

Erforderlichkeit und Möglichkeit einer Bundesförderung für die Pressewirtschaft

Antonia Niederprüm
Prof. Dr. Jürgen Kühling
Maximilian Dürr
Petra Junk
Dr. Marie-Christin Papen
Cathrin Söllner
Jana Stuck

Impressum

WIK-Consult GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef
Deutschland
Tel.: +49 2224 9225-0
Fax: +49 2224 9225-63
E-Mail: info@wik-consult.com
www.wik-consult.com

Vertretungs- und zeichnungsberechtigte Personen

Geschäftsführerin	Dr. Cara Schwarz-Schilling
Direktor	Alex Kalevi Dieke
Direktor Abteilungsleiter Netze und Kosten	Dr. Thomas Plückebaum
Direktor Abteilungsleiter Regulierung und Wettbewerb	Dr. Bernd Sörries
Leiter der Verwaltung	Karl-Hubert Strüver
Vorsitzender des Aufsichtsrates	Dr. Thomas Solbach
Handelsregister	Amtsgericht Siegburg, HRB 7043
Steuer-Nr.	222/5751/0926
Umsatzsteueridentifikations-Nr.	DE 329 763 261

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	VI
Zusammenfassung	VII
1 Hintergrund, Zielsetzung und Fragestellungen des Gutachtens	1
2 Bestandsaufnahme zu Presseförderungsansätzen in Deutschland und im deutschsprachigen Ausland	6
3 Wirtschafts-/medienwissenschaftlicher Teil	16
3.1 Was sind periodisch erscheinende Presseerzeugnisse	16
3.2 Die Entwicklung der Auflagen von Presseprodukten	19
3.3 Die Entwicklung des Digitalisierungsgrads von Presseverlagen	36
3.4 Die Entwicklung der Distributionskosten	45
3.5 Die Informationsversorgung durch Presseprodukte insbesondere im ländlichen Raum	60
3.6 Zur Erforderlichkeit einer Förderung der Pressewirtschaft aus wirtschaftlicher Sicht	75
4 Rechtswissenschaftlicher Teil	78
4.1 Grundsätzliche Förderfähigkeit der Pressewirtschaft („Ob“)	78
4.2 Rechtliche Steuerungsparameter für die Ausgestaltung einer Förderung der Pressewirtschaft; insbesondere gleichheitsrechtliche Vorgaben für Differenzierungen (etwa distributionsabhängig; nach Mediengattungen)	90
5 Ökonomische und rechtliche Parameter für eine mögliche konkrete Ausgestaltung der Förderung	93
5.1 Warum bedarf es einer Förderung durch den Bund?	93
5.2 Wer wäre förderberechtigt?	95
5.3 Welche Form könnte eine Presseförderung haben?	102
5.4 Wie hoch wäre der Förderbedarf und wie hoch sollte die Fördersumme sein?	103
5.5 Wer dürfte eine Förderung beantragen?	113
5.6 Wie sollte die Fördersumme verteilt werden?	114
5.7 Für welchen Zeitraum könnte eine Förderung gelten?	117
5.8 Welche Institution könnte für die Umsetzung einer Presseförderung des Bundes verantwortlich sein?	118
5.9 Wie könnte der Erfolg einer Förderung gemessen werden?	119

5.10 Schlussbemerkung auch zu anderen, denkbaren Förderungen	120
Literatur- und Quellenverzeichnis	121

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Aufbau des Gutachtens	2
Abbildung 2:	Kategorien von Pressefördermaßnahmen	6
Abbildung 3:	Anzahl der berücksichtigten Fördermaßnahmen je Kategorie	11
Abbildung 4:	Periodisch erscheinende Presseerzeugnisse – Segmente, Titel und Auflagen (2020, je Erscheinungstag)	16
Abbildung 5:	Von der Druckauflage zur abonnierten Auflage	20
Abbildung 6:	Entwicklung der Abonnement-Auflage pro Erscheinungstag von Zeitungen insgesamt und regionalen Tageszeitungen sowie der Anzahl der Zeitungstitel (2016-2021)	22
Abbildung 7:	Entwicklung der Vertriebs- und Werbeerlöse von Tages-, Sonntags- und Wochenzeitungen (2015-2020)	25
Abbildung 8:	Entwicklung der Auflage pro Woche und Anzahl der Titel von kostenlosen Anzeigenblättern (2016-2021)	26
Abbildung 9:	Abdeckung mit Anzeigenblättern in Deutschland (zum Wochenende vs. zur Wochenmitte) (Stand: März 2021)	27
Abbildung 10:	Entwicklung der Werbeumsätze von kostenlosen Anzeigenblättern (2015-2020)	28
Abbildung 11:	Top 10-Titel von Fach- und Kundenzeitschriften im 4. Quartal 2021	30
Abbildung 12:	Top 10-Titel von Publikumszeitschriften im 4. Quartal 2021	31
Abbildung 13:	Entwicklung der verkauften Auflage bei Publikumszeitschriften	32
Abbildung 14:	Entwicklung der Vertriebs- und Werbeerlöse von gedruckten Publikums- und Fachzeitschriften (2015-2020)	34
Abbildung 15:	Anteil der E-Paper an abonnierter Auflage (2021)	37
Abbildung 16:	Entwicklung und Prognose der Digitalerlöse von Zeitungen von 2015 bis 2025	38
Abbildung 17:	Anteil der Digitalerlöse von regionalen und überregionalen Tageszeitungen 2020	39
Abbildung 18:	Altersstruktur von Print, E-Paper, Online und Podcast	40
Abbildung 19:	Entwicklung und Prognose der Digitalerlöse von Publikumszeitschriften von 2015 bis 2025	42
Abbildung 20:	E-Paper-Anteile der 20 auflagenstärksten Publikumszeitschriften im vierten Quartal 2021	43

Abbildung 21:	Entwicklung und Prognose der Digitalerlöse von Fachzeitschriften von 2015 bis 2025	44
Abbildung 22:	Tages- und Wochenzeitungen: Entwicklung der abonnierten Jahresauflagen (ohne E-Paper)	47
Abbildung 23:	Physische Distributionskanäle von abonnierten Zeitungen	48
Abbildung 24:	Art der Zustellung deutscher Verlage in ihren Zustellgebieten nach Postleitzahlen (Schickler/BDZV, 2020)	49
Abbildung 25:	Geschätzte Entwicklung der Durchschnittskosten in der Frühzustellung in Abhängigkeit der Auflagenentwicklung	51
Abbildung 26:	Anzeigenblätter: Entwicklung der durchschnittlichen Auflage und Werbeerlöse pro Titel	53
Abbildung 27:	Geschätzte Entwicklung der durchschnittlichen Zustellkosten bei der Verteilung von Anzeigenblättern	55
Abbildung 28:	Hauszustellung von Zeitschriften	56
Abbildung 29:	Listenpreise für Postvertriebsstücke (PVS) und Pressesendungen (100 g, unterschiedliche Laufzeiten)	57
Abbildung 30:	Durchschnittliche Preiserhöhungen für Postvertriebsstücke und Pressesendungen	58
Abbildung 31:	Aktuelle Mediennutzung für regionale Informationen im ländlichen und städtischen Raum	63
Abbildung 32:	Aktuelle Mediennutzung für regionale Informationen nach Altersgruppen	64
Abbildung 33:	Anteile der Personen die einen Aufkleber mit „Bitte keine kostenlosen Zeitungen“ oder ähnlichem am Briefkasten haben	65
Abbildung 34:	Anteile Personen mit Papier-Abonnement für regionale Tageszeitungen und überregionale Tages- und Wochenzeitungen anhand des Alters und der Ländlichkeit	66
Abbildung 35:	Mediennutzung für regionale Informationen im ländlichen Raum	67
Abbildung 36:	Mediennutzung für regionale Informationen bei Wegfall der Hauszustellung	68
Abbildung 37:	Anteile der Personen mit geringer Wechselbereitschaft nach Alter und ländlichem bzw. städtischem Raum	70
Abbildung 38:	Wechselbereitschaft von Printmedien zu ausschließlicher Nutzung der Online-Angebote nach Altersgruppen	70
Abbildung 39:	Wechselbereitschaft von Printmedien zu ausschließlicher Nutzung der Online-Angebote nach Einkommensgruppen	71

Abbildung 40:	Wechselbereitschaft von Printmedien zu ausschließlicher Nutzung der Online-Angebote nach städtischem und ländlichem Raum	72
Abbildung 41:	Gründe für eine geringe Wechselbereitschaft in Prozent nach Altersgruppen (Mehrfachnennung möglich)	73
Abbildung 42:	Gründe für eine geringe Wechselbereitschaft in Prozent nach ländlichen Regionen und insgesamt (Mehrfachnennung möglich)	74
Abbildung 43:	Geschätzte Durchschnittskostenentwicklung in der Frühzustellung von Zeitungen 2018 bis 2025	104
Abbildung 44:	Entwicklung der durchschnittlichen Zustellkosten bei Anzeigenblättern	108
Abbildung 45:	Geschätzter maximaler Kompensationsbedarf bei abonnierten Tageszeitungen und Anzeigenblättern aufgrund steigender durchschnittlicher Zustellkosten pro Jahr	110
Abbildung 46:	Geschätzte Entwicklung der Gesamtkosten in der Frühzustellung von Tageszeitungen	111
Abbildung 47:	Raumtypen in Deutschland (Stand 2011)	115

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht der geführten Interviews	5
Tabelle 2:	Übersicht von geplanten und umgesetzten Fördermaßnahmen in Deutschland und dem deutschsprachigen Ausland	8
Tabelle 3:	Periodisch erscheinende Presseerzeugnisse	16
Tabelle 4:	Zur Einordnung von Zeitschriften	18
Tabelle 5:	Heterogenität der Zeitschriftengattungen	29
Tabelle 6:	Verteilung der Altersgruppen in den Thünen-Räumen	62
Tabelle 7:	Beispielrechnung: Mögliche jährliche Fördersummen für Zeitungen und für Anzeigenblätter	112

Zusammenfassung

Zielsetzung des Gutachtens

Im Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode heißt es zum Thema Presseförderung: „Wir wollen die flächendeckende Versorgung mit periodischen Presseerzeugnissen gewährleisten und prüfen, welche Fördermöglichkeiten dazu geeignet sind.“ Das vorliegende Gutachten liefert einen Beitrag zu diesem Prüfauftrag. Es untersucht, ob eine möglichst punktgenaue Förderung der Pressewirtschaft auf Bundesebene ökonomisch sinnvoll und rechtlich zulässig ist, und welche Fördermöglichkeiten geeignet sind, um die flächendeckende Versorgung mit periodischen Presseerzeugnissen zu gewährleisten.

Ausgehend von der Prämisse, dass die Möglichkeit eines breiten Zugangs zu (lokalen) Informationen als erhaltenswert angesehen wird, geht es bei der vorliegenden Untersuchung im Kern um die geografische Absicherung der Versorgung mit (lokalen) Informationen in der Fläche, was auch bei anderen Wirtschaftssektoren seit geraumer Zeit im politischen Fokus steht und mit Förderprogrammen begleitet wird, etwa bei der Telekommunikation unter dem Blickwinkel der Breitbandversorgung auch in so genannten „weißen“ und „grauen Flecken“. Vor diesem Hintergrund arbeitet das Gutachten heraus, wo überhaupt die flächendeckende Versorgung gefährdet ist und welche periodischen Presseerzeugnisse davon betroffen sind. Dabei berücksichtigt es auch jüngste bundespolitisch veranlasste Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit besonderen Auswirkungen für die Pressewirtschaft, namentlich die für Oktober 2022 vorgesehene Erhöhung des Mindestlohns.

