismus als öffentliche Aufgabe verstehen, da dem Staat der Auftrag zukommt, eine Medienordnung zu schaffen, welche die Voraussetzung für eine kritische und unabhängige Berichterstattung bietet. Daraus kann abgeleitet werden, dass Fördermaßnahmen für bestimmte Medien, die den Wettbewerb zulasten anderer Medien verzerren, verfassungswidrig sind (Deutscher Bundestag, 2019).

Die explizite Förderung der lokalen bzw. regionalen Berichterstattung wirft zudem Kompetenzfragen auf. Eine bundesgesetzliche Regelung ist nach Einschätzung von Expert:innen nur dann legitim, wenn die Ziele von gesamtstaatlichem Belang und länderspezifische Regelungen daher nicht zielführend sind. Dabei sollte jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass eine Fokussierung der Förderung auf die regionale und lokale Presse zwangsläufig eine regionale Förderkompetenz zur Folge hat. Es muss bedacht werden, dass es „im gesamtstaatlichen Interesse ist, dass sich die Bürger:innen und Bürger umfassend über lokale und regionale Belange informieren können“. Andererseits kann argumentiert werden, dass eine regionale Regelung einer Förderung durch die Länder praktikabler ist, da die Länder besser mit den regionalen Marktstrukturen vor Ort vertraut sind. Selbst unter der Annahme, dass eine gesamtstaatliche Koordinierung notwendig sei, wäre zu beachten, dass dies auch auf Länderebene durch Staatsverträge (wie z.B. im Rundfunkrecht) möglich wäre. Es zeigt sich also, dass sowohl eine landespezifische als auch eine gesamtstaatliche Regelung der Förderung grundsätzlich möglich ist (Cornils, Dogruel, Gessinger, & Schneiders, 2021, S. 93).

Expert:innen haben vor diesem Hintergrund Überlegungen angestellt, ob eine Förderung ohne ein explizites Förderkriterium der Regionalität möglich wäre. Zwar wäre ein solches Vorgehen nicht direkt auf die Lokalpresse ausgerichtet, allerdings könnten so kompetenzrechtliche Bedenken abgemildert werden. Möglich wäre nach Einschätzung der Expert:innen eine Wirtschaftsförderung, die publizistische Kriterien einbeziehen kann, ohne dabei zwischen überregionalen und regionalen Angeboten zu unterscheiden. Außerdem könnte der Fokus auf den Lokaljournalismus indirekt über Förderkriterien wie eine maximale Auflagenhöhe erreicht werden.

Ähnlich wie bei der Filmförderung könnten länderspezifische Förderprogramme die Unterstützung lokaler- und regionaler Presseangebote forcieren, während der Bund aus gesamtstaatlicher Sicht flächendeckend Förderungen anbietet, die schwerpunktmäßig den wirtschaftlichen Wettbewerb betreffen (Cornils, Dogruel, Gessinger, & Schneiders, 2021, S. 93).

8.3.2 Beihilferecht

Bei der Gestaltung und Implementierung einer direkten Presseförderung sind neben den nationalen Richtlinien die Regelungen des europäischen Beihilfenrechts zu beachten. Denn nach Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind staatliche Beihilfen generell verboten und müssen bei der Europäischen Kommission angemeldet werden (Notifizierungspflicht). Diese prüft zunächst, ob es durch die geplante Beihilfe zur Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige kommt, die den Wettbewerb auf dem europäischen Binnenmarkt zu verzerren drohen (BMWi, 2016).

Es gibt allerdings Ausnahmeregelungen innerhalb des EU-Beihilferechts, durch die bestimmte Formen der Beihilfe von der Notifizierungspflicht ausgenommen sind (Cornils, Dogruel, Gessinger, & Schneiders, 2021, S. 121 ff.):

- **Die „Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung“ (AGVO)** bietet eine Reihe von Ausnahmen für Beihilfemaßnahmen, die generell mit dem Binnenmarkt als vereinbar angesehen werden. Auch wenn staatliche Pressehilfen grundsätzlich nicht als Beihilfe für Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes unter Art. 53 AGVO förderungsfähig sind, kann eine Presseförderung dennoch nach Art. 107 Abs. 3 lit. d) AEUV als Beihilfe für Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind.
- **Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) - Beihilfen** sind Ausnahmen im Sinne von Art. 106 Abs. 2 AEUV und fallen daher nicht unter das Beihilfeverbot.
- **De-minimis-Beihilfen**, deren Fördervolumen den Betrag von 200.00€ für ein Unternehmen innerhalb von drei Jahren nicht überschreiten, sind ebenfalls von der Notifizierungspflicht des Beihilferechts ausgeschlossen.

Die Kommission kann Beihilfen zur Kulturförderung im Rahmen eines Prüfverfahrens genehmigen, soweit sie den Handels- und Wettbewerbsinteressen innerhalb der europäischen Gemeinschaft nicht

entgegenstehen. Im Zuge eines solchen Verfahrens wurden beispielsweise sowohl die Fördermaßnahmen der dänischen Regierung als auch die der spanischen Regierung zu Gunsten von Lokalmedien in Minderheitensprachen als mit dem Beihilferecht vereinbar angesehen (Deutscher Bundestag, 2019, S.28). Das Beispiel Spaniens zeigt allerdings, dass die Kommission in der Praxis eine Kulturförderung nur in engen Grenzen gestattet (Minderheitensprachen). Da im deutschen Fall signifikante grenzüberschreitende Verkäufe in das angrenzende deutschsprachige Ausland nicht auszuschließen sind, kann hingegen nicht davon ausgegangen werden, dass eine Förderung der deutschen Presse die gemeinsamen Handels- und Wettbewerbsinteressen unberührt lässt. Es ist daher davon auszugehen, dass eine Förderung der gesamten Lokalpresse nicht als Kulturbeihilfe durch Art. 107 AEUV Abs. 3 lit. d) gedeckt werden kann (Cornils, Dogruel, Gessinger, & Schneiders, 2021, S. 124).

Auch eine Ausnahme nach der DAWI-Verordnung ist nach Einschätzung von Expert:innen unwahrscheinlich. Durch ihre tragende Rolle in einer Demokratie übernimmt die Presse in der Theorie zwar Aufgaben von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Da sich die deutsche Presselandschaft jedoch gleichzeitig durch ihre Staatsferne und die gesetzlich verankerte Pressefreiheit auszeichnet, ist sie nicht zur Erbringung bestimmter publizistischer Leistungen verpflichtet. Aus diesem Grund kann nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass es sich um eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse handelt (Cornils, Dogruel, Gessinger, & Schneiders, 2021, S. 128).

