



(UN-)LEVEL PLAYING FIELD IM MEDIENBEREICH

Ökonomisches Gutachten zur Übertragbarkeit von
juristischen Maßnahmen zur Vielfaltssicherung
von linearen zu nicht-linearen Medienangeboten
im Auftrag der Landesanstalt für Medien NRW,
April 2026

von Dr. Christian-Mathias Wellbrock

INHALTSVERZEICHNIS

Executive Summary	3
1. Einleitung	7
1.1 Ziele des Gutachtens	7
1.2 Vorgehen	7
1.3 Aufbau und Struktur des Gutachtens	8
2. Grundlagen	9
2.1 Marktabgrenzung und Terminologie aus MStV und LMG NRW	9
2.2 Untersuchte regulatorische Maßnahmen	12
2.3 Vielfalt in Medienmärkten aus ökonomischer Perspektive	14
3. Zentrale ökonomische Probleme für die Medienvielfalt	17
3.1 Fixkosten in der Produktion	17
3.2 Frequenzknappheit	24
3.3 Größenvorteile in der Distribution	25
3.4 Externe Effekte	27
3.5 Qualitätsunkenntnis	30
4. Analyse der untersuchten Regulierungsinstrumente	32
4.1 Zulassungspflicht und Frequenzvergabe nach Vielfaltsgesichtspunkten	32
4.2 Regionale Fenster, Sendezeit für unabhängige Dritte und Sendezeit für Dritte	32
4.3 Werberestriktionen	33
4.4 Negative Vielfaltssicherung	34
4.5 Privilegierte Zugänge und Auffindbarkeit	34
5. Handlungsimplikationen	35
6. Schluss	38
Über den Autor	41
Literaturverzeichnis	41
Impressum	46

EXECUTIVE SUMMARY

HINTERGRUND

Das Ziel der Vielfaltsregulierung im medienrechtlichen Sinne ist die Sicherung einer pluralistischen Meinungsbildung als Grundlage demokratischer Prozesse. Sie soll verhindern, dass einzelne Akteure die öffentliche Kommunikation dominieren, und gewährleisten, dass vielfältige Inhalte und Anbieter verfügbar, zugänglich und auffindbar bleiben.

Aus ökonomischer Perspektive gibt es eine Reihe an Gründen, weshalb Anbieter-, Inhalts-, Konsum- und Zugangsvielfalt geringer ausfallen kann als gesamtgesellschaftlich optimal wäre. Dazu gehören insbesondere hohe Produktionsfixkosten, Frequenzknappheit, Größenvorteile in der Distribution und positive Externalitäten.

Im digitalen Umfeld führen erhebliche Skalenvorteile und Netzwerkeffekte auf der Distributionsstufe zu einer starken Marktkonzentration bei Plattformen, wodurch Zugang, Anbieter-, Inhalts- und Konsumvielfalt eingeschränkt werden. Wenige marktbeherrschende Akteure setzen die Rahmenbedingungen und verfolgen primär eher kurzfristige Gewinnziele statt gesamtgesellschaftliche Gemeinwohlorientierung.

Dennoch sieht die aktuelle Regulierung für Rundfunkanbieter besondere Vorgaben vor, die für nicht-lineare Medienangebote wie Streamingdienste, Soziale Netzwerke oder algorithmisch gesteuerte Plattformen nur eingeschränkt oder gar nicht gelten (Müller-Terpitz, 2025).

Diese asymmetrische Situation erscheint vor dem Hintergrund der sinkenden Bedeutung linearer Medien für Nutzung und Meinungsbildung, der zunehmenden Marktkonvergenz und der offenkundigen Marktmacht auf der Distributionsstufe nicht mehr zeitgemäß. Stattdessen besteht Bedarf an einer gattungsübergreifenden Medienregulierung, die alle relevanten Akteure möglichst gleichbehandelt und so faire Wettbewerbsbedingungen zwischen linearen und nicht-linearen Angeboten schafft.

Die Regulierung sollte dabei zielgerichtet erfolgen: Sie soll mangelnde Vielfalt und übermäßige Meinungsmacht verhindern, ohne die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Branche unnötig einzuschränken.

ZIEL DES GUTACHTENS

Das primäre Ziel dieses Gutachtens ist es daher zu prüfen, inwieweit bestehende Rundfunkregelungen auf nicht-lineare Anbieter ausgeweitet oder für lineare Anbieter abgeschafft werden sollten. Dazu ist zu klären, in welchem Umfang die ökonomischen Vielfaltsprobleme, die durch Regulierungsmaßnahmen für lineare Anbieter adressiert werden, auch im nicht-linearen Bereich bestehen und ob die bisherigen Instrumente geeignet sind, diese Probleme zu lösen.

Besonders berücksichtigt in verschiedenen Regulierungsansätzen werden journalistisch-redaktionelle und Public-Value-Inhalte. Diese Art von Inhalten weisen einen besonders hohen gesellschaftlichen Nutzen (jenseits der privaten Nachfrage), bei gleichzeitig hohen Produktionskosten und potentiell kleinen Märkten auf.

ERGEBNISSE

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass

- die vielfaltseinschränkende Fixkostenproblematik in der Produktion (insbesondere bei Werbefinanzierung) weiterhin besteht, und zwar in ähnlichem Ausmaß für lineare und nicht-lineare Medien.
- die vielfaltseinschränkenden Größenvorteile in der Distribution weiterhin bestehen, und zwar in ähnlichem Ausmaß für lineare und nicht-lineare Medien, und dabei in der digitalen Distribution an Bedeutung für die Vielfalt eher hinzugewonnen haben.
- vielfaltseinschränkende positive Externalitäten weiterhin bestehen, und zwar unabhängig von der Linearität der Ausspielung.
- die vielfaltseinschränkende Frequenzknappheit im Wesentlichen aufgehoben ist.

Für die Regulierungsmaßnahmen, bei denen ein signifikantes Un-Level-Playingfield zwischen linearen und nicht-linearen Akteuren besteht (Müller-Terpitz, 2025), bedeutet dies folgendes:

1. Zulassungspflicht und Frequenzvergabe: Die frühere Frequenzknappheit, die eine ex-ante-Regulierung rechtfertigte, ist weitgehend überwunden. Anbieter-, Inhalts- und Konsumvielfalt werden heute kaum durch Frequenzen beschränkt. Für einzelne lineare Ausspielwege (z. B. DAB+) können Übergangsmaßnahmen sinnvoll sein, langfristig erscheint ein Abbau von Zulassungspflichten angemessen und ggf. der Übergang zu ex-post-Regulierung zielführender.

2. Regionale Fenster und Sendezeit für Dritte: Fensterprogramme sichern Zugang und inhaltliche Vielfalt durch den Zwang für marktführende Vollprogrammanbieter, diesen Inhalte Sendezeit einzuräumen und sie zudem zu finanzieren. Da Größenvorteile in der Distribution und hohe Fixkosten in der Produktion auch im digitalen Bereich bestehen, spricht vieles für eine Ausweitung dieser Prinzipien auf nicht-lineare Medien. Offene Fragen betreffen die Auswahl konkreter förderungswürdiger Inhalte und deren Finanzierung.

3. Werberestriktionen: Werbung beeinflusst Vielfalt ambivalent. Sie unterstützt die Refinanzierung, schafft aber gleichzeitig Anreize für massenkompatible Inhalte. Unterschiede zwischen linearen und nicht-linearen Medien sind kaum erkennbar, was für eine Angleichung der Regulierung spricht. Perspektivisch spricht die höhere Wettbewerbsintensität für Deregulierung, ggf. flankiert durch gezielte Anreize für journalistisch-redaktionelle und Public-Value-Inhalte.

4. Negative Vielfaltssicherung: Die bisherige Konzentrationskontrolle fokussiert auf Rundfunk und greift damit zu kurz. Marktmächtige Akteure wie Soziale Medien bleiben diesbezüglich praktisch unreguliert, obwohl erheblicher Einfluss auf die Meinungsbildung angenommen werden kann. Eine gattungsübergreifende Medienkonzentrationskontrolle – wie im European Media Freedom Act (EMFA) angelegt – ist empfehlenswert.

5. Privilegierte Zugänge und Auffindbarkeit: Must-Carry- und Must-be-Found-Regeln sowie Diskriminierungsverbote adressieren zentrale Probleme der Zugangsvielfalt („Access-Diversity“). Angesichts der Dominanz weniger Plattformunternehmen sollten diese Instrumente gestärkt und für journalistisch-redaktionelle und Public-Value-Inhalte auf digitale Intermediäre wie Soziale Medien, Suchmaschinen und generative KI-Anwendungen übertragen werden.

EMPFEHLUNGEN FÜR DIE REGULIERUNG

Die Analyse kommt erstens zu dem Schluss, dass Regulierungsmaßnahmen unabhängig von Präsentationsform und Ausspielweg gelten sollten, da Märkte konvergieren und klassische sowie digitale Distributionsformen vergleichbare Kostenstrukturen aufweisen. Auch die Unterscheidung zwischen Text-/Bildinhalten und audio(visuellen) Formaten sollte weitgehend entfallen, da das Fixkostenproblem prinzipiell alle Darstellungsformen betrifft.

Die zukünftige Regulierung sollte sich an den Funktionen der Tätigkeiten orientieren, nicht an Technologien. Alle Anbieter mit Packaging-Funktionen – wie Soziale Netzwerke, Video-Plattformen und Suchmaschinen – sollten gleichbehandelt werden wie Rundfunk und journalistisch-redaktionelle Telemedien. Neue Entwicklungen wie AI Overviews verstärken diese Notwendigkeit, da sie Inhalte aggregieren, neu arrangieren oder erstellen. Als erste Orientierung kann als Kriterienkatalog der inhaltliche Teil der Definition von Rundfunk herangezogen werden (§ 2 MStV): Informations- und Kommunikationsdienst, für die Allgemeinheit bestimmt, Veranstaltung und Verbreitung von journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten.

Reine Distributoren (z. B. Benutzeroberflächen, Medienplattformen, Audio-Aggregatoren) bleiben weiterhin relevant für die Sicherung der Zugangsvielfalt und sollten insbesondere bei Auffindbarkeitsregeln berücksichtigt werden.

Darüber hinaus zeigen die Befunde, dass Regulierungsansätze aus dem linearen Bereich grundsätzlich übertragbar sind, sofern sie Probleme wie hohe Produktionsfixkosten, Größenvorteile in der Distribution und positive Externalitäten adressieren. In Anlehnung an den MStV trifft dies insbesondere auf journalistisch-redaktionelle Inhalte, Public-Value-Inhalte und speziell für regionale und lokale Inhalte zu. Daraus ergeben sich konkrete Handlungsoptionen auf Basis bestehender MStV-Regelungen:

- (1) Förderung der Produktionskosten für Inhalte, die aufgrund hoher Produktionsfixkosten, ihrer kleinen Marktgröße und positiver Externalitäten besonders benachteiligt sind (wie im Fall des Finanzierungsgebots von Regionalfenstern und anderen Fensterprogrammen, Ausweitung auf journalistisch-redaktionelle und Public-Value-Inhalte)
- (2) Verstärkte Auffindbarkeitsprivilegien für Inhalte, die eine besondere gesellschaftliche Bedeutung aufgrund positiver Externalitäten haben (ebenfalls wie im Fall Regionalfenster und andere Drittfenster). Das Diskriminierungsverbot gegenüber journalistisch-redaktionellen Inhalten für Medienintermediäre geht bereits in diese Richtung, scheint aber nicht ausreichend zu sein. Lokale, regionale und Public-Value-Inhalte sind bei Auffindbarkeitsprivilegien besonders zu berücksichtigen.
- (3) Liberalisierung der quantitativen Werberestriktionen. Der erhöhte Wettbewerb um Konsumentenaufmerksamkeit und die technische Möglichkeit, Produktvarianten ohne Werbung anzubieten, dürften die Werbemenge im Wesentlichen marktgerecht selbst regulieren.
- (4) Geografische Werberestriktionen erscheinen nicht mehr zeitgemäß, da Anbieter und Distributoren nicht-linearer Medien Werbung geografisch gezielt ausspielen können und dies kaum verhindert werden kann (und vermutlich auch nicht sollte). Eine Förderung journalistisch-redaktioneller Inhalte sollte auf andere Weise erfolgen.

ZENTRALE ZU KLÄRENDE PUNKTE UND WEITERE ANSÄTZE ZUR SICHERUNG DER ZUKUNFT JOURNALISTISCH-REDAKTIONELLER ANGEBOTE

Neben der grundsätzlichen Ausweitung bzw. Deregulierung von linearen und nicht-linearen Medienanbietern bleibt zu klären, wie genau die Zukunft der Finanzierung einer ausreichenden Vielfalt an journalistisch-redaktionellen Inhalten, die besonders unter den beschriebenen Marktstrukturen leiden, zu gewährleisten ist.

Zentrale zu klärende Punkte sind:

- Definition förderbedürftiger Inhalte entlang der Kriterien Produktionsfixkosten (in Relation zur Marktgröße) und positive Externalitäten (ggf. über eine spezifischere Definition der Begriffe „journalistisch-redaktionell“ und „Programme, die in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt (...) leisten“); besonders betroffen sind kostenintensive Inhalte wie Investigativjournalismus, Auslands- und Krisenberichterstattung, Wissenschaftsjournalismus, Datenjournalismus und Lokaljournalismus im ländlichen Raum.
- Auswirkungen der Veränderung von Regulierungsmaßnahmen (etwa im Bereich der Werbung) auf die Finanzierbarkeit von förderwürdigen Inhalten.
- Empirische Erhebung angemessener Förderhöhen in Abhängigkeit von Produktionsfixkosten (in Relation zur Marktgröße) und dem Ausmaß positiver Externalitäten.
- Modalitäten der Erhebung der nötigen Finanzmittel zur Förderung der Produktionskosten, etwa über
 - Gesamtgesellschaftliche Finanzierung (Beiträge)
 - Querfinanzierung und Subventionierung förderbedürftiger Inhalte durch besonders profitable Geschäftsfelder der Distributoren (im Sinne einer Universal-Service-Logik), z.B. mittels einer Digitalabgabe in Form von
 - Besteuerung von digitaler Werbung
 - Besteuerung der Nutzung von Userdaten bzw. von datenbasierten Geschäftsmodellen

Über die in diesem Gutachten diskutierten Maßnahmen hinaus, ist aus ökonomischer Sicht auch eine grundsätzliche Reduzierung der Marktmacht der Gatekeeper anzustreben. Besonders vielversprechende Ansätze könnten sein:

- Interoperationalitätsverpflichtungen, um die strukturellen und strategischen Markteintrittsbarrieren und dabei insbesondere Wechselkosten für die Nutzenden zu reduzieren
- Zugang zu anonymisierten Nutzungsdaten für Dritte (Wettbewerber, Inhabezulieferer, Regulierer, Wissenschaft)
- Offenlegung von Algorithmen, insbesondere im Bereich (personalisierter) Empfehlungssysteme und Werbeaussteuerung

1. EINLEITUNG

1.1 ZIELE DES GUTACHTENS

Die derzeitige Regulierungssituation weist besondere Maßnahmen für Rundfunkanbieter auf, die nicht im selben Maße und teilweise gar nicht für nicht-lineare Medienangebote wie Streamingdienste, Soziale Medien oder algorithmusgesteuerte Plattformen gelten (Müller-Terpitz, 2025).

Dieser asymmetrische Zustand erscheint angesichts abnehmender Relevanz linearer Medien in der Mediennutzung (und in der Meinungsbildung) sowie angesichts konvergierender Märkte nicht mehr zeitgemäß. Vielmehr besteht Bedarf an einer gattungsübergreifenden Medienregulierung, die alle beteiligten Akteure möglichst gleichbehandelt, um faire Wettbewerbsbedingungen zwischen Anbietern linearer und nicht-linearer Medienangebote herzustellen.

Gleichzeitig gilt es ein ausreichendes Maß an Medienvielfalt zu sichern, um plurale Meinungsbildung zu ermöglichen und einer Konzentration von Meinungsmacht entgegenzuwirken.

Die Regulierung soll zudem zielgerichtet erfolgen und damit mangelnde Vielfalt und hohe Meinungsmacht verhindern, ohne dabei Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Branche und der beteiligten Akteure unnötig einzuschränken.

Primäres Ziel dieses Gutachtens ist es, zu eruieren, inwiefern etablierte Regelungen im Rundfunk auf nicht-lineare Medienanbieter ausgeweitet oder aber für lineare Medienanbieter abgeschafft werden sollten.

Dafür muss geklärt werden, in welchem Ausmaß die ökonomischen Vielfaltsprobleme, die durch die Maßnahmen im Rundfunk gelöst werden sollen, im nicht-linearen Bereich fortexistieren und inwiefern diese geeignet sind, die Probleme zu adressieren.

Rundfunk ist dabei definiert als „ein linearer Informations- und Kommunikationsdienst; er ist die für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendepfades mittels Telekommunikation“ (§ 2 Abs. 1 Medienstaatsvertrag [MStV]).

Lineare Verbreitung bedeutet, dass die Veranstalter über den Zeitpunkt der Ausstrahlung entscheiden und Inhalte von allen Nutzerinnen und Nutzern zeitgleich empfangen werden können. Nicht-lineare Verbreitung liegt dementsprechend vor, wenn Nutzerinnen und Nutzer den Zeitpunkt des Abrufs der Inhalte bestimmen können, also bei sog. Video- oder Audio-on-Demand-Angeboten (BLM, o. D.).

Journalistisch-redaktionelle Gestaltung bedeutet, dass die Themen gezielt nach ihrer angenommenen gesellschaftlichen Relevanz ausgewählt und aufbereitet werden und sie damit im weitesten Sinne zur öffentlichen Kommunikation und zur Meinungsbildung beitragen (BLM, o. D.).

1.2 VORGEHEN

Die Analyse geschieht aus einer mikroökonomisch-theoretischen Perspektive, basierend auf Konzepten der neuen Institutionenökonomik. Das Gutachten legt dabei besonderen Fokus auf die Maßnahmen der qualitativen und quantitativen *Werberegulierung*, der Verpflichtung zur Einrichtung von *Regionalfenstern* sowie Vorgaben zu *Drittsendezeiten*. Hier besteht ein ausgeprägtes „Unlevel Playing Field“ zwischen linearen und nicht-linearen Angeboten (Müller-Terpitz, 2025).

Analysiert wird vorrangig die Sinnhaftigkeit der Übertragung bestehender Regulierungsprinzipien auf Anbieter, die Video- und Audioinhalte zu einem marktfähigen Angebot zusammenfassen. Darunter fallen insbesondere *rundfunkähnliche Telemedien* (wie Netflix und Disney+) sowie verschiedene Formen der *Medienintermediäre* wie Soziale Me-

dien (z.B. Facebook, Instagram und TikTok) und Video-Sharing-Angebote (z. B. YouTube und Vimeo). Auch Akteure, die Marktzugänge dieser Angebote kontrollieren, werden adressiert. Dazu gehören insbesondere Medienplattformen und Benutzeroberflächen wie Zattoo und Electronic Programme Guides (EPGs) auf Smart-TVs.

Zur Zielerreichung werden drei Analyseschritte vorgenommen:

- (1) Ausgehend vom vorliegenden juristischen Gutachten (Müller-Terpitz, 2025), gilt es zunächst zu analysieren, welche ökonomischen Bedingungen und Anreize im Rundfunk zu einer Reduktion der Medienvielfalt führen können und inwiefern diese von den bestehenden regulatorischen Maßnahmen adressiert und gelöst werden.
- (2) Daraufhin soll geklärt werden, inwiefern sich die ökonomischen Anreize und Bedingungen zur Vielfaltsreduktion im nicht-linearen Bereich und im linearen Rundfunk ähneln oder voneinander unterscheiden.
- (3) Im letzten Schritt sollen die Erkenntnisse aus den vorherigen Schritten zusammengeführt werden, um die Sinnhaftigkeit einer Abschaffung oder einer Übertragung der existierenden Maßnahmen (auch in Kombination) im Rundfunk auf nicht-lineare Anbieter zu bewerten, sodass einerseits ein „Level Playingfield“ entsteht und andererseits Vielfaltsgesichtspunkten in allokatationseffizientem Maße Rechnung getragen wird.

Das Gutachten operiert dabei auf Grundlage mikroökonomischer Konzepte und theoretischer Überlegungen.

1.3 AUFBAU UND STRUKTUR DES GUTACHTENS

Im Grundlagenkapitel (Kapitel 2) werden zunächst die für dieses Gutachten wesentlichen Begriffe definiert, erläutert und operationalisiert sowie der relevante Markt und damit der Untersuchungsgegenstand abgegrenzt. Dazu gehört zum einen die Einordnung der zentralen Marktakteure wie Rundfunkanbieter, Streaming Services und algorithmusgesteuerte Plattformen in die Terminologie des Medienstaatsvertrages (MStV). Zum anderen gehört hierzu eine kurze Darstellung der juristischen Regelungen zu *Fensterprogrammen*, *Werberegulierung*, *negativer Vielfaltssicherung* und *Auffindbarkeitsprivilegien*. Darüber hinaus wird Vielfalt in Medienmärkten aus einer ökonomischen Perspektive erläutert.

Anschließend werden in Kapitel 3 zentrale ökonomische Konzepte und Ansätze erläutert, die negative Effekte auf die Vielfalt im Markt für audiovisuelle und Audioinhalte haben können. Erläutert werden dann die Wirkmechanismen dieser marktstrukturellen Probleme auf die Vielfalt und inwiefern regulatorische Instrumente dazu beitragen, die Auswirkungen abzumildern. Außerdem wird die aktuelle Relevanz der Phänomene für lineare und nicht-lineare Medien diskutiert.

Kapitel 4 fasst zusammen, inwiefern die ausgewählten Regulierungsinstrumente die ökonomisch induzierten Vielfaltsprobleme adressieren und welche Implikationen dies für die Regulierungen eines konvergierenden Markts hat.