Aufbau und Methodik

Das Gutachten besteht aus vier Hauptteilen (Abbildung 1): einer Bestandsaufnahme zu Presseförderungsansätzen der jüngeren Vergangenheit in Deutschland und im deutschsprachigen Ausland, einem wirtschafts-/ medienwissenschaftlichen Teil, einem rechtswissenschaftlichen Teil und einem interdisziplinären Teil, in dem die ökonomischen und rechtlichen Parameter für eine mögliche konkrete Ausgestaltung der Förderung erörtert werden.

Im Rahmen der Bestandsaufnahme wird die Bandbreite möglicher Förderinstrumente aufgezeigt, die in Deutschland, Österreich und der Schweiz angewandt bzw. diskutiert wurden und werden. Damit wird einerseits dargelegt, dass neben der vorliegend fokussierten Förderung eine Vielfalt anderer Fördermaßnahmen im Presse- und noch breiter im Mediensektor denkbar sind. Zugleich können aus den Erfahrungen insbesondere in Österreich auch Anregungen für die Ausgestaltungsvorschläge in Deutschland abgeleitet werden. Der zweite, wirtschafts- und medienwissenschaftliche Teil zeigt umfassend die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einer Förderung der Pressewirtschaft insbesondere im Rahmen der Absicherung einer flächendeckenden Versorgung auf. Im dritten, rechtswissenschaftlichen Teil werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine

entsprechende Förderung skizziert. Im vierten und abschließenden Teil können vor diesem Hintergrund die spezifischen Parameter für die nähere Ausgestaltung der Förderung aufbereitet werden.

Abbildung 1: Aufbau des Gutachtens

1. Hintergrund und Fragestellungen des Gutachtens	
2. Bestandsaufnahme zu Presseförderungsansätzen	
3. Wirtschafts-/medienwissenschaftlicher Teil der Studie	4. Rechtswissenschaftlicher Teil der Studie
<ol style="list-style-type: none"> 1. Entwicklung der Auflagen von Presseprodukten 2. Der Digitalisierungsgrad von Presseverlagen 3. Entwicklung der Distributionskosten 4. Informationsversorgung durch Presseprodukte insbesondere im ländlichen Raum 5. Erforderlichkeit einer Förderung der Pressewirtschaft aus wirtschaftlicher Sicht 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grundsätzliche Förderfähigkeit der Pressewirtschaft 2. Rechtliche Steuerungsparameter für die Ausgestaltung der Förderung der Pressewirtschaft
5. Rechtliche und ökonomische Parameter für eine mögliche konkrete Ausgestaltung einer Förderung	

Die Untersuchung wurde von Dezember 2021 bis September 2022 durchgeführt. Ihr liegt eine umfassende Recherche von Literatur, relevanten Daten und Rechtsquellen zu Grunde. Die Auswertung der Quellen wurde ergänzt durch insgesamt 16 Interviews mit Vertretern¹ der relevanten Verbände², Vertriebsleitern und Digitalverantwortlichen von Verlagen sowie Vertretern von Zustellorganisationen, die im Januar und Februar 2022 durchgeführt wurden. Darüber hinaus wurde zur Untersuchung des vierten Aspekts in Bezug auf die Informationsversorgung durch Presseprodukte in Zusammenarbeit mit der INFO GmbH im Januar und Februar 2022 eine repräsentative Verbraucherbefragung mit mehr als 2.450 Befragten mit besonderem Schwerpunkt auf ländlichen Räumen durchgeführt.

1. Bestandsaufnahme zu Presseförderungsansätzen

In Fragen der direkten Presseförderung war Deutschland im Vergleich zu einigen anderen europäischen Ländern in der Vergangenheit eher zurückhaltend. Der anhaltende strukturelle Nachfragerückgang besonders bei gedruckten Presseerzeugnissen (Zeitungen und Zeitschriften) in Kombination mit zurückgehenden Werbeeinnahmen erhöhte in den letzten Jahren spürbar den wirtschaftlichen Druck auf Medienhäuser und Verlage. In der Folge führte dies auch in Deutschland zu Forderungen des Ausbaus der Presseförderung bzw. zu entsprechenden konkreten Vorschlägen. Die Bestandsaufnahme zeigt auf, dass die Spanne möglicher Fördermaßnahmen weit reicht von Produktions- und

¹ Das in diesem Gutachten gewählte generische Maskulinum bezieht sich zugleich auf die männliche, die weibliche und andere Geschlechteridentitäten. Zur besseren Lesbarkeit wird auf die Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Alle Geschlechteridentitäten werden ausdrücklich mitgemeint, soweit die Aussagen dies erfordern.

² Einschließlich der Schickler Unternehmensberatung, die die Verlagsbranche mit umfangreichen Analysen unterstützt.

Vertriebsförderungen, über die Förderung von Maßnahmen zur digitalen Transformation bis hin zu Maßnahmen, die stärker auf journalistische Rahmenbedingungen und Inhalte, innovative Formate und Neugründungen sowie der Förderung von Aus- und Fortbildung den Schwerpunkt legen.

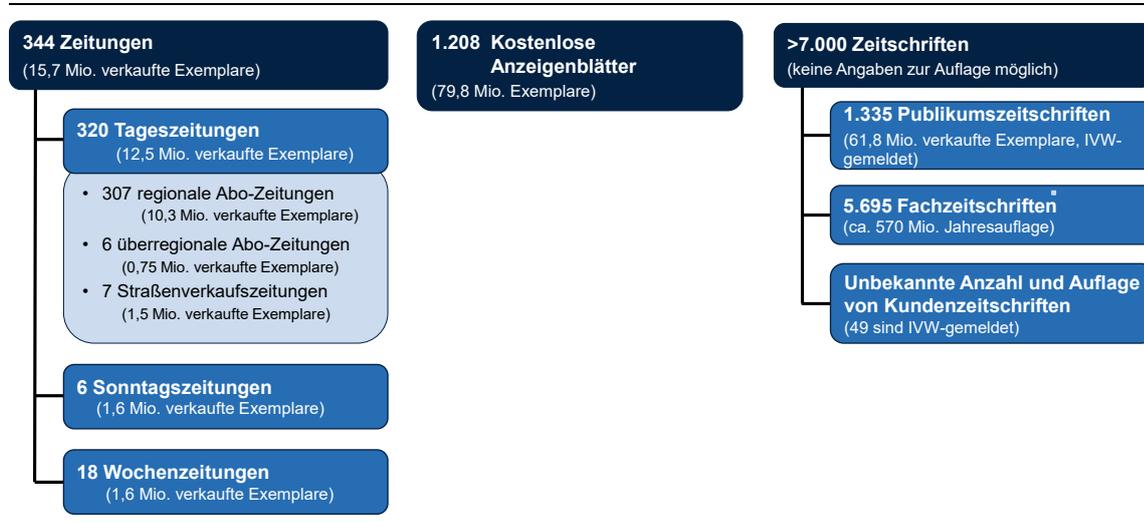
Maßnahmen, die der Erhaltung der Pressevielfalt dienen und keine Fördervoraussetzungen verlangen, die auf die Qualität und den Innovationsgrad der Angebote abstellen, sind generell der Kritik ausgesetzt, Pressemedien zu undifferenziert, d.h. mit der „Gießkanne“, zu fördern. Das gilt für die Produktions- und Vertriebsförderung, aber auch auf die Förderung der digitalen Transformation. Ebenso fällt in diese Kategorie eine mögliche weitere Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes. Zudem dienen diese Instrumente im Wesentlichen dem Ziel, existierende Geschäftsmodelle wirtschaftlich zu unterstützen. Gleichzeitig erfordern Fördermaßnahmen, die stärker auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen, auf inhaltliche Aspekte des Journalismus und die Entwicklung von Innovationen abzielen, sehr breite und inhaltlich flexibel ausgestaltete Förderprogramme, deren Umsetzung aufwändiger ist und detaillierte Einzelfallprüfungen voraussetzt. Auch in rechtlicher Perspektive steigen die Herausforderungen mit der Feingranularität der Fördermaßnahmen, da schon aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Staatsferne bei der Presseförderung beachtet werden muss. Dies schlägt sich auch regelmäßig in der institutionellen Umsetzung entsprechender Förderprogramme nieder, die durch staatsferne Instanzen vollzogen werden muss.

Die Bestandsaufnahme zeigt damit die Vielfalt möglicher Förderansätze auf, ohne dass diese im Folgenden im Einzelnen ökonomisch, medienwissenschaftlich oder rechtlich auf ihre Umsetzungsbedingungen hin geprüft werden. Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich im Weiteren vielmehr auf den Aspekt der Absicherung einer Versorgung mit periodischen Presseerzeugnissen in der Fläche (Prüfauftrag Koalitionsvertrag 20. Legislaturperiode zum Deutschen Bundestag). Primär bezieht sich die Untersuchung auf eine geografische Absicherung der Versorgung, statt die nochmals deutlich komplexeren Herausforderungen bei Fördermodellen aufzubereiten, die auf qualitative Aspekte spezifischer Presseerzeugnisse oder allgemeiner des Journalismus abzielen. Ergänzend wird auf das von der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien in Auftrag gegebene Gutachten der DIW ECON hingewiesen, dass die „Situation der lokalen Presse und ihrer Herausforderungen im Zeitalter der Digitalisierung“ umfassend analysiert und dabei auch Kriterien für mögliche Fördermodelle aufzeigt.

2. Wirtschafts- und medienwissenschaftlicher Teil der Untersuchung

Periodisch erscheinende Presseerzeugnisse lassen sich drei Segmenten zuordnen: (1) Zeitungen, (2) kostenlose Anzeigenblätter und (3) Zeitschriften.

Abbildung 2: Periodisch erscheinende Presseerzeugnisse – Segmente, Titel und Auflagen (2020, je Erscheinungstag)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Angaben von BDZV/IVW, BVDA, VDZ, Deutsche Fachpresse und Statista/IVW.

Abbildung 2 gibt einen Überblick zur Anzahl der Titel je Segment und der Höhe der jeweiligen Auflagen. Während die Zahl der Titel bei den Zeitungen mit wenigen Hundert überschaubar erscheint und statistisch gut erfasst ist, zeichnen sich die Zeitschriften durch eine überaus große Zahl von Titeln und Themen- bzw. Lesergruppen aus. Zu Anzeigenblättern finden sich zumindest Verbandsinformationen.

Die Presseerzeugnisse unterscheiden sich im Wesentlichen durch ihre Erscheinungsweise, ihre Verbreitung, ihre inhaltliche Ausrichtung und die Art ihrer Finanzierung voneinander (Tabelle 1).

Tabelle 1 Periodisch erscheinende Presseerzeugnisse

	Zeitungen	Kostenlose Anzeigenblätter	Zeitschriften
Erscheinungsweise	täglich bis wöchentlich	i.d.R. wöchentlich	wöchentlich bis mehrfach pro Jahr
Inhalt	keine thematische Einschränkung	lokale Informationen und Werbung	ausgerichtet auf bestimmte Themen oder Leserkreise
Verbreitung	Regionale und überregionale bzw. nationale Verbreitung	Regionale Verbreitung	Überwiegend nationale Verbreitung
Finanzierung	2/3 Vertriebs- und 1/3 Werbeerlöse	Vollständig werbefinanziert	Unterschiedlich

Abonnements sind bei den Zeitungen mit durchschnittlich 75 Prozent der verkauften Auflage die tragende Stütze bei den Vertriebs Erlösen. Das gilt besonders bei regionalen Tageszeitungen, die sogar einen Abonnementanteil von fast 90 Prozent aufweisen. Während die Vertriebsumsätze aufgrund steigender Preise leicht zulegen konnten, verlieren

die Zeitungen im Werbemarkt seit Jahren an Bedeutung. Tages- und Wochen-/Sonntagszeitungen sind daher zunehmend auf Vertriebs Erlöse angewiesen, sowohl bei ihren gedruckten Presseprodukten als auch bei E-Paper und digitalen Angeboten. Die üblicherweise wöchentlich an alle Haushalte verteilten Anzeigenblätter hingegen sind vollständig werbefinanziert und funktionieren als Geschäftsmodell nur über die gedruckte Auflage.