Ob eine Presseförderung nach der De-minimis-Verordnung genehmigt werden kann, hängt von der Ausgestaltung und Höhe der finanziellen Mittel ab und kann daher nur bei Vorlage eines konkreten Vorschlags bewertet werden. Beim gescheiterten Vorschlag zur Presseförderung 2021 wurde für Zeitungs- und Anzeigenblätter ein Gesamtfördervolumen von 220 Mio. € veranschlagt, welches innerhalb von fünf Jahren verteilt werden sollte (PwC, 2021, S. 39). Bei rund 649 Verlagen im Bereich der Zeitungen und Anzeigenblätter entspricht dies einer Fördersumme von rund 67 Tsd. Euro pro Jahr, was mit der De-minimis-Verordnung vereinbar wäre (BDZV, 2022a; BVDA, 2021b). Allerdings muss berücksichtigt werden, dass bei der De-minimis-Verordnung innerhalb eines Konzerns verbundene Unternehmen als ein einzelnes Unternehmen angesehen werden und alle staatlichen Beihilfen zusammengerechnet werden (Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2019). Aufgrund der komplexen Verflechtungen in der deutschen Presselandschaft ist daher von einer deutlich geringeren Zahl von relevanten Unternehmen auszugehen. Rechnet man mit 130 publizistischen Einheiten, kommt man auf eine Fördersumme von ca. 330 Tsd. Euro pro Verlag und Jahr, was die Begrenzung der De-minimis-Verordnung um ein Vielfaches übersteigt (Statista, 2018).

Allerdings kann eine Förderung der gesamten Lokalpresse als Beihilfe für gewisse Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete nach Art. 107 AEUV Abs. 3 lit. c) von der Europäischen Kommission genehmigt

werden. Dabei prüft die Kommission die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV, indem die positiven und negativen Effekte der Maßnahme gegeneinander abgewogen werden. Das erste Kriterium, wonach die Maßnahme auf ein Ziel von gemeinsamem Interesse ausgerichtet sein muss, wird von einer Journalismusförderung erfüllt, da ein unabhängiger, pluralistischer Journalismus eine wichtige Funktion in demokratischen Gesellschaften erfüllt. Zusätzlich müssen weitere Kriterien der Zielerreichung, Angemessenheit und Transparenz beachtet werden. Die Angemessenheit einer Förderung kann beispielsweise dadurch gestützt werden, dass bestimmte Förderhöchstgrenzen gemessen an den Produktionskosten eingehalten werden. Der Vergleich mit dem europäischen Ausland zeigt, dass eine Genehmigung durch die Kommission nach Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV wahrscheinlich ist, wenn diese Kriterien eingehalten werden. So wurde unter anderem die schwedische Presseförderung auf diesem Weg genehmigt.

Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass eine Presseförderung weder von der De-minimis-Regelung noch von den Ausnahmeregelungen für DAWI-Beihilfen und Kulturförderungen gedeckt ist und somit der Notifizierungspflicht unterliegt. Es bietet sich jedoch die Möglichkeit, dass eine Förderung der gesamten Lokalpresse als Beihilfe für gewisse Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete nach Art. 107 EUV Abs. 3 lit. c) von der Europäischen Kommission genehmigt wird. So zeigt die Kommissionspraxis, dass eine Presseförderung gemäß Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV zulässig ist, wenn die Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten nicht so verändert werden, dass das gemeinsame Interesse der EU beeinträchtigt wird und wenn Kriterien wie Zielerreichung, Angemessenheit und Transparenz eingehalten werden. Daher kann vermutet werden, dass es zu keiner Beanstandung einer deutschen Presseförderung durch die Europäische Kommission kommen würde (Cornils, Dogruel, Gessinger, & Schneiders, 2021, S. 130).

9. Fazit

Die wirtschaftliche Situation der Lokalpresse verschlechtert sich zunehmend. Umsatzeinbußen aufgrund sinkender Werbeeinnahmen und steigende Kosten bedrohen das Fortbestehen der Verlage und ihrer Publikationen. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, kommt es zunehmend zu Übernahmen und Zusammenschlüssen von Presseverlagen. Die Zahl der Verlage, Publizistischen Einheiten und veröffentlichten Titel ist rückläufig. Gleichzeitig hat die Zahl der Beschäftigten in den Lokal- und Regionalredaktionen abgenommen. Die empirische Literatur sowie die Online-Umfrage liefern zudem eindeutige Hinweise, dass diese Entwicklungen das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt der Lokalpresse einschränken.

Es stellt sich daher die Frage, inwiefern eine staatliche Presseförderung die Presseverlage effektiv unterstützen kann, um das Informationsangebot und die Meinungsvielfalt der lokalen Presse zu erhalten bzw. zu erweitern. Die Online-Umfrage zeigt, dass die Presseverlage einer staatlichen Förderung grundsätzlich offen gegenüberstehen, dass ihre Befürwortung einer Förderung jedoch entscheidend von der genauen Ausgestaltung der Förderung abhängt. Dies liegt unter anderem darin begründet, dass Printverlage andere Förderbedürfnisse haben als digitale Anbieter:innen und dass die Unabhängigkeit der Presse durch eine staatliche Förderung nicht gefährdet werden darf.

Basierend auf einer vergleichenden Analyse bestehender direkter Presseförderungen im europäischen Ausland sowie einer ökonomischen Analyse wurden Schlussfolgerungen für eine potentielle Presseförderung in Deutschland abgeleitet. Erstens sollte sich eine Presseförderung auf die besonders bedrohte Lokalpresse fokussieren, um Mitnahmeeffekte zu reduzieren. Zweitens sollte die Presseförderung plattformneutral sein, sodass sowohl Printverlage als auch neue digitale Anbieter:innen unterstützt werden. Drittens sollten die Förderkriterien möglichst transparent und objektiv sein, sowie unabhängig geprüft werden, sodass die Staatsferne der Presse gewahrt wird.

Eine kurze Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen kommt zu dem Schluss, dass eine Presseförderung grundsätzlich verfassungskonform ist, solang jede Einflussnahme auf Inhalt und Gestaltung einzelner Presseerzeugnisse ausgeschlossen ist. Allerdings wäre eine Presseförderung gemäß EU-Recht voraussichtlich notifizierungspflichtig, wobei eine Genehmigung durch die Europäische Kommission wahrscheinlich genehmigt würde, wenn Kriterien wie Angemessenheit, Transparenz oder Förderhöchstgrenzen eingehalten werden.

A. Anhang

A1. Weitere Förderprogramme

Estland

Seit 2020 gilt der reduzierte Mehrwertsteuersatz von 9 %, der zuvor nur für gedruckte Presse galt, auch für rein digitale Angebote (Estonia Tax and Customs Board, 2022).