Kapitel 5 bewertet dann, in welchen Bereichen eine Deregulierung oder aber eine Übertragung der bestehenden Maßnahmen auf den Gesamtmarkt und damit auf die Anbieter nicht-linearer Medienangebote angezeigt ist.

Das Gutachten schließt in Kapitel 6 mit einer Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse und weiterem Forschungsbedarf, insbesondere in Hinblick auf die Möglichkeiten einer empirischen Überprüfung der Wirkung einzelner Maßnahmen.

2. GRUNDLAGEN

2.1 MARKTABGRENZUNG UND TERMINOLOGIE AUS MSTV UND LMG NRW

Marktabgrenzung

Insgesamt ist eine abnehmende Relevanz linearer Ausspielwege zugunsten nicht-linearer Ausspielwege im Medienkonsum und in der Meinungsbildung zu beobachten (ARD/ZDF, 2025: 16 ff.; Newman et al. 2025: 10 ff., 85). Zugleich wird bereits seit geraumer Zeit eine Konvergenz der verschiedenen Teilmärkte beschrieben (z. B. EU, 1997; Napoli, 2001; Jenkins, 2004). Dies bedeutet, dass ehemals getrennte Medienteilmärkte wie Rundfunk, Print und Online zunehmend über dieselben Ausspielwege distribuiert und über dieselben Endgeräte, insbesondere das Smartphone, konsumiert werden (vgl. Latzer, 2013; Meikle & Young, 2017; Jensen, 2022).

Regulatorische Maßnahmen sollten dementsprechend mit zunehmender Konvergenz auch zunehmend auf den Gesamtmarkt ausgerichtet sein, also unabhängig vom Ausspielweg. Angesichts bröckelnder Grenzen zwischen Teilmärkten und einer zunehmenden, teils bereits als abgeschlossen zu bezeichnenden Konvergenz, stellt sich hier zunächst die Frage, was genau der gemeinsame Markt ist.

Ein etablierter Ansatz, Märkte voneinander abzugrenzen, ist das Relevanzmarktkonzept, das unter anderem in der EU Anwendung findet (EU, 2021). Dabei geht es sowohl um die Abgrenzung des sachlich relevanten Marktes, als auch des räumlich relevanten Marktes. Es besteht also aus einer Produkt- und einer geografischen Komponente.

Der sachlich relevante Markt orientiert sich an den Bedürfnissen der Konsumentinnen und Konsumenten und fragt, zu welchem Grad Produkte und Dienstleistungen aus Sicht der Nachfragerinnen und Nachfrager austauschbar sind, um dieselben Bedarfe zu befriedigen, abhängig von den Gutseigenschaften, den Preisen und der Nutzung. Die geografische Komponente grenzt Märkte voneinander ab, wenn Produkte zwar im Prinzip gleichartig sind, aber nur in bestimmten geografischen Räumen verfügbar oder praktisch austauschbar sind, wo die Wettbewerbsbedingungen also hinreichend ähnlich sind (EU, 2021).

Nach dieser Logik erfüllen klassische Rundfunkinhalte das Bedürfnis nach medienvermittelter Unterhaltung und Information. Dieses Bedürfnis erfüllen allerdings Video- und Audioinhalte im Allgemeinen und in hohem Maße unabhängig vom Distributionsweg. Legt man diese Kriterien bei Video- und Audioinhalten an, so kommt man schnell zu dem Schluss, dass medienvermittelte Information und Unterhaltung auch durch Angebote jenseits des linearen Rundfunks, wie Soziale Medien, Video- und Audio-Sharing-Plattformen und Video- und Audio-Streaminganbieter, erfüllt werden. Hier handelt es sich folglich um enge Substitute. Als Indiz hierfür lässt sich anführen, dass wesentliche Teile der über lineare Angebote ausgespielten Inhalte auch in nicht-linearen On-Demand-Angeboten wie Mediatheken und Video-Sharing-Plattformen abrufbar sind.

Es lässt sich sogar argumentieren, dass zwischen Audioinhalten auf der einen und Video-Inhalten auf der anderen Seite substitutive Beziehungen bestehen. Allerdings ist die Nutzungssituation typischerweise unterschiedlich, da Audioinhalte häufig passiv konsumiert werden, Videoinhalte hingegen eher aktiv. Insofern handelt es sich hier eher um weite Substitute.

Natürlich können auch nicht-medienvermittelte Güter und Dienstleistungen (wie z. B. Seminare, Konzerte, Sportveranstaltungen) Bedürfnisse nach Information und Unterhaltung erfüllen, und beide (medienvermittelt und nicht medienvermittelt) konkurrieren zweifelsfrei um das Zeit- und Geldbudget der Nachfragerinnen und Nachfrager. Dennoch gibt es hier einen signifikanten Unterschied in der Nutzungssituation. Insofern werden diese Güter weder als enge noch als weite Substitute angenommen und damit medienvermittelte von nicht-medienvermittelter Information und Unterhaltung abgegrenzt.

In geografischer Hinsicht stellt die Bundesrepublik Deutschland auch in globalisierten Zeiten ein sinnvolles Abgrenzungskriterium dar, da sie sprachlich, politisch, sozioökonomisch und kulturell ein hohes Maß an Homogenität

aufweist. Zudem ist eine auf Deutschland bezogene geografische Abgrenzung auch aus forschungs- und regulierungspragmatischer Sicht sinnvoll, da wesentliche Teile der Medienregulierung zwar bundesländerspezifisch formuliert, aber mit Anspruch auf bundesweit homogene Wirkung ausgehandelt werden, insbesondere bezogen auf den hier unmittelbar relevanten MStV.

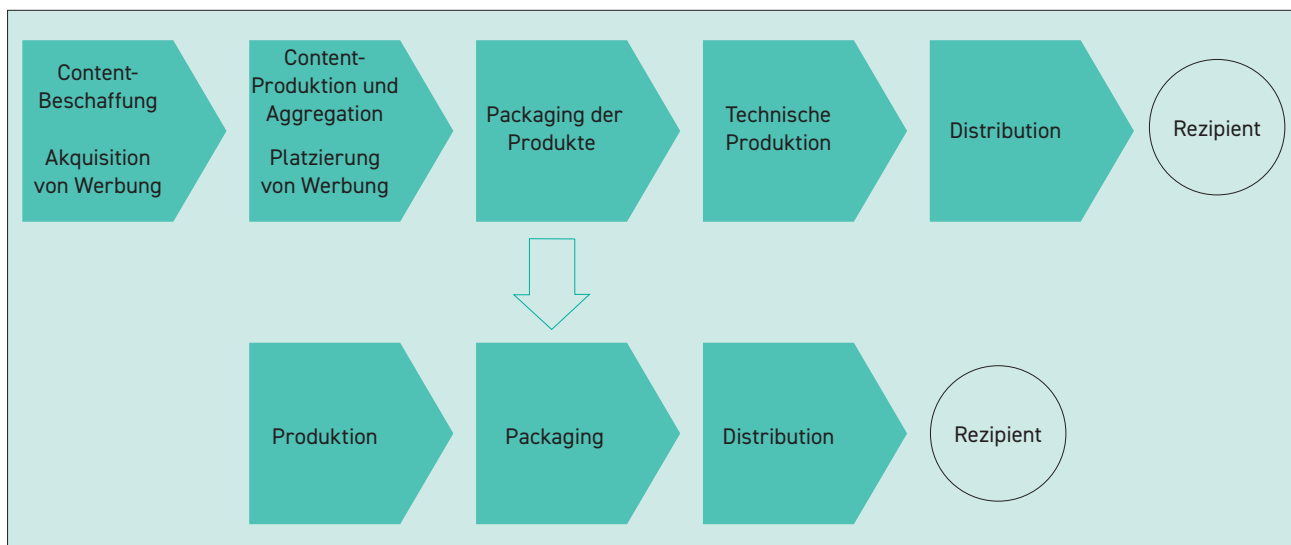
Dieses Gutachten befasst sich dementsprechend mit dem Markt für in Deutschland verfügbare Audio- und Videoinhalte.

Zentrale Akteure in der Terminologie des MStV

Zentrale Anbieter im Markt für Audio- und Videoinhalte sind typischerweise Fernseh- und Hörfunksender (Rundfunkanbieter), Streaming Services, Soziale Netzwerke, Video- und Audio-Content-Sharing-Plattformen und Suchmaschinen.

Rundfunkunternehmen sind dabei in der Logik der Wertschöpfungskette in erster Linie sogenannte Paketierer (Hess et al. 2007: 143). Sie setzen einzelne Inhalte so zusammen, dass sie dadurch zu einem marktfähigen Produkt werden (Hess, 2006). Im Kern sind sie also Intermediäre, die zwischen Contentproduzenten und Konsumenten vermitteln, indem sie Transaktionskosten für beide Seiten reduzieren (Hess & von Walter, 2006). Ihnen vorgelagert ist die Contentbeschaffung und Contentproduktion, nachgelagert ist die technische Produktion des marktfähigen Produkts und die Distribution. Abbildung 1 stellt diesen Zusammenhang grafisch dar.

Abbildung 1. Vereinfachte Medienwertschöpfungskette im Rundfunk nach Wirtz (2019: 476), Rott (2006: 38) und Doyle (2002: 69)



Die im MStV neben den Rundfunkunternehmen genannten Telemedien lassen sich folgendermaßen auf der Wertschöpfungskette einsortieren:

- Rundfunkähnliche Telemedien nach § 2 Abs. 2 S. 13 MStV sind Telemedien „mit Inhalten, die nach Form und Gestaltung hörfunk- oder fernsehähnlich sind und die aus einem von einem Anbieter festgelegten Katalog zum individuellen Abruf zu einem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt bereitgestellt werden (Audio und audiovisuelle Mediendienste auf Abruf); Inhalte sind insbesondere Hörspiele, Spielfilme, Serien, Reportagen, Dokumentationen, Unterhaltungs-, Informations- oder Kindersendungen.“ Die Anbieter entscheiden über die Auswahl der Inhalte und sind inhaltlich für diese verantwortlich. Beispiele hierfür sind Mediatheken, Netflix, Disney+ und in Teilen bspw. auch Akteure wie Spotify, sofern sie eigene oder lizenzierte Inhalte verbreiten (S. 18). Sie sind also auf den Stufen der Produktion und des Packagings einzuordnen.

- Telemedien nach § 19 Abs. 1 MStV sind journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote, „in denen insbesondere vollständig oder teilweise Inhalte periodischer Druckerzeugnisse in Text oder Bild wiedergegeben werden“ sowie „andere geschäftsmäßig angebotene, journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien, in denen regelmäßig Nachrichten oder politische Informationen enthalten sind.“ (§ 19 Abs. 1 MStV). Auch diese produzieren und pakettieren also Content.
- Medienintermediäre (§ 2 Abs. 2 S. 16 MStV) aggregieren und selektieren journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter und präsentieren diese allgemein zugänglich, ohne diese jedoch zu einem Gesamtangebot zusammenzufassen (S. 21) und sind damit der Packaging- und der Distributionsstufe zuzuordnen. Nach Müller-Terpitz (2025: 46) gehören dazu:
 - Soziale Medien, z. B. Facebook, Instagram und TikTok
 - Video-Sharing-Plattformen, z. B. YouTube und Vimeo
 - Suchmaschinen, z. B. Google Search, Bing, DuckDuckGo
 - Audio-Aggregatoren, z. B. Tuneln
- Medienplattformen fassen Rundfunk, rundfunkähnliche Telemedien oder Telemedien zu einem vom Anbieter bestimmten Gesamtangebot zusammen (§ 2 Abs. 2 S. 14 MStV). Zu diesen Distributoren gehören Anbieter wie MagentaTV und Zattoo (Müller-Terpitz, 2025: 46).
- Benutzeroberflächen sind Telemedien, die „eine textliche, bildliche oder akustische Übersicht über Angebote oder Inhalte einzelner oder mehrerer Medienplattformen vermitteln, die der Orientierung dienen und unmittelbar die Auswahl von Angeboten, Inhalten oder softwarebasierten Anwendungen, welche im Wesentlichen der unmittelbaren Ansteuerung von Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien oder Telemedien nach § 19 Abs. 1 MStV dienen, ermöglichen“ (§ 2 Abs. 2 S. 15 MStV). Dazu gehören beispielsweise die Benutzeroberflächen von Smart-TVs (Müller-Terpitz, 2025: 46). Sie sind damit der Distributionsstufe zuzuordnen.

Inhaltlich verantwortlich sind lediglich Rundfunkanbieter, Anbieter rundfunkähnlicher Telemedien und „Online-Presse“ (Telemedien nach § 19 Abs. 1 MStV). Allen anderen im MStV definierten Telemedien obliegt keine inhaltliche Verantwortung (Müller-Terpitz, 2025: 6).

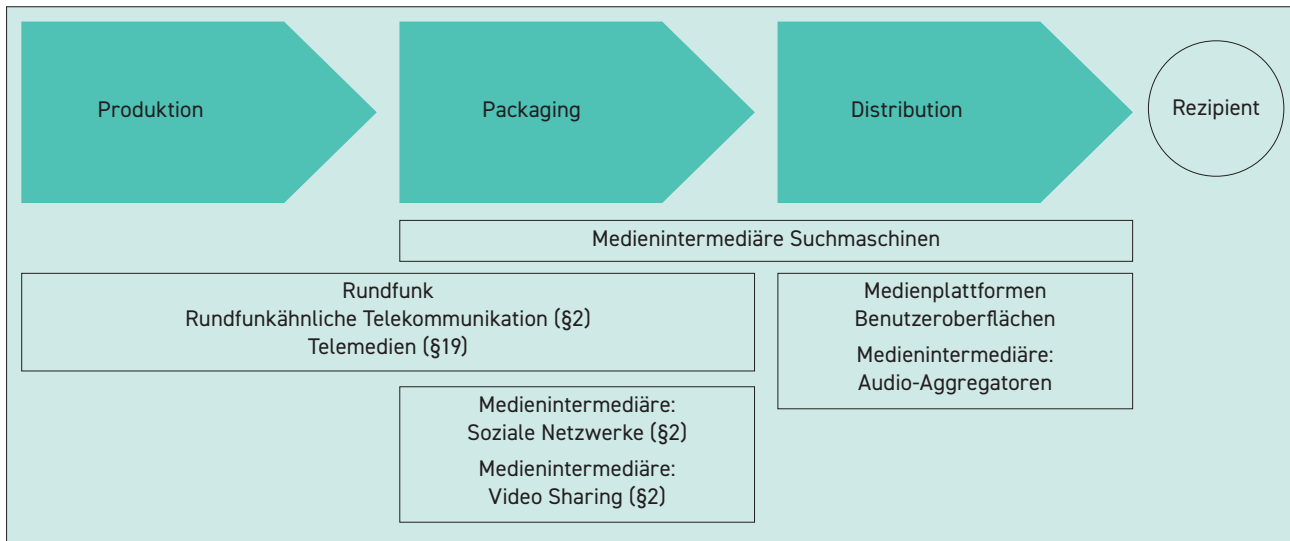
Rundfunkähnliche Telemedien sind dabei dem klassischen Rundfunk nicht nur terminologisch, sondern auch funktional am ähnlichsten. Teilweise produzieren sie Inhalte selbst, teilweise kaufen sie diese ein und aggregieren diese zu einem marktfähigen Produkt. In der Logik der Wertschöpfungskette sind sie also ebenso Packetierer.

Legt man nun dieses Kriterium der Paketierung als notwendig dafür an, dass die Akteure mit linearen Rundfunkanbietern vergleichbar sind, so fällt auch ein Teil der Medienintermediäre in diese Kategorie. Auch Soziale Medien und Video-Sharing-Anbieter kombinieren Inhalte (auch Werbung) und arrangieren diese zu einem marktfähigen Produkt. Zwar werden die Inhalte größtenteils nicht selbst produziert oder eingekauft, sondern vielmehr im Sinne einer mehrseitigen Plattform von Dritten angeboten, dennoch stellt eine zentrale wertschöpfende Leistung die Paketierung von Inhalten zu einem marktfähigen Produkt dar. Im Rahmen dieses Gutachtens fallen sie damit in die Gruppe der Packetierer und damit der primären Untersuchungsobjekte.

Audio-Aggregatoren wie Tuneln und Suchmaschinen wie Google Search sind von diesem Aspekt ein Stück weit entfernt. Ihre zentrale Leistung besteht darin, marktfähige Inhalte und Inhaltepakete besser auffindbar zu machen, was prinzipiell gegen eine Einstufung als Packetierer spricht. Gleichzeitig kombinieren insbesondere Suchmaschinen die Contentangebote mit Werbung, was wiederum für eine Paketierung spricht. Insofern sind sie zwischen Packetierern und reinen Distributoren anzusiedeln.

Medienplattformen und Benutzeroberflächen hingegen stellen eine Art Äquivalent zu Kabelnetz- und Satellitenbetreibern dar. Sie haben damit Einfluss auf die Auffindbarkeit von Contentangeboten, arrangieren diese aber nicht neu und fallen somit nicht unmittelbar unter die Packetierer. Aufgrund von Must-Carry- und Auffindbarkeitsprivilegien linearer Anbieter im Rahmen von Infrastruktur- und Plattformzugangsregelungen spielen sie aber dennoch eine Rolle in der späteren Argumentation. Abbildung 2 fasst die Einordnung noch einmal grafisch zusammen.

Abbildung 2. Einordnung relevanter Medienakteure entlang der vereinfachten Wertschöpfungskette



Während im MStV die verschiedenen (Tele-)Mediengattungen und -Akteure umfänglich definiert und gegeneinander abgegrenzt werden, sind sie in der Praxis häufig nicht scharf zu trennen. „Amazon Prime Video“ erfüllt beispielsweise sowohl die Kriterien eines rundfunkähnlichen Telemediums im Sinne einer Mediathek (hier werden eigene Inhalte angeboten) als auch einer Medienplattform (es sind abgeschlossene Angebote anderer Akteure abrufbar). Ähnliches würde im Audibereich für Spotify gelten, das ebenso eigene Inhalte im Sinne einer Audiothek anbietet, aber auch als Audio Sharing Anbieter (Medienintermediär) fungiert.

2.2 UNTERSUCHTE REGULATORISCHE MASSNAHMEN

Das diesem ökonomischen Gutachten zugrundeliegende juristische Gutachten (Müller-Terpitz 2025) betrachtet regulatorische Maßnahmen in den Bereichen Zulassungspflichtigkeit, inhaltliche und informatorische Vorgaben (allgemeine inhaltliche und informatorische Anforderungen und Maßnahmen der „positiven“ Vielfaltssicherung in Form von Fensterprogrammen, Sendezeit für Dritte und europäische Produktionen), werbe- und finanzierungsbezogene Maßnahmen (in Form von qualitativen, quantitativen und geografischen Werberestriktionen), Jugendschutz, „Negative“ Vielfaltssicherung (Medienkonzentrationsrecht) sowie Infrastruktur- und Plattformzugänge für Mediendienste (insbesondere Must-Carry- und Auffindbarkeitsprivilegien).

Ein Unlevel Playing Field zulasten der linearen Medien besteht dabei insbesondere in den Bereichen

- Fensterprogramme
- Sendezeit für Dritte
- Block- und Abstandswerbegebot
- Quantitative Werberestriktionen
- Geografische Werberestriktionen
- Negative Vielfaltssicherung (Medienkonzentrationsrecht) (Müller-Terpitz, 2025).

Fensterprogramme gehören zu den Maßnahmen der positiven Vielfaltssicherung. Die beiden reichweitenstärksten bundesweiten TV-Anbieter sind demnach verpflichtet, sogenannte Regionalfenster und weitere Drittsendezeiten auszustrahlen und gleichzeitig angemessen zu finanzieren (§§ 59 Abs. 4 und 65 MStV).

Sendezeit für Dritte bedeutet, dass Religionsgemeinschaften und politischen Akteuren unter bestimmten Bedingungen (etwa anlässlich von Wahlen) Sendezeit einzuräumen ist (§ 68 Abs. 1 und 2).

Block- und Abstandswerbegebot bedeutet, dass Einzelwerbe- und Teleshopping-Spots im Fernsehen die Ausnahme bleiben müssen (§ 9 Abs. 2 S. 1 MStV) und Filme, Kinofilme und Nachrichtensendungen nur einmal alle 30 Minuten für Fernsehwerbung oder Teleshopping unterbrochen werden dürfen (§ 9 Abs. 3 MStV).

Quantitative Werberestriktionen bestehen insbesondere in Form einer Restriktion der Dauer von Werbesendungen im Fernsehen auf 20 % der Sendezeiten von 6.00 bis 18.00 Uhr, von 18.00 bis 23.00 Uhr und von 23.00 bis 24.00 Uhr (§ 70 MStV).

Geografische Werberestriktionen bestehen insbesondere für bundesweite Fernsehveranstalter, die Werbung nicht regional und lokal aussenden sollen (außer es gibt dafür eine landesrechtliche Genehmigung) (§ 8 Abs. 11 MStV).

Das entscheidende Element der „negativen Vielfaltssicherung“ stellt eine eigene Fernsehkonzentrationskontrolle auf Basis der erzielten Reichweiten im TV-Markt und auf medienrelevanten verwandten Märkten dar. Wenn der Marktanteil 25 % (bzw. 30 %) übersteigt, wird vorherrschende Meinungsmacht vermutet und die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) kann dem betroffenen Unternehmen Gegenmaßnahmen vorschlagen (z. B. Verkauf von Sendern oder Einführung weiterer vielfaltssichernder Maßnahmen). Die „negative“ Vielfaltssicherung nach § 60 MStV stellt dementsprechend im Kern ein neben dem allgemeinen existierenden Konzentrationsrecht spezielles Medienkonzentrationsrecht dar.