In dem Segment der Zeitschriften wiederum finden sich alle Varianten. Ein Teil der Publikumszeitschriften finanziert sich überwiegend durch Vertriebs Erlöse ähnlich wie die Zeitungen, wobei der Abonnementanteil mit rund 40 Prozent deutlich niedriger ausfällt und dieser sehr stark zwischen den Titeln variiert. Andere Publikumszeitschriften wiederum finanzieren sich aus einem Mix an Mitgliedsbeiträgen und Werbeerlösen. Fach- und Kundenzeitschriften werden teils durch die Herausgeber (berufsbezogene Verbände, Unternehmen), Mitgliedsbeiträge und/oder über Werbung finanziert.

Die Auflagen periodisch erscheinender Zeitungen, Anzeigenblätter und Publikumszeitschriften sind in den letzten fünf Jahren deutlich zurückgegangen

Die Auflagen von Zeitungen gehen seit Jahren stetig zurück, seit dem Jahr 2016 um durchschnittlich mehr als 4 Prozent pro Jahr. Abonnierte Zeitungen (einschließlich E-Paper) sind mit durchschnittlich 3 Prozent etwas weniger von Auflagenrückgängen betroffen. Durch die zunehmende Zahl von E-Paper-Abonnements sank die gedruckte, abonnierte Auflage schneller, um fast 5 Prozent pro Jahr seit 2016. Für die Zukunft rechnet der BDZV mit einem kontinuierlichen Rückgang der gedruckten, abonnierten Zeitschriftenauflagen um 5 bis 6 Prozent. Ein Haupttreiber für den stetigen Rückgang der gedruckten, abonnierten Auflage, besonders bei regionalen Tageszeitungen, ist das mit rund 60 Jahren hohe Durchschnittsalter der Abonnenten. Während nur wenige junge (Print-)Abonnenten nachrücken, fallen viele der älteren Abonnenten nach und nach durch Tod oder andere Umstände weg.

Die Zahl der kostenlosen Anzeigenblätter ging nach Verbandsangaben bis Anfang 2020 nur leicht zurück und brach im darauf folgenden Jahr durch den pandemiebedingten Wegfall von nahezu einem Viertel der Werbeerlöse um fast ein Fünftel ein. Das hat im gleichen Zeitraum zu einer Konsolidierung bei den Titeln der kostenlosen Anzeigenblätter geführt, die ebenfalls um ein Fünftel zurückgegangen sind. Die Konsolidierung führte dazu, dass in vielen Regionen statt zwei Ausgaben eines Anzeigenblattes (die jeweils als eigener Titel gezählt werden) nur noch eine Ausgabe, vorzugsweise samstags, an alle Haushalte verteilt wird.

Die Datenlage bei der sehr heterogenen Kategorie der Zeitschriften ist hinsichtlich der (abonnierten) Auflagenentwicklung aufgrund der unzureichenden Abdeckung der Titel in verfügbaren Statistiken deutlich schlechter als für Zeitungen und kostenlose Anzeigenblätter (siehe auch Tabelle 1 und Abbildung 1). Das gilt besonders für die Kategorie der Fach- und noch mehr der Kundenzeitschriften. Insgesamt sind die berichteten Auflagen in allen drei Kategorien in den letzten fünf Jahren zurückgegangen. Bei den

Publikumszeitschriften sank die Auflage um rund 6 Prozent (bereinigt um die Mitgliedszeitschrift ADAC Motorwelt). Die abonnierte Auflage sank langsamer, um durchschnittlich 2,6 Prozent mit der Folge, dass der Anteil der abonnierten Auflage (die auch Mitgliedszeitschriften und E-Paper umfasst) während der letzten fünf Jahre auf etwas mehr als 40 Prozent gestiegen ist.

Die Verlage haben bei der Digitalisierung ihrer Redaktionen und ihrer Angebote große Fortschritte gemacht

Die Digitalerlöse von Zeitungen sind zwischen 2015 und 2020 mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 13 Prozent gestiegen.³ Der Anteil am Gesamterlös von Zeitungsverlagen ist jedoch relativ gering und betrug 2020 nur etwas mehr als 12 Prozent. Das liegt unter anderem an niedrigen digitalen Werbepreisen und einer (bislang) geringeren Zahlungsbereitschaft der Leser für digitale Angebote. Die Zeitungsverlage fokussieren sich daher zunehmend auf digitale Vertriebs Erlöse und bezahlte Inhalte. Überregionale Zeitungen hatten 2020 mit rund 26 Prozent einen deutlich höheren Digitalanteil an den Gesamterlösen als regionale Tageszeitungen. Das zeigt sich auch in den E-Paper-Anteilen der abonnierten Auflage, die bei den überregionalen Tageszeitungen bereits fast ein Drittel erreicht haben, während er bei den regionalen Tageszeitungen bei weniger als 8 Prozent liegt. Für Wochenzeitungen sind keine aufgeschlüsselten Daten zur Entwicklung der digitalen Erlöse verfügbar, jedoch weist der E-Paper-Anteil darauf hin, dass ihr Digitalanteil zwischen den regionalen und überregionalen Tageszeitungen zu verorten ist. Die Branchenumfragen des BDZV zeigen, dass große Verlage produktionsseitig bei der Digitalisierung weiter vorangeschritten sind als kleinere Verlage. Trotz der noch geringen Digitalerlöse erwarten fast 70 Prozent der Zeitungsverlage, dass das Wachstum der Digitalerlöse in fünf Jahren (bis 2027) den Rückgang der Printerlöse kompensieren wird.

Der überwiegende Anteil der Verlage von Anzeigenblättern verfügt über ein digitales Angebot, das mehrere Formate und Ausgabekanäle bedient. Anzeigenblätter sind jedoch ein kostenloses Medium, das sich vollständig über Werbeeinnahmen finanziert. Darüber hinaus haben Anzeigenblätter einen starken lokalen Fokus und folglich eine geringe digitale Reichweite. Das niedrige Preisniveau auf dem digitalen Werbemarkt ermöglicht daher kein kostendeckendes Geschäftsmodell für digitale Angebote von Anzeigenblättern. Aus diesem Grund wird ein stagnierender Digitalisierungsgrad auf einem niedrigeren Niveau als bei Zeitungen und Zeitschriften erwartet.

Der Digitalanteil von Publikumszeitschriften an den Gesamterlösen lag 2020 nach Schätzung von PwC bei rund 16 Prozent und ist in den vergangenen fünf Jahren mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von über 10 Prozent gestiegen. Die Analyse der E-Paper Auflagen und deren Anteilen an den Gesamtauflagen zeigt die Heterogenität der Gattung. Abhängig von der Zielgruppe und Thema haben einzelne Zeitschriften einen

³ Die Angaben basieren auf Untersuchungen von PwC, die regelmäßig Entwicklungen und Prognosen zur Erlössituation in der deutschen Medienbranche veröffentlichen.

deutlich höheren E-Paper-Anteil als der Durchschnitt der Publikumszeitschriften (z.B. haben Wochenzeitschriften wie Der Spiegel oder Focus außerordentlich hohe E-Paper-Anteile, während dieser für Programm- und viele Frauenzeitschriften vernachlässigbar ist). Fachzeitschriften hingegen hatten 2020 nach PwC Schätzung mit über 30 Prozent einen sehr hohen Digitalanteil am Gesamterlös, der in den vergangenen fünf Jahren deutlich stärker gestiegen ist, mit durchschnittlich fast 19 Prozent pro Jahr, als bei den Publikumszeitschriften. Im Gegensatz zu den anderen Gattungen hatten Fachzeitschriften basierend auf PwC Angaben zudem eine hohe Wachstumsrate bei digitalen Werbeerlöse von über 16 Prozent. Durch die Heterogenität der Zeitschriften erlaubt die Umsatzanalyse allerdings keine eindeutigen Rückschlüsse auf den Digitalisierungsgrad der Redaktionen einzelner Verlage.

Die Kosten für die Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften sind ebenso wie für Anzeigenblätter in den letzten fünf Jahren spürbar gestiegen

Die Zustellkosten sind für alle abonnierten Presseerzeugnisse (Zeitungen und Zeitschriften) und für kostenlose Anzeigenblätter in den letzten fünf Jahren gestiegen. In der Frühzustellung und in der Verteilung der Anzeigenblätter war die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 mit in der Folge stetig steigenden Stundenlöhnen der Haupttreiber für den Kostenanstieg. In der Frühzustellung führt darüber hinaus der Rückgang der physisch zugestellten, abonnierten Zeitungen (fallende Haushaltsabdeckung) zu einem verstärkten Auftrieb der durchschnittlichen Zustellkosten.

Erschwerend kommt hinzu, dass regionale Zustell- und Verteilorganisationen in Abhängigkeit von der Haushaltsabdeckung und der Besiedlungsdichte innerhalb ihrer jeweiligen Versorgungsgebiete unterschiedlich hohe durchschnittliche Zustellkosten aufweisen. Besonders dünn besiedelte Versorgungsgebiete weisen durchschnittlich höhere durchschnittliche Stückkosten im Vergleich zu dicht besiedelten Versorgungsgebieten auf, so dass der fortgesetzte Verlust von Abonnenten in diesen Regionen zu deutlich stärker steigenden Stückkosten führt als in dicht besiedelten Versorgungsgebieten (bei gleicher Haushaltsabdeckung). Entsprechend ist in ländlichen Regionen mit geringer Besiedlungsdichte das Risiko einer eingeschränkten Zustellung (z.B. über Tagzustellung und Abholboxen statt Hauszustellung am Morgen) besonders hoch.

Abonnierte Zeitschriften werden weit überwiegend über die Deutsche Post zugestellt und sind daher weniger von den Herausforderungen durch unterschiedlich hohe Zustellkosten in verschiedenen Zustellregionen betroffen. Allerdings gilt auch für diese Presseerzeugnisse, dass die Zustellkosten als Folge von Preiserhöhungen der Deutschen Post gestiegen sind. Als Gründe für die Preiserhöhungen gibt die Deutsche Post Tariflohnerhöhungen und Mengentrübkänge bei den zugestellten Postvertriebsstücken und Presseudungen an. Da die Deutsche Post über ein deutschlandweites Zustellnetz verfügt, ist die Tagzustellung von Zeitschriften auch in dünn besiedelten, ländlichen Regionen insgesamt gewährleistet. Eine Verschlechterung in der Versorgung tritt bei einzelnen Zeitschriftentiteln auf, wenn Verlage entscheiden diese Titel vollständig einzustellen oder

sich für andere Vertriebs- bzw. Verteilwege entscheiden (Verkauf bzw. Abholung im stationären Handel).

Besonders Menschen in ländlichen Räumen und ältere Bevölkerungsgruppen nutzen gedruckte Presseerzeugnisse, um sich mit regionalen und lokalen Informationen zu versorgen

Die repräsentative Verbraucherbefragung hat aufgezeigt, dass ein sehr unterschiedliches Nutzungsverhalten von Presseerzeugnissen zwischen städtischem und ländlichem Raum besteht, um sich mit regionalen Informationen zu versorgen. Im ländlichen Raum werden gedruckte Tageszeitungen und Anzeigenblätter häufiger verwendet als im städtischen Raum.