Direkte Fördermaßnahmen sind hingegen kaum vorhanden, da ein politischer Einfluss auf die Medien ausgeschlossen werden soll (Loit & Harro-Loit, 2016; News Media Europe, 2022). Allerdings bestehen zwei Ausnahmen von dieser Regel. Zum einen gewährt die Regierung eine **Distributionsförderung,** da Lokalmedien aufgrund der geografischen Größe und der geringen Bevölkerungszahl Schwierigkeiten haben, ein kostendeckendes Distributionssystem aufzubauen (Eesti Rahvusringhääling, 2022).

Zudem besteht eine finanzielle **Förderung für die Veröffentlichung kultureller Periodika**, die über die staatliche Finanzierung der Stiftung „Kultururileht“ erfolgt, welche die wichtigsten Kulturzeitschriften des Landes veröffentlicht. Die Kulturförderung zielt darauf ab, die Sprache und Kultur Estlands zu fördern (Deutscher Bundestag, 2019).

Island

Indirekt gewährt die isländische Regierung sowohl für gedruckte als auch für digitale Nachrichtenmedien einen reduzierten Mehrwertsteuersatz. Zudem wurde das COVID-Unterstützungspaket für den Mediensektor 2021 um zwei Jahre verlängert. Die Förderung, die nach Antrag gewährt wird, richtet sich an Publikationen für die breite Öffentlichkeit und regionale Medien und deckt bis zu 25 % der Lohnkosten ab (News Media Europe, 2022).

Kroatien

Indirekt profitieren in Kroatien sowohl gedruckte als auch digitale Zeitungen und Zeitschriften von einem reduzierten Mehrwertsteuersatz. Zudem besteht seit 2004 ein Fonds zur Förderung des Pluralismus und der Vielfalt der elektronischen Medien (Radio-, Fernseh- und E-Publikationen). Die Mittel werden im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen vergeben (News Media Europe, 2022).

Lettland

Indirekt besteht neben einer reduzierten Mehrwertsteuer für gedruckte und digitale Angebote zusätzlich ein reduzierter Posttarif für gedruckte Abonnements. Die Regierung gewährt seit 2017 zudem direkte Zuschüsse über einen Medienförderungsfonds. Der Fonds wird vom Kulturministerium verwaltet und enthält auch ein spezielles Budget für lokale und regionale Medien (News Media Europe, 2022).

Litauen

Die Regierung gewährt sowohl für geduckte als auch für elektronische Produkte eine reduzierte Mehrwertsteuer. Zusätzlich gibt es direkte Zuschüsse für kulturelle Zeitschriften, nationale und regionale Zeitschriften, Rundfunk und Fernsehen sowie Online-Medien (News Media Europe, 2022).

Slowenien

In Slowenien profitieren sowohl gedruckte als auch digitale Zeitungen von einem reduzierten Mehrwertsteuersatz. Der Staat stellt zudem direkte Subventionen für Medien bereit, die vom Kulturministerium verwaltet werden und meist in Form von Zuschüssen gewährt werden. Die Förderung erfolgt auf Antragsstellung, die von einer Expertenkommission geprüft wird (News Media Europe, 2022).

Zypern

Neben einer vergünstigten Mehrwertsteuer profitieren Printmedien in Zypern von einer bezuschussten Distribution. 2017 wurde zudem eine direkte Presseförderung eingeführt, die darauf abzielt, traditionelle Nachrichtenmedien zu unterstützen. Digitale Publikationen sind ausgeschlossen. Förderberechtigt sind Tages- und Wochenzeitungen, die mindestens fünf Journalist:innen beschäftigen, über originelle Nachrichten berichten und in den Ausbau ihrer Onlineaktivitäten investieren. Der jährliche Zuschuss wird nach der Anzahl der Publikationstage und beschäftigten Journalist:innen berechnet (News Media Europe, 2022).

B. Methodischer Anhang

B1. Onlineumfrage

Unterstützt durch den Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger, den Bundesverband Deutscher Anzeigenblätter und verschiedene Interessenvertreter:innen des Arbeitskreises Digitale Publisher wurde im Rahmen des Gutachtens ein Online-Fragebogen per Email an eine Vielzahl von Unternehmen gesendet, die einen Beitrag zur lokalen Presselandschaft in Deutschland leisten. Die Teilnehmenden wurden dabei zu ihrer Einschätzung zur aktuellen Situation und zu zukünftigen Entwicklungen der Lokalpresse insgesamt und Ihres Verlags im Besonderen sowie zur Wirksamkeit bestehender und potentieller Fördermaßnahmen befragt. Zudem wurden die Befragten gebeten, Angaben zu den von ihnen vertriebenen Presseprodukten sowie zu ihrer Umsatz- und Kostenstruktur zu machen. Die Angaben zu Umsatz- und Kostenstruktur erfolgten auf freiwilliger Basis. Während Tabelle 9-1 einen Überblick über die einzelnen Fragekategorien bietet, beinhaltet Anhang B.2 den gesamten Fragebogen im Detail.

Tabelle 9-1
Übersicht der Fragekategorien

Allgemeine Fragen zum Verlag	Fragen zur Umsatz- und Kostenstruktur
□ Welche Presseerzeugnisse veröffentlicht Ihr Verlag? □ Wie viele unterschiedliche Titel/ digitalen Angebote erscheinen in Ihrem Verlag? □ Wie hoch war die durchschnittlich verkaufte Auflage/ Anzahl an Abonnements / Anzahl Unique Visitors im letzten Jahr?	□ Wir möchten Sie bitten, nach Möglichkeit Angaben zur Umsatz- und Kostenstruktur im letzten Geschäftsjahr (2020 oder 2021) zu machen. Dabei fragen wir nach verschiedenen Umsatz- und Kostenkategorien in einer vorbereiteten Liste. □ Wie hat sich die Zahl der Mitarbeitenden in den Lokal- und Regional-Reaktionen Ihres Verlages in den letzten 5 Jahren entwickelt?

Bei der Konzeption des Fragebogens wurden alle Frageformulierungen im Vorfeld mit Branchenexpert:innen abgestimmt. Der Online-Fragebogen wurde über die Software QuestionPro programmiert und als anonymisierter Link über einen Email-Verteiler der DIW Econ GmbH versendet

Insgesamt haben 158 Unternehmen (27 reine Digitalpublisher und 131 Verlage mit Digital- & Printangeboten) die Umfrage, deren Beantwortung im Durchschnitt 16 Minuten dauerte, vollständig

ausgefüllt. Teilnehmer:innen, die den Fragebogen vorzeitig abgebrochen haben, wurden aus Plausibilitätsgründen und möglichen Doppelteilnahmen nicht in der Auswertung berücksichtigt.

Tabelle 9-2:
Übersicht der Umfragedaten

	Anzahl
Verlage	
Verlage mit Print- & Digitalangeboten	130
Digitalpublisher	27
Gesamt	**157**
Titelanzahl	
Abonnementzeitungen*	666
Straßenverkaufszeitungen*	40
Anzeigenblätter*	804
Zeitschriften*	130
Digitale Angebote*	305
Sonstige Angebote**	81
Gesamt	**2026**

Anmerkung: *Print & E-Paper, **u. a Amts- und Mitteilungsblätter, Bücher oder Podcasts.