Neben den beschriebenen Nachteilen für Rundfunkunternehmen existieren aber auch Regelungen *zugunsten* linearer Medienanbieter, nämlich im Bereich der Infrastruktur- und Plattformzugänge. Bei knappen Frequenzkapazitäten weisen die Landesmedienanstalten Frequenzen nach den Kriterien der Meinungs- und Angebotsvielfalt zu und gewährleisten den Akteuren eine bessere Empfangbarkeit (Müller-Terpitz, 2025: 81). Dieser Aspekt verliert angesichts der abnehmenden Frequenzknappheit im Zuge der Digitalisierung und des sich verändernden Mediennutzungsverhaltens allerdings an praktischer Relevanz.

Praktisch relevanter sind privilegierte Zugänge und Auffindbarkeitsregeln aus der Plattform- und Benutzeroberflächenregulierung (§ 81 Abs. 2 und § 84 Abs. 3 MStV), die auf ein ähnlich gelagertes Ziel einzahlen sollen. Must-Carry- und Must-be-Found-Verpflichtungen für Medienplattformen (§ 81 Abs. 2 MStV) und ein Diskriminierungsverbot hinsichtlich der Auffindbarkeit von Rundfunkangeboten und -inhalten für Benutzeroberflächen, speziell für private Rundfunkprogramme mit Regionalfensteraufnahme, öffentlich-rechtliche Angebote sowie private Angebote, die den Public-Value-Status (§ 84 Abs. 3, 4 und Abs. 5 MStV) erhalten haben, sollen hier einen Beitrag zur positiven Vielfaltssicherung leisten (Müller-Terpitz, 2025: 84). Auch für Medienintermediäre (Soziale Medien, Suchmaschinen, Video-Sharing-Plattformen) gelten Regelungen der Diskriminierungsfreiheit gegenüber journalistisch-redaktionellen Angeboten (§ 94 MStV).

Streng genommen gelten diese Regelungen zumindest in Teilen auch für nicht-lineare Angebote wie rundfunkähnliche Telemedien, sofern sie einen Public-Value-Status erhalten haben (§ 84 Abs. 4 und Abs. 5 MStV) oder journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote darstellen (Müller-Terpitz, 2025: 87). Zudem werden sie teilweise als Kompensation für die Nachteile im Bereich der Zulassungspflichtigkeit gesehen. Tabelle 1 fasst die relevanten Regulierungsmaßnahmen zusammen.

Tabelle 1. Unlevel Playing Fields zwischen linearem Rundfunk und nicht-linearen Anbietern (nach Müller-Terpitz, 2025)

zulasten des Rundfunks	zugunsten des Rundfunks
(Zulassungspflicht)	(Frequenzvergabe nach Vielfaltsgesichtspunkten)
Fensterprogramme	Privilegierter Zugang zu Medienplattformen*
Sendezeiten für Dritte	Diskriminierungsfreie Auffindbarkeit auf Benutzeroberflächen*
Block- und Abstandswerbeverbot	
Quantitative Werberestriktionen	
Geografische Werberestriktionen	
Negative Vielfaltssicherung	

*in Teilen als Ausgleich zur Zulassungspflicht

2.3 VIELFALT IN MEDIENMÄRKTEN AUS ÖKONOMISCHER PERSPEKTIVE

Neoklassische ökonomische Analysen zielen in aller Regel zuvorderst auf die Maximierung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt ab. Zentrale Größen sind dabei Preise und Mengen, die wiederum Produzenten- und Konsumentenrente bestimmen. Die Summe daraus ergibt dann die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt (Fritsch, 2018).

Doch auch Vielfalt spielt in ökonomischen Analysen mit einer neuen institutionenökonomischen Ausrichtung eine relevante Rolle. So ist Angebotsvielfalt im Sinne von differenzierten Produkten grundsätzlich erstrebenswert, sofern diese besser in der Lage sind, heterogene Konsumentenpräferenzen zu erfüllen und dieser Nutzenzuwachs größer ist als die zusätzlich aufzuwendenden Kosten (Spence & Owen, 1977; Waterman, 1989).

Problematisch ist dementsprechend, wenn Güter oder Gütervarianten nicht produziert werden, obwohl in der Abwägung zwischen Präferenzen und Kosten ein gesamtgesellschaftlicher Nettonutzen entstehen würde.

In der Ökonomik existiert eine Reihe von Gründen, die zu solch einer ineffizienten Ressourcenallokation führen können, etwa Größenvorteile (v.a. Unteilbarkeiten in Form von hohen Fixkosten) und positive technologische Externalitäten (Wellbrock, 2025). Größenvorteile bedeuten, dass Güter günstiger produziert werden können, je größer die Ausbringungsmenge ist. In der Konsequenz können monopolistische Marktstrukturen mit Marktmacht für einzelne Akteure entstehen, die diese dann zulasten der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt ausnutzen können. Positive Externalitäten bedeuten, dass die Handlung eines Agenten den Nutzen eines Konsumenten oder die Produktionsmöglichkeiten eines Produzenten direkt positiv beeinflusst, diese Beeinflussung also nicht über den Preismechanismus ausgeglichen wird. Nutzenstifter werden also nicht für den gesamten produzierten Nutzen entlohnt, weshalb von den Gütern, von denen positive Externalitäten ausgehen, weniger produziert wird, als wohlfahrtsmaximierend wäre.

Werbefinanzierung kann Medienunternehmen zudem zu Plattformen in mehrseitigen Märkten im industrieökonomischen Sinne machen (Rochet & Tirole 2003, 2006; Anderson & Gabszewicz, 2006) und ebenfalls zu ineffizienten Ergebnissen bezogen auf die angebotene Vielfalt führen (Spence & Owen, 1977). Diese Aspekte werden in Kapitel 3 näher beleuchtet.

Es lässt sich dabei zwischen verschiedenen Formen der Vielfalt unterscheiden. Auf der ersten Ebene muss zwischen Angebots- und Konsumvielfalt unterschieden werden. Angebotsvielfalt wiederum kann in einem weiteren Schritt noch einmal in inhaltliche und Anbietervielfalt unterteilt werden. Zuletzt spielt Zugangsvielfalt („Access Diversity“, Entman & Wildman, 1992) eine Rolle.

2.3.1 Inhaltliche Vielfalt

Inhaltliche Vielfalt erweitert die Konsummöglichkeiten der Konsumentinnen und Konsumenten und steigert damit die Wahrscheinlichkeit, dass heterogene Präferenzen besser erfüllt werden. In der Mikroökonomik spricht man hier von horizontaler Produktdifferenzierung (vgl. Hotelling, 1929; Lancaster, 1966; Dixit & Stiglitz, 1977). Das bedeutet, dass unterschiedliche Varianten eines Gutes angeboten werden, die von verschiedenen Konsumentinnen und Konsumenten unterschiedlich wertgeschätzt werden (z. B. unterschiedliche Lackfarben für Autos). Im Gegensatz dazu beschreibt vertikale Produktdifferenzierung unterschiedliche Varianten eines Gutes, wobei unter den Konsumentinnen und Konsumenten Einigkeit darüber herrscht, welche Variante präferiert wird. Vertikale Produktdifferenzierung beschreibt also unterschiedliche Qualitätsniveaus (vgl. Gabszewicz & Thisse, 1979; Shaked & Sutton, 1982; Mussa & Rosen 1978).

Inhaltliche Vielfalt in den Medien ist damit sehr eng an dem Konzept der horizontalen Produktdifferenzierung positioniert und ist aus einer statischen Perspektive nur bis zu dem Punkt erstrebenswert, an dem die Kosten der Produktion zusätzlicher Vielfalt (also eines weiteren differenzierten Produkts bzw. Inhalts) den Zuwachs an gesamtgesellschaftlichem Nutzen übersteigen. Anders ausgedrückt: es sollten alle Inhalte produziert werden, die einen positiven Nettonutzen haben. Sollte dies nicht der Fall sein, kann ein regulatorischer Markteingriff zumindest in Erwägung gezogen werden, ggf. auch angezeigt sein.

2.3.2 Anbietervielfalt

Anbietervielfalt ist aus statischer Perspektive erstrebenswert, da Wettbewerb zwischen Anbietern im Regelfall eine disziplinierende Wirkung hat und unter anderem dazu führt, dass sich die Anbieter stärker an Konsumentenpräferenzen orientieren. Konkret bedeutet dies, dass Anbieter das produzieren, was Konsumentinnen und Konsumenten haben möchten und sie gleichzeitig keine Preissetzungsmacht haben und dementsprechend keine gewinnmaximierenden und damit allokativ ineffizient hohen Preise erheben können, die zugleich die Ausbringungsmenge künstlich reduzieren (Fritsch, 2018: 171ff). Eine solche sogenannte „atomistische Marktstruktur“, also eine möglichst hohe Anzahl an Anbietern und Nachfragern, ist eine zentrale Annahme des Modells der vollständigen Konkurrenz und damit auch für funktionierende Märkte (Fritsch, 2018: 26).

Paradoxerweise kann Wettbewerb und die Orientierung an Konsumentenpräferenzen im Bereich der Medienberichterstattung allerdings auch zu Wohlfahrtsverlusten führen, nämlich dann, wenn sich verschiedene Anbieter, vor allen Dingen in oligopolistischen Märkten, streng an kurzfristigen Konsumentenpräferenzen orientieren. Geht man davon aus, dass Menschen lieber ihre bereits bestehenden Auffassungen bestätigt wissen (Nickerson, 1998) und gegenteilige Informationen zu kognitiven Dissonanzen führen (Festinger, 1957), dann versuchen sie zu vermeiden, gegenteiligen Informationen ausgesetzt zu werden und lieber konsonante Medieninhalte zu konsumieren (Jonas et al., 2001; Peters & Wellbrock, 2017). Dann besteht für Medienanbieter gegebenenfalls ein Anreiz, den Markt mittels Produktdifferenzierung entlang weltanschaulicher Aspekte „ideologisch“ untereinander aufzuteilen (Gentzkow et al., 2014), was zu verzerrter Berichterstattung führen kann. Diese verzerrte Wahrnehmung der Realität kann dann wiederum irrationales (Wahl-)Verhalten bedingen (Mullainathan & Shleifer, 2005).

Gleichzeitig kann Anbietervielfalt unter gewissen Umständen auch zu weniger Produktdifferenzierung und damit zu geringerer inhaltlicher Vielfalt führen. Ein Monopolist könnte den Anreiz haben, unterschiedliche (profitable) Inhalte auch für kleinere Publika anzubieten, während es in einer oligopolistischen Wettbewerbssituation bzw. monopolistischer Konkurrenz für alle Marktteilnehmer vorteilhaft sein kann, lediglich dieselben massenkompatiblen Inhalte (Steiner, 1952; Gabszewicz et al. 2001) anzubieten, da alle Anbieter um die „Mitte“ konkurrieren.

Darüber hinaus ist Akteursvielfalt nicht zwangsläufig gesellschaftlich wünschenswert, insbesondere dann, wenn Akteure hinzukommen, die vorbei an professionellen Akteuren Eigeninteressen verfolgen, die mit dem Gemeinwohl nicht vereinbar sind, wie etwa der Produktion und Verbreitung von Mis- und Desinformationen sowie politischer Propaganda. Es betrifft aber auch schon die direkte Kommunikation politischer Akteure (etwa über Social-Media-Kanäle), die sich der Kontrolle und Einordnung professioneller Akteure entzieht.

Aus dynamischer Perspektive, also über die Zeit, ist Anbietervielfalt hingegen erstrebenswert, insbesondere deshalb, weil viele Anbieter das Risiko von Meinungsmacht reduzieren. Gibt es im Extremfall nur einen Anbieter, der die öffentliche Kommunikation einer Gesellschaft kontrolliert, so kann dieser deutlich einfacher von politischen oder anderen Akteuren eingenommen werden („Media Capture“; Prat, 2015). Dies wiederum kann zu erheblichen negativen Auswirkungen auf die Gesellschaft führen.

Abgesehen von der Tatsache, dass Anbietervielfalt politisch gewollt ist, erscheint sie angesichts der klassischen Disziplinierungsfunktion von Wettbewerb und insbesondere aufgrund der geringeren Gefahren durch Media Capture auch aus ökonomischer Sicht erstrebenswert. Dem entgegenstehend kann Wettbewerb gerade in Bezug auf die Werbefinanzierung und damit die Zweiseitigkeit von Medienmärkten zu geringerer inhaltlicher Vielfalt führen. Wenn Fixkosten in der Produktion vorliegen, wäre es zudem produktiv ineffizient (gesamtgesellschaftlich teurer), wenn mehrere Anbieter dasselbe Gut produzieren würden.

2.3.3 Konsumvielfalt

Konsumvielfalt ist in demokratischen Gesellschaften insbesondere deshalb wichtig, weil besser informierte Bürger und Konsumenten bessere Entscheidungen treffen und Märkte besser funktionieren.

Medien produzieren und verbreiten Informationen, die für klassische Märkte eine wichtige Transparenzfunktion ausüben, indem sie Informationsasymmetrien zwischen den Marktteilnehmern reduzieren (Peress, 2014). Nur, wenn beiden an einer Transaktion beteiligten Seiten die gleichen Informationen zur Verfügung stehen, können effiziente

Transaktionen entsprechend den wahren Präferenzen und Kostenstrukturen und ohne moral hazard und opportunistischem Verhalten durchgeführt werden (Fritsch 2018: 252ff; Akerlof 1970; Williamson 1981).

Auch hier gibt es Einschränkungen, was das optimale Maß an Konsumvielfalt betrifft, insbesondere bedingt durch die begrenzten menschlichen kognitiven Kapazitäten. Konsumentinnen und Konsumenten werden aus einer individuellen Perspektive so vielfältige Inhalte konsumieren, wie sie ihnen gerade noch einen höheren Nutzen als die mit dem Konsum verbundenen Kosten bringen. Gesellschaftlich betrachtet kann das optimale Maß an Konsumvielfalt höher sein, nämlich wenn von vielfältigen und besser informierten Individuen auch die gesamte Gesellschaft profitiert, etwa wenn dadurch bessere politische Entscheidungen getroffen werden. Dieser Nutzen fließt allerdings vermutlich nur in Teilen in das individuelle Kalkül mit ein (s. Kap. 3.4 zu Externalitäten).

Das optimale Maß an konsumtiver Vielfalt ist also determiniert aus der Summe individuell durch den Konsum entstehender Nutzen plus dem gesellschaftlichen Nutzen minus den Kosten des Konsums.

Aus einer demokratischen Perspektive ist es erstrebenswert, dass Bürgerinnen und Bürger gut informiert sind, sodass der „Marktplatz der Ideen“ gut funktioniert (Entman & Wildman, 1992). Die zuvor beschriebene inhaltliche Vielfalt ist dabei eine notwendige Voraussetzung für Konsumvielfalt, sie ist aber keine hinreichende Bedingung.

2.3.4 Access Vielfalt

Entman & Wildman (1992) diskutieren über Angebots- und Konsumvielfalt hinaus noch die Zugangsvielfalt („Access Diversity“). Hier geht es um die Vielfalt der Zugangsmöglichkeiten für Akteure, ihre Botschaften und Inhalte zu verbreiten. Mangelnde Zugangsvielfalt kann die inhaltliche und damit auch die konsumtive Vielfalt einschränken. Zugangsvielfalt ist notwendige Voraussetzung für die inhaltliche Vielfalt, und diese wiederum für die konsumtive Vielfalt. Zugangsvielfalt ist damit ein Schlüssel für eine funktionierende Demokratie (Entman & Wildman, 1992).

3. ZENTRALE ÖKONOMISCHE PROBLEME FÜR DIE MEDIENVIELFALT

Zentrale Zielgröße in klassischen mikroökonomischen Analysen ist die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt. Diese setzt sich aus der Konsumenten- und der Produzentenrente zusammen. Dies sind einerseits die Gewinne der Anbieter und andererseits der für die Nachfrager entstehende Nettonutzen (Nutzen abzüglich des bezahlten Preises bzw. der aufgewendeten Kosten) (Fritsch, 2018: 43).

Grundsätzlich sollten in einer Volkswirtschaft alle diejenigen Güter zur Verfügung gestellt (also produziert und distribuiert) werden, bei denen der gesamtgesellschaftliche Nutzen die Gesamtkosten der Erstellung und der Distribution übersteigt. Insofern ist aus ökonomischer Perspektive zusätzliche Vielfalt nicht immer wünschenswert. Vielmehr gibt es ein optimales Maß an angebotener Vielfalt an dem Punkt, an dem das Angebot eines weiteren Guts teurer ist als der daraus entstehende gesamtgesellschaftliche Nutzen (Detering, 2001: 138).

Vielfaltstechnisch können in diesem Zusammenhang aus ökonomischer Perspektive insbesondere vier Aspekte problematisch sein: Erstens Fixkosten in der Produktion, zweitens begrenzte Kapazitäten (hier: Frequenzknappheit), drittens Größenvorteile in der Distribution und viertens positive Externalitäten. Auf der Produktionsstufe hat zudem die Finanzierungsart (Rezipientenmarktfinanzierung oder Werbemarktfinanzierung) Einfluss auf die Vielfalt (Heinrich, 2010: 141ff).

3.1 FIXKOSTEN IN DER PRODUKTION

3.1.1 Allgemeine Effekte

Informationsgüter sind typischerweise durch hohe Fixkosten und geringe Grenzkosten gekennzeichnet. Sie sind teuer in der Produktion, aber günstig in der Reproduktion (Shapiro/Varian, 1999: 3). Die Erstellung der Inhalte ist kostenintensiv und die Höhe der Gesamtkosten praktisch unabhängig von der Anzahl der erreichten Nachfragerinnen und Nachfrager, denn die Kosten der Vervielfältigung sind in den meisten Fällen verschwindend gering.

Mediengüter wie Rundfunk und digital distribuierte Inhalte sind durch Nicht-Rivalität im Konsum geprägt. Dies bedeutet, dass der Konsum einer Person die Konsummöglichkeiten einer anderen Person nicht einschränkt, sodass es hier nichts kostet, das Gut einer weiteren Konsumentin oder einem weiteren Konsumenten zur Verfügung zu stellen (Detering, 2001:139ff). Eine Ausnahme stellen Mediengüter dar, die an ein Trägermedium gebunden sind, wie etwa Zeitungen und Zeitschriften. Hier fallen Grenzkosten an, die Information an sich ist aber weiterhin grenzkostenfrei verbreitbar.

Die in diesem Gutachten untersuchte Frage, inwiefern bestehende Regulierung im Rundfunk auf die nicht-lineare telemediale Produktion und Verbreitung von Medieninhalten übertragen werden sollte, bedeutet, dass wir es mit hohen Fixkosten und geringen Grenzkosten von praktisch Null zu tun haben.

Fixkosten stellen technisch eine Unteilbarkeit dar, die Größenvorteile verursacht und die Anbietervielfalt einschränkt – im Extremfall hin bis zu einem natürlichen Monopol (Sharkey, 1982; Fritsch, 2018: 160ff). Dies ist bedingt durch die Tatsache, dass bei Vorhandensein von Fixkosten und gleichzeitiger Abwesenheit von Grenzkosten¹ die Durchschnittskostenkurve für homogene Güter ständig fällt und somit ein Anbieter die gesamte Ausbringungsmenge am kostengünstigsten anbieten kann (Heinrich, 2010: 120ff). Es entsteht also eine Tendenz zur Anbieterkonzentration und damit zu **reduzierter Anbietervielfalt**.

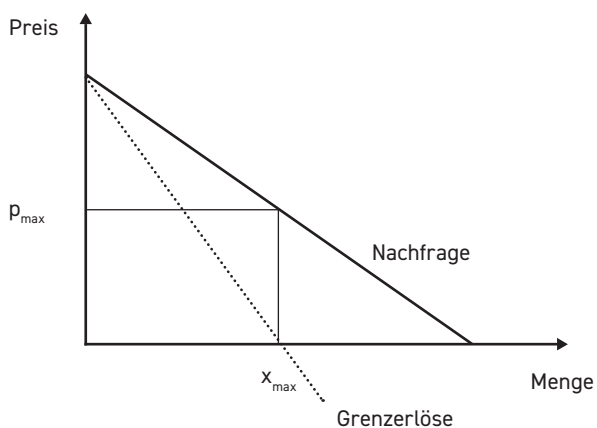
Wie hoch die optimale Anbietervielfalt ist, ist ökonomisch schwer zu beurteilen. Einerseits hat Wettbewerb (also viele Anbieter) eine disziplinierende Wirkung auf die Anbieter. Sie orientieren sich dadurch stärker an Konsumenten-

¹ Strenge genommen sind konstante Grenzkosten ausreichend.

präferenzen, was in der klassischen ökonomischen Literatur zu Vielfalt, Qualität und günstigen Preisen nahe der Grenzkosten führt.

Mangelnder Wettbewerb (im Extremfall ein Monopol) hingegen führt oft zu Marktmacht und ermöglicht den Akteuren in einer statischen Betrachtung, ihre Profite auf Kosten einer allokatoren effizienten Ausbringungsmenge zu allokatoren ineffizienten Preisen zu maximieren. Anstatt das Gut zu Grenzkosten anzubieten (im Fall von Informationsgütern sind diese gleich Null), wählt ein Monopolist als Ausbringungsmenge x_{\max} den Schnittpunkt zwischen Grenzkostenkurve (entspricht hier der X-Achse) und der Grenzerlöskurve (siehe Abbildung 3). Der entsprechend profitmaximierende Preis p_{\max} ist höher als die Grenzkosten und die Ausbringungsmenge geringer als das allokatoren effiziente Optimum, das im Schnittpunkt zwischen Grenzkosten- und Nachfragekurve, in diesem Fall also im Schnittpunkt der X-Achse mit der Nachfragekurve liegt.. Monopolisten schränken dann das Angebot also ein und nehmen zu hohe Preise (Fritsch, 2018: 171ff). Andererseits wird die Ausbringungsmenge bei Grenzkosten von Null am kostengünstigsten von nur einem Anbieter produziert (produktive Effizienz).