Die Verbraucherbefragung hat auch aufgezeigt, dass die Bevölkerung im ländlichen Raum aufgrund deren Alterszusammensetzung (lokale) Informationen i.d.R. durch Printzeugnisse konsumiert. Das Alter stellt insgesamt einen wichtigen Einflussfaktor für die aktuelle Nutzung von Printmedien dar. Das Vorhandensein eines Internetanschlusses hingegen (in der Stichprobe der Befragung haben 3,3 Prozent der Befragten keinen Internetanschluss, was etwa den Anteil von 4 Prozent in Deutschland im Jahr 2020 widerspiegelt) spielt in diesem Kontext keine Rolle.

Für die künftige Nutzungsentwicklung bei Presseerzeugnissen kann festgehalten werden, dass für bestimmte Gruppen eine Unterversorgung mit gedruckten, lokalen Informationen aufgrund einer fehlenden Wechselbereitschaft hin zu digitalen Angeboten (einschließlich E-Paper) drohen kann. Dies gilt insbesondere Personen über 60; Personen, die in ländlichen Bereichen wohnen; Personen mit geringem Haushaltseinkommen; Personen mit geringen oder fehlenden Bildungsabschlüssen und fehlendem Internetanschluss. Da im ländlichen Raum ein höheres Durchschnittsalter vorliegt, erscheinen ältere Bewohner im ländlichen Raum entsprechend in mehrfacher Hinsicht gefährdet, den Anschluss an regionale und lokale Informationen zu verlieren, sollte die Zustellung von Zeitungen oder die Verteilung von Anzeigenblättern eingestellt werden.

Basierend auf der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse erachtet das Gutachten eine Zustellförderung für gedruckte Presseerzeugnisse als wirtschaftlich sinnvoll

Die wirtschaftswissenschaftliche Analyse in diesem Gutachten legt dar, dass periodisch erscheinende Presseerzeugnisse teilweise mit erheblichen Auflagenrückgängen konfrontiert sind. Das betrifft besonders die abonnierten gedruckten Presseerzeugnisse, während E-Paper und weitere digitale Angebote von Verlagen zunehmend nachgefragt werden, besonders von jüngeren Bevölkerungsgruppen. Während die Daten- und Informationslage bei Zeitungen und Anzeigenblättern ein vergleichsweise umfassendes Bild der Auflagenentwicklung, der Digitalisierung und der Entwicklung der Distributionskosten erlauben, ist das für das sehr heterogene Segment der Zeitschriften nur ansatzweise möglich.

Immer mehr Verlage sind in der Lage, redaktionelle Inhalte so zu produzieren und zu platzieren, dass sie „kanalunabhängig“ in verschiedenen analogen oder digitalen Medien erscheinen können. Ebenso haben sich die digitalen Geschäftsmodelle weiterentwickelt, so dass die Erträge aus den digitalen Angeboten langsam steigen. Gleichzeitig sind die Vertriebs Erlöse aus dem digitalen Angebot im Schnitt niedriger als für die gedruckte Ausgabe, allerdings fallen auch weniger Kosten in der Produktion und in der Logistik an. Das gilt in besonderem Maße für die Zeitungsverlage. Bei den Zeitschriftenverlagen lassen sich aufgrund der Heterogenität der Titel keine aggregierten Schlussfolgerungen ziehen. Es gibt aber Hinweise, dass sowohl für Publikums- als auch Fachzeitschriften der Digitalisierungsgrad zugenommen hat. Bei den Anzeigenblättern führen digitale Angebote hingegen nicht zu signifikanten Einnahmen und stellen daher aus Sicht der Verlage keine Alternative zu physisch verteilten Anzeigenblättern dar. Wesentliche Ursache dafür ist die mangelnde Akzeptanz digitaler Alternativen bei den Lesern von Anzeigenblättern und die geringe Zahlungsbereitschaft bei Werbekunden.

Die fallenden Abonnentenzahlen und damit die sinkende Haushaltsabdeckung in der Frühzustellung stellt die Zeitungsverlage vor besondere Herausforderungen. Ihren Bemühungen, Abonnenten in Regionen mit dünner Besiedlung und/oder geringer Abdeckung und dadurch vergleichsweise hohen durchschnittlichen Zustellkosten auf E-Paper oder digitale Angebote umzustellen, sind enge Grenzen gesetzt. Unsere repräsentative Verbraucherbefragung zeigt, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen nicht willens oder in der Lage sind, auf digitale Angebote und E-Paper zu wechseln. Das gilt in ländlichen Regionen mehr als in städtischen, ebenso wie es für ältere Lesergruppen eher als für jüngere Lesergruppen zutrifft. Die Umstellung auf digitale Angebote verläuft dadurch relativ langsam über einen langen Zeitraum und lässt sich durch verstärkte Digitalisierungsbemühungen der Verlage nicht direkt beeinflussen.

Zur Gewährleistung einer flächendeckenden Versorgung mit periodisch erscheinenden Presseerzeugnissen ist daher eine Digitalförderung nicht hilfreich. Sie wäre insbesondere in den ländlichen Regionen und bei den Bevölkerungsgruppen, die für digitale Angebote (noch) nicht zugänglich sind, kaum wirksam. Das existierende digitale Angebot von Zeitungen und Zeitschriften verbessert sich stetig, zumal es für die Verlage durch die sich verändernden Angebots- und Nachfragebedingungen keine Alternative zu den Digitalisierungsstrategien gibt. Gleichzeitig müssen sie mindestens für einen Übergangszeitraum die Produktion und Zustellung gedruckter Presseerzeugnisse gewährleisten, um auch weiterhin alle Teile der Bevölkerung erreichen zu können. Während also die Verlage produktionsseitig zunehmend „Digital First“ aufgestellt sind (das gilt nicht für Anzeigenblätter), stellen die Zustellkosten für die Printausgaben mit einem hohen Abonnentenanteil eine zunehmend belastende Kostenposition dar, die besonders in „teuren“ Versorgungsgebieten dazu führt, dass Verlage ihre Zustelleistungen aus wirtschaftlichen Gründen einschränken müssen. Das gilt besonders für die regionalen Tageszeitungen und kostenlosen Anzeigenblätter. Bei den Zeitschriften besteht auf der Ebene einzelner Titel das Risiko, dass sie nicht mehr wirtschaftlich produziert und verkauft werden können.

Allerdings ist für diese Gattung mindestens unklar, ob und in welchem Umfang tatsächlich die steigenden Zustellkosten für eine mögliche Einstellung verantwortlich sind.

Aus den genannten Erwägungen sehen wir daher eine distributionsabhängige Förderung für solche Presseverlage, die ihre Produkte physisch an die Haushalte zustellen, als wirtschaftlich sinnvoll an.

3. Rechtswissenschaftlicher Teil der Untersuchung

Die rechtswissenschaftliche Untersuchung hat ergeben, dass eine solche Förderung vom Bund auch rechtskonform ausgestaltet werden kann. Die Zulässigkeit des „Ob“ einer derartigen Förderung der Pressewirtschaft gilt sowohl in kompetenz- als auch in materiell-rechtlicher Hinsicht. In verfassungsrechtlicher Hinsicht wurde dabei als Maßstab zugrunde gelegt, wie das Bundesverfassungsgericht im Falle einer Befassung eine etwaige Fördermaßnahme nach unserer Einschätzung voraussichtlich bewerten wird.

In kompetenzrechtlicher Hinsicht ist der Bund nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für die Wirtschaftsgesetzgebung (Recht der Wirtschaft) kompetent. Entscheidend für die Kompetenzkonformität eines Bundesförderprogramms ist, dass der Schwerpunkt nicht in die Länderdomäne hineinragt. Das wäre etwa der Fall, wenn die Förderung einer Meinungsvielfalt bei konkreten Förderentscheidungen im Vordergrund stünde. Eine primär als Wirtschaftsförderung ausgestaltete distributionsabhängige Förderung mit dem Ziel einer flächendeckenden Versorgung ist dagegen kompetenzrechtlich auf der Basis der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere zum Postzeitungsdienst und zur Filmförderung gerechtfertigt. Sie wahrt auch die dort und in weiteren Urteilen entwickelten Anforderungen an die Begründung der Erforderlichkeit gerade einer bundesweiten Regelung, die aus Art. 72 Abs. 2 GG folgen. Entscheidend ist dabei, dass eine partiell-regionale bzw. im ländlichen Raum besonders ausgeprägte Unterversorgung vorliegt. Eine Bundesförderung vermeidet auch – wie im Fall der Filmförderung des Bundes – eine Auseinanderentwicklung in den Ländern etwa durch unterschiedliche Fördermaßnahmen auf Landesebene. Die Darlegung einer Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG ist damit vorliegend grundsätzlich begründbar.

In materiell-rechtlicher Hinsicht folgt aus der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG, dass im Förderprogramm keineswegs an inhaltliche Kriterien einzelner Pressetitel angesetzt werden dürfte. Eine Unterscheidung nach Gattungsformen wird davon nicht ausgeschlossen. Insgesamt sprechen sodann die besseren Argumente für die Notwendigkeit eines Gesetzesvorbehalts, jedenfalls wenn die Förderprogramme schon vom Volumen her – eine gewisse Marktrelevanz haben sollen. Um keine unnötigen verfassungsrechtlichen Risiken einzugehen, ist daher eine gesetzliche Regelung geboten. Sodann greifen durchaus strenge Anforderungen an die Präzision entsprechender gesetzlicher Fördertatbestände. So ist in der Konsequenz von einem möglichst weitgehenden Ausschluss von Ermessens- und Beurteilungsspielräumen auszugehen. Daher können folgende konkrete Hinweise aus den aufgezeigten allgemeinen Anforderungen für die

nähere normative Ausgestaltung der Fördertatbestände – etwa in Bezug auf die gebotene Bestimmtheit einer etwaigen gesetzlichen Regelung – abgeleitet werden: Hinsichtlich der spezifischen Fixierung des Adressatenkreises der förderfähigen Unternehmen ist eine hinreichend rechtssichere Ausgestaltung jedenfalls dann gewährleistet, sofern auf der Grundlage ökonomischer Indikatoren hinreichende sachbezogene Gesichtspunkte dafür angeführt werden können. Dies sind vorliegend etwa die deutlich gestiegenen Distributivkosten seit Einführung des Mindestlohns, die sich auf solche Presseprodukte besonders auswirkt, die auf entsprechende Vertriebskräfte zurückgreifen und bei deren Kostenstruktur die Zustellung einen relevanten Faktor einnimmt.

Eine distributionsabhängige Förderung ließe sich verfassungskonform ausgestalten. Daraus folgt keineswegs, dass die Alternative einer distributionsunabhängigen Presseförderung verfassungsrechtlich zwingend unzulässig ist. Allerdings müssten dafür weitere ökonomische Untersuchungen zur Erhärtung entsprechender Versorgungsziele durchgeführt werden, wie etwa eine präzise Identifikation, bei welchen Gattungen etwaige Defizite in der Versorgung mit Informationen in der Fläche besonders zu erwarten sind und welche Förderbedarfe insoweit bestehen. Denkbar wäre auch die gezielte Förderung des Journalismus oder der Vielfalt. Soll also nicht sehr pauschal eine Förderung der gesamten Pressebranche erfolgen, ohne dass sie gezielt am Beitrag zur Vermeidung von Defiziten ausgerichtet würde und damit große Streueffekte entstünden, wäre eine feingranulare Untersuchung und Identifikation von Förderzielen und -bedarfen erforderlich. Dafür wäre dann tendenziell aber nicht mehr der Bund (sondern die Länder) zuständig, da insoweit wohl auf inhaltliche Kriterien zur Abgrenzung nicht verzichtet werden könnte, so dass diese Modelle vorliegend nicht näher rechtlich geprüft wurden. Es sei lediglich darauf hingewiesen, dass hier die verfassungsrechtlichen Anforderungen etwa zur Gewährleistung der Staatsferne materiell-rechtlich aber auch hinsichtlich der institutionellen Begleitung höher sind.