Quelle: DIW Econ, Umfrage

10. Literaturverzeichnis

Agirdas, C. (2015). What drives media bias? New evidence from recent newspaper closures. *Journal of Media economics*, S. 123-141.

Aitamurto, T. (2015). The role of crowdfunding as a business model in journalism: A five-layered model of value creation. *Crowdfunding the future*, S. 189-205.

Aitamurto, T. (2019). Crowdfunding for journalism. *The international encyclopedia of journalism studies*, S. 1-4.

ARD Media GmbH. (2013). *Media Perspektiven Basisdaten 2013.* Frankfurt/Main.

Asquith, R. (2019). *Portugal cuts e-book VAT rates*. Abgerufen am 05. Mai 2022 von https://www.avalara.com/vatlive/en/vat-news/portugal-cuts-e-book-vat-rates.html

Baptista, C., & da Silva, M. T. (2017). Media diversity in Portugal: political framework and current challenges. *Media & Jornalismo*, S. 11-28.

Bárd, P. (2016). *A comparative analysis of media freedom and pluralism in the EU Member States.* Brüssel.

Battaggion, M. R., & Vaglio, A. (2018). Newspapers and public grants: A matter of quality. *Scottish Journal of Political Economy*, S. 27-38.

BDZV. (2011). *Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten - Auszug aus dem Jahrbuch Zeitung 2010/11.* Berlin.

BDZV. (2021a). *Branchenbeitrag - Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen.* Berlin.

BDZV. (2021b). *Branchenbeitrag - Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen.* Berlin.

BDZV. (2021c). Zeitungszahlen 2021. *relevant. Das Magazin des Bundesverbands Digitalpublisher und Zeitungsverleger*, S. 48-84.

BDZV. (2021d). *Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen.* Berlin.

BDZV. (2022a). *Die Zeitung - Aktuelle Auflage der Zeitungen*. Abgerufen am 01. Feburar 2022 von https://www.die-zeitungen.de/argumente/auflagen.html

BDZV. (2022b). *Zeitungsgattungen*. Abgerufen am 15. Februar 2022 von https://www.die-zeitungen.de/media/faq/zeitungsgattungen.html

Beck, H. (2011). *Medienökonomie Print, Fernsehen und Multimedie.* Berlin: Springer.

Beck, K. (2018). *Das Mediensystem Deutschlands.* Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Beck, K., & Dogruel, L. (2020). *Förderung lokaljournalistischer Angebote von Rundfunkveranstaltern, Telemedienanbietern oder Anbietergemeinschaften zur Stärkung ihres Beitrags zu lokaler und regionaler Information in Brandenburg.* Berlin: Medienanstalt Berlin-Brandenburg.

Becker, U., Potgeter, A., & Wrzeciono, U. (2010). *Deutschland liest – Zur Entwicklung der Reichweiten.* Berlin: BDZV.

Beckers, K., Masini, A., Sevenans, J., van der Burg, M., De Smedt, J., Van den Bulck, H., & Walgrave, S. (2019). Are newspapers' news stories becoming more alike? Media content diversity in Belgium. *Journalism*, S. 1665-1683.

Berghofer, S., Vonbun-Feldbauer, R., Dogruel, L., & Beck, K. (2019). blic Value im Print? Eine Analyse der Entwicklung struktureller und inhaltlicher Vielfalt in lokalen und regionalen Tageszeitungen 1995-2015 aus Gemeinwohlperspektive. In J. Krone, & A. Gebesmair, *Zur Ökonomie gemeinwohlorientierter Medien* (S. 111-134). Nomos.

Biallas, J. (2012). Ungenutzte Potenziale? Zur Relevanz von Regional- und Lokaljournalismus. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, S. 28-32.

BMAS. (2022). *Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung.* Berlin.

BMWi. (2016). *Handbuch über staatliche Beihilfen.* Berlin : Bundesministerium für Energie und Wirtschaft.

Bouhs, D. (2014). *Streit zwischen „Bild" und „Focus Online" Alles nur geklaut*. Abgerufen am 05. Mai 2022 von https://taz.de/Streit-zwischen-Bild-und-Focus-Online/!5040147/

Braband, M., & Jakob, J. (2021). Basisdaten 2021. *Media Perspektiven* , S. 1-92.

Breunig, C., Handel, M., & Kessler, B. (2020). Massenkommunikation 1964-2020 Mediennutzung im Langzeitvergleich. *Media Perspektiven*, S. 410-432.

Brinkmann, J. (2018). *Verlagspolitik in der Zeitungskrise: Theorien.* Nomos Verlag.

Bühler, D., Hamilton-Irvine, B., & Xausa, E. (2022). *Von Stockholm bis Rom: Wie Europas Staaten die Medien unterstützen – und was das mit den Journalistinnen macht*. Abgerufen am 05. Mai 2022 von https://www.republik.ch/2022/01/19/von-stockholm-bis-rom-wie-europas-staaten-die-medien-unterstuetzen-und-was-das-mit-den-journalistinnen-macht?ref=refind

Bundesverwaltungsgerichts. (1989). *BVerfGE 80, 124 - Postzeitungsdienst.* Leipzig. Abgerufen am 01. Mai 2022 von https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv080124.html

Bundeszentrale für politische Bildung. (2016). *Funktionen der Medien in einer demokratischen Gesellschaft I und II.* Abgerufen am 01. Oktober 2021 von https://www.bpb.de/gesellschaft/medien-und-sport/medienpolitik/189218/funktionen-der-medien-in-einer-demokratischen-gesellschaft-i-und-ii

Buschow, C. (2022). Innovationsförderung im Lokaljournalismus: Woran es bei bisherigen Programmen hapert und was es für nachhaltige Unterstützung braucht – Impulse aus der Debatte in Deutschland. In A. Kaltenbrunner, S. Luef, R. Lugschitz, M. Karmasin, & D. Kraus, *Der Journalismus-Report VII. Lokaljournalismus und Innovation* (S. 102-115). facultas.

Buschow, C., & Wellbrock, C. M. (2020). *Die Innovationslandschaft des Journalismus in Deutschland.* Düsseldorf: Landesanstalt für Medien NRW.

BVDA. (2021a). *BVDA-Analyseserie zu den Titel- und Strukturveränderungen der Anzeigenblattbranche [internes Dokument].* Berlin.

BVDA. (2021b). *Daten & Fakten - Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland.* Berlin.

BVDA. (2021c). *Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland - Übersicht 2021 und aktuelle Marktentwicklung.* Berlin.