Abb. 3. Cournot-Preisbildung bei nicht-rivalen Mediengütern



Zudem kann gerade in Medienmärkten, die werbefinanziert sind, höhere Wettbewerbsintensität zu geringerer Vielfalt der angebotenen Inhalte führen, weil dann alle Anbieter über attraktive massenkompatible Inhalte konkurrieren (Gabszewicz et al., 2001). Weniger Anbieter können hier also sogar vorteilhaft für die inhaltliche Vielfalt sein. Dem entgegen steht die Annahme, dass viele Anbieter die Perspektivenvielfalt erhöhen können, wenn davon ausgegangen wird, dass Medienunternehmen aufgrund ihrer Eigentümer und ihrer Unternehmenskultur im Perspektivenspektrum eingeschränkt sind.

Außerdem entsteht dynamisch (also über die Zeit) betrachtet durch geringe Anbietervielfalt ein größeres Risiko der Einflussnahme von mächtigen Akteuren auf das Mediensystem (Media Capture). Es ist schlicht einfacher und damit günstiger, einige wenige Medienakteure zu „vereinnahmen“ als viele, die sich gegenseitig kontrollieren (Besley & Prat, 2006). Dann wäre die inhaltliche Vielfalt massiv eingeschränkt.

Darüber hinaus ist es als praktische Einordnung wichtig zu erwähnen, dass die Anbietervielfalt in vielen relevanten Fällen der Medienwirtschaft eher eine Frage danach ist, ob überhaupt ein Anbieter existiert. Dies ist insbesondere im Lokaljournalismus und anderen Nischenmärkten zu beobachten (Wellbrock & Maaß, 2024; Maaß, 2025).

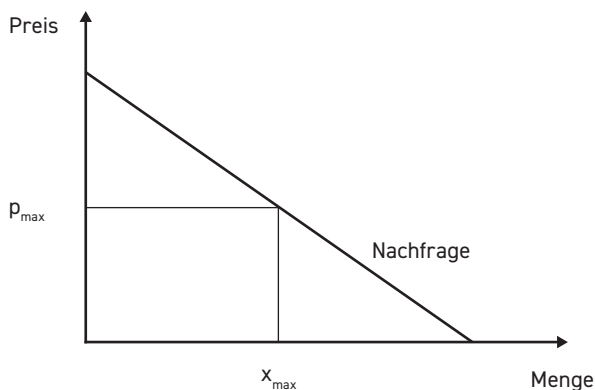
Der Einfluss der durch hohe Fixkosten induzierten reduzierten Anbietervielfalt auf die **inhaltliche Vielfalt ist dadurch insgesamt als ambivalent einzuschätzen**. Dies trifft auch auf **konsumtive Vielfalt** zu, schließlich hängt sie von der inhaltlichen Vielfalt ab.

Zugleich wird der Einfluss der Fixkosten in der Produktion auf die inhaltliche Vielfalt aber auch maßgeblich von der Finanzierungsform beeinflusst. Hier lohnt es sich, insbesondere zwischen den beiden dominanten Finanzierungsformen Rezipienten- (bzw. Entgelt-; Lobigs, 2005) und Werbemarktfinanzierung zu unterscheiden.

3.1.2 Fixkosten und Rezipientenmarktfinanzierung

Bezogen auf die Vielfalt der angebotenen Inhalte sollten im Fall ohne Grenzkosten und mit Fixkosten aus statischen Effizienzgesichtspunkten alle Inhalte produziert werden, die einen positiven Nettonutzen aufweisen, wo also die soziale Wohlfahrt größer als die Kosten ist. Grafisch dargestellt muss die Fläche des Dreiecks unter der Nachfragekurve in Abbildung 4 größer sein als die Fixkosten der Produktion.

Abb. 4. Maximaler Umsatz



Gehen wir von einer reinen Rezipientenmarktfinanzierung aus, müssten Anbieter nun also einen Umsatz erzielen, der mindestens die Produktionskosten abdeckt. Hier spielt die Wettbewerbsintensität eine Rolle. Ein Monopolist kann bei perfekter Preissetzungsmacht maximal die Fläche des Rechtecks von unter der Nachfragekurve in Abbildung 4 (determiniert durch die Achsen und die Parallelen zu den Achsen durch p_{\max} und x_{\max}) Erlösen. D. h. es würden nur Inhalte produziert, bei denen die Fläche des Rechtecks mindestens so groß ist wie die Fixkosten der Produktion. Der zusätzlich entstehende Nutzen – die Konsumentenrente im Dreieck über dem Rechteck und die potentielle zusätzliche Konsumentenrente im Dreieck rechts davon – fließt nicht mit in die Entscheidung ein, wodurch die angebotene **inhaltliche Vielfalt geringer** ausfällt als effizient wäre (Lobigs, 2005: 132).

Zusätzlich zu bedenken ist, dass die **Konsumvielfalt** jenseits der eingeschränkten inhaltlichen Vielfalt (die ja notwendige Voraussetzung für konsumtive Vielfalt ist) durch die Erhebung eines Preises **eingeschränkt** wird. Schließlich haben dadurch nicht alle Konsumentinnen und Konsumenten Zugriff auf die Inhalte, sondern nur diejenigen, die auch bereit sind den Preis in Höhe von p_{\max} zu bezahlen. Dies ist problematisch, da sich der Preis in perfekt funktionierenden Märkten eigentlich an den Grenzkosten orientieren sollte. Bei Grenzkosten von Null werden deshalb bei einem Preis von über Null Konsumentinnen und Konsumenten vom Konsum ausgeschlossen, deren Zahlungsbereitschaft höher ist als die Kosten der Zurverfügungstellung einer weiteren Einheit (Hamilton, 2004: 28f).

Heilbar wäre der Befund, dass die Intensität der Konsumentenpräferenzen nur teilweise ins Produktionskalkül einfließt, wenn perfekt preisdiskriminiert werden könnte (auch: Preisdiskriminierung ersten Grades Shapiro & Varian, 1999: 19ff; Pigou, 1920: 244), also jeder einzelne Konsument das Maximum seiner Zahlungsbereitschaft bezahlen würde (Spence & Owen, 1977: 121f; Varian, 1996). Dies ist weder in der analogen Welt, noch in der digitalen Welt realistisch, wenngleich im Digitalen über Bündelung Annäherungen an diesen Zustand möglich sind.

Anders als bei einer perfekten Preisdiskriminierung ersten Grades, bei der die unterschiedlichen Zahlungsbereitschaften der verschiedenen Konsumenten für die verschiedenen Güter mittels individueller Preispunkte für die einzelnen Güter adressiert werden, passen sich durch die Bündelung die Zahlungsbereitschaften über die Konsumentinnen und Konsumenten an und es wird nur ein Preis für das Gesamtbündel angesetzt. Verkürzt ausgedrückt: Die Dispersivität der Zahlungsbereitschaft (also wie unterschiedlich diese verteilt bzw. wie stark diese unter den Nachfragenden gestreut ist) wird bei Preisdiskriminierung ersten Grades mit dispersen Preisen adressiert, während das Prinzip der Bündelung die Dispersivität der Zahlungsbereitschaften reduziert.

Bündelung kann als eine spezielle Form der Preisdifferenzierung zweiten Grades betrachtet werden. Hier werden zwei oder mehr Produkte in einem Paket zu einem gemeinsamen Preis verkauft (Shapiro & Varian, 1999: 73). Sofern die Be-

wertungen der verschiedenen Güter durch die Konsumentinnen und Konsumenten nicht perfekt positiv korreliert sind, verringert sich mit zunehmender Bündelgröße die relative Streuung der Zahlungsbereitschaften für das Gesamtbündel im Vergleich zum Einzelverkauf (Bakos & Brynjolfsson, 1999). Etwas anschaulicher ausgedrückt: je mehr heterogene Güter im Bündel sind, desto weniger Konsumenten gibt es, die alle Güter super finden und desto weniger Konsumenten gibt es, die mit keinem der Güter etwas anfangen können und damit alle Güter ablehnen. Relativ betrachtet gleichen sich die Zahlungsbereitschaften an.

Abbildung 5 veranschaulicht dieses Prinzip, das auch „Vorhersagewert des Bündelns“ genannt wird (Bakos & Brynjolfsson, 1999), grafisch. In der rechten Grafik kann durch die Setzung eines einzigen Preises ein deutlich größerer Anteil der Zahlungsbereitschaft abgeschöpft werden als durch die Setzung eines Preises für jedes einzelne Gut in der linken Grafik. Damit würden deutlich mehr Konsumentinnen und Konsumenten zu zahlenden Kundinnen und Kunden, die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt nähert sich dem Optimum einer perfekten Preisdiskriminierung an.

Abb. 5. Vorhersagewert des Bündelns nach Bakos & Brynjolfsson (1999)



Dadurch werden häufig Güter wirtschaftlich, die es bei einem Einzelverkauf nicht wären, weil der kumulierte Kundennutzen bei Einzelverkauf nur in geringerem Umfang abgeschöpft werden kann (Belflamme, 2005). Dieses Prinzip ist relativ unabhängig sowohl vom konkreten Verlauf der Nachfragekurven für die einzelnen Güter, als auch von der konkreten Verteilung der Konsumentenpräferenzen (sofern diese nicht perfekt positiv korreliert sind) (Bakos & Brynjolfsson, 1999; Lobigs, 2005: 142). Damit weist das Prinzip eine hohe praktische Relevanz auf.

Der Effekt von Bündelung auf die Reduktion der Dispersion in der Zahlungsbereitschaft fand natürlich auch schon in der „alten“ Medienwelt statt: Zeitungen sind Bündel heterogener Güter, genauso wie Kabelfernsehbündel. Die Bündelgröße ist im Rahmen der Digitalisierung aber drastisch gestiegen. Spotify und Netflix haben beispielsweise recht früh erkannt, dass mit Bündelgrößen, die im vordigitalen Zeitalter nicht zu beobachten waren, höhere Umsätze generiert werden können. Das ist keineswegs zufällig, sondern liegt daran, dass es durch die Digitalisierung keine Grenzkosten des Hinzufügens von Gütern zum Bündel gibt. Dadurch wird es günstiger, größere Bündel zu schnüren, womit viel stärkere Dispersionsreduktionseffekte zu realisieren sind (Erbrich et al., 2024; Wellbrock, 2020).

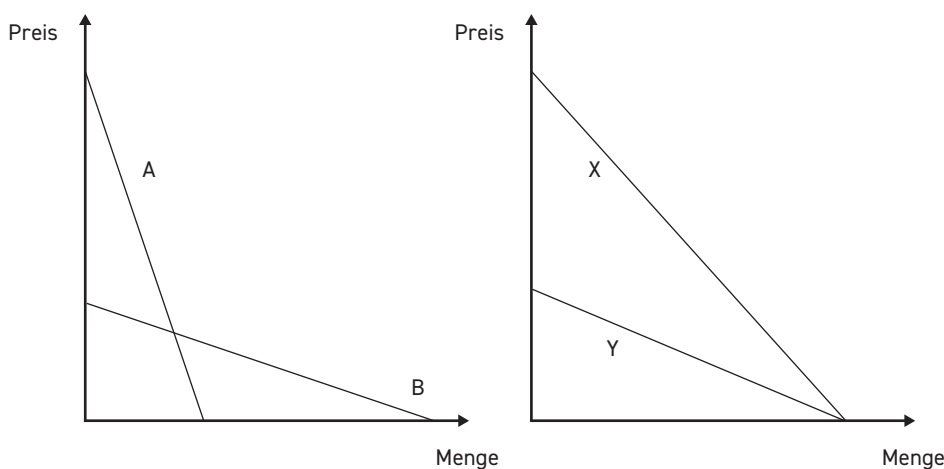
Eine Rezipientenmarktfinanzierung in der Form großer heterogener Bündel führt also zu einer **größeren inhaltlichen Vielfalt** im Vergleich zum Einzelverkauf. Die daraus folgende **größere Konsumvielfalt** wird nochmals dadurch verstärkt, dass der Konsum weiterer Inhalte keine Grenzkosten verursacht und die vielfältigen Inhalte transaktionskostenärmer zugreifbar sind, es also weniger aufwändig ist, sie zu finden und auszuwählen. Es sinkt praktisch das Konsumrisiko. Die Empirie bestätigt, dass wenn Inhalte unkompliziert in einem Bündel zugänglich sind, auch die tatsächliche Nutzung vielfältiger ist (Datta et al., 2018). Außerdem bewegt der relativ niedrige Bündelpreis eine deutlich größere Menge an Nachfragerinnen und Nachfragern dazu, das Bündel zu kaufen, wodurch deutlich mehr Nachfragerinnen und Nachfrager Zugang zu den Inhalten haben.

3.1.3 Fixkosten und Werbemarktfinanzierung

Noch ausgeprägter fällt der vielfaltssenkende Befund im Fall der Werbefinanzierung aus. Geht man davon aus, dass bei reiner Werbefinanzierung lediglich das Erreichen von Zielgruppen für Werbetreibende relevant ist, besteht hier das Primat der Reichweite. Es werden also nur die Inhalte produziert, die über die Vermarktung der erreichbaren Reichweite auf dem Werbemarkt die Fixkosten der Produktion decken. Die Intensität der Konsumentenpräferenzen spielt hier eine noch geringere Rolle als in der Rezipientenmarktfinanzierung (Lobigs, 2005: 150ff; Detering, 2001; Spence & Owen, 1977).

Angenommen, die Präferenzen für die beiden Inhalte A und B in Abbildung 6 links implizieren eine identische soziale Wohlfahrt auf Grundlage der Konsumentenpräferenzen (die Fläche der Dreiecke unter den Nachfragekurven ist identisch). Dann ist die Wahrscheinlichkeit deutlich größer, dass Inhalt B produziert wird, weil mit ihm mehr Reichweite erzielt wird, die auf dem Werbemarkt monetarisiert werden (Owen & Wildman, 1992) und damit wahrscheinlicher die Fixkosten der Produktion decken kann.

Abb. 6. Biases gegen sog. Minderheitenprogramme und kostenintensive Programme



Auch in der Produktion verhältnismäßig teure Programme, die aber durch intensivere Konsumentenpräferenzen gerechtfertigt werden kann, werden bei reiner Werbefinanzierung gegebenenfalls nicht produziert. Geht man davon aus, dass die Produktionskosten für Inhalt X in Abbildung 6 rechts größer sind als für Inhalt Y, erzielen beide Inhalte dieselben Reichweiten und damit dieselben Einnahmen über den Werbemarkt. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass das Programm mit niedrigeren Kosten produziert wird (Spence & Owen, 1977: 113), obwohl das andere Programm mehr Wohlfahrt verursachen würde.² Im Extremfall kann dies sogar dazu führen, dass Programme produziert werden, deren Fixkosten der Produktion größer sind als der durch die Konsumentenpräferenzen determinierte Nutzen, die Umsätze auf dem Werbemarkt aber größer sind als die Fixkosten der Produktion (Lobigs, 2005: 130).

Geht man von konstanten Werbeerlösen der Reichweite aus, werden also massenkompatible Inhalte bevorzugt (Gabszewicz et al., 2001). Geht man von unterschiedlichen Werbeerlösen in unterschiedlichen Zielgruppen aus und kann man diese direkt adressieren, wie es moderne digitale Werbeauspielung ermöglicht (sog. Adressable oder Targeted Ads), dann werden die Präferenzen derjenigen Bevölkerungsgruppen präferiert, die attraktiver für die Werbewirtschaft sind.

Hier wird also differenziert, aber nicht nach den Inhaltspräferenzen aller, sondern zugunsten der Inhaltspräferenzen derjenigen Bevölkerungsgruppen, die besonders werberelevant sind. Dadurch werden tendenziell mehr Programme lukrativ (die Vielfalt steigt, weil Werbung effizienter ausgespielt werden kann und damit mehr Umsatz erzielt werden kann), allerdings zugunsten der Bevölkerungsgruppen, die besonders relevant für die Werbetreibenden sind (Kim & Wildman, 2019).

² Im konkreten Fall wäre dies ein Bias gegen Qualitätsinhalte (nicht im journalistischen Sinn, sondern im industrieökonomischen Sinn einer vertikalen Produktdifferenzierung), weil alle Nachfrager eine höhere Wertschätzung für Inhalt X haben.

Hier würden also mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht alle diejenigen Inhalte produziert, die einen positiven Nettonutzen im Sinne der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt erwirken. Wahrscheinlich werden sogar solche Inhalte produziert, die einen negativen Gesamtnutzen mit sich bringen, aber für die Werbewirtschaft besonders attraktive Zielgruppen ansprechen. Die Vielfalt wird dadurch „verzerrt“. Insgesamt ist der Effekt auf die inhaltliche Vielfalt ambivalent: Möglich ist sowohl mehr Vielfalt (durch Nischenangebote für werberelevante Zielgruppen), als auch weniger Vielfalt (durch Vernachlässigung weniger werbelukrativer Gruppen).

Zu Bedenken ist darüber hinaus, dass Addressable/Targeted Ads tendenziell die Anbietervielfalt reduzieren, weil zur effizienten Aussteuerung der Werbeinhalte große Datenmengen und der Zugriff auf viel Werbeinventar vorteilhaft sind (Hindman, 2018). Es liegen also massive Größenvorteile vor, die zu dem auch empirisch beobachtbaren Ergebnis führen, dass einige wenige Anbieter (v. a. Meta und Google) große Teile der Werbeumsätze verwalten. Wenn diese Marktmacht auf dem Werbemarkt nun auf den Contentbereich ausgedehnt wird, hat dies auch negative Auswirkungen auf die inhaltliche Vielfalt.

Reine Werbefinanzierung ist also problematisch, weil sie einen Anreiz setzt, die Reichweite zu maximieren, unabhängig davon, wie stark die Konsumentenpräferenzen für die Inhalte ausgeprägt sind. Inhalte mit relativ starken Präferenzen aber niedrigen Reichweiten werden damit diskriminiert. Sie werden dann nicht produziert, wenn die durch den Werbemarkt generierbaren Mittel die Fixkosten der Produktion nicht übersteigen. Werbefinanzierung untergräbt damit ein stückweit das Prinzip der Konsumentensouveränität, also das Postulat, dass Konsumentenpräferenzen (in der Abwägung gegenüber Kosten) darüber entscheiden, was in welchen Mengen produziert wird (Rothenberg, 1962). Gleichzeitig tragen Werbeeinnahmen dazu bei, bestimmte Inhalte über die Finanzierungsschwelle zu heben, allerdings tendenziell eher massenkompatible Inhalte (Gabszewisz et al., 2011).

3.1.4 Zusammenfassung

Wirkung auf die Vielfalt

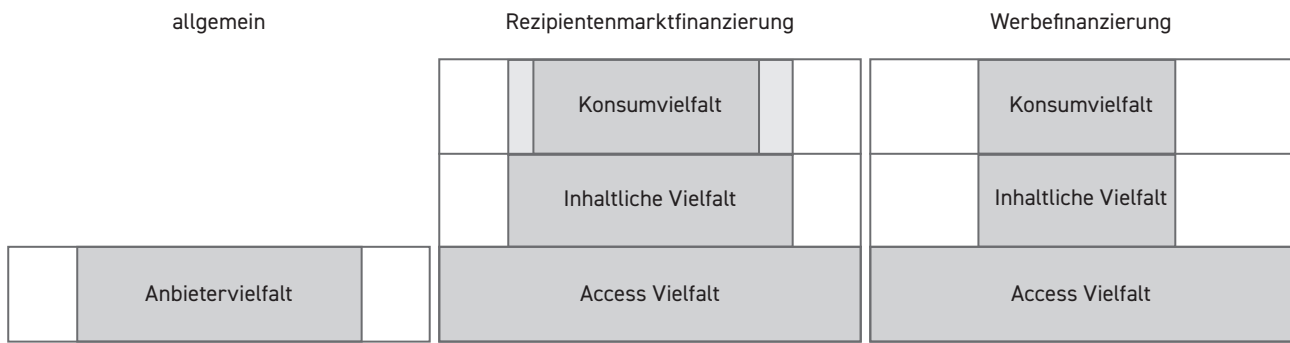
Im Vergleich zwischen klassischem Rundfunk und der Distribution von audiovisuellen Inhalten über das Internet machen Fixkosten in der Produktion gleichermaßen den überwältigenden Teil der Gesamtkosten aus. Die Anbietervielfalt und die inhaltliche Vielfalt werden dadurch grundsätzlich eingeschränkt, da sich nur eine eingeschränkte Anzahl an Anbietern diese Fixkosten leisten kann (wenngleich durch die Digitalisierung die Fixkosten für die Inhalteproduktion grundsätzlich deutlich gesunken sind und somit ein höheres Vielfaltspotential besteht als früher) und weil sich nicht alle Inhalte, die einen positiven Nettonutzen aufweisen, auch refinanzieren lassen. Denn der Nettonutzen fließt nur dann komplett ins Kalkül ein, wenn perfekt preisdiskriminiert werden könnte.

Der vielfaltssenkende Effekt tritt sowohl im Fall der Rezipientenmarktfinanzierung als auch der Werbemarktfinanzierung auf. Im Fall der Werbefinanzierung ist er grundsätzlich stärker ausgeprägt, weil dort die Stärke der Konsumentenpräferenzen für die verschiedenen Inhalte nicht ins Gewicht fällt, sondern lediglich die Reichweite. Der vielfaltssenkende Effekt im Fall der Rezipientenmarktfinanzierung kann zudem durch den Verkauf über große Bündel in der digitalen Distribution deutlich reduziert werden, da große Bündel als Preisdiskriminierung zweiten Grades (Pigou, 1920; Shapiro & Varian, 1999) der perfekten Preisdiskriminierung nah kommen können (Bakos & Brynjolfsson, 1999).