4. Ökonomische und rechtliche Parameter für eine mögliche konkrete Ausgestaltung der Förderung

Der abschließende interdisziplinäre Teil des Gutachtens entwickelt einen Vorschlag für die mögliche konkrete Ausgestaltung einer Zustellförderung und wird dabei durch neun Fragen geleitet, bei denen aus ökonomischer Sicht, soweit möglich, Handlungsindikationen und -optionen aufgezeigt und diese anschließend rechtlich bewertet werden.

1. Warum bedarf es einer Förderung durch den Bund?

Die Gewährleistung einer flächendeckenden Versorgung mit periodisch erscheinenden, Presseerzeugnissen ist durch die Entwicklung der Zustellkosten für abonnierte, gedruckte Zeitungen besonders in ländlichen Räumen gefährdet. Der Rückgang in den zugestellten Auflagen und damit der Haushaltsabdeckung in Kombination mit steigenden Lohn- und Transportkosten führt zu überdurchschnittlich steigenden Stückkosten in der Zustellung, besonders in dünn besiedelten Regionen. Der Wechsel zu bereits

vorhandenen digitalen Angeboten stellt besonders für ältere Bevölkerungsgruppen noch keine Option dar.

Eine ähnliche Situation ergibt sich für die flächendeckende Verteilung von Anzeigenblättern, wobei deren Zustellkosten im Wesentlichen durch steigende Lohn- und Transportkosten getrieben werden. Das Kostenniveau hängt ähnlich wie in der Frühzustellung von der Besiedlungsdichte vor Ort ab, wenngleich die Haushaltsabdeckung deutlich höher ist. Nichtsdestotrotz besteht auch für diese Presseerzeugnisse ein Risiko, das besonders ländliche Regionen von der Verteilung abgeschnitten werden, so dass sich darüber eine Zustellförderung, sofern politisch gewollt, ökonomisch rechtfertigen ließe.

Abonnierte Zeitschriften werden weit überwiegend über die Deutsche Post zugestellt und sind von der Problematik unterschiedlich hoher Zustellkosten in Abhängigkeit von der Zustellregion in der Regel nicht betroffen. Die Tagzustellung von Zeitschriften ist auch in dünn besiedelten, ländlichen Regionen insgesamt gewährleistet, da die Deutsche Post über ein deutschlandweites Zustellnetz verfügt. Allerdings gilt auch für diese Presseerzeugnisse, dass deren Zustellkosten als Folge von Preiserhöhungen der Deutschen Post gestiegen sind. Eine Verschlechterung in der Versorgung tritt bei einzelnen Zeitschriftentiteln auf, wenn Verlage entscheiden, diese Titel vollständig einzustellen oder nur über den stationären Handel (Verkauf bzw. Abholung) zu verteilen.

Aus rechtlicher Sicht sind die beabsichtigten Förderzwecke (verfassungs-)rechtlich belastbar. Solange das Ziel der Wirtschaftsförderung im Vordergrund steht, darf in föderaler Perspektive auch der Bund fördern. Dabei ist es unschädlich, wenn auch anderweitige in der Landeskompetenz liegende Zwecke verfolgt werden. Genau das ist hier gut begründbar. Denn im Vordergrund steht die Förderung der Pressewirtschaft. Spezifischer geht es um die Abfederung gestiegener Vertriebskosten im Allgemeinen und um die Kompensation einer wirtschaftlichen Zusatzbelastung in Form des steigenden Mindestlohns im Besonderen, der sich aus einer bundesrechtlichen, wirtschaftspolitischen Maßnahme ergibt und auf die Pressewirtschaft besonders stark einwirkt. Aufgrund der bundesweiten Kostenentwicklung und der bundeseinheitlichen Erhöhung des Mindestlohns sowie der damit einhergehenden bundesweiten Kostenentwicklung im Vertriebsbereich ließe sich auch eine Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG gut begründen. Da davon die ländlichen Regionen stärker betroffen sind, droht auch ein Auseinanderdriften der Lebensverhältnisse bzw. der Leistungsfähigkeit der Pressewirtschaft zwischen ländlichen und städtischen Bundesländern. Aufgrund der bundesweiten Kostenerhöhung kann dem nur durch eine Bundesregelung ausreichend entgegengewirkt werden.

2. Wer wäre förderberechtigt?

Förderberechtigt sollten insbesondere solche Titel sein, deren Verbreitung hauptsächlich durch steigende durchschnittliche Zustellkosten gefährdet ist. Eine klare Indikation ergibt sich für abonnierte, regionale Tageszeitungen, während aufgrund der höheren Stückelose bei abonnierten überregionalen Tages- und Wochenzeitungen eine teurere

Tagzustellung durch einen Postdienst eher vertretbar erscheint. Darüber hinaus würden überregionale Tages- und Wochenzeitungen von bestehenden Zustellstrukturen der regionalen Tageszeitungen profitieren, die durch eine Förderung erhalten bleiben sollte.

Aufgrund der unterschiedlichen Kostenstrukturen erscheint eine Zustellförderung für Anzeigenblätter weniger dringlich als bei regionalen Tageszeitungen, weil die Zustellkosten im Wesentlichen über steigende Löhne und Transportkosten, nicht aber aufgrund stetiger Mengenrückgänge oder einer sinkenden Haushaltsabdeckung wie in der Frühzustellung getrieben werden. Nichtsdestotrotz kann der Fall eintreten, dass dünn besiedelte ländliche Regionen aufgrund hoher durchschnittlicher Zustellkosten von der Verteilung dieser Blätter ausgeschlossen werden. Sollte auf politischer Ebene entschieden werden, eine flächendeckende Versorgung mit Anzeigenblättern über eine Zustellförderung zu erhalten, sollte diese die unterschiedliche Höhe der Stückkosten in der Frühzustellung von Zeitungen und der Tagverteilung von nicht adressierten kostenlosen Anzeigenblättern berücksichtigen.

Aufgrund der teilweise unzureichenden Datenlage sind klare Einschätzungen bei der sehr heterogenen Kategorie der Zeitschriften hinsichtlich der (abonnierten) Auflagen-, Kosten- und Erlösentwicklung, ebenso wie bei der Frage des Digitalisierungsgrads nicht möglich. Das gilt besonders für die Kategorien der Fach- und noch mehr der Kundenzeitschriften. Den beiden Kategorien ist gemein, dass ihr Adressatenkreis ähnlich wie bei den Mitgliedszeitschriften, die statistisch teilweise den Publikumszeitschriften zugeordnet sind, sehr spezifisch ist. Für Publikumszeitschriften, die allgemein verkauft werden (im Einzelhandel oder im Abonnement), besonders jenen mit einem hohen Abonnementanteil, gelten hingegen ähnliche Bedingungen wie bei abonnierten Zeitungen. Bezogen auf die Publikumszeitschriften lag der Abonnement-Anteil im Jahr 2021 bei geschätzt rund 40 Prozent und ist damit deutlich niedriger als bei den Zeitungen. Eigene Analysen haben gezeigt, dass der Abonnement-Anteil von Publikumszeitschriften mit dem Verkaufspreis steigt, so dass steigende Zustellkosten keinen erheblichen Anteil an den Gesamterlösen der jeweiligen Titel haben. Darüber hinaus werden Zeitschriften weit überwiegend über die Deutsche Post zugestellt, so dass erstens eine Einstellung der Zustellung in ländlichen Regionen nicht wahrscheinlich ist und zweitens für die meisten Titel die Zustellpreise nicht mit der Besiedlungsdichte der Zustellregion variieren. Für das Segment der Zeitschriften kann daher keine eindeutige Indikation für eine Zustellförderung abgeleitet werden.

Aus der Erörterung lassen sich als Kriterien für eine mögliche Förderberechtigung die Erscheinungsweise, beispielsweise mindestens wöchentlich, und die Bedeutung der Zustellkosten für die Wirtschaftlichkeit einer Pressegattung heranziehen.

Inhaltliche Kriterien sind aus der ökonomischen Analyse nicht direkt ableitbar, allerdings kann argumentiert werden, dass die freie Verbreitung eines Titels eine notwendige Voraussetzung für eine Förderung sein kann, d.h. die Verbreitung ist nicht beschränkt durch eine Mitgliedschaft, ein Kundenverhältnis oder der Zugehörigkeit zu einem bestimmten

Berufsstand. Darüber hinaus sollte gewährleistet sein, dass der Titel nicht ausschließlich Werbezwecken dient, also über einen Mindestanteil an redaktionellen Inhalten verfügt.

Aus rechtlicher Sicht stellen sämtliche denkbaren Handlungsoptionen angesichts der in der Rechtsprechung etablierten weiten Einschätzungsprärogativen des Gesetzgebers zulässige Differenzierungskriterien dar, soweit für sie hinreichende sachliche Gründe angeführt werden können. Besonders valide ist insoweit der Anteil der Zustellkosten an den Gesamtkosten bzw. -erlösen als Differenzierungskriterium. So würde es insbesondere genügen, auf die stark unterschiedliche Belastung durch die gestiegenen Mindestlöhne im Besonderen oder die allgemeine Entwicklung stark gestiegener Vertriebskosten zu verweisen, um nur jene Mediengattungen zu subventionieren, bei denen insoweit signifikante Effekte vorliegen. Das bedeutet, dass eine Begrenzung der Förderung für täglich oder frühmorgendlich zugestellte Produkte (überregionale und regionale Tageszeitungen) mit höheren anteiligen Vertriebskosten im Vergleich zu wöchentlich zugestellten Produkten (Wochenzeitschriften) gerechtfertigt ist. Daher lassen sich auf diese Weise entsprechende gattungsbezogene Differenzierungen begründen. Erst recht lässt sich damit eine Unterscheidung zwischen physischer Zustellung und digitaler Verbreitung rechtfertigen.

Anders gelagert und etwas komplexer ist die Frage der Zulässigkeit einer Differenzierung nach inhaltlichen Kriterien. Rechtlich belastbar wäre es jedenfalls, einen überwiegenden redaktionellen Anteil zu verlangen. In der weiteren Konzeption ist eine solche Subvention allerdings deutlich komplexer und es müssten möglichst einfache Parameter für die Klassifikation identifiziert werden. Diese müssen möglichst unumstritten und in der Rechtsanwendung einfach subsumierbar sein, andernfalls erhöht sich der Vollzugsaufwand und die rechtliche Angreifbarkeit. So müssen möglichst im Gesetz selbst die Einordnungsparameter klar definiert sein, um die Prüfung durch die die Subventionen auskehrende Stelle zu erleichtern und zu vermeiden, dass eine spezifisch kompetente, mit besonderer Unabhängigkeit ausgestattete Behördenstruktur geschaffen werden muss.

3. Welche Form könnte eine Presseförderung haben?

Auf der Grundlage der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse wird eine Zustellförderung vorgeschlagen. Dabei handelt es sich um eine direkte Presseförderung, die auf der Grundlage von Kriterien gezielt bestimmte periodisch erscheinende Presseerzeugnisse unterstützt. Aus den vorangegangenen Analysen zeigt sich, dass gerade eine direkte Presseförderung als zielgenaueres Instrument eher sachlich gerechtfertigt ist als eine indirekte. Sie kann daher auch verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden.