BVDA. (2021d). *Media-Informationen Anzeigenblätter.* Berlin.

BVDA. (2022). *Spitzenorganisation der kostenlosen Wochenblätter*. Abgerufen am 10. Februar 2022 von https://www.bvda.de/verband/aufgaben-ziele.html

Cádima, F., Baptista, C., Martins, L. U., & Torres da Silva, M. (2016). *Media Pluralism Monitor 2016 Monitoring Risks for Media Pluralism in the EU and Beyond Country report: Portugal.* Florenz: Centre for Media Pluralism and Media Freedom.

Coates Nee, R. (2014). Social responsibility theory and the digital nonprofits: Should the gov-ernment aid online news startups? *Journalism: Theory, Practice & Criticism*, S. 326–343.

Cornils, M., Dogruel, L., Gessinger, K., & Schneiders, P. (2021). *Möglichkeiten öffentlicher Förderung von Lokal- und Regional Journalismus bei Wahrung der Staatsferne.* Mainz .

crowdfunding.de. (2021). *Journalismus Presse, Medien und neue Content-Formate*. Abgerufen am 01. März 2022 von https://www.crowdfunding.de/themen/journalismus/

Darr, J. P., Hitt, M. P., & Dunaway, J. L. (2018). Newspaper Closures Polarize Voting Behavior. *Journal of Communication*, S. 1007–1028.

Deutscher Bundestag . (2017). *Öffentliche Förderung journalistischer Informationsmedien in ausgewählten Ländern.* Berlin.

Deutscher Bundestag. (2009). *Presseförderung in den EU-Mitgliedstaaten.* Berlin.

Deutscher Bundestag. (2019). *Modelle zur Förderung lokaler Medienvielfalt in EU-Mitgliedstaaten.* Berlin.

Deutscher Bundestag. (2021). Gesetz zur Anpassung des Urheberrechts an die Erfordernisse des digitalen Binnenmarktes. *Bundesgesetzblatt*, S. 1204-1220.

Deutscher Städte- und Gemeindebund. (2019). *DStGB-Dokumentation Nr. 151- EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis.*

Deutschlandfunk. (2022). *Faktenchecks in Anzeigenblättern: Correctiv kooperiert mit BVDA.*

Dewenter, R. (2007). Das Konzept der zweiseitigen Märkte am Beispiel von Zeitungsmonopolen. *MedienWirtschaft* , S. 6-14.

Dewenter, R., & Haucap, J. (2009). Wettbewerb als Aufgabe und Problem auf Medienmärkten: Fallstudien aus Sicht der „Theorie zweiseitiger Märkte". In D. Wentzel, *Medienökonomik Ordnungsökonomische Grundfragen und Gestaltungsmöglichkeiten* (S. 36-74). Oldenburg: De Gruyter.

Dewenter, R., & Rösch, J. (2015). *Einführung in die neue Ökonomie der Medienmärkte.* Wiesbaden: Springer Gabler.

Die Medienanstalt. (2019). *Vielfaltsbericht 2019.* Berlin: ALM GbR.

Die Medienanstalt. (2021). *Mediengewichtungsstudie 2021-I Lokal.*

dpa. (2022). *dpa:211005-99-481909/4.* Hamburg.

Dragomir, M. (2018). Control the money, control the media: How government uses funding to keep media in line. *Journalism*, S. 1131-1148.

Dührkop, C. (2009). Betriebswirtschaftliche Besonderheiten von Zeitschriften und Zeitschriftenverlagen. *Wismarer Diskussionspapiere*, S. 3-30.

ECOPLAN. (2010). *Evaluation der Presseförderung seit 2008 und alternativer Modelle. Schlussbericht an das Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation.* Bern.

Eesti Rahvusringhääling. (2022). *State more than doubling rural periodical delivery subsidy*. Abgerufen am 01. Juni 2022 von https://news.err.ee/1608587284/estonia-expels-pro-kremlin-hate-speech-individual

EFJ. (2019). *Digital Journalism and New Business Models.* Brüssel.

Eichhorst, W., Kettenring, J., & Ody, M. (2019). *Kurzexpertise: Kriterien für eine Zustellförderung von Printprodukten basierend auf einem internationalen Vergleich.* Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Eltges, F., & Junk, P. (2019). Entwicklungstrends im Markt für Zeitungen und Zeitschriften. *WIK Diskussionsbeitrag*, S. 1-62.

Estonia Tax and Customs Board. (2022). *VAT rates and supply exempt from tax*. Abgerufen am 05. Mai 2022 von https://www.emta.ee/en/business-client/taxes-and-payment/value-added-tax/vat-rates-and-supply-exempt-tax#supply-taxable-at-9

Europäische Kommission. (2012). *State aid SA.34138 (2012/N) – Spain Aid for publishing cultural magazines.* Brüssel.

Europäische Union. (2021). Die Mediennutzung in der Europäischen Union. *Standard-Eurobarometer 94 – Winter 2020–2021* , S. 5-76.

Eurostat. (2022). *Number and average size of enterprises in the cultural sectors by NACE Rev. 2 activity*. Abgerufen am 06. Juli 2022 von https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/cult_ent_num/default/table?lang=en

Evans, D. S., & Schmalensee, R. (2016). *Matchmakers: The new economics of multisided platforms.* Cambridge, Massachusetts: Harvard Business Review Press.

Fernandez Alonso, I., & José, J. B. (2006). ress Subventions in Europe in 2006. Categories, Funding Provided and Assignation Systems. *Press subsidies in Europe*, S. 56-76.

Firmstone, J., & Whittington, R. (2021). Local political journalism: Systematic pressures on the normative functions of local news. *The Routledge Companion to Political Journalism*, S. 84-93.

Fryszer, L. (2020). *Hier sind die Zahlen, die dir Medienkonzerne nicht zeigen*. (Krautreporter, Herausgeber) Abgerufen am 01. März 2022 von https://krautreporter.de/3567-hier-sind-die-zahlen-die-dir-medienkonzerne-nicht-zeigen

Gao, P., Lee, C., & Murphy, D. (2020). Financing dies in darkness? The impact of newspaper closures on public finance. *Journal of Financial Economics*, S. 445-467.

Grittmann, G. (2009). *Vereinheitlichung statt Vielfalt? Eine Inhaltsanalyse zur Qualität der Tageszeitungen in MecklenburgVorpommern und Schleswig Holstein.* Hamburg.

Haas, H. (2012). *Evaluierung der Presseförderung in Österreich. Status, Bewertung, internationaler Vergleich und Innovationspotenziale.* Wien: Universität Wien.

Haas, H., Kneidinger, B., & Steininger, C. (2013). *Evaluierung der Presseförderung in Österreich. Status, Bewertung, internationaler Vergleich und Innovationspotenziale.* Wien.