Das bedeutet, dass sowohl im Falle der Werbefinanzierung, also auch im Falle der Rezipientenmarktfinanzierung **suboptimale inhaltliche Vielfalt** produziert wird (Detering, 2011: 188). Die Vielfaltsreduktion ist dabei im Fall der Werbefinanzierung stärker ausgeprägt als im Fall der Entgeltfinanzierung (Spence & Owen, 1977: 122f). Dies liegt darin bedingt, dass sich die Präferenzstärke der Konsumenten nur im Umfang der durch die Aufmerksamkeit generierten Werbeerlöse in Umsätze überführen lässt. Zudem ist die Rezipientenmarktfinanzierung weniger problematisch, wenn das Mittel der Preisdifferenzierung zweiten Grades mittels großer Bündel genutzt wird.

Da inhaltliche Vielfalt eine notwendige Voraussetzung für **konsumtive Vielfalt** ist, wird auch diese bei Werbefinanzierung stärker eingeschränkt als bei Entgeltfinanzierung. Abbildung 7 fasst diesen Befund grafisch zusammen. Die ganze Breite der Kästen symbolisiert das theoretische Vielfaltspotential, der graue Teil das tatsächliche.

Abb. 7. Einfluss der Fixkosten in der Produktion auf Vielfalt



Regulatorische Antworten

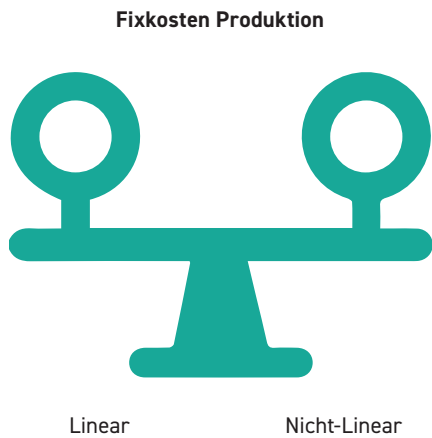
Die folgenden regulatorischen Maßnahmen adressieren diese Zusammenhänge:

- Durch die *Zulassungspflicht* soll ein zu starkes Maß an Anbieterkonzentration verhindert werden. Die Frequenzvergabe nach Vielfalts Gesichtspunkten reduziert zudem die mögliche Verengung inhaltlicher Vielfalt.
- Die *Finanzierungspflicht der Sendezeit für unabhängige Dritte* (Fensterprogramme) durch die Anbieter der beiden, jeweils unterschiedlichen Unternehmen zuzurechnenden bundesweit verbreiteten, nach Zuschaueranteilen reichweitenstärksten Vollprogramme adressiert die Problematik der Fixkosten in der Produktion und erweitert damit die Anbietervielfalt und die inhaltliche Vielfalt. Der Effekt dürfte bei Werbefinanzierung besonders groß sein.
- Auch die *geografische Werberestriktion* des Verbots regionaler Werbung in bundesweiten Programmen zahlt in Teilen auf die Vielfaltsprobleme durch Fixkosten in der Produktion ein, weil Fixkosten in kleinen (regionalen) Märkten besonders prohibitiv sind.
- Die *negative Vielfaltssicherung* („Medienkonzentrationskontrolle“) adressiert die Anbietervielfalt. Der Ansatz erscheint grundsätzlich angemessen, hat in der Vergangenheit aber kaum praktische Relevanz entfaltet. Zudem erfolgt die Berechnung der Meinungsmacht im Wesentlichen über Marktanteile im Rundfunkmarkt. Im Umkehrschluss können Akteure in Nicht-Rundfunkmärkten viel größeren Einfluss auf die Meinungsmacht aufbauen, werden vom Medienkonzentrationsrecht aber nicht erfasst, solange sie nicht auch Rundfunk betreiben. Dieses Problem ist bereits seit geraumer Zeit erkannt und so ist eine gattungsübergreifende Medienkonzentrationskontrolle im European Media Freedom Act (EMFA) bereits angelegt. Auch die KEK spricht sich bereits seit langem für eine Anpassung der Regelungen aus (KEK, 2023).

Aktuelle Relevanz für lineare und nicht-lineare Medien

Neuere Informationstechnologien haben zu einer deutlichen Senkung der Produktionskosten für Inhalte in Bewegtbild und Ton geführt. Die Fixkosten in der Produktion spielen damit eine geringere Rolle als früher, zumal sie durch die Möglichkeiten generativer KI-Anwendungen weiter sinken. Substantielle Unterschiede zwischen linearen und nicht-linearen Medien sind in Bezug auf Fixkosten in der Produktion nicht zu erkennen, was in Abbildung 8 veranschaulicht wird. Sie halten sich die Waage. Eine regulative Ungleichbehandlung erscheint damit nicht angebracht.

Abb. 8. Fixkosten in der Produktion für lineare und nicht-lineare Medien



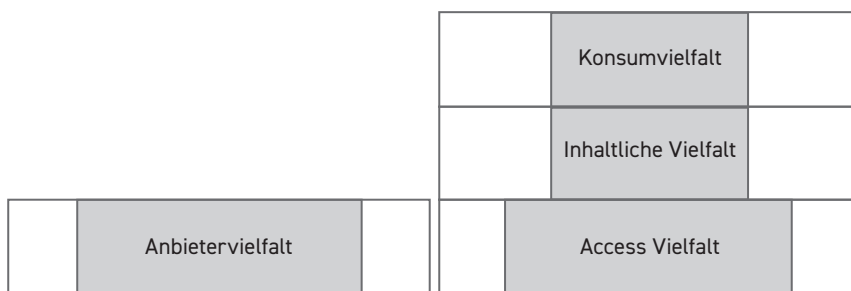
3.2 FREQUENZKNAPPHEIT

Wirkung auf die Vielfalt

Das Ausmaß des negativen Effektes der Fixkosten in der Produktion wird noch verstärkt, wenn nur begrenzter Platz für differenzierte Angebot besteht. Besonders drastisch fällt dies für den analogen Rundfunk aus, der durch eine sehr begrenzte Anzahl an verfügbaren Frequenzen und eine begrenzt mögliche Sendedauer charakterisiert ist. In diesem Fall würden rationale Anbieter die Inhalte nach der Profitabilität sortieren und nur die profitabelsten Inhalte anbieten. Das bedeutet, dass selbst Güter, mit denen prinzipiell ein Gewinn zu erwirtschaften wäre, nicht produziert würden, wenn ausreichend andere Güter mit höherer Reichweite und höheren Gewinnmargen vorhanden sind und dadurch der verfügbare Distributionsraum vollständig ausgelastet ist.

Es besteht also ein Vielfaltsproblem in puncto Access Vielfalt und inhaltlicher Vielfalt, und damit auch konsumtiver Vielfalt, wenn es mehr Inhalte mit positivem Nettonutzen gibt als „Auspielraum“ zur Verfügung steht. Selbstverständlich bestünde auch ein Problem in der Anbietervielfalt, weil nur einige wenige Anbieter mit tendenziell gleichartigen massenkompatiblen Inhalten die knappen Frequenzen profitmaximierend bespielen würden. Abbildung 9 fasst diesen Befund zusammen.

Abb. 9. Einfluss der Frequenzknappheit auf Vielfalt



Regulatorische Antworten

Um den Problemen der Frequenzknappheit zu begegnen, wurden im Rundfunk Maßnahmen der positiven Vielfaltsicherung eingeführt, wie *Lizenzvergaben nach Vielfalts Gesichtspunkten*, *Drittfenster* und *Auffindbarkeitsprivilegien* wie Must-Carry-Vorgaben für Infrastrukturbetreiber.

Aktuelle Relevanz für lineare und nicht-lineare Medien

Das Problem der Frequenzknappheit besteht für lineare Medien auch in der digitalen Distribution, z. B. im Bereich DAB+. Diese Knappheit fällt aber deutlich geringer aus als im belegbaren UKW-Spektrum. Da sich zugleich auch der Konsum linear ausgespielter Inhalte weiter in den Bereich IPTV, OTT und Live-Streaming verlagert, hat dieser Aspekt insgesamt deutlich an Relevanz verloren. Anbieter-, Inhalts-, Access und Konsumvielfalt sind bei einer Betrachtung des Gesamtmarkts für audiovisuelle und Audioinhalte durch Frequenzknappheit nicht mehr wesentlich eingeschränkt, wobei ein gewisses Ungleichgewicht für Teile der linearen Medien weiterhin besteht (Abbildung 10). Sie sind stärker von Knappheit betroffen. Für diese konkreten Ausspielwege könnte es sinnvoll sein, Maßnahmen der positiven Vielfaltssicherung in einem gewissen Rahmen aufrecht zu erhalten.

Abb. 10. Frequenzknappheit für lineare und nicht-lineare Medien



3.3 GRÖSSENVORTEILE IN DER DISTRIBUTION

Ein allokatationseffizientes Maß an Angebots-, inhaltlicher und konsumtiver Vielfalt setzt voraus, dass die Inhalte auch diskriminierungsfrei distribuiert werden und damit auffindbar sind. Nur dann können Konsumentenpräferenzen über die Auswahl der Inhalte darüber entscheiden, welche Inhalte produziert werden. Diese Zugangsvielfalt ist dementsprechend notwendige Voraussetzung für inhaltliche und konsumtive Vielfalt (Entman & Wildman, 1992).

Der Markt der Distribution von Inhalten tendiert aus zweierlei Gründen massiv zu Anbieterkonzentration und im Extremfall zur Monopolisierung. Erstens ist die Distribution von Informationsgütern typischerweise charakterisiert durch hohe Fixkosten der Infrastrukturbereitstellung bei gleichzeitig extrem geringen Grenzkosten. In besonderem Maße trifft dies zu, wenn kein physisches Trägermedium involviert ist, wie dies in Rundfunkmärkten und in der Distribution über das Internet der Fall ist (Hindman, 2019; Clasen, 2013: 118ff).

Eine Verbesserung der Qualität der Vermittlungsleistung, etwa durch Investitionen in Empfehlungssysteme und Benutzeroberflächen, verursacht einmalige Fixkosten (sog. endogene Fixkosten, vgl. Shaked & Sutton, 1987; Sutton, 1991), die sich nur wenige Anbieter leisten können. Dies kann sogar als strategische Markteintrittsbarriere genutzt werden (also das Anbieten einer „zu hohen“ Produktqualität, um Wettbewerber aus dem Markt zu drängen oder vom Markteintritt abzuhalten). Zudem verteilen sich diese Fixkosten in der digitalisierten Welt zunehmend auf ein globales und nicht mehr nur auf ein nationales Publikum, was den Fixkostendegressionseffekt noch einmal verstärkt (Neuberger & Lobigs, 2018: 154).

Zweitens ist die Qualität der Vermittlungsleistung über das Internet in hohem Maße geprägt durch direkte Netzeffekte: je mehr Konsumentinnen und Konsumenten einen Distributor nutzen, desto mehr Daten stehen dem Anbieter zur Verfügung, um etwa die Empfehlungssysteme zu optimieren (Hindman, 2019). Kleinere Anbieter haben also auch

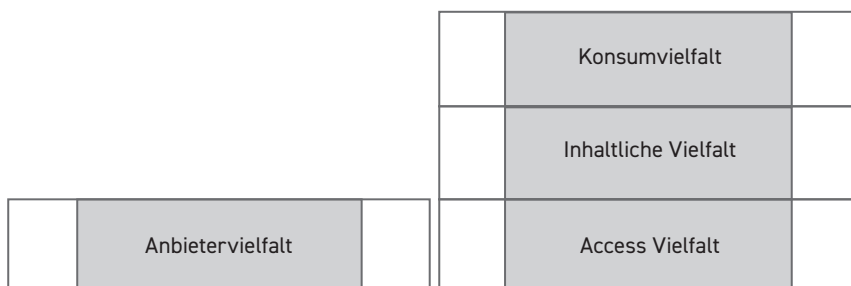
diesbezüglich einen Nachteil, wenn ihnen weniger Daten zur Verfügung stehen (was der Fall ist, wenn diese proprietär den Distributoren zugeordnet werden).

Diese Aspekte führen zweifelsfrei zu einer Einschränkung der Anbietervielfalt auf der Distributionsstufe. Die damit einhergehende Marktmacht versetzt die Anbieter in die Lage, die Ausspielung und Auffindbarkeit der Inhalte als Gatekeeper nicht nur nach Konsumentenpräferenzen zu gestalten, sondern gemäß der Lukrativität für den Distributor. Diese wird auch getrieben von Zahlungsbereitschaften der Inhalteanbieter. Hier konkurrieren dann alle Massenkommunikationsformen wie Journalismus, Werbung, PR und Unterhaltung (Hanitzsch, 2007) miteinander um den Zugang zu den Rezipientinnen und Rezipienten und deren Aufmerksamkeit. Es besteht ein Anreiz, diejenigen Inhalte zu präferieren, die den höchsten ökonomischen Nutzen für die Inhalteanbieter und den Distributor aufweisen. Hier kann insbesondere eine Verzerrung zugunsten Werbung und PR auftreten, aber auch eine systematische Benachteiligung kleinerer oder innovativer Anbieter, bis hin zu „self preferencing“, also einer Bevorteilung eigener Inhalte. Dieser „Foreclosure-Effekt“ führt aus wohlfahrtsökonomischer Sicht zu einer Unterversorgung mit Vielfalt (Rey & Tirole, 2007).³

Prinzipiell besteht diese grundsätzliche Problematik der Größenvorteile in der Inheldistribution auch in klassischen Medienteilmärkten wie Presse und Rundfunk. Unter anderem weil monopolistische Strukturen mit den entsprechenden Anreizen, die Vielfalt zu reduzieren, auf der Distributionsstufe zu erwarten sind, wurden Regulierungsmaßnahmen wie das Presse-Grosso-System im Bereich der Zeitungen und Zeitschriften sowie Must-Carry- und Must-Befound-Vorgaben und Drittfenster im Bereich des Rundfunks eingeführt.

In Summe ist also davon auszugehen, dass eine unregulierte Distributionsstufe für Audio- und audiovisuelle Inhalte Monopolisierungstendenzen aufweist, die wiederum zu einer **eingeschränkten Access-Vielfalt** und damit auch zu **geringerer Anbieter- und vor allen Dingen inhaltlicher sowie konsumtiver Vielfalt** führt. Abbildung 11 fasst dieses Ergebnis zusammen.

Abb. 11. Einfluss der Größenvorteile in der Distribution auf Vielfalt



Regulatorische Antworten

Die Maßnahmen der *negativen Vielfaltssicherung* adressieren dieses Problem zumindest teilweise, sofern man Rundfunkanbieter auch als Distributoren versteht, indem sie das Konzentrationspotential (nach Reichweite) einschränken.

In diesem Sinne zahlen auch *Sendezeiten für unabhängige Dritte (Fensterprogramme)* auf die Abschwächung der vielfaltssenkenden Wirkung ein. Hier wird eine gewisse Marktmacht akzeptiert, im Gegenzug müssen die Anbieter aber bestimmten benachteiligten und vielfaltssteigernden Inhalten bevorzugten Zugang zum Publikum verschaffen.

Direkt auf die Distributionsstufe bezogen wirken *privilegiertes Zugang* und *privilegierte Auffindbarkeit* sowie das *Diskriminierungsverbot*. Auch hier wird einerseits Marktkonzentration hingenommen, andererseits aber mit vielfalts-sichernden Auflagen ergänzt.

³ Über die vielfaltseinschränkende Effekte hinaus kann eine reine Profitorientierung weitere negative Auswirkungen haben. So verbreiten sich Falschinformationen schneller in sozialen Netzwerken als wahrhaftige Informationen, was unter anderem auf die Emotionalität der Reaktionen zurückgeführt wird (Vosoughi et al., 2018).

Aktuelle Relevanz für lineare und nicht-lineare Medien

Größenvorteile auf der Distributionsstufe stellen ein zentrales vielfaltshemmendes Phänomen in „alten“, wie in „neuen“ Distributionswegen dar. Durch endogene Fixkosten, direkte und teilweise indirekte Netzeffekte ist deren Wirkung im Digitalen vermutlich sogar noch stärker ausgeprägt als in der analogen Distribution. Die Distribution linearer Inhalte könnte insofern im Vergleich zu nicht-linearen sogar stärker betroffen sein. Abbildung 12 veranschaulicht dieses Ergebnis grafisch.

Abb. 12. Fixkosten in der Distribution für lineare und nicht-lineare Medien



3.4 EXTERNE EFFEKTE

Der Markt funktioniert nur dann gut, wenn sich der Nutzen und damit die Präferenzen der Konsumentinnen und Konsumenten in der Nachfrage widerspiegelt. Denn nur dann können den Gütern und Dienstleistungen die entsprechenden Ressourcen zugeordnet werden. Häufig gibt es aber das Problem, dass wesentliche Teile des Nutzens, die für die Gesellschaft als Ganzes entstehen, sich nicht in den offenbaren Präferenzen und der Nachfrage der individuellen Konsumentinnen und Konsumenten widerspiegeln.

Bis hierhin haben wir ausschließlich privaten Nutzen betrachtet, also inwiefern der Konsum medialer Inhalte direkt die Präferenzen derjenigen erfüllt, die die Inhalte konsumieren. Der gesamtgesellschaftliche Nutzen medialer Inhalte weicht jedoch oftmals signifikant vom privaten Nutzen ab. Insbesondere tragen die Massenmedien zu einer informierten Gesellschaft bei, die durch einen höheren Informationsgrad in die Lage versetzt wird, bessere Entscheidungen zum Wohle aller zu treffen.

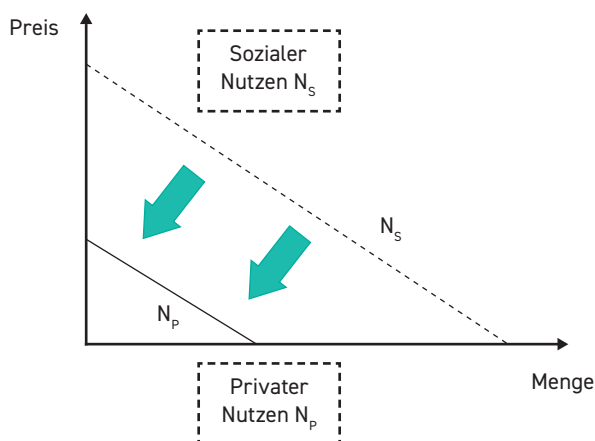
In der Ökonomik spricht man in diesem Fall von positiven Externalitäten. Technisch ausgedrückt liegt ein (technologischer) externer Effekt dann vor, wenn die Handlung eines Agenten den Nutzen eines Konsumenten oder die Produktionsmöglichkeiten eines Produzenten direkt beeinflusst, diese Beeinflussung also nicht über den Preismechanismus ausgeglichen wird (vgl. Mas-Colell et al., 1995: 352).

Diese positiven Externalitäten liegen dabei keineswegs gleichmäßig für alle massenmedialen Inhalte vor. Journalistische Inhalte etwa erhöhen den Informationsgrad einer Gesellschaft, fördern die öffentliche Meinungsbildung und kontrollieren die Mächtigen, sodass demokratische Gesellschaften besser funktionieren (Blumler & Gurevitch, 1990: 270; McQuail, 1992: 45). Von diesen Effekten profitieren alle Mitglieder einer Gesellschaft, unabhängig davon, ob sie die Inhalte selbst konsumieren oder sich sogar an der Finanzierung beteiligen.

Werbung und PR hingegen erhöhen zwar potentiell ebenfalls den Informationsgrad, tragen aber deutlich weniger zur Kontrolle der Mächtigen und zur öffentlichen Meinungsbildung bei. Zudem sind sie (anders als der Journalismus) nicht der Wahrheit verpflichtet, sondern zielen vielmehr auf Einstellungs- und Verhaltensveränderungen im Sinne des Kommunikators ab.

Die positiven gesamtgesellschaftlichen Effekte journalistischer Inhalte sind mittlerweile auch empirisch gut belegt, insbesondere im Bereich des Lokaljournalismus (vgl. Maaß, 2025). Insofern gibt es Inhalte, von deren Effekten auf die Gesellschaft (z. B. funktionierende Demokratie und leistungsfähige Zivilgesellschaft) alle profitieren, auch diejenigen, die sie nicht konsumieren oder dafür bezahlen. Dies bedeutet, dass nicht alle Teile des Nutzens, der von der Produktion oder dem Konsum eines journalistischen Gutes ausgeht, in der Nachfragekurve repräsentiert sind. Das heißt, der soziale Nutzen N_s in Abbildung 13 ist höher als die private Nachfrage N_p .

Abb. 13. Private und soziale Nachfrage bei positiven Externalitäten



Positive Externalitäten treten für bestimmte mediale Inhalte insbesondere in vier Formen auf:

(1) Nicht-Ausschließbarkeit vom Konsum

Etwa durch die Weitergabe von Zeitungen oder die gemeinsame Nutzung von Abonnements können Personen das Gut konsumieren, ohne dass sie dafür bezahlen.

(2) Nicht-Ausschließbarkeit vom Nutzen der Medienwirkung

Wenn andere informative Inhalte nutzen, damit besser informiert sind und bessere politische Entscheidungen (z. B. bei Wahlen) treffen, dann profitieren davon auch Menschen, die überhaupt keine Inhalte konsumieren. Man profitiert also von einer informierten Gesellschaft, auch wenn man selbst nicht gut informiert ist.⁴

(3) Nicht-Ausschließbarkeit vom Nutzen journalistischer Aktivität

Allein die Existenz der Institution Journalismus führt über die Kontrollfunktion dazu, dass sich die Mächtigen besser, also im Sinne der Gemeinschaft, verhalten. Das heißt, journalistische Aktivität dient selbst ohne Veröffentlichung journalistischer Inhalte der Kontrolle der Mächtigen. Davon profitieren alle, unabhängig davon, ob man dafür bezahlt oder nicht (Marcikowski & Strippel, 2019: 328).