4. Wie hoch wäre der Förderbedarf und wie hoch sollte die Fördersumme sein?

Der geschätzte Förderbedarf wird aus einer Abwägung zwischen dem Anstieg der durchschnittlichen Zustellkosten für eine Pressegattung und der Möglichkeit, steigende Kosten auf Abonnenten und Käufer bzw. Werbekunden zu überwälzen, abgeleitet. Für die Zustellung abonniertes Tageszeitungen und Anzeigenblätter lassen sich aggregierte

Einschätzungen ableiten. Unter der Prämisse, dass für Tageszeitungen die durchschnittlichen Zustellkosten für das Jahr 2021 eingefroren würden und die Verlage für die Periode 2022 bis 2025 entsprechende Kompensationen für die steigenden durchschnittlichen Zustellkosten bekämen, würde das zu sehr hohen, jährlich steigenden Summen führen. Dabei wäre der Sprung zwischen 2022 und 2023 aufgrund des auf 12 Euro steigenden Mindestlohns besonders hoch. Dabei zeigt sich besonders für abonnierte Zeitungen, dass es aufgrund des Mengenrückgangs und der damit einhergehenden Verringerung der Haushaltsabdeckung sinnvoll sein kann, die jährliche Fördersumme progressiv zu gestalten. Der mögliche Förderbedarf bei den Anzeigenblättern ist hingegen deutlich niedriger und darüber hinaus unabhängig von Veränderungen der Haushaltsabdeckung durch Mengenrückgang. Aufgrund der Heterogenität der Zeitschriften lässt sich für die Kategorie kein möglicher Förderbedarf ableiten.

Dieser oben ausgeführten hypothetischen Maximalforderung müssen Erlössteigerungen durch Preiserhöhungen bei Abonnenten und Werbekunden sowie mögliche Kostenersparungen durch Ausweitung der Hybridzustellung und weitere Optimierungen in der Zustellorganisation gegenübergestellt werden. Da diese nicht valide quantifiziert werden können, sollte die jährliche Fördersumme deutlich unterhalb der geschätzten möglichen Bedarfe liegen, um eine Überkompensation zu vermeiden.

In rechtlicher Hinsicht folgt sowohl aus dem Zuwendungsrecht als auch aus dem EU-Beihilfenrecht, dass eine Überkompensation der zusätzlich entstandenen Kosten (insbesondere durch die durch Lohnzuwächse gestiegenen Zustellkosten) vermieden werden muss. Das spricht insgesamt für eine moderate Budgetfixierung, die eine Überkompensation für das Gesamtbudget insgesamt sicher ausschließt.

5. Wer dürfte eine Förderung beantragen?

Die Beantragung der Förderung sollte durch die Verlage erfolgen, die für Produktion und Vertrieb der in Frage kommenden Titel verantwortlich sind. Aus rechtlicher Sicht ist vor allem zu gewährleisten, dass die Zuwendung an den materiell Zuwendungsberechtigten fließt und etwaige Rückforderungsansprüche gegen diesen geltend gemacht werden können. Wenn etwa die Aufrechterhaltung einer täglichen Morgenzustellung als notwendige Bedingung einer Förderung normiert wird, muss gewährleistet sein, dass etwaige Subventionszahlungen zurückgezahlt werden, sollte diese Zustellung eingestellt werden.

6. Wie sollte die Fördersumme verteilt werden?

Ziel bei der Verteilung der Fördersumme ist es, Streuverluste weitestgehend zu vermeiden. Dabei gibt es einen Trade-Off zwischen der Zielgenauigkeit einer möglichen Förderung und dem Aufwand bei der Prüfung von Förderanträgen. Eine Unterversorgung mit periodisch erscheinenden Presseergebnissen droht besonders in dünn besiedelten Regionen bzw. in Regionen mit einer zunehmend geringen Verbreitung von Tageszeitungen (sinkende Haushaltsabdeckung).

Die Höhe der Förderung eines Titels sollte sich daher an Merkmalen des jeweiligen Versorgungsgebietes orientieren, die eine hohe Korrelation zur Höhe der durchschnittlichen Zustellkosten haben. Mögliche Merkmale sind die Besiedlungsdichte, z.B. gemessen über die Einwohnerzahl pro Quadratkilometer, und die Haushaltsabdeckung, d.h. der Anteil der Haushalte, die über ein Abonnement im jeweiligen Versorgungsgebiet verfügen.

Um den Förderprozess so einfach wie möglich zu gestalten, könnte die Fördersumme je Titel in Abhängigkeit der gedruckten, abonnierten und tatsächlich physisch zugestellten Auflage, der Besiedlungsdichte und der Haushaltsabdeckung bezogen auf das jeweilige Versorgungsgebiet des Titels ermittelt werden. Das könnte man gewährleisten, indem in der Förderformel alle drei Komponenten in gewichteter Form berücksichtigt werden. Titel von Presseerzeugnissen, in deren Versorgungsgebiet eine sehr niedrige Besiedlungsdichte und gleichzeitig eine geringe durchschnittliche Haushaltsabdeckung vorläge, bekämen dann höhere Förderbeträge pro Stück als Titel, die in sehr dicht besiedelten Regionen mit hoher Haushaltsabdeckung zugestellt würden.

Steuerungsvorgaben aus dem Zuwendungsrecht und dem EU-Beihilfenrecht kommen im Übrigen hier zu ihrer vollen Wirkung, da sie im Einzelfall verlangen, dass eine Überkompensation vermieden werden muss. Daher sind kostenseitige Differenzierungen geradezu geboten. Diese können durchaus typisieren, um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten. Die Typisierungsparameter müssen kostenseitig unterlegt sein. So ist etwa eine Typisierung anhand der Auflage zulässig, da die Zustellkosten stark durch die Stückkosten geprägt sind. Ferner sollte, um zuwendungs- und beihilfenrechtliche Probleme zu vermeiden, durch Beispielsrechnungen gewährleistet sein, dass selbst im günstigsten Fall im Einzelfall keine Überkompensation der zusätzlich entstandenen Kosten (insbesondere durch die gestiegenen Zustellkosten) erfolgt. Unter gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten sind entsprechende Differenzierungen zulässig, da und soweit sie typisierend mit unterschiedlichen Kostenentwicklungen und folglich unterschiedlichen Risiken hinsichtlich der Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Versorgung korreliert werden können. Dann stellen sie hinreichende sachliche Rechtfertigungsgründe für Differenzierungen dar. Auf dieser Basis kann bei der Förderhöhe pro Stück folgerichtig zwischen Tageszeitungen und Anzeigenblättern genauso wie zwischen unterschiedlichen Haushaltsabdeckungen und vor allem unterschiedlichen Bevölkerungsdichten unterschieden werden.

7. Für welchen Zeitraum könnte eine Förderung gelten?

Aufgrund der eher langsam steigenden Bereitschaft zur Nutzung von digitalen Angeboten erscheint es ökonomisch sinnvoll, eine Zustellförderung für mehrere Jahre anzulegen, um auch mittelfristig eine flächendeckende Versorgung mit gedruckten, abonnierten Presseerzeugnissen zu gewährleisten. Der Zeitraum sollte nicht zu lang sein, um besser auf geänderte Rahmenbedingungen reagieren zu können. Generell ist zu empfehlen, dass vor Beginn einer neuen Förderperiode eine Überprüfung des angebots- und nachfrageseitigen Bedarfs durchgeführt werden sollte. Harte rechtliche Vorgaben gibt es

insoweit über diese Zweckmäßigkeitüberlegungen hinaus nicht, die im haushaltsrechtlichen Sinne eine sparsame Mittelverwendung im Sinne des Zweck-Mittel-Verhältnisses gewährleisten. Auch über die jährliche Neufestsetzung kann aber vermieden werden, dass eine Überkompensation erfolgt, insbesondere wenn beispielsweise der Bedarf für das Jahr 2022 geringer angesetzt werden würde, da die Mindestlohnerhöhung hier eine geringere Bedeutung hat als im Jahr 2023.

8. Welche Institution könnte für die Umsetzung einer Presseförderung des Bundes verantwortlich sein?

Während es hier aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht keine Indikationen gibt, kann aus rechtlicher Perspektive darauf hingewiesen werden, dass eine Regelung zur Presseförderung auch durch eigene bestehende oder noch zu errichtende Behörden des Bundes vollzogen werden kann. Untypisch wäre allerdings ein Vollzug durch eine oberste Bundesbehörde selbst. Typischer, gerade bei einer auf mehrere Jahre angelegten Förderung, ist hingegen der Einsatz einer nachgeordneten Behörde wie des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA). Da die wesentlichen Parameter der Förderung im Gesetz selbst angelegt sein sollten und beim hier fokussierten Fördermodell keine komplexen, inhaltlichen Bewertungen der Antragsteller erfolgen sollen, greifen keine aufwändigen Anforderungen an die Staatsferne der ausführenden Institution.

9. Wie könnte der Erfolg einer Förderung gemessen werden?

Gemessen an der politischen Zielsetzung einer flächendeckenden Versorgung mit periodisch erscheinenden Presseerzeugnissen ist ein wichtiger Erfolgsindikator, dass durch die Förderung verhindert wird, dass besonders in ländlichen Regionen und Regionen mit einer niedrigen Verbreitung von abonnierten Presseerzeugnissen Versorgungslücken auftreten. Daher bietet sich ein regelmäßiges Monitoring dazu an, in welchem Umfang es zu Veränderungen in der Zustellung von Presseerzeugnissen kommt. Dieses Monitoring kann auf aggregierter Ebene erfolgen, beispielsweise in enger Kooperation mit den jeweiligen Verbänden (sofern diese über eine relevante Marktabdeckung verfügen). In Fällen, in denen es zu Einschränkungen oder Qualitätsverschlechterungen in der Zustellung einzelner Titel kommt, sollten die jeweiligen Verlage die Gründe dafür darlegen.

In rechtlicher Hinsicht ist insoweit zu differenzieren zwischen den zuwendungsrelevanten Tatbestandsanforderungen und sonstigen Zweckmäßigkeitüberlegungen. Sofern die Aufrechterhaltung einer bestimmten Qualität der Zustellung – wie etwa der frühmorgendlichen Zustellung – als Förderziel definiert und als Nebenbestimmung im Rahmen des Zuwendungsregimes auferlegt wird, muss eine Kontrolle der Wahrung dieser Anforderung gewährleistet sein, um im Falle der defizitären Erbringung der Leistung die Zuwendung ganz oder teilweise zurückzufordern. Davon unabhängig sollten Untersuchungen erfolgen, welche Effekte die Förderung insgesamt hat, um in rechtlicher Hinsicht zu gewährleisten, dass die haushaltsrechtlichen Anforderungen an die sparsame

Mittelvergabe im Allgemeinen und die Rechtfertigungsgründe für die Differenzierungen bei der Förderung im Besonderen gewahrt werden.