Harnischmacher, M. (2015). Journalism after all: Professionalism, content and performance – A comparison between alternative news websites and websites of traditional newspapers in German local media markets. *Journalism*, S. 1062–1084.

Harte, D., Howells, R., & Williams, A. (2018). *yperlocal journalism: The decline of local newspapers and the rise of online community news.* Routledge.

Hasebrink, U., Hölig, S., & Wunderlich, L. (2021). #UseTheNews: Studie zur Nachrichtenkompetenz. *Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts*, S. 5-77.

Hayes, D., & Lawless, J. L. (2015). As Local News Goes, So Goes Citizen Engagement: Me-dia, Knowledge, and Participation in US House Elections. *The Journal of Politics*, S. 447–462.

Hayes, D., & Lawless, J. L. (2018). The decline of local news and its effects: New evidence from longitudinal data. *The Journal of Politics*, S. 332-336.

Hendrickx, J., & Ranaivoson, H. (2021). Why and how higher media concentration equals lower news diversity–The Mediahuis case. *Journalism*, S. 2800-2815.

Hess, K. (2013). Breaking Boundaries - Recasting the “local” newspaper as “geo-social” news in a digital landscape. *Digital Journalism*, S. 48-63.

HM Treasury. (2007). *Guidance on how to assess the compeition effects of subsidies.* Norwich .

Hohlfeld, R., Harnischmacher, M., Heinke, E., Lehner, L., & Sengl, M. (2020). *Fake News und Desinformation: Herausforderungen für die vernetzte Gesellschaft und die empirische Forschung.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Hölig, S., & Hasebrink, U. (2018). Reuters Institute Digital News Report 2018 - Ergebnisse für Deutschland. *Arbeitspapiere des Hans-Bredow-*, S. 4-66.

Hölig, S., Hasebrink, U., & Behre, J. (2018). *Reuters Institute Digital News Report 2018 - Ergebnisse für Deutschland.* Hamburg: Hans-Bredow-Institut.

Hölig, S., Hasebrink, U., & Behre, J. (2021). Reuters Institute Digital News Report 2021 – Ergebnisse. *Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts*, S. 5-64.

IfD Allensbach. (2021). *Allensbacher Markt- und Werbeträger-Analyse - AWA.* Allensbach am Bodensee.

IVW. (2013a). *Geschäftsbericht 2012/2013.* Berlin.

IVW. (2013b). *Richtlinien für die IVW-Verbreitungsanalyse Tageszeitungen.* Berlin.

IVW. (2014). *Geschfätsbericht 2013/2014.* Berlin.

IVW. (2015). *Geschäftsbericht 2014/2015.* Berlin.

IVW. (2021a). *IVW-Zahlen zur Gesamtentwicklung am deutschen Pressemark*. Abgerufen am 01. März 2022 von https://www.ivw.de/ivw/3-quartal-2021

IVW. (2021b). *IVW-Zahlen zur Gesamtentwicklung am deutschen Pressemark*. Abgerufen am 01. März 2022 von https://www.ivw.de/allgemein/print

IVW. (2022a). *Auflagezahlen des 4. Quartals 2021*. Abgerufen am 10. Februar 2022 von https://www.ivw.de/print/quartalsauflagen/pressemitteilungen/auflagenzahlen-des-4-quartals-2021

IVW. (2022b). *ePaper-Statistik*. Abgerufen am 01. März 2022 von https://www.ivw.de/print/epaper/epaper-statistik

Jarren, O. (2007). Die Regulierung der öffentlichen Kommunikation. *Zeitschrift für Literaturwissenschaft und Linguistik*, S. 131-153.

Jennings, J., & Rubado, M. (2019). *Newspaper decline and the effect on local government coverage.* Austin, Texas: Annette Strauss Institute for Civic Life.

Karlsson, M., & Rowe, E. H. (2019). Local journalism when the journalists leave town. *Nordicom Review*, S. 15-29.

Keller, D. (2011). Schwierige Zeiten - Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen. *Zeitungen 2010/11*, S. 42-111.

Kiefer, M. L., & Steiniger, C. (2013). *Medienökonomik.* Berlin; Boston: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Kolb, S., & Oertel, M. (2017). Presseförderung als Mittel gegen Medienkonzentration und für die publizistische Vielfalt? Quasi-experimentelle Untersuchung der Schweiz im Vergleich zu Belgien, Österreich, Irland sowie Deutschland. *Studies in Communication Sciences*, S. 221-258.

Kümpel, A. S. (2020). Nebenbei, mobil und ohne Ziel? Eine Mehrmethodenstudie zu Nachrichtennutzung und -verständnis von jungen Erwachsenen. *M&K Medien & Kommunikationswissenschaft*, S. 11-31.

Künzler, M., Puppis, M., Schweizer, C., & Studer, S. (2013). *Monitoring-Report «Medienförderung».* Zürich: IPMZ – Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung.

Lacy, S. (2000). *Commitment of financial resources as a measure of quality. Measuring Media Content, Quality and Diversity: Approaches and Issues in Content Research.* Turku, Finland: Turku School of Economics and Business Administration.

Landesanstalt für Medien NRW. (2019). *Ausschreibung: Förderung innovativer lokaler Medienprodukte.* Düsseldorf.

Lavender, T., Wilkinson, L., Ramsay, G., Stouli, S., Adshead, S., & Chan, Y. S. (2020). *Research into Recent Dynamics of the Press Sector in the UK and Globally.* London: Plum Consulting.

Leroch, M. A., & Wellbrock, C. M. (2011). Saving newspapers with public grants–The effects of press subsidies on the provision of journalistic quality. *Information Economics and Policy*, S. 281-286.

Litman, B., & Bridges, J. (1986). An Economic Analysis of Daily Newspaper Performance. *Newspaper Research Journal*, S. 9-26.

Lobigs, F. (2018). Wirtschaftliche Probleme des Journalismus im Internet. Verdrängungsängste und fehlende Erlösquellen. In C. N. Nürnbergk, *Journalismus im Internet. Profession – Partizipation – Technisierung* (S. 295–334). Springer Fachmedien: Wiesbaden.

Loit, U., & Harro-Loit, H. (2016). *Media Pluralism Monitor 2016 Monitoring Risks for Media Pluralism in the EU and Beyond Country report: Estonia.* Florenz: Centre for Media Pluralism and Media Freedom.

lpb. (2017). Die neuen Medien und die politische Meinungsbildung Fake News - ein Produkt der neuen Medien? *Deutschland & Europa*, S. 2-72.

Maksl, A., Ashley, S., & Craft, S. (2015). Measuring news media literacy. *Journal of Media Literacy Education*, S. 29-45.

McCombs, M. E. (1988). Concentration, monopoly, and content. In R. G. Picard, J. P. Winter, & M. E. McCombs, *Press concentration and monopoly: New perspectives on newspaper ownership and operation* (S. 129-13). Norwood: Praege.