(4) Nicht-Ausschließbarkeit anderer Produzenten vom Nutzen journalistischer Inhalte

Wenngleich journalistische Beiträge nicht einfach von anderen Anbietern ohne Zustimmung des Urhebers übernommen werden können, ist die reine Information, die in journalistischen Werken vermittelt wird, kaum vor der Übernahme durch andere Anbieter geschützt (Lobigs et al., 2005: 97f). Es ist daher praktisch nicht möglich, andere Anbieter daran zu hindern, aufwendig und teuer recherchierte Informationen zu eigenen Zwecken zu nutzen. Dies ermöglicht es quasi jedem, die von anderen produzierten Information kostenlos zu nutzen, ohne den ursprünglichen Produzenten der Information für diesen Nutzen zu kompensieren (Choi & Yang, 2021; Hamilton, 2016). Die reine Information ist insofern Allgemeingut und kann in eigenen Publikationen verwendet werden, die dann wiederum durch Verkauf an das Publikum oder durch Anzeigenerlöse monetarisiert werden können.

⁴ Zuweilen wird argumentiert, dass diese Form der positiven Externalitäten keine Externalitäten im streng ökonomischen Sinn darstellen, da die Handlung (in diesem Fall der Konsum) keinen unmittelbaren Effekt auf Kosten oder Nutzen andere Akteure hat, sondern dieser Effekt nur aus einer auf den Konsum folgenden Handlung erfolgt (vgl. Lobigs, 2005). Andere betrachten Effekte der Medienwirkung auf Dritte durchaus als Externalitäten im ökonomischen Sinn (z. B. Hamilton, 2016; Aridor et al., 2024; Belgroun et al., 2025).

Dieses Verhalten, das sogenannten Reichweitenportalen und insbesondere großen Technologieunternehmen wie Alphabet und Meta in ihren Diensten Google Search und Facebook vorgeworfen wird, reduziert die wirtschaftlichen Anreize, demokratierelevante Informationen durch aufwendige Recherche zu „produzieren“ (vgl. Hamilton, 2016).

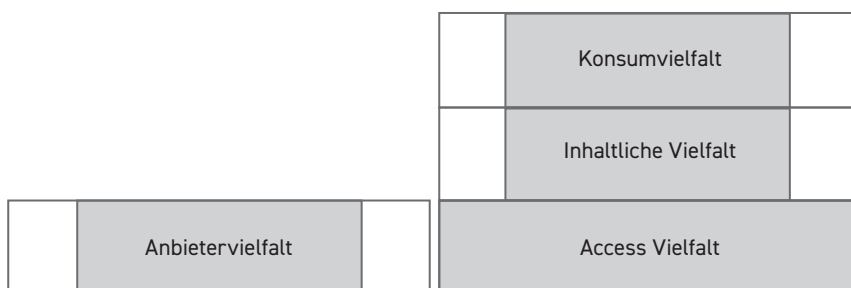
Technologieunternehmen nutzen diese Inhalte auch zum Training großer Sprachmodelle und für die Endkundenprodukte wie AI Overviews, beides in der Regel ohne die Inhaltehersteller dafür zu kompensieren. Letztere ersetzen zunehmend die klassische Suche und verringern dabei signifikant die Wahrscheinlichkeit, dass auf die Primärquellen zugegriffen wird. Das Argument, dass Suchmaschinen die Inhalte überhaupt erst auffindbar machen und sie damit eine Vermittlungsleistung gegenüber den Produzenten der Inhalte erbringen, verliert damit an Plausibilität.

Infolge der positiven Externalitäten ist die private Nachfrage nach gesellschaftlich relevanten Inhalten systematisch geringer als der gesamtgesellschaftliche Nutzen, was zu einer unzureichenden Bereitstellung von Ressourcen für diese Inhalte führt. Letztendlich ergibt der Marktmechanismus eine Unterversorgung dieser Güter, da die Stifter der positiven Externalitäten für diesen Nutzen nicht oder nur teilweise über den Marktmechanismus kompensiert werden.

Wirkung auf die Vielfalt

Positive Externalitäten haben also negative Auswirkungen auf die inhaltliche Vielfalt, weil für Inhalte, von denen positive Externalitäten ausgehen, eine geringere Wahrscheinlichkeit besteht, dass diese aufgrund der zu geringen privaten Nachfrage profitabel sind. Mittelbar entsteht dadurch auch eine Einschränkung der konsumtiven Vielfalt. Zudem ist es möglich, dass weniger produktive Anbieter durch die geringere Nachfrage nicht kostendeckend agieren können, was die Anbietervielfalt einschränken könnte. Abbildung 14 fasst diesen Befund zusammen.

Abb. 14. Einfluss positiver externer Effekt auf Vielfalt



Regulatorische Antworten

Im MStV wird diesem Phänomen versucht Rechnung zu tragen, indem auf journalistische Sorgfaltspflichten für Rundfunk (§ 6) und Telemedien (§ 19) abgestellt wird und Medienintermediäre journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote nicht diskriminieren dürfen (§ 94). *Privilegierte Zugänge* erhöhen die Konsumvielfalt und damit die Wirkung über positive Externalitäten. Besondere Regelungen gibt es zu regionalen Inhalten in Form der *Einbindung von Drittfenstern*. Hierbei muss diesen Inhalten nicht nur Raum im Programm eingeräumt werden, sie werden sogar von den Anbietern von Vollprogrammen finanziert (§ 59 Abs. 4 MStV).

Aus ökonomischer Perspektive kann dies sowohl als Versuch gesehen werden, die Nachteile dieser Inhalte in punkto Access Vielfalt auszugleichen, als auch die von diesen Inhalten ausgehenden positiven Externalitäten in Teilen auszugleichen. Dass speziell regionale Inhalte adressiert werden, trägt der Tatsache Rechnung, dass diese durch die beschränkte Marktgröße besonders unter den hohen Fixkosten der Inhalteproduktion leiden.⁵

5 Selbstverständlich sind auch negative externe Effekte durch Medienwirkung möglich und in der Praxis auch hochrelevant. Mis- und Desinformationen sind ein typisches Beispiel für Medieninhalte mit negativen externen Effekten. Wer diese konsumiert und auf ihrer Grundlage kommuniziert und entscheidet, verbreitet falsche Informationen und trifft Fehlentscheidungen, was nicht nur den eigenen privaten Nutzen betrifft, sondern auch Einfluss auf Dritte haben kann. Diesem Phänomen wird im MStV ansatzweise Rechnung getragen, indem von Rundfunkanbietern erwartet wird, journalistische Sorgfalt walten zu lassen, z. B. was Unabhängigkeit, Sachlichkeit und Wahrheit betrifft (§ 6 MStV). Aus einer reinen Vielfaltsperspektive bedeutet dies allerdings strenggenommen, dass hier zwar „falsche“, aber durchaus vielfältige Inhalte produziert werden.

Aktuelle Relevanz für lineare und nicht-lineare Medien

Positive Externalitäten als Einschränkung der Vielfalt sind weiterhin relevant. Das Ausmaß positiver externer Effekte unterscheidet sich zwischen linearen und nicht-linearen Medien nicht substantiell. Abbildung 15 stellt diesen Befund grafisch dar.

Abb. 15. Fixkosten in der Produktion für lineare und nicht-lineare Medien



Zu Bedenken ist, dass sich das Ausmaß des Problems durch generative KI aufgrund des Phänomens der „Kostenkrankheit“ noch verschärfen könnte (Baumol, 1967; Baumol & Bowen, 1965). Durch KI steigt zwar einerseits die Produktivität in allen massenmedialen Bereichen, ihre Auswirkungen sind jedoch von Sektor zu Sektor unterschiedlich. Generative KI steigert vor allem die Produktivität in Unterhaltung, Öffentlichkeitsarbeit (PR), Werbung und in einfacheren Formen des Journalismus. Für die Formen des Journalismus, die die höchsten positiven Externalitäten aufweisen – wie investigativer Journalismus – ist sie jedoch weniger produktivitätssteigernd. Hier ist ein höheres Maß an hochspezialisierten und nicht-automatisierbaren Tätigkeiten von hochqualifizierten Journalistinnen und Journalisten notwendig. Da die anderen Massenkommunikationsformen schneller produktiver werden, gerät der (investigative) Journalismus trotz absoluter Produktivitätsgewinne in einen relativen Kostennachteil (Wellbrock, 2024). Inhalte mit besonders hohen positiven Externalitäten könnten dadurch weiter benachteiligt werden.

3.5 QUALITÄTSUNKENNTNIS

Qualitätsunkenntnis ist eine Form der Informationsasymmetrie. Dies beschreibt eine Situation, in der bei einer Transaktion eine Seite besser über die Qualität eines Gutes informiert ist als die andere.

Die zentrale Gefahr bei Qualitätsunkenntnis ist ein Prozess der adversen Selektion, bei der im Endeffekt hohe Qualitätsstufen eines Gutes nicht mehr angeboten werden, obwohl Präferenz- und Kostenstrukturen eigentlich eine Transaktion erlauben würden. Der Grund hierfür ist, dass Konsumentinnen und Konsumenten nicht bereit sind für höhere Qualitätsstufen höhere Preise zu bezahlen, weil sie die Qualitätsstufen nicht erkennen können (Akerlof, 1970; Nelson, 1970).

Qualitätsunkenntnis hat damit Auswirkungen auf die angebotene Vielfalt, weil höhere Qualitätsstufen tendenziell weniger angeboten werden, im Extremfall bricht der Markt dafür vollständig zusammen und es wird nur noch niedrige Qualität gehandelt.

Ähnliches gilt für den Anreiz, über algorithmische und personalisierte Ausspielung von Inhalten die Interaktion mit dem Angebot zu maximieren. Damit könnten Inhalte von geringer Qualität oder gleichgesinnte Inhalte gefördert werden, was zu einer Verzerrung der Überzeugungen und einer Polarisierung der Nutzer führen könnte (Aral, 2021). Zudem besteht ein Anreiz, süchtig machende Inhalte anzubieten, die das Engagement steigern, aber nicht das langfristige Wohlempfinden und die soziale Wohlfahrt (Aridor et al., 2024). Auch dieser Mechanismus hat aber keine direkte Implikation für die Vielfalt und wird deshalb im Rahmen dieses Gutachtens außen vorgelassen.

Allerdings gibt es marktliche Möglichkeiten, die Qualitätsunkenntnis zu reduzieren. Einerseits kann die besser informierte Seite Signale aussenden, die auf eine höhere Qualität schließen lassen (Signaling). Dazu gehören Garantien und der Aufbau einer Reputation (besonders relevant bei wiederholten Transaktionen). Andererseits kann die schlechter informierte Seite Informationen über die Qualität des Produkts einholen, z. B. über Reviews (Screening) (Fritsch, 2018: 247ff).

Es ist schwierig zu beurteilen, wie hoch das Ausmaß der Qualitätsunkenntnis bezüglich unterhaltender und informierender Medieninhalte tatsächlich ist. Gerade größere Anbieter können über Marketinginvestitionen Marken aufbauen, die Konsumentinnen und Konsumenten dazu in die Lage versetzen, die Qualität der angebotenen Güter besser einzuschätzen, zumal es sich oft um wiederholenden Konsum handelt. Für kleinere Anbieter ist dies schwieriger, da es sich bei Marketingkosten bezogen auf die Marke im Wesentlichen um endogene Fixkosten handelt und sie weniger in der Lage sind, diese zu tragen, als dies große Marktakteure können. Auch hier gilt: je höher die Fixkosten, desto geringer die Anbieterzahl (Shaked & Sutton, 1987; Sutton, 1991). Insofern kann Qualitätsunkenntnis zu einer geringeren Anbietervielfalt und zu einer geringen inhaltlichen Vielfalt führen.

Man könnte nun zu dem Schluss kommen, dass die im MStV enthaltenen Sorgfaltspflichten, die Vorgaben zu Drittensdefenstern und das Public-Value-Verfahren das Ziel haben, Qualität zu sichern. Allerdings ist es wichtig zu bemerken, dass es sich bei dem beschriebenen Phänomen der ökonomischen Qualitätsunkenntnis *nicht* um Qualität im Sinne einer Erfüllung journalistischer Qualitätskriterien handelt, sondern um industrieökonomische Qualität im Sinne einer vertikalen Produktdifferenzierung. Diese Qualitätskonzepte können sich überschneiden, müssen es aber keinesfalls (Wellbrock, 2011). Zudem ist kein offensichtlich unterschiedliches Ausmaß an Qualitätsunkenntnis zwischen linearen und nicht-linearen Medien zu erkennen, insbesondere wenn man konvergierende Märkte in Betracht zieht.

Da es also erstens zahlreiche Marktmechanismen zum Ausgleich von Qualitätsunkenntnis gibt, zweitens keine systematischen Unterschiede zwischen linearen und nicht-linearen Medien angenommen werden und drittens medienpolitische Maßnahmen ohnehin nicht direkt auf die Senkung von Qualitätsunkenntnis im industrieökonomischen Sinn einzahlen, wird das Thema Qualitätsunkenntnis im Rahmen dieses ökonomischen Gutachtens nicht weiter betrachtet.

4. ANALYSE DER UNTERSUCHTEN REGULIERUNGS- INSTRUMENTE

4.1 ZULASSUNGSPFLICHT UND FREQUENZVERGABE NACH VIELFALTSGESICHTS- PUNKTEN

Die Zulassungspflichtigkeit von Rundfunkprogrammen hat insbesondere dadurch einen potentiellen Einfluss auf die Medienvielfalt, als dass knappe Frequenzen auch nach Vielfaltsgesichtspunkten vergeben werden.

Das Problem der Frequenzknappheit war besonders ausgeprägt in der vordigitalen Zeit. Sie besteht für lineare Medien auch in der digitalen Distribution fort, z. B. im Bereich DAB+, aber deutlich weniger ausgeprägt. Da sich zugleich auch der Konsum linear ausgespielter Inhalte weiter in den Bereich IPTV, OTT („Over the top“) und Live-Streaming verlagert, hat dieser Aspekt insgesamt deutlich an Relevanz verloren.

Anbieter-, Inhalts-, Access und Konsumvielfalt sind bei einer Betrachtung des Gesamtmarkts für audiovisuelle und Audioinhalte durch Frequenzknappheit nicht mehr wesentlich eingeschränkt, wobei ein gewisses Ungleichgewicht für Teile der linearen Medien weiterhin besteht. Für diese konkreten Ausspielwege könnte es sinnvoll sein, Maßnahmen der positiven Vielfaltssicherung in einem gewissen Rahmen aufrecht zu erhalten. Perspektivisch erscheint eine Abkehr von dieser Praktik der ex-ante-Regulierung angemessen.

4.2 REGIONALE FENSTER, SENDEZEIT FÜR UNABHÄNGIGE DRITTE UND SENDEZEIT FÜR DRITTE

Die Maßnahmen zu Regionalfenstern und anderen Fensterprogrammen (Sendezeit für unabhängige Dritte) beinhalten im Kern zwei Instrumente: erstens wird eine verbesserte Auffindbarkeit durch die Bereitstellung von Sendepunkten in Sendern mit einer hohen Grundreichweite garantiert. Zweitens werden diese Fensterprogramme vom Veranstalter des Hauptprogramms finanziert (§§ 59 Abs. 4, 65 Abs. 5 MStV).

Der erste Aspekt soll Zugangsvielfalt ermöglichen. Zwar ist durch den weitestgehenden Wegfall der Frequenzknappheit ein zentrales Problem der Zugangsvielfalt gelöst, Größenvorteile auf der Distributionsstufe stellen aber weiterhin und insbesondere in der Distribution über das Internet ein großes Problem dar. Systematisch relevante Unterschiede in dieser Problematik zwischen linearen und nicht-linearen Medien sind nicht zu erkennen, was für eine Angleichung der Regulierung spricht.

Der zweite Aspekt (Finanzierung der Fensterprogramme) zielt eher auf inhaltliche Vielfalt ab und adressiert damit positive Externalitäten und Fixkosten in der Produktion.

Angesichts der Tatsache, dass sowohl Fixkosten in der Distribution, positive Externalitäten und Fixkosten in der Produktion weiterhin hochrelevant für die Bedrohung der Vielfalt sind, erscheint eine Ausweitung dieser Regulierungsprinzipien auf nicht-lineare Medien sinnvoll.

Was die konkrete Ausgestaltung betrifft, ergeben sich insbesondere zwei Fragen: welche Inhalte sollen finanziell unterstützt werden und Zugangsprivilegien erhalten? Und wer ist für die Finanzierung zuständig? Diese Fragen werden im Kapitel „Handlungsimplicationen“ weiterbehandelt.

4.3 WERBERESTRIKTIONEN

Einerseits erhöhen Einnahmen aus dem Verkauf von Werberaum und -zeit das Refinanzierungspotential von Inhalten und tragen dadurch zu einer Deckung der Fixkosten der Programmproduktion bei. Andererseits schränkt Werbefinanzierung die inhaltliche Vielfalt ein, da ein Anreiz besteht, massenkompatible Inhalte zu produzieren und auszuspielen. Werbefinanzierung führt also einerseits zu einer ineffizienten Produktion und geringerer Vielfalt. Gleichzeitig gleicht Werbung potentiell die aufgrund positiver Externalitäten reduzierte Nachfrage teilweise aus und ermöglicht Anbietern, überhaupt etwas anzubieten.

Diese Zusammenhänge treffen im Wesentlichen gleichermaßen auf lineare und nicht-lineare Medien zu. Dementsprechend sind hier aus ökonomischer Perspektive keine schwerwiegenden Gründe für eine unterschiedliche Regulierung zu erkennen. Die Regelungen sollten also angepasst werden.

Ein Unlevel Playing Field besteht insbesondere in den Bereichen Block- und Abstandswerbegebot, quantitative Restriktionen sowie geografische Restriktionen zugunsten lokaler und regionaler Rundfunkanbieter. Das Block- und Abstandswerbeverbot hat keinen erkennbaren substanziellen Einfluss auf die Vielfalt und soll daher zunächst ausgeklammert werden.

Restriktionen im Umfang der Werbung können hingegen, wie beschrieben, negative, aber auch positive Effekte auf die Vielfalt haben. Der positive Effekt des Beitrags zu Fixkostendeckung könnte aus Vielfaltsperspektive effektiver gestaltet werden, wenn benachteiligte Inhalte wie Inhalte mit positiven Externalitäten (journalistisch-redaktionellen und Public-Value-Inhalte) und mit kleinen Zielgruppen (lokale und Nischeninhalte) bevorzugt würden. Dies spräche beispielsweise für eine Besteuerung von Werbung, um den Anreiz, sich über Werbung zu finanzieren, zu reduzieren. Diese Mittel könnten zur Subventionierung von hinsichtlich Vielfaltsgesichtspunkten benachteiligten Inhalten genutzt werden. Theoretisch denkbar ist auch eine Besteuerung von Werbung in nicht-journalistisch-redaktionellen Umfeldern, um journalistisch-redaktionellen Umfeldern einen relativen Finanzierungsvorteil zu verschaffen.

Das Verbot regionaler Werbung im bundesweit ausgestrahlten Rundfunk soll bereits auf dieses Ziel einzahlen. Allerdings erscheint das Verbot regionaler Werbung für überregionale Medien im nicht-linearen Bereich nicht durchsetzbar, da Werbung mittlerweile in großen Teilen nicht mehr nur in redaktionell gestalteten massenmedialen Umfeldern stattfindet und damit größtenteils von anderen Akteuren regional angepasst wird. Die Produktion und Distribution regionaler Inhalte sollte dementsprechend anders gefördert werden, etwa über Produktionssubventionen (Wellbrock et al., 2025) oder Auffindbarkeitsprivilegien (s. u.). Insbesondere die Produktionssubventionen würden das Fixkostenproblem und ggf. positive Externalitäten direkt adressieren, das zudem in kleineren Märkten eine besondere Relevanz aufweist.

Das Block- und Abstandswerbegebot sowie die quantitativen Restriktionen sollen zudem verhindern, dass überbordend Werbung gezeigt wird und das eigentliche Programm zu häufig unterbrochen wird (Müller-Terpitz, 2025: 64). Hier sind zwar keine weiteren unmittelbaren Vielfaltseffekte erkennbar, aus ökonomischer Perspektive lässt sich aber konstatieren, dass ein Anreiz zu ineffizient hohem Werbeanteil und zu häufigen Werbeunterbrechungen insbesondere dann besteht, wenn der Anbieter über ein hohes Maß an Marktmacht verfügt. Angesichts der Tatsache, dass audiovisuelle und Audioinhalte über eine Vielzahl von Ausspielwegen empfangen werden können, ist diese Marktmacht als deutlich geringer einzuschätzen als zu Zeiten der Dominanz des Rundfunks.

Solange also in der Paketierung und Distribution von Inhalten (insbesondere bezogen auf die Tätigkeit des Mischens von Content und Werbung) ein gewisses Maß an Wettbewerb besteht, haben die Akteure den Anreiz, nicht über ein optimales Maß an Werbung hinauszugehen. Neue Informationstechnologien haben die Anbieterswahl für Verbraucher dramatisch erhöht. Zudem bestehen mittlerweile Möglichkeiten, Konsumentinnen und Konsumenten Werbefreiheit gegen Bezahlung anzubieten. Dies ermöglicht Preisdifferenzierung zweiten Grades, also dass für preissensitive Konsumenten ein Gut zu einem geringeren Preis (aber mit Werbung) angeboten werden kann und für Kunden mit höheren Zahlungsbereitschaften und geringeren Preissensitivität zu einem höheren Preis.

Vergleicht man die Situation früher mit heute, spricht dies eher für Deregulierung. Es besteht eine höhere Wettbewerbsintensität der Inhalte um Aufmerksamkeit, wodurch perspektivisch keine ineffizient hohe Menge an Werbung zu erwarten ist. Zudem besteht ein Anreiz, sogenannte „Nuisance Costs“ (Anderson & Coate, 2005), also wie störend Werbung ist, zu reduzieren. Ausnahmen könnten bei nicht-substituierbaren Inhalten wie speziellen Sportgroßveranstaltungen oder anderen Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung fortbestehen. Diese könnten aber über das Instrument der Schutzliste (§ 13 MStV) auch bezogen auf übermäßige Werbung protegirt werden.