10. Schlussbemerkung auch zu anderen denkbaren Förderungen

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass sich die vorliegende Untersuchung nicht zu weiteren denkbaren Förderungen etwa mit dem Ziel der Unterstützung von (Qualitäts-) Journalismus äußert, die dann gegebenenfalls schon kompetenzrechtlich eher auf Ebene der Länder anzusiedeln wäre. Im Zweifel sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen je nach spezifischer Ausgestaltung entsprechender Fördermodelle jedoch anspruchsvoller. Die vorliegende Studie schließt eine solche gleichwohl ebenso wenig grundsätzlich aus wie eine umfassende Förderung sämtlicher periodischer Presseerzeugnisse. Letzteres wäre angesichts des weiten gesetzgeberischen Spielraums verfassungsrechtlich grundsätzlich ebenfalls mit dem Argument rechtfertigbar, dass eine breite Wirtschaftsförderung angestrebt wird und allgemein Kostensteigerungen und Einnahmeverluste kompensiert werden sollen. Hier würde sich aber vor allem unter dem Blickwinkel der sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln das Problem der hohen Streu- bzw. Mitnahmeeffekte stellen. Diese – und die EU-beihilfenrechtlichen Folgeprobleme – wurden vorliegend aber ebenso wenig weiter vertieft wie die Herausforderungen einer differenzierteren Herangehensweise, die eine stärkere Binnendifferenzierung zur Vermeidung von Streu- bzw. Mitnahmeeffekten anstrebt. Denn es konnten bei den vorliegenden Untersuchungen keine hinreichend klaren ökonomischen Indikationen als Bewertungsgrundlage für eine derartige Vorgehensweise ermittelt werden.

1 Hintergrund, Zielsetzung und Fragestellungen des Gutachtens

Seit nunmehr drei Jahrzehnten befindet sich die deutsche Pressewirtschaft in einem tiefgreifenden Strukturwandel, der sich durch die digitale Transformation im Angebot und bei der Nachfrage weiter intensiviert hat. Sinkende Verkaufszahlen, rückläufige Werbeerlöse, der technologische Wandel sowie Kostensteigerungen für die Produktion und besonders die Zustellung von periodisch erscheinenden Presseerzeugnissen stellen die Branche seit Jahren vor zahlreiche Herausforderungen. Die Verlage müssen auf veränderte Kundenerwartungen durch den medienkulturellen Wandel und die Verbreitung des Internets reagieren, indem sie Ihre bestehenden Geschäftsmodelle, insbesondere die Produktion von Printprodukten, anpassen und durch Digital- und Online-Angebote erweitern. Gleichzeitig müssen sie die Produktion und die Verbreitung gedruckter und abonniertes Zeitungen und Zeitschriften gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Herbst 2019 eine staatliche Unterstützung der Zeitungszustellung geprüft und befürwortet. Mitte November 2019 hat der Haushaltsausschuss des Bundestags einen Antrag der Koalitionsfraktionen Union und SPD auf eine staatliche Förderung der Zustellung von Abonnementzeitungen und Anzeigenblättern in Höhe von 40 Millionen Euro für das Jahr 2020 vorgesehen.⁴ Ende November 2019 hat der Bundestag einer entsprechenden Förderung zugestimmt.⁵ Zur Auszahlung dieser Mittel kam es jedoch nicht, da der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 1. Juli 2020 die für die Zustellförderung vorgesehenen Mittel gestrichen hat. Stattdessen wurde mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2020 ein neuer Titel zur „Förderung der digitalen Transformation des Verlagswesens zur Förderung des Absatzes und der Verbreitung von Abonnementzeitungen, -zeitschriften und Anzeigenblättern“ („Transformationsförderung im Pressewesen“) im Einzelplan des BMWi aufgenommen in Höhe von insgesamt 220 Mio. Euro.⁶ Das BMWi hat im April 2021 nach Prüfung der verfassungs-, haushalts- und beihilferechtlichen Umstände entschieden, das angekündigte Förderprogramm nicht weiter zu verfolgen. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof erhebliche rechtliche Bedenken zu dem zu dem geplanten Förderprogramm geäußert.⁷ Die Fragestellungen für das vorliegende Gutachten basieren im Wesentlichen auf den einzelnen Kritikpunkten, die der Bundesrechnungshof in seinem Bericht dargelegt hat.

⁴ Vgl. Bundestags-Drucksache 19/16690 - Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Doris Achelwilm, Dr. Petra Sitte, Simone Barrientos, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Staatliche Förderung der Pressezustellung, vom 21. Januar 2020.

⁵ Vgl. meedia.de (2019), 40 Mio. Euro genehmigt: Bundestag beschließt Förderung von Zeitungszustellung für 2020, Artikel vom 29. November 2019 (<https://meedia.de/2019/11/29/40-mio-euro-genehmigt-bundestag-beschliesst-foerderung-von-zeitungszustellung-fuer-2020/>).

⁶ Vgl. Bundestags-Drucksache 19/22821 – Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Doris Achelwilm, Dr. Petra Sitte, Simone Barrientos, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. - Transformationsförderung für Presseverlage, vom 06. Oktober 2020.

⁷ Bundesrechnungshof (2021), Bericht an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie nach § 88 Absatz 2 BHO über die Förderung der digitalen Transformation des Verlagswesens, vom 1. Juni 2021.

Auch im Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode spielt das Thema Presseförderung eine Rolle. Dort heißt es zu dem Thema: „Wir wollen die flächendeckende Versorgung mit periodischen Presseerzeugnissen gewährleisten und prüfen, welche Fördermöglichkeiten dazu geeignet sind. Die Herausforderungen der digitalen Transformation der Medienlandschaft wollen wir durch faire Regulierung der Plattformen und Intermediäre begleiten, um kommunikative Chancengleichheit sicherzustellen.“⁸ Das vorliegende Gutachten liefert einen Beitrag zu diesem Prüfauftrag. Eine Bestandsaufnahme diskutierter und umgesetzter Förderansätze der jüngeren Vergangenheit im deutschsprachigen Ausland zeigt die vielfältigen Möglichkeiten auf, die im Bereich der Presse- und Medienförderung existieren. Anschließend untersucht das Gutachten, ob eine möglichst punktgenaue Förderung der Pressewirtschaft auf Bundesebene ökonomisch sinnvoll und rechtlich zulässig wäre, und welche Fördermöglichkeiten geeignet wären, um die flächendeckende Versorgung mit periodischen Presseerzeugnissen zu gewährleisten. Zum Abschluss diskutiert das Gutachten rechtliche und ökonomische Parameter für eine mögliche konkrete Ausgestaltung einer Fördermaßnahme.

Zu diesem Zweck wurden wir vom Bundeswirtschaftsministerium beauftragt, zusätzlich zur Bestandsaufnahme konkrete Fragestellungen zu beantworten, an denen sich auch die Struktur dieses Gutachtens orientiert (Abbildung 1).

Abbildung 1: Aufbau des Gutachtens

1. Hintergrund und Fragestellungen des Gutachtens	
2. Bestandsaufnahme zu Presseförderungsansätzen	
3. Wirtschafts-/medienwissenschaftlicher Teil der Studie	4. Rechtswissenschaftlicher Teil der Studie
<ol style="list-style-type: none"> 1. Entwicklung der Auflagen von Presseprodukten 2. Der Digitalisierungsgrad von Presseverlagen 3. Entwicklung der Distributionskosten 4. Informationsversorgung durch Presseprodukte insbesondere im ländlichen Raum 5. Erforderlichkeit einer Förderung der Pressewirtschaft aus wirtschaftlicher Sicht 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grundsätzliche Förderfähigkeit der Pressewirtschaft 2. Rechtliche Steuerungsparameter für die Ausgestaltung der Förderung der Pressewirtschaft
5. Rechtliche und ökonomische Parameter für eine mögliche konkrete Ausgestaltung einer Förderung	

Das Gutachten besteht aus vier Teilen.

Das Kapitel zur Bestandsaufnahme zeigt auf der Grundlage einer umfangreichen Literaturrecherche zu Fördermaßnahmen in Deutschland, Österreich und der Schweiz deren Spanne in Form von Produktions- und Vertriebsförderungen, eine Förderung im Wege von Maßnahmen zur digitalen Transformation bis hin zu Maßnahmen, die stärker auf journalistische Rahmenbedingungen und Inhalte, innovative Formate und Neugründungen sowie der Förderung von Aus- und Fortbildung setzen, auf. Das Kapitel fasst die

⁸ Koalitionsvertrag der 20. Regierungsperiode zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen, Z. 4181-4182.

Ergebnisse der Bestandsaufnahme zusammen. Eine ausführlichere Darstellung der ausgewählten Förderansätze mit ausführlichem Quellenverzeichnis findet sich im Anhang zu diesem Gutachten. Dieser Querschnittsbetrachtung möglicher Fördermaßnahmen folgt eine ökonomische und rechtliche Analyse auf der Grundlage der konkreten Fragestellungen aus der Leistungsbeschreibung zu diesem Gutachten. In dem wirtschafts-/medienwissenschaftlichen Teil (Kapitel 3) werden folgende Fragestellungen beantwortet, die jeweils in eigenen Unterkapiteln adressiert werden:

1. Wie hat sich die Auflagenhöhe der Presseerzeugnisse (Tages-/ Wochenzeitungen, Zeitschriften und Anzeigenblätter) in den letzten fünf Jahren entwickelt?
2. Wie ist der derzeitige Digitalisierungsgrad von Verlagen, die Zeitungen, Zeitschriften und Anzeigenblätter physisch zustellen (Angebotsseite und Produktionsseite) zu beurteilen, und wie hat sich der Digitalisierungsgrad in den letzten fünf Jahren entwickelt? Besteht ein sachlicher Zusammenhang zwischen dem Grad der Digitalisierung eines solchen Verlags und der Höhe der physisch zugestellten Auflage seiner Produkte?
3. Wie haben sich die Distributionskosten für Presseprodukte, die physisch zugestellt werden (z.B. Abonnementzeitungen, -zeitschriften und Anzeigenblätter), in den letzten fünf Jahren entwickelt?
4. Trifft die Aussage zu, dass insbesondere im ländlichen Raum die Versorgung mit (lokalen) Informationen (derzeit noch) durch physisch zugestellte Printprodukte gewährleistet wird?
5. Ist es wirtschaftlich sinnvoll, eine Förderung distributionsabhängig zu gestalten – also etwa in Form einer reinen Zustell- oder Digitalisierungsförderung für solche Presseverlage, die ihre Produkte physisch zustellen (z.B. Abonnementzeitungen, -zeitschriften und Anzeigenblätter)?

In dem rechtswissenschaftlichen Teil (Kapitel 4) werden folgende Fragestellungen beantwortet:

1. Ist es dem Bund gestattet, im Bereich der Pressewirtschaft direkt mit Bundesmitteln zu fördern? (Grundsätzliche Förderfähigkeit)
2. Ist es rechtlich möglich, eine solche Förderung distributionsabhängig zu gestalten – also etwa in Form einer reinen Zustell- oder Digitalisierungsförderung für solche Presseverlage, die ihre Produkte physisch zustellen (z.B. Abonnementzeitungen, -zeitschriften und Anzeigenblätter)? (Rechtliche Steuerungsparameter für die Ausgestaltung einer Förderung der Pressewirtschaft)

Der abschließende interdisziplinäre Teil (Kapitel 5) beschäftigt sich mit der möglichen konkreten Ausgestaltung eines Förderprogramms für die deutsche Pressewirtschaft und wird dabei durch neun Fragen geleitet, bei denen aus ökonomischer Sicht, soweit

möglich, Handlungsindikationen und -optionen aufgezeigt und anschließend rechtlich bewertet werden:

1. Warum bedarf es einer Förderung durch den Bund?
2. Wer wäre förderberechtigt?
3. Welche Form könnte eine Presseförderung haben?
4. Wie hoch wäre der Förderbedarf und wie hoch sollte die Fördersumme sein?
5. Wer dürfte eine Förderung beantragen?
6. Wie sollte die Fördersumme verteilt werden?
7. Für welchen Zeitraum könnte eine Förderung gelten?
8. Welche Institution könnte für die Umsetzung einer Presseförderung des Bundes verantwortlich sein?
9. Wie könnte der Erfolg einer Förderung gemessen werden?