MedieLab Bayer. (2022). Abgerufen am 20. April 2022 von https://www.media-lab.de/de/media-startup-fellowship

Medienanstalt Berlin-Brandenburg. (2020). *Satzung über die Förderung lokaljournalis6scher Angebote nach dem Medienstaatsvertrag Berlin-Brandenburg (MStv BE-BB).* Berlin.

Medieninnovationszentrum Babelsberg . (2022). *Bewerbungsleitfaden zur MIZ-Innovationsförderung.* Babelsberg . Von https://www.miz-babelsberg.de/foerderung/allgemeines.html abgerufen

Medina-Laverón, M., Sánchez-Tabernero, A., & Breiner, J. (2021). Some viable models for digital public-interest journalism. *Profesional De La Información*, S. 1-15.

Möhring, W. (2017). Vertrauensgut lokale Medien? Strukturen und Charakteristika lokaler medialer Öffentlichkeit in Nordrhein-Westfalen. *Regierungsforschung*, S. 3-10.

Möhring, W., & Keldenich, F. (2018). Lokaler Journalismus im Internet. In C. Nuernbergk, & C. Neuberger, *Journalismus im Internet* (S. 183-209). Wiesbaden: Springer VS.

Monopolkommission. (2018). Kartellrechtliche Ausnahmeregelungen. In Monopolkommission, *XXII. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB* (S. 38-53). Bonn.

Müdgens, S., & Lobigs, F. (2016). Tages-, Wochen- und Gratiszeitungen und Anzeigenblätter. In J. Krone, & T. Pellegrini, *Handbuch Medienökonomie* (S. 779-797). Wiesbaden: Springer.

Murschetz, P. (2016). Medienförderung: Begriffsverständnis, theoretische Zugänge und Beispiele aus der DACH-Region. In J. Krone, & T. Pellegrini, *Handbuch Medienökonomie.* Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Murschetz, P. (2021). Warum Deutschland eine staatliche Presseförderung braucht. *Medien Wirtschaft*, S. 15-18.

Murschetz, P. C. (2021). Staatliche Medienförderung. In K. J., & P. T., *Handbuch Medienökonomie.* Wiesbaden: Springer VS.

Murschetz, P., & Karmasin, M. (2013). Austria: Press Subsidies in Search of a New Design. In P. Murschetz, *State Aid for Newspapers: Theories, Cases, Actions* (S. 133-148). Heidelberg : Springer.

Nationalrat . (2004). Presseförderungsgesetz 2004 – PresseFG 2004. *Bundesgesetzblatt*, S. 1866-1873.

Nationalrat. (2022). Änderung des KommAustria-Gesetzes und des Digitalsteuergesetzes 2020. *Bundesgesetzblatt*, S. 1-7.

Neumann, H. (2021). *Warum das Altpapier knapp wird*. Abgerufen am 01. März 2022 von https://www.tagesschau.de/wirtschaft/konjunktur/altpapier-knappheit-101.html

News Media Europe. (2022). *News Media Europe - state aid for the media in Europe .* Brüssel.

Nord, L. W. (2013). Newspaper competition and content diversity: A comparison of regional media markets in Sweden. *Papeles de Europa*, S. 1-13.

Nordicom. (2022). *Media VAT in the Nordic countries (2020)*. Abgerufen am 05. Mai 2022 von https://www.nordicom.gu.se/en/latest/news/media-vat-nordic-countries-2020

O'Brien, D., Wellbrock, C.-M., & Buschow, C. (2020). „Free or Nothing" – Gratis-Mentalität im Internet und Zahlungsbereitschaft für Digitaljournalismus. In C.-M. Wellbrock, & C. Buschow, *Money for Nothing and Content for Free?* (S. 47 - 68). Nomos Verlag.

Ohlsson, J. (2015). *The Nordic media market 2015.* Göteborg: NORDICOM - University of Gothenburg.

O'neill, D., & O'Connor, C. (2008). The passive journalist: How sources dominate local news. *Journalism practice*, S. 487-500.

Österreichischer Nationalrat. (2019). Steuerreformgesetz 2020 – StRefG 2020. *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*.

Ots, M. (2009). Efficient servants of pluralism or marginalized media policy tools? The case of Swedish press subsidies. *Journal of Communication Inquiry*, S. 376-392.

Ots, M., & Picard, R. G. (2018). Press subsidies. In J. F. Nussbaum, *Oxford Research Encyclopedia of Communication Oxford.* Oxford University Press.

Picard, R. (2016). Funding digital journalism: The challenges of consumers and the economic value of news. In F. Bob, & A. Scott, *Routledge Companion to Digital JournalismStudies* (S. 147-154). London: Routledge.

Picard, R. G. (2003). Press support and company performance. In U. Carlsson, *Pennan, Penningen & Politiken: Medieföretag förroch nu* (S. 96-107). Göteburg: Nordicom.

Pimpl, R. (2019). Lieber Insolvenzen von Zeitungen als der subventionierte Verlust ihrer Unabhängigkeit. *Horizont*. Abgerufen am 15. Mai 2022 von https://www.horizont.net/medien/nachrichten/springer-chef-mathias-doepfner-lieber-insolvenzen-von-zeitungen-als-der-subventionierte-verlust-ihrer-unabhaengigkeit-173176

Puppis, M., & Bürdel. (2019b). *Ländervergleich Onlinemedienförderung - Bericht zuhanden des Bundesamts für Kommunikation.* Freiburg: Universität Freiburg.

Puppis, M., & Bürdel, E. (2019a). *Ansätze zur künftigen Ausgestaltung der Ausgestaltung der Liechtenstein.* Freiburg: Universität Freiburg.

Puppis, M., & Pedrazzi, S. (2020). *Ländervergleich Onlinemedienförderung: Ergänzungsbericht.* Frankreich: Universität Freiburg.

PwC. (2018). *German Entertainment & Media Outlook 2018-2022.* Berlin.

PwC. (2021). *German Entertaiment and Media Outlook 2021-2025.* Berlin.

Rech, B., & Meyer, M. (2021). *Plattformen und neue Technologien im Journalismus: Ergebnisse einer Online-Befragung von Journalistinnen und Journalisten in Deutschland.* New York: Cornell University .

Reporter ohne Grenzen. (2016). *Contribution to the EU public consultation on media pluralism and democracy.* Paris.

Reporter ohne Grenzen. (2022). *Rangliste der Pressefreiheit.* Berlin.

Reuters Institute. (2021). *Digita News Report 2021.* Oxford.

Rolnik, G., Cagé, J., Gans, J., Goodman, E., Knight, B., Prat, A., & Schiffrin, A. (2019). *Protecting Journalism in the Age of Digital Platforms.* Chicago: Stigler Center for the Study of the Economy and the State.