4.4 NEGATIVE VIelfALTSSICHERUNG

Die negative Vielfaltssicherung hat in der Vergangenheit kaum praktische Relevanz entfaltet. Vor dem Hintergrund konvergierender Märkte und der abnehmenden Relevanz des Fernsehens in der Meinungsbildung erscheint die Fokussierung auf Rundfunk als zentrales Regulierungskriterium nicht mehr zeitgemäß. Akteure, die nicht in Rundfunkmärkten aktiv sind, aber zweifellos großen Einfluss auf die Meinungsbildung aufweisen (insbesondere Soziale Medien) werden vom Medienkonzentrationsrecht nicht erfasst. Dieses Problem ist seit geraumer Zeit erkannt und so ist eine gattungsübergreifende Medienkonzentrationskontrolle im European Media Freedom Act (EMFA) bereits angelegt. Auch die KEK spricht sich seit langem für eine Anpassung der Regelungen aus.

4.5 PRIVILEGIERTE ZUGÄNGE UND AUFFINDBARKEIT

Privilegierte Zugänge und Auffindbarkeitsregeln aus der Plattform- und Benutzeroberflächenregulierung adressieren wichtige ökonomische Probleme für die Vielfalt. Hierunter fallen konkret Must-Carry- und Must-be-Found-Verpflichtungen für Medienplattformen (§ 81 Abs. 2 MStV) sowie das Diskriminierungsverbot hinsichtlich der Auffindbarkeit von Rundfunkangeboten und -inhalten für Benutzeroberflächen, speziell für Rundfunkprogramme mit Regionalfensteraufnahme und solche, die den Public-Value-Status (§ 84 Abs. 3, 4 und Abs. 5 MStV) erhalten haben. Auch für Medienintermediäre (Soziale Medien, Suchmaschinen, Video-Sharing-Plattformen) gelten Regelung der Diskriminierungsfreiheit gegenüber journalistisch-redaktionellen Angeboten.

Insbesondere die eingeschränkte Access Vielfalt aufgrund der Größenvorteile auf der Distributionsstufe erscheint hochproblematisch und wird durch die beschriebenen Maßnahmen angegangen. Insofern sollten diese Regulierungsansätze mit einem stärkeren Instrumentarium in die digitale Welt übertragen werden. Konkrete Maßnahmen werden im nachfolgenden Kapitel genannt.

5. HANDLUNGSIMPLIKATIONEN

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass

- die vielfaltseinschränkende Fixkostenproblematik in der Produktion (insbesondere bei Werbefinanzierung) weiterhin besteht, und zwar in ähnlichem Ausmaß für lineare und nicht-lineare Medien.
- die vielfaltseinschränkenden Größenvorteile in der Distribution weiterhin bestehen, und zwar in ähnlichem Ausmaß für lineare und nicht-lineare Medien.
- vielfaltseinschränkende positive Externalitäten weiterhin bestehen, und zwar unabhängig von der Linearität der Auspielung.
- die vielfaltseinschränkende Frequenzknappheit im Wesentlichen aufgehoben ist.

Das bedeutet erstens, dass die Regulierungsmaßnahmen unabhängig von Präsentationsform/Darreichungsform (Püchel & Wellbrock, 2024) und Ausspielweg gelten sollten; zum einen, weil Märkte konvergieren, zum anderen weil klassische Distributionsformen linearer Medien (Rundfunk) praktisch dieselben Kostenstrukturen aufweisen wie neuere Distributionsformen über das Internet. Selbst eine Unterscheidung zwischen Inhalten in Form von Text und Bild auf der einen Seite und audiovisuellen und Audioinhalten andererseits sollte möglichst weitgehend aufgehoben werden. Zwar sind Fixkosten für Bewegtbild meist höher als für presseähnliche Inhalte in Text und Bild, das grundlegende Problem der Dominanz der Fixkosten betrifft im Digitalen aber alle Darstellungsformen. Als erste Orientierung kann als Kriterienkatalog der inhaltliche Teil der Definition von Rundfunk herangezogen werden (§ 2 MStV): „Informations- und Kommunikationsdienst, für die Allgemeinheit bestimmt, Veranstaltung und Verbreitung von journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten.“

Daran anknüpfend sollte die Regulierung sich zukünftig an den Funktionen der Tätigkeiten orientieren. Dies spricht für eine Gleichbehandlung von allen Akteuren, die Packagingfunktionen übernehmen, also eine Gleichstellung von Sozialen Medien, Video-Sharing-Plattformen und Suchmaschinen mit Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien und Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten. Gerade AI Overviews von Suchmaschinen werden immer wichtiger und stellen zweifelsfrei mindestens eine Aggregation/Aufbereitung existierender Inhalte dar, meist sogar eine Neuarrangierung oder Neuerstellung. Von daher spricht auch diese neuere Entwicklung dafür, die Regulierung an den erfüllten Funktionen zu orientieren und damit deutlich technologieagnostischer zu machen. Reine Distributoren wie Benutzeroberflächen, Medienplattformen und Audio-Aggregatoren sollten hingegen aufgrund ihrer Relevanz für die Zugangsvielfalt insbesondere bezüglich der Auffindbarkeitsprivilegien weiterhin mit in die Regulierung einbezogen werden.

Prinzipiell käme aus ökonomischer Sicht sogar eine Abschaffung des Haftungsprivilegs für Technologieunternehmen und Online-Intermediäre im medialen Bereich in Frage. Da dieses aber im europäischen Recht (Art. 4-8 DSA) fest verankert ist, kommt eher eine Lockerung in Betracht.

Zweitens bedeuten die Befunde, dass grundsätzlich eine Übertragung der im linearen Bereich vorliegenden Regulierungsansätze sinnvoll sein kann, die auf die Lösung der Probleme „Fixkosten in der Produktion“, „Größenvorteile in der Distribution“ und „positive Externalitäten“ einzahlen. Daraus lassen sich konkrete Handlungsimplicationen basierend auf existierenden Regelungen im MStV ableiten:

- (1) Förderung der Produktionskosten für Inhalte, die aufgrund positiver Externalitäten (journalistisch-redaktionelle Inhalte, Public-Value-Inhalte) und aufgrund ihrer kleinen Marktgröße (wie im Fall des Finanzierungsgebots von Regionalfernseher und anderer Fensterprogrammen) besonders benachteiligt sind.
- (2) Auffindbarkeitsprivilegien für Inhalte, die eine besondere gesellschaftliche Bedeutung aufgrund positiver Externalitäten haben (journalistisch-redaktionelle und Public-Value-Inhalte). Das Diskriminierungsverbot gegenüber journalistisch-redaktionellen Inhalten für Medienintermediäre geht bereits in diese Richtung, scheint aber nicht

ausreichend zu sein. Sog. Public-Value-Inhalte, lokale und regionale Inhalte scheinen für Auffindbarkeitsprivilegien besonders in Frage zu kommen (wie im Fall der Regionalfenster und anderer Drittfenster).

- (3) Liberalisierung der quantitativen Werberestriktionen. Der gestiegene Wettbewerb um die Aufmerksamkeit von Konsumentinnen und Konsumenten mit medienvermittelten Inhalten und Möglichkeiten der Versionierung mit Werbung sollten in der Lage sein, die Werbemenge erfolgreich zu regulieren.
- (4) Geografische Werberestriktionen erscheinen nicht mehr zeitgemäß, da Anbieter und Distributoren nicht-linearer Medien Werbung geografisch gezielt ausspielen können und dies kaum verhindert werden kann. Eine Förderung regionaler und lokaler Inhalte sollte auf andere Weise erfolgen.

Fraglich ist, wer für die Finanzierung von journalistisch-redaktionellen, Public-Value- und regionalen Inhalten aufkommen soll. Ein Grundprinzip der Internalisierung von Externalitäten ist, dass diejenigen, die davon profitieren (Nutznieser) die Nutzenstifter kompensieren (Internalisierung positiver Externalitäten; Fritsch, 2018: 108). Da alle Bürgerinnen und Bürger von einer gut informierten Öffentlichkeit und einer auskömmlich finanzierten Institution Journalismus profitieren (unabhängig von der konkreten Nutzung der Inhalte), spricht dies für eine Abgabe aller Bürgerinnen und Bürger, z. B. in Form von Teilen des Rundfunkbeitrags.

Der Regulierer verfolgt hier aber – vermutlich aus Praktikabilitätsgründen und aufgrund der Tatsache, dass die Externalitäten in Teilen bereits über den Rundfunkbeitrag und das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem adressiert werden – das Prinzip der Universal Service Logic. Hier soll die ganze Bandbreite einer Dienstleistung aus Effizienzgründen aus einer Hand zur Verfügung gestellt werden. Gleichzeitig sollen Gewinne aus profitablen Segmenten dazu genutzt werden, unprofitable, aber gesellschaftlich relevante Segmente mitzufinanzieren. Damit soll verhindert werden, dass marktmächtige Anbieter sich auf gesellschaftlich ineffiziente Art und Weise nur auf besonders profitable Produkte und Kundensegmente konzentrieren („cream skimming“), sondern mit den dort generierten Profiten gleichzeitig eine Art Grundversorgung garantieren.

Überschüsse aus national oder global profitablen Segmenten finanzieren also gesellschaftlich nützliche und aus Allokationseffizienzgründen erwünschte, aber privat wenig rentable Angebote. Solche Quersubventionen sind ein etabliertes Steuerungsinstrument, wenn direkte Steuermittel oder Fonds politisch nicht durchsetzbar oder administrativ zu teuer wären.

Denkbar ist auch eine Anlehnung an das Presse-Grosso, wo bestimmte Privilegien (Ausnahmen vom Unlauterer-Wettbewerb-Gesetz [UWG]) mit bestimmten vielfaltssichernden Verpflichtungen verbunden sind. Übersetzt könnte dies bedeuten, dass das Haftungsprivileg verknüpft wird mit privilegierten Zugängen und ggf. mit einer Beteiligung an der Finanzierung von benachteiligten Inhalten.

Da Werbefinanzierung auch vielfaltshemmende Wirkungen auf die Inhalteproduktion hat, die zudem eine Verzerrung zulasten teurer und nischiger Angebote aufweist, kann eine Besteuerung von Werbung in Betracht gezogen werden. Ggf. können auch nur nicht-journalistisch-redaktionelle Inhalte oder nutzerdatenbasierten Geschäftsmodelle und Erlösströme besteuert werden, um die ökonomischen Nachteile für journalistisch-redaktionelle und Public-Value-Inhalte zu reduzieren.

Die damit erhobenen Mittel könnten für die Finanzierung von journalistisch-redaktionellen, Public-Value- sowie regionalen und lokalen Inhalten genutzt werden. Dies entspricht in etwa Vorschlägen zur Ausgestaltung einer sog. Digitalabgabe für Technologieunternehmen. Alternativ könnte die Finanzierung der Förderung (bestimmter) journalistisch-redaktioneller Inhalte auch über eine Investitionsverpflichtung gestaltet werden. Bekannt ist dieses Instrument im Medienbereich hauptsächlich aus der Filmförderung (in der EU zum Beispiel auf Grundlage der Audiovisual Media Services Directive (AVMSD)). Hier muss meist ein gewisser Anteil der in bestimmten Ländern erwirtschaftete Gesamtumsatz in die Produktion einheimischer Inhalte investiert werden. Dieses Prinzip wäre prinzipiell übertragbar auf journalistisch-redaktionelle, Public-Service- und lokal und regionale Inhalte.

Eine Ausgleichspflicht für die Nutzung journalistisch-redaktioneller Inhalte würde zwar die vierte Form der positiven Externalitäten (Nicht-Ausschließbarkeit anderer Produzenten von der Nutzung journalistischer Inhalte) adressieren,

gleichzeitig die Nutzung dieser Inhalte für Technologieunternehmen aber verteuern und damit einen Anreiz darstellen, diese weniger zu verbreiten. Dies wiederum hätte negative Auswirkungen auf die verfügbare inhaltliche Vielfalt und damit auf die Informiertheit der Bevölkerung.

Geklärt werden muss auch, welche Inhalte ganz konkret besonders unter den beschriebenen Marktstrukturen leiden und damit Nutznießer der Produktionsförderung sein sollten. Naheliegend sind journalistisch-redaktionelle Inhalte und solche, „die in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesgebiet leisten“ (§ 84 Abs. 3, 4 und 5 MStV) und gleichzeitig besonders teuer in der Produktion sind, wie zum Beispiel Investigativjournalismus, Auslands- und Krisenberichterstattung sowie Wissenschaftsjournalismus. Lokale Inhalte leiden zudem unter der geringen Größe der adressierten Märkte.

Investigativjournalismus ist häufig geprägt durch hohes finanzielles, juristisches und persönliches Risiko, mächtige Gegenspieler und großen gesamtgesellschaftlichen Nutzen bei gleichzeitig geringen Monetarisierungsmöglichkeiten über die konkreten Inhalte. Auslands- und Krisenberichterstattung bedarf dem Vorhalten kostenintensiver Korrespondentennetzwerke und verursacht hohe Reisekosten, im Fall der Krisengebietsberichterstattung gepaart mit hohem persönlichem Risiko. Wissenschaftsjournalismus bedarf hochspezialisierter und -qualifizierter Fachjournalistinnen und -journalisten. Lokale und regionale (journalistische) Inhalte sind speziell im ländlichen Raum gekennzeichnet durch sehr beschränkten Marktgrößen.

Das eingeführte Whitelisting mittels Public-Value-Verfahren könnte ein Mechanismus sein, die förderwürdigen Inhalte und Anbieter zu identifizieren, wirft aber Fragen der Effizienz auf. Deshalb sollte eine Handhabung ähnlich der weniger komplexen Prüfung im Rahmen der Rundfunkzulassung (Zuverlässigkeit von Veranstalter und verantwortlicher Person, transparente Eigentumsverhältnisse, Einhaltung von Programmgrundsätzen und journalistischer Standards, technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit) und die Verlagerung von einer ex-ante zu einer ex-post Kontrolle in Betracht gezogen werden.

6. SCHLUSS

Das Gutachten kommt zunächst einmal ebenso wie das juristische Gutachten (Müller-Terpitz, 2025) zu dem allgemeinen Schluss, dass die unterschiedliche Regulierung nach Ausspielweg/Technologie problematisch und eine distributionstechnologie- sowie darstellungsformagnostische Regulierung zu bevorzugen ist. Kostenstrukturen vormals getrennter Medienteilmärkte haben sich angenähert, teilweise sogar praktisch komplett angepasst, sodass aus ökonomischer Perspektive eine differenzierte Regulierung angesichts der gestiegenen Relevanz internetbasierter Ausspielwege in Medienkonsum und Meinungsbildung nicht mehr zeitgemäß erscheint.

Es wird augenscheinlich, dass insbesondere die inhaltliche, aber auch die Anbietervielfalt aufgrund gesunkener Markteintrittsbarrieren (keine Frequenzknappheit, geringere Fixkosten der Produktion) im Digitalen mittlerweile weniger auf der Produktionsstufe eingeschränkt wird, wenngleich es auch hier noch Hemmnisse gibt.

Insbesondere der Wegfall der Frequenzknappheit als eine zentrale Einschränkung der Anbieter- und Inhaltevielfalt ist hervorzuheben. In der digitalen Distribution von Inhalten besteht so praktisch kein „Platzmangel“ mehr, sodass theoretisch alle Inhalte, die einen gesamtgesellschaftlichen positiven Nettonutzen verursachen, auch produziert sowie distribuiert und damit angeboten werden könnten.

Ausnahmen bestehen für Inhalte, die besonders fixkostenintensiv in der Produktion sind, wie hochwertige Unterhaltung (etwa Blockbuster-Spielfilme und -serien), Übertragungen von Sportgroßereignissen und journalistisch aufwändige Formate wie investigative Recherchen und Korrespondentenberichterstattung. Fixkosten in solchen Höhen können in der Regel nur von einigen wenigen Akteuren gestemmt werden, was die Anbietervielfalt einschränkt, ein effizientes Niveau an inhaltlicher Vielfalt aber nicht unbedingt einschränken würde.

Hohe Fixkosten fallen nicht so sehr ins Gewicht, wenn sie sich tendenziell einer potentiell großen Nachfrage gegenübersehen, weil die Fixkosten dann über viele Konsumentinnen und Konsumenten verteilt werden können und ein Angebot trotzdem für einen oder sogar mehrere Anbieter profitabel sein kann. Inhalte, die ein breites, womöglich globales Publikum ansprechen, sind von den beschriebenen Einschränkungen also weniger betroffen. Sogenannten Minderheiteninhalte, wie beispielsweise lokaljournalistische Inhalte, sind diesbezüglich hingegen stärker benachteiligt.

Besonders relevant wird dieser Aspekt, wenn eine Werbefinanzierung vorliegt, da dann Reichweiten vor individuellen Zahlungsbereitschaften stehen und damit hohe Wertschätzung vonseiten der Nachfragenden hohe Fixkosten nicht kompensieren können.

In Summe ist zu konstatieren, dass die Vielfaltsproblematik auf der Produktionsstufe durch die Digitalisierung durch gesunkene Markteintrittsbarrieren (niedrigere Fixkosten und Wegfall von Kapazitätsengpässen) grundsätzlich an Problematik verloren hat. Zudem sollte das allokatorenffiziente Vielfaltsniveau durch die gesunkenen Fixkosten steigen.

Dies setzt allerdings voraus, dass die private Nachfrage dem sozialen Nutzen entspricht, die Konsumentenrente komplett in die Produktionsentscheidung einfließt und die Inhalte auffindbar sind. Diese Aspekte stellen jedoch gerade im Digitalen schwerwiegende Probleme dar.

Besonders betroffen von eingeschränkter Vielfalt sind Inhalte, die hohe positive Externalitäten für die Demokratie und die Zivilgesellschaft produzieren, besonders teuer in der Produktion sind und nur geringe Marktgrößen vorfinden. Sie lassen sich über den Markt nicht angemessen refinanzieren, da sich der soziale Nutzen nicht vollständig in der privaten Nachfrage niederschlägt. Grundsätzlich fallen journalistisch-redaktionelle Inhalte unter in diese Kategorie.

Bei geringen Produktionskosten kann die intrinsische Motivation Einzelner die mangelhaften Refinanzierungsmöglichkeiten ggf. bis zu einem gewissen Grad kompensieren, sodass diese Inhalte trotzdem produziert werden. Bei hohen Kosten, hohem Risiko und kleinen Absatzmärkten wird dies aber immer unwahrscheinlicher. Insofern sind insbesondere journalistische Formen wie investigative Recherchen und Korrespondentenberichterstattung tendenziell unterproduziert (Hamilton, 2016). Auch Lokaljournalismus ist aufgrund der geringen Marktgröße besonders betroffen.

Zugleich sind im Digitalen und damit auch im nicht-linearen Bereich immense Größenvorteile im Bereich der Paketierung und der Distribution zu konstatieren, die wiederum die Access- und die Anbietervielfalt einschränken und dadurch mittelbar auch die inhaltliche und die konsumtive Vielfalt. Der Aufbau einer digitalen Infrastruktur mit funktionierenden Interfaces und guter User Experience ist fixkostenintensiv und durch direkte Netzeffekte geprägt (je mehr Nutzende, desto mehr Daten stehen zur Verfügung, um die Vermittlungsqualität zu erhöhen). Hinzu kommen immense indirekte Netzwerkeffekte, die einer Monopolbildung zuträglich sind: je mehr Nutzerinnen und Nutzer eine Plattform wie Spotify oder YouTube nutzen, desto attraktiver wird sie für Inhalteanbieter. Auch andersherum (je mehr Anbieter, desto attraktiver wird die Plattform für Nachfrager) besteht dieser Zusammenhang (Hindman, 2018).

Es ist deshalb plausibel, dass die Inhalte-Paketierung und -Distribution von einigen wenigen Akteuren dominiert wird. Je weniger Wettbewerb, desto mehr können diese Akteure ihre Bedingungen den Inhalteproduzenten und den Konsumentinnen und Konsumenten aufzwingen. Sie haben größere Spielräume, ihre Profite zulasten der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt zu maximieren. Im Vergleich zu klassischen Medienintermediären wie Verlagen und Rundfunkunternehmen orientieren sich diese Akteure stärker an der profitmaximierenden kurzfristigen Befriedigung von Konsumentenpräferenzen und lassen gesamtgesellschaftliche Auswirkungen in ihrem Kalkül stärker außer Acht (Lobigs, 2020: 18). Insofern ist es in Summe erstaunlich, dass (lineare) Rundfunkunternehmen hier stärker reguliert werden als (nicht-lineare) Intermediäre.

Eine zentrale Herausforderung besteht in der Finanzierung und Verbreitung von Mediengütern mit positiven Externalitäten, diese werden auch im MStV adressiert (Besonderheit von journalistisch-redaktionell gestalteten Telemedien, §19 MStV Sorgfaltspflichten). Medienrechtlich ist etwa eine Ausweitung der Sorgfaltspflichten (die aktuell für die Ersteller journalistisch-redaktionell gestalteter Inhalte gilt) auf alle Telemedien, die diese erstellen oder verbreiten, also Telemedien nach § 19 Abs. 1 MStV, rundfunkähnliche Telemedien, Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediäre, empfehlenswert. Inhalte mit positiven Externalitäten sind in der Ausspielung und der Auffindbarkeit zu präferieren. Plattformen und Distributoren sollten zudem an der Finanzierung von regionalen und anderen Inhalten beteiligt werden.