Das Gutachten wurde Ende November 2021 gestartet und im September 2022 abgeschlossen. Dem Gutachten liegt eine umfassende Recherche von Literatur und relevanten Daten zu Grunde. Im Folgenden sind die wesentlichen Quellen aufgelistet:

- Veröffentlichung des Deutschen Bundestags, der Bundesministerien und des Bundesrechnungshofes, sowie die Koalitionsverträge der 19. und 20. Regierungsperiode (2021);
- Wissenschaftliche Gutachten zum Thema Presse- und Medienförderung in Deutschland;
- Relevante Rechtstexte und Quellen für die Bestandsaufnahme diskutierter und umgesetzter Fördermaßnahmen (vgl. dazu das Literatur- und Quellenverzeichnis des Anhangs „Ausgewählte Fördermaßnahmen“ zu diesem Gutachten);
- Weitere wissenschaftliche Literatur zu medienökonomischen Themen, u.a. zum Digitalisierungsgrad und zur Entwicklung der Zeitungs- und Zeitschriftenmärkte;
- Zahlreiche Veröffentlichungen relevanter Verbände und zugehöriger Institutionen: regelmäßige Publikationen, Studien, Präsentationen, Pressemitteilungen und Datenzusammenstellungen zu Zeitungen (von BDZV, ZMG und Die Zeitungen.), kostenlosen Anzeigenblättern (vom BVDA) sowie zu Zeitschriften (von VDZ, PZ-Online und Deutsche Fachpresse e.V.);
- Branchenstudien: z.B. von Schickler (im Auftrag des BDZV) zu den Trends der Zeitungsbranche und eine Standortanalyse der Zeitungszustellung sowie der regelmäßig erscheinende German Entertainment and Media Outlook von PwC;

- Daten von Statistikdiensten wie Eurostat, Statistischem Bundesamt und Statista. Die Datenaufbereitungen von Statista beruhen weit überwiegend auf Daten des IVW;

Diese wurde ergänzt durch insgesamt 16 Interviews mit Vertretern der relevanten Verbände⁹, Vertriebsleitern und Digitalverantwortlichen von Verlagen sowie Vertretern von Zustellorganisationen, die im Januar und Februar 2022 durchgeführt wurden.¹⁰

Tabelle 1: Übersicht der geführten Interviews

Institution	Datum
Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e.V. (VDZ) Publikumszeitschriften	25.01.2022
Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger (BDZV)	27.01.2022
Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e.V. (VDZ) Fachpresse	10.02.2022
Dumont Next & Media24	16.02.2022
Funke Medien NRW	16.02.2022
Bundesverband Deutscher Anzeigenblätter (BVDA)	17.02.2022
Frankfurter Allgemeine Zeitung	18.02.2022
Oberpfalz Medien	18.02.2022
LR Medienverlag GmbH, Neue Pressegesellschaft mbH & Co. KG, Südwest Presse Logistik GmbH	18.02.2022

Anmerkung: Es sind nur die mit der Nennung einverständenen Gesprächspartner gelistet.

Darüber hinaus wurde zur Beantwortung der vierten Frage aus der Leistungsbeschreibung in Bezug auf die Informationsversorgung durch Presseprodukte insbesondere im ländlichen Raum in Kooperation mit der INFO GmbH im Januar und Februar 2022 eine repräsentative Verbraucherbefragung mit rund 2.400 Befragten mit besonderem Schwerpunkt auf ländlichen Räumen durchgeführt. Details zu der Methodik und wichtige Ergebnisse dieser Befragung sind im Kapitel 3.5 dargestellt.

⁹ Einschließlich der Schickler Unternehmensberatung, die besonders den BDZV mit Analysen und Studien unterstützt.

¹⁰ Die Deutsche Post wurde für ein Interview angefragt, hat eine Teilnahme aber abgelehnt.

2 Bestandsaufnahme zu Presseförderungsansätzen in Deutschland und im deutschsprachigen Ausland

In Fragen der direkten Presseförderung war Deutschland im Vergleich zu einigen anderen europäischen Ländern und besonders im Vergleich zu Österreich in der Vergangenheit eher zurückhaltend. Der anhaltende strukturelle Nachfragerückgang besonders bei gedruckten Presseerzeugnissen (Zeitungen und Zeitschriften) in Kombination mit zurückgehenden Werbeeinnahmen erhöhte in den letzten zehn Jahren spürbar den wirtschaftlichen Druck auf Medienhäuser und Verlage. In der Folge führte dies auch in Deutschland zu Forderungen und Vorschlägen über einen Ausbau der Presseförderung. Mit Verweis auf die vielfältige Förderpraxis in anderen europäischen Ländern reicht die Spanne von Förderungen in Form von Produktions- und Vertriebsförderungen, Förderung von Maßnahmen zur digitalen Transformation bis hin zu Maßnahmen, die stärker auf journalistische Rahmenbedingungen und Inhalte, innovative Formate und Neugründungen sowie der Förderung von Aus- und Fortbildung den Schwerpunkt legen.¹¹

In diesem Kapitel fassen wir die Ergebnisse einer Bestandsaufnahme von ausgewählten geplanten und umgesetzten Fördermaßnahmen der jüngeren Vergangenheit zusammen, die sich je nach Schwerpunkt und Zielsetzung unterschiedlichen Förderkategorien zuordnen lassen, die in Abbildung 2 dargestellt sind.

Abbildung 2: Kategorien von Pressefördermaßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die **Produktionsförderung** umfasst alle Maßnahmen, die dazu dienen, die laufenden Kosten der Produktion eines Presseprodukts, gedruckt oder online, zu reduzieren. Davon abzugrenzen sind Kosten, die durch die Produktion von journalistischen Inhalten entstehen, die in dieser Kategorisierung nicht unter den Begriff der Produktionskosten

¹¹ Für internationale Übersichten vgl. beispielsweise Cornils, Matthias u.a. (2021), Möglichkeiten öffentlicher Förderung von Lokal- und Regional-Journalismus bei Wahrung der Staatsferne, und Buschow, Wellbrock (2020), Die Innovationslandschaft des Journalismus in Deutschland.

fallen. Beispiele für Produktionskosten sind Papier- und Druckkosten, oder laufende Kosten durch Lizenzgebühren (Software).

Die **Vertriebsförderung** beinhaltet Maßnahmen, die den Vertrieb von Presseprodukten betreffen. Dazu zählen zum Beispiel die Zustellkosten von abonnierten Presseprodukten. Im Fall einer direkten Zustellförderung kommen die Gelder direkt den Verlagen, die die geförderten Titel herausbringen, zugute. Im Fall der indirekten Zustellförderung würden Postunternehmen, z.B. die Deutsche Post, die Subvention erhalten, um die Zustellung von Presseprodukten durch Postunternehmen zu verbilligen. Eine weitere Möglichkeit der Vertriebsförderung wäre die finanzielle Unterstützung von Marketing-Maßnahmen.

Unter die **Förderung der digitalen Transformation** fallen Maßnahmen, die den Umbau von Verlagen und Redaktionen von gedruckten zu digitalen Inhalten und Vertriebsformen befördern. Dabei handelt es sich in aller Regel um die (teilweise) Finanzierung von Investitionsmaßnahmen. Diese Förderung kommt solchen Verlagen / Medienhäusern zugute, die Presseprodukte traditionell in gedruckter Form produzieren und vertreiben.

Der Kategorie der **Innovationsförderung** ordnen wir Maßnahmen zu, die beispielsweise Projekte fördern, in denen es um die Entwicklung neuer und um die Verbesserung bestehender journalistischer Formate geht. Darunter fällt auch die Förderung von journalistischen Start-Ups oder eine Förderung für die Entwicklung von journalistischen Netzwerken und Plattformen.

Im Rahmen der **Journalismusförderung** geht es um Maßnahmen, die auf eine Verbesserung journalistischer Inhalte (Qualitätsjournalismus) abzielen, und Förderungen auf Presseerzeugnisse nach inhaltlichen Kriterien beschränken.

Die **Journalistenförderung** umfasst Maßnahmen zur Förderung von Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Journalisten.

In diesem Kapitel wird ausgehend von den oben vorgestellten Kategorien eine Auswahl geplanter und umgesetzter Maßnahmen zur Presseförderung in Deutschland, Österreich und der Schweiz aus der jüngeren Zeit vorgestellt.¹² Sie sollen exemplarisch die Breite möglicher Fördermaßnahmen zeigen, die auch für die im Mittelpunkt dieses Gutachtens stehende Untersuchung der Absicherung der flächendeckenden Versorgung mit periodischen Presseerzeugnisse indirekt oder indirekt relevant sein können.

In Tabelle 2 sind die ausgewählten Maßnahmen, nach Ländern sortiert, zusammengefasst. In der ersten Spalte findet sich die Bezeichnung der Fördermaßnahme, der Fördermittelgeber, das (geplante) Startjahr und eine Einordnung der jeweiligen Maßnahme in die oben eingeführten Kategorien. In der zweiten Spalte sind die Förderberechtigten dargestellt. Sofern dies der Fall ist, wird zusätzlich darauf hingewiesen, ob bei der Vergabe-

¹² Eine ausführlichere Beschreibung der ausgewählten Fördermaßnahmen findet sich im Anhang „Ausgewählte Fördermaßnahmen“ dieses Gutachtens.

entscheidung auf ein Fachgremium zurückgegriffen wird. Die dritte Spalte informiert über die Förderbudgets und deren Aufteilung. Zusätzlich wird darauf hingewiesen, in welchem Umfang Verlage, die Presseprodukte zu verantworten haben, von der Förderung profitieren.

Tabelle 2: Übersicht von geplanten und umgesetzten Fördermaßnahmen in Deutschland und dem deutschsprachigen Ausland

	Fördermaßnahme und Fördermittelgeber	Förderberechtigte bzw. Projekte Für Entscheidung zuständige Institution	Förderbudget (% Presseprodukte)
Deutschland	Plan: Förderung der digitalen Transformation des Verlagswesens zur Förderung des Absatzes und der Verbreitung von Abonnementzeitungen, -zeitschriften und Anzeigenblättern (BMW, 2020) Förderung der digitalen Transformation	Verlage, die Abonnementzeitungen, -zeitschriften und kostenlose Anzeigenblätter in Deutschland physisch zustellen Abwicklung über Projektträger oder alternativ Beauftragung des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle BAFA	220 Millionen Euro (100%) Nicht umgesetzt
	Förderung von Projekten zum Schutz und zur strukturellen Stärkung journalistischer Arbeit (BKM, 2021) Journalismusförderung mit Schwerpunkt auf Rahmenbedingungen	Projektförderung Entscheidung durch eine Fachjury	2,3 Millionen Euro 10 Projekte (0 %)
	Bayerische Sonderförderung zur Sicherung der Versorgung der Bayerischen Bevölkerung mit lokalen Informationen durch kostenlose Wochenblätter (Bayerische Staatskanzlei, 2020 & 2021) Produktionsförderung mit Schwerpunkt lokale Medien	Anzeigenblattverlage mit Sitz in Bayern Entscheidung durch Service-Gesellschaft Deutscher Anzeigenblätter mbH (SGA)	1 Million Euro pro Jahr (2020 & 2021) Keine Angaben zur Anzahl der geförderten Titel (100%)
	Förderung lokaljournalistischer Angebote nach dem Medienstaatsvertrag Berlin-Brandenburg (Medienanstalt Berlin Brandenburg, mabb, 2020) Innovations- und Journalismusförderung mit Schwerpunkt lokale Angebote	Projektförderung Entscheidung durch mabb-Medienrat	1 Million Euro pro Jahr (2021 & 2022) 2021: 35 Projekte, 2022: 32 Projekte (k.A., Lokale