Röper, H. (2012). *Zeitungsfinanzierung*. Abgerufen am 15. Januar 2022 von https://m.bpb.de/gesellschaft/medien-und-sport/lokaljournalismus/151250/zeitungsfinanzierung

Röper, H. (2016). *Bericht zur Medienkonzentration 2015.* Dortmund: Formatt Institut.

Röper, H. (2020). Tageszeitungen 2020: Schrumpfender Markt und sinkende Vielfalt. *Media Perspektiven* , S. 331-351.

RTR . (2022). *Der Fonds zur Förderung der digitalen Transformation*. Abgerufen am 05. Mai 2022 von https://www.rtr.at/medien/was_wir_tun/foerderungen/digitaletransformation/startseite.de.html

Schickler GmbH. (2020). *Standortanalyse der Zustellung für Tageszeitungen in Deutschland.* Hamburg.

Schmitz Weiss, A. (2015). Place-Based Knowledge in the Twenty-First Century. *Digital Journalism*, S. 116-131.

Schneider, R. (2021). *Reform der Pressehilfe verabschiedet / Journalistische Qualität statt Menge gefördert*. Abgerufen am 09. Mai 2022 von https://www.tageblatt.lu/headlines/journalistische-qualitaet-statt-menge-gefoerdert/

Schütz, W. (2012). Deutsche Tagespresse 2012. *Media Perspektiven* , S. 570-593.

Seufert, W. (2018). Medienkonzentration und Medienvielfalt. *Medienpolitik*, S. 11-16.

Sjøvaag, H., & Pedersen, T. A. (2018). The effect of direct press support on the diversity of news content in Norway. *Journal of Media Business Studies*, S. 300-316.

Sjurts, I. (2005). *Strategien in der Medienbranche.* Wiesbaden : Gabler Verlag.

SPD, Büdnis 90/Die Grünen, FDP. (2021). *Mehr Fortschritt Wagen Koalitionsvertrag 2021 – 2025.* Berlin.

Staatsministerium Baden-Württemberg. (2022). *Medienstandort stärken – Vielfalt sichern*. Abgerufen am 20. April 2022 von https://www.baden-wuerttemberg.de/de/bw-gestalten/schoenes-und-aktives-baden-wuerttemberg/medien/

Statista. (2018). *Anzahl der Tageszeitungen in Deutschland in ausgewählten Jahren von 1954 bis 2018*. Abgerufen am 01. März 2022 von https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36376/umfrage/anzahl-von-tageszeitungen-in-deutschland-seit-1965/

Statistics Norway. (2022). *Norwegian media barometer*. Abgerufen am 01. Mai 2022 von https://www.ssb.no/en/kultur-og-fritid/tids-og-mediebruk/statistikk/norsk-mediebarometer

Statistisches Bundesamt. (2021). *Umsatzsteuerstatistik (Voranmeldungen) 2019.* Wiesbaden.

Steinvorth, T. (2021). Durchsetzung des Leistungsschutzrechts für Presseverleger gegenüber marktbeherrschenden Plattformen. *AfP*, S. 10-20.

Stiftung Neue Verantwortung. (2021). *Digitale Nachrichten- und Informationskompetenzen der deutschen Bevölkerung im Test.* Berlin.

Tamboer, S., Kleemans, M., & Daalmans, S. (2020). 'We are a neeeew generation': Early adolescents' views on news and news literacy. *Journalism*, S. 1-17.

Van Cuilenburg, J. (2000). On measuring media competition and media diversity: Concepts, theories and methods. *Measuring Media Content, Quality, and Diversity. Approaches and Issues in Content Research*, S. 51-84.

Van der Ploeg, F. (2006). The making of cultural policy: A European perspective. *Handbook of the Economics of Art and Culture*, 1183-1221.

ver.di. (2018). *Häufig gestellte Fragen zum gesetzlichen Mindestlohn für Zeitungszusteller/innen.* Berlin.

VG Wort. (2021). *Neuregelungen im Urheberrecht vom Bundestag verabschiedet.* München .

Vogel, A. (2020). Publikumszeitschriften 2020: Konsolidierung und Rückgang der Titelzahl. *Media Perspektiven*, S. 353-378.

Vonbun-Feldbauer, R., Grüblbauer, J., Berghofer, S., Krone, J. B., Steffan, D., & Dogruel, L. (2020). *Regionaler Pressemarkt und Publizistische Vielfalt: Strukturen und Inhalte der Regionalpresse in Deutschland und Österreich 1995–2015.* Berlin: Springer.

Vonbun-Feldbauer, R., Grüblbauer, J., Berghofer, S., Krone, J., Beck, K., Steffan, D., & Dogruel, L. (2020). *Regionaler Pressemarkt und Publizistische Vielfalt. Strukturen und Inhalte der Regionalpresse in Deutschland und Österreich 1995–2015.* Wiesbaden: Springer VS.

VuMA. (2010). *VuMA Berichtsband 2020.* Frankfurt am Main.

VuMA. (2022). *VuMA Touchpoints - Den Markt im Blick Basisinformationen für fundierte Mediaentscheidungen.* Frankfurt am Main.

WAN-IFRA. (2017). *Supporting the media - State measures around the world.* Frankfurt am Main.

WAN-INFRA. (2017). *Public Affairs Media Policy .* Paris.

Wellbrock, C. M. (2020). Spotify für Journalismus “„Verlagsplattform “oder „Digitales Presse-Grosso “–Drei Szenarien für eine anbieterübergreifende Journalismusplattform. In C. M. Wellbrock, & C. Buschow, *Money for Nothing and Content for Free* (S. 179-200). Düsseldorf: Nomos.

Wellbrock, C., & Leroch, M. (2013). Good Intentions, Bad Results: The Effects of Newspaper Subsidies on Journalistic Quality. In P. Murschetz, *State Aid for Newspapers* (S. 73-83). Berlin: Springer.

Wellbrock, C.-M. (2021). Vier Säulen für den Journalismus Grundlegende Ansätze zur Förderung der digitalen Transformation im Journalismus. *MedienWirtschaft*, S. 6-8.

WIP. (2021). *Informationen zu Stadtmagazinen*. Abgerufen am 01. März 2022 von https://presseforschung.de/strukturdaten/stadtmagazine

Zenthöfer, J. (2014). Vom baldigen Ende der Luxmeburger Pressehilfe. *forum 339*, S. 24-26.

Zimmermann, F., & Kohring, M. (2018). „Fake News“ als aktuelle Desinformation. Systematische Bestimmung eines heterogenen Begriff. *M&K Medien & Kommunikationswissenschaft*, S. 526-541.

ZMG. (2021). *Reichweiten der Tageszeitungen.* Berlin.

ZMG. (2022). *Digitale-Angebote der Zeitungen .* Berlin.