Solche Maßnahmen würden die inhaltliche Vielfalt, die Anbietervielfalt und auch die Konsumvielfalt positiv in Richtung eines wohlfahrtsökonomischen Optimums beeinflussen. Zu den vorgeschlagenen Regulierungsmaßnahmen für den digitalen Raum ergeben sich allerdings einige zentrale Fragestellungen, die es in einem weiteren Schritt (empirisch) zu klären gilt.

Zum einen ist die optimale Höhe der Subventionierung benachteiligter Inhalte auch eine empirische Frage. Einerseits ist die Messung der Höhe von Externalitäten grundsätzlich herausfordernd, wenngleich Ansätze existieren (z. B. Hamilton, 2017). Grundsätzlich sind die positiven Effekte des Journalismus auf die Funktionsfähigkeit der Demokratie und der Zivilgesellschaft empirisch robust belegt. Zum Beispiel ist in Gegenden mit Lokaljournalismus eine höhere Wahlbeteiligung, weniger politische Polarisierung, mehr politische Accountability und weniger Korruption zu verzeichnen als in Gegenden, die als „Nachrichtenwüsten“ bezeichnet werden (vgl. Maaß, 2025). Es ist allerdings schwer, diese in monetäre Effekte zu überführen.

Dabei macht es vor allen Dingen einen messbaren Unterschied, ob es überhaupt ein lokaljournalistisches Angebot vor Ort gibt oder nicht. Ein zweites Angebot hat dann einen deutlich kleineren Effekt (Gentzkow et al., 2011; Choi & Malthouse, 2024; Heese et al., 2022; Jiang & Kong, 2024), ggf. sogar einen negativen (Cagé, 2020). Die empirische Forschung legt also nahe, dass der größte Grenznutzen vom ersten lokaljournalistischen Angebot ausgeht. In vielen Gegenden ist die Frage ohnehin nicht, wie viele Angebote es vor Ort gibt, sondern ob es überhaupt eines gibt. Freilich ist diese Messung diskret und lässt keine Schlüsse zu, welches Ausmaß an Lokalberichterstattung (z. B. gemessen am Output), der journalistischen Qualität der Berichterstattung oder dem Ausmaß der journalistischen Aktivität (z. B. gemessen an der Ressourcenausstattung der Redaktionen) optimal ist. Insofern böte es sich an, in einem nächsten Schritt empirisch zu erfassen, welche Ressourcen vonnöten sind, um einen Landkreis oder eine Gemeinde auskömmlich mit Lokaljournalismus zu versorgen (vgl. Hamilton, 2009). Die Darstellungsform sollte dabei zweitrangig betrachtet werden.

Darüber hinaus bedürfen die konkreten Wirkungen einer Besteuerung von Werbung oder digitaler, daten- und aufmerksamkeitsbasierter Geschäftsmodelle sowie anderer Formen einer Digitalabgabe einer weitergehenden Analyse.

Diese hängt von verschiedenen Aspekten ab und sollte umfänglich analysiert werden, bevor solch eine Maßnahme eingeführt wird. Darunter fällt unter anderem die Frage, welche Finanzierungspotentiale für journalistisch-redaktionelle Angebote durch eine Reduzierung der Werberegulierung und durch Einführung verschiedener Besteuerungsansätze entstehen. Auch die möglichen Ausgestaltungen einer Investitionsverpflichtung sollten hinsichtlich ihrer Effekte für die relevanten Marktakteure, wie Medienanbieter und Technologieunternehmen, sowie für die verschiedenen Vielfaltsformen und damit die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt evaluiert werden.

Dabei ist nicht nur auf theoretisch erwartbare Effekte abzustellen. Vielmehr sollte bei der Wirkungsanalyse aller möglichen Instrumente auf konkrete Erfahrungen aus dem Ausland zurückgegriffen werden.

Ganz grundsätzlich ist darüber hinaus inhaltliche und konsumtive Vielfalt zwar eine notwendige Voraussetzung für den demokratischen Meinungsbildungsprozess, dieser ist aber natürlich deutlich komplexer als eine reine ökonomische Vielfaltsbetrachtung wie in diesem Gutachten (vgl. Neuberger/Lobigs, 2018: 85). Der positive Effekt von inhaltlicher und konsumtiver Vielfalt im Sinne des Marktplatzes der Ideen ist schwierig zu erfassen, liegt aber vermutlich noch höher als hier analysiert, wenngleich auch eine negative Wirkung etwa durch „selective exposure“ denkbar ist (Steppat et al., 2022). Diese Zusammenhänge gilt es auch empirisch weiter zu erforschen.

Über die in diesem Gutachten diskutierten Maßnahmen hinaus, ist aus ökonomischer Sicht auch eine grundsätzliche Reduzierung der Marktmacht der Gatekeeper auf der Distributionsstufe in Betracht zu ziehen. Mögliche Maßnahmen beinhalten Interoperabilitätsverpflichtungen, um die strukturellen und strategischen Markteintrittsbarrieren (insbesondere in Form von Wechselkosten für die Nutzenden) zu reduzieren. Auch Zugang zu anonymisierten Nutzungsdaten für Dritte (darunter Wettbewerber, Inhabezulieferer, Regulierer und Wissenschaft) würden die direkten Netzeffekte anderen Marktteilnehmern zugänglich machen und zudem die Wirkungsforschung durch unabhängige Akteure unterstützen. Auch Transparenzverpflichtungen, inklusive der Offenlegung von Algorithmen, insbesondere im Bereich (personalisierter) Empfehlungssysteme und Werbebesteuerung, würden Möglichkeiten eröffnen die Accountability zu erhöhen und die Marktmacht einzuschränken.

ÜBER DEN AUTOR

Dr. Christian-Mathias Wellbrock ist Diplom-Volkswirt und seit 2021 stellvertretender wissenschaftlicher Leiter und stellvertretender Studiengangleiter im Fachbereich Digital- und Medienmanagement der Hamburg Media School. Zuvor war er unter anderem Universitätsprofessor für Medien- und Technologiemanagement an der Universität zu Köln, Juniorprofessor für Medienmanagement an der Universität Hamburg und Visiting Assistant Professor an der Michigan State University. In seiner Forschung beschäftigt er sich vorrangig mit der Ökonomik und dem Management des Journalismus.

LITERATUR

Akerlof, G. A. (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500.

Anderson, S. P., & Coate, S. (2005). Market provision of broadcasting: A welfare analysis. *Review of Economic Studies*, 72(4), 947-972.

Anderson, S. P., & Gabszewicz, J. J. (2006). The media and advertising: A tale of two-sided markets. In V. A. Ginsburgh & D. Throsby (Eds.), *Handbook of the economics of art and culture* (Vol. 1, pp. 567-614). Elsevier.

ARD/ZDF (2025). ARD/ZDF-Medienstudie 2025. <https://www.ard-zdf-medienstudie.de/getFile.php?from=globalInformation&id=29>

Aridor, G., Jiménez-Durán, R., Levy, R. E., & Song, L. (2024). The economics of social media. *Journal of Economic Literature*, 62(4), 1422-1474.

Bakos, Y., & Brynjolfsson, E. (1999). Bundling information goods: Pricing, profits, and efficiency. *Management Science*, 45(12), 1613-1630.

Belgroun, H., Michel, F., & Gandon, F. (2025). No Such Thing as Free Brain Time: For a Pigouvian Tax on Attention Capture. In *Proceedings of the AAAI/ACM Conference on AI, Ethics, and Society* (Vol. 8, No. 1, pp. 367-378).

Belleflamme, P. (2005). Versioning in the information economy: Theory and Applications. *CESifo Economic Studies*, 51(2-3), 329-358.

Berry, S., & Waldfogel, J. (2010). Product quality and market size. *The Journal of Industrial Economics*, 58(1), 1-31.

Besley, T., & Prat, A. (2006). Handcuffs for the grabbing hand? Media capture and government accountability. *American economic review*, 96(3), 720-736.

BLM (o.D.). Was ist Rundfunk? <https://www.blm.de/de/wir-regulieren/zulassung-privater-rundfunk/was-ist-rundfunk.cfm>

Blumler, J., & Gurevitch, M. (1990). Political communication systems and democratic values. In J. Lichtenberg (Hrsg.), *Democracy and the mass media*, Cambridge University Press, 269-287.

Cagé, J. (2020). Media competition, information provision and political participation: Evidence from French local newspapers and elections, 1944-2014. *Journal of Public Economics*, 185, 104077.

Choi, J. R., & Malthouse, E. C. (2024). A virtuous circle: Explaining news deserts and their relationships with social capital. *Journalism Studies*, 25(11), 1346-1365.

- Choi, J. P. & Yang, S. (2021). Investigative journalism and media capture in the digital age. *Information Economics and Policy*, 57.
- Clasen, N. (2013). *Der digitale Tsunami. Das Innovators Dilemma der traditionellen Medienunternehmen oder wie Google, Amazon, Apple & Co. den Medienmarkt auf den Kopf stellen*, Leipzig.
- Datta, H., Knox, G., & Bronnenberg, B. J. (2018). Changing their tune: How consumers' adoption of online streaming affects music consumption and discovery, *Marketing Science*, 37(1), 5-21.
- Demsetz H. (1973). Industry Structure, Market Rivalry and Public Policy. *Journal of Law and Economics*, 16, 1-9.
- Detering, D. (2001). *Ökonomie der Medieninhalte. Allokative Effizienz und soziale Chancengleichheit in den neuen Medien*.
- Dixit, A. K. & Stiglitz, J. E. (1977). Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity. *American Economic Review*, 67(3), 297-308.
- Doyle, G. (2002). *Understanding Media Economics*. Sage.
- Dwyer, T. (2010). *Media convergence*. McGraw-Hill Education (UK).
- Entman, R. M., & Wildman, S. S. (1992). Reconciling economic and non-economic perspectives on media policy: Transcending the "marketplace of ideas". *Journal of Communication*, 42(1), 5-19.
- Erbrich, L., Wellbrock, C.-M., Lobigs, F., & Buschow, C. (2024). Bundling Digital Journalism: Exploring the Potential of Subscription-Based Product Bundles. *Media and Communication*, 12, 5-18.
- EU (2021). Definition of relevant market. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/definition-of-relevant-market.html>
- Festinger, L. (1957). *A Theory of Cognitive Dissonance*, 2. Auflage, Stanford, CA.
- Fritsch, M. (2018). *Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns* (10. Aufl.). Vahlen.
- Gabszewicz, J. J., Laussel, D. & Sonnac, N. (2001). Press advertising and the ascent of the 'Pensée Unique'. *European Economic Review*, 45(4-6), 641-651.
- Gabszewicz, J. J. & Thisse, J.-F. (1979). Price Competition, Quality and Income Disparities. *Journal of Economic Theory*, 20(3), 340-359.
- Gentzkow, M., Shapiro, J. M., & Sinkinson, M. (2011). The effect of newspaper entry and exit on electoral politics. *American Economic Review*, 101(7), 2980-3018.
- Gentzkow, M., Shapiro, J. M., & Sinkinson, M. (2014). Competition and ideological diversity: Historical evidence from us newspapers. *American Economic Review*, 104(10), 3073-3114.
- Hamilton, J. T. (2004). *All the News that Fit to Sell: How the market transforms information into news*. Princeton University Press.
- Hamilton, J. T. (2009). Subsidizing the watchdog: what would it cost to support investigative journalism at a large metropolitan daily newspaper. In *Duke Conference on Nonprofit Media* (pp. 4-5). Duke University.
- Hamilton, J. T. (2016). *Democracy's detectives: The economics of investigative journalism*. Harvard University Press.

- Hamilton, J. T. (2017). Measuring spillovers in markets for local public affairs coverage. In *The Oxford Handbook of Political Communication*, 275-286.
- Heese, J., Pérez-Cavazos, G., & Peter, C. D. (2022). When the local newspaper leaves town: The effects of local newspaper closures on corporate misconduct. *Journal of Financial Economics*, 145(2), 445-463.
- Heinrich, J. (2013). *Medienökonomie: Band 2: Hörfunk und Fernsehen*. Springer-Verlag.
- Hess, T. (2006). Intermedia-Struktureller Wandel der Intermediation in der Medienbranche, *IT-Information Technology*, 48(4), 210-217.
- Hess, T., & Walter, B. V. (2006). Toward Content Intermediation. *International Journal on Media Management*, 1, 2-8.
- Hess, T., Picot, A., & Schmid, M.S. (2007). Intermediation durch interaktives Fernsehen: eine Zwischenbilanz aus ökonomischer Sicht. Erstmals erschienen in: Salm, C. (Hrsg.): *Zaubermaschine interaktives Fernsehen? TV-Zukunft zwischen Blühträumen und Businessmodellen*, Gabler Verlag, 17-51.
- Hindman, M. (2018). *The Internet trap: How the digital economy builds monopolies and undermines democracy*. Princeton University Press.
- Hotelling, H. (1929). Stability in Competition. *The Economic Journal*, 39(153), 41-57.
- Jenkins, H. (2004). The cultural logic of media convergence. *International Journal of Cultural Studies*, 7(1), 33-43.
- Jensen, K. B. (2022). *Media convergence: The three degrees of network, mass, and interpersonal communication*. Routledge.
- Jiang, J. X., & Kong, J. (2024). Green dies in darkness? Environmental externalities of newspaper closures. *Review of Accounting Studies*, 29(4), 3564-3599.
- Jonas, E., Schulz-Hardt, S., Frey, D. & Thelen, N. (2001). Confirmation bias in sequential information search after preliminary decisions: An expansion of dissonance theoretical research on selective exposure to information. *Journal of Personality and Social Psychology*, 80(4), 557-571.
- KEK (2023). 24. Jahresbericht. https://www.kek-online.de/fileadmin/user_upload/KEK/Publikationen/Jahresberichte/24._Jahresbericht.pdf
- Lancaster, K. (1966). A New Approach to Consumer Theory. *Journal of Political Economy*, 74(2), 132-157.
- Latzer, M. (2013). Media convergence. In R. Towse & C. Handke (Eds.), *Handbook on the digital creative economy*, Edward Elgar Publishing, 123-133.
- Lobigs, F. (2005). *Medienmarkt und Medienmeritorik. Beiträge zur ökonomischen Theorie der Medien*. Universität Zürich.
- Lobigs, F., Spacek, D., Siegert, G. & Weber, R. (2005). Mehr Rechtsschutz für TV-Formate? Eine medienökonomische und medienrechtliche Untersuchung. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 53(1), 93-119.
- Lobigs, F., & Neuberger, C. (2018). *Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen. Neue Machtverhältnisse trotz expandierender Internet-Geschäfte der traditionellen Massenmedien-Konzerne*, Gutachten für die KMK. Berlin: Vistas.
- Marcinkowski, F., & Strippel, C. (2019). The press and local politics: Measuring the effects of media structure on political performance in German territorial communities. In: P. J. Schulz, U. Rußmann, & M. M. W. Wyss (Eds.), *Wandel der Öffentlichkeit und der Gesellschaft: Gedenkschrift für Kurt Imhof*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 327-348.

- McQuail, D. (1992). *Media performance: Mass communication and the public interest* (Reprinted), Sage Publications.
- Meikle, G. & Young, S. (2017). *Media Convergence: Networked Digital Media in Everyday Life*. Bloomsbury Publishing.
- Mullainathan, S. & Shleifer, A. (2005). The Market for News. *American Economic Review*, 95(4), 1031-1053.
- Müller-Terpitz, R. (2025). *(Un-)Level Playing Field im Medienbereich - Juristisches Gutachten*, Gutachten im Auftrag der Landesmedienanstalt NRW.
- Mussa, M. & Rosen, S. (1978). Monopoly and Product Quality. *Journal of Economic Theory*, 18(2), 301-317.
- Napoli, P. M. (2001). The audience product and the new media environment: Implications for the economics of media industries. *International Journal on Media Management*, 3(2), 66-73.
- Neuberger, C. & Lobigs, F. (2010). *Die Bedeutung des Internets im Rahmen der Vielfaltssicherung*, Gutachten im Auftrag der KEK, 43.
- Newman, N., Ross Arguedas, A., Robertson, C. T., Nielsen, R. K., & Fletcher, R. (2025). *Digital news report 2025*. Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Nickerson, R. S. (1998). Confirmation bias: A ubiquitous phenomenon in many guises. *Review of general psychology*, 2(2), 175-220.
- Owen, B. M., & Wildman, S. S. (1992). *Video economics*. La Editorial, University of Puerto Rico.
- Peress, J. (2014). The media and the diffusion of information in financial markets: Evidence from newspaper strikes. *The Journal of Finance*, 69(5), 2007-2043.
- Peters, J. P., & Wellbrock, C.-M. (2017). Eine Anwendung der Theorie der kognitiven Dissonanz auf die Problematik der Monetarisierung journalistischer Inhalte im Internet, In C.-M. Wellbrock & T. Jungblut (Eds.), *Media Economics revisited*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 183-198.
- Pigou, A. C. (1920). *The economics of welfare*. Routledge.
- Prat, A. (2015). Media capture and media power. In S. Anderson, J. Waldfogel, & D. Strömberg (Eds.), *Handbook of media economics*, 1, 669-686.
- Püchel, L., & Wellbrock, C. M. (2024). Examining the digital renewal of news communication: A categorization of presentation modes in digital journalism. *New Media & Society*, 26(2), 642-673.
- Rey, P., & Tirole, J. (2007). A primer on foreclosure. In M. Armstrong & R. Porter (Eds.), *Handbook of industrial organization*, 3, 2145-2220.
- Rochet, J. C., & Tirole, J. (2003). Platform competition in two-sided markets. *Journal of the European Economic Association*, 1(4), 990-1029.
- Rochet, J. C., & Tirole, J. (2006). Two-sided markets: a progress report. *The RAND journal of Economics*, 37(3), 645-667.
- Rothenberg, J. (1962). Consumers' sovereignty revisited and the hospitability of freedom of choice. *The American Economic Review*, 52(2), 269-283.
- Rott, A. (2006). Werbefinanzierung und Wettbewerb auf dem deutschen Fernsehmarkt. Duncker und Humblot.

- Shaked, A. & Sutton, J. (1982). Relaxing Price Competition Through Product Differentiation. *Review of Economic Studies*, 49, 3–13.
- Shaked A. & Sutton, J. (1987). Product Differentiation and Industrial Structure. *Journal of Industrial Economics*, 36, 131-152.
- Shapiro, C., & Varian, H. R. (1999). *Information rules: A strategic guide to the network economy*. Harvard Business Press.
- Sharkey, W. (1982). *The theory of natural monopoly*. Cambridge University Press.
- Spence, A. M. (1975). Monopoly, Quality and Regulation. *Bell Journal of Economics*, 6(2), 407- 414.
- Spence, A. M. & Owen, B. (1977). Television programming, monopolistic competition, and welfare. *The Quarterly Journal of Economics*, 91(1), 103-126.
- Steiner, P. O. (1952). Program patterns and preferences, and the workability of competition in radio broadcasting. *The Quarterly Journal of Economics*, 66(2), 194-223.
- Steppat, D., Castro Herrero, L., & Esser, F. (2022). Selective exposure in different political information environments – How media fragmentation and polarization shape congruent news use. *European Journal of Communication*, 37(1), 82-102.
- Sutton J. (1991). *Sunk Costs and Market Structure*. MIT Press.
- Varian, H. R. (1996). Differential pricing and efficiency. *First Monday*. <https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/download/473/394?inline=1>
- Vosoughi, S., Roy, D. & Aral, S. (2018). The spread of true and false news online. *Science*, 359(6380), 1146–1151.
- Waterman, D. (1989). Diversity and quality of information products in a monopolistically competitive industry. *Information Economics and Policy*, 4, 291-303.
- Wellbrock, C.-M. (2011). Die journalistische Qualität deutscher Tageszeitungen – ein Ranking auf Grundlage von Expertenurteilen. *MedienWirtschaft*, 8(2), 22-31.
- Wellbrock, C.-M. (2024). Generative AI and Investigative Journalism—An Application of Baumol's Cost Disease Across Mass Communication Sectors. *Emerging Media*, 2(4), 663-672.
- Wellbrock, C.-M., Künzler, M., Dogruel, L. & Baeva, G. (2025). *Demokratie beginnt im Lokalen - Zeit für eine neue Medienförderung*. https://www.boell.de/sites/default/files/2025-09/e-paper_demokratie-beginnt-im-lokalen_zeit-fuer-neue-medienfoerderung.pdf
- Wellbrock, C.-M. (2020). Plattformökonomik, Bundling und Marktpotential – Eine ökonomische Perspektive auf ein „Spotify für Journalismus“. *MedienWirtschaft*, 17(2-3), 6-17. <https://doi.org/10.15358/1613-0669-2020-2-3-6>
- Wellbrock, C. M. (2025). Ökonomik des Journalismus. In: Hanitzsch, T., Loosen, W. & Sehl, A. (Hrsg.): Journalismusforschung (227-248). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548-577.
- Wirtz, B. W. (2006). *Medien- und Internetmanagement*. Wiesbaden: Gabler.

IMPRESSUM

Herausgeberin:**Landesanstalt für Medien NRW**

Zollhof 2

40221 Düsseldorf

Tel: 0211 / 77 00 7- 0

Fax: 0211 / 72 71 70

E-Mail: info@medienanstalt-nrw.de

Direktor: Dr. Tobias Schmid

Projektleitung:

Dr. Meike Isenberg

(Leitung Intermediäre und Forschung)

Marie-Franca Hesse

(Leitung Kommunikation)

Autor:

Dr. Christian-Mathias Wellbrock (Hamburg Media School)

Zitation:

Wellbrock, C.-M. (2026). *Gutachten: (Un-)Level Playing Field im Medienbereich*.

Landesanstalt für Medien NRW. <https://www.medienanstalt-nrw.de/>

fileadmin/user_upload/Forschung/Sonstiges/Wellbrock_2026/LFM_NRW_-_Un_Level_Playing_Field_Oekonomisches_Gutachten.pdf

Gestaltung:

Merten Durth (disegno kommunikation GbR)

Diese Publikation wird unter der Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht (CC BY-SA 4.0).

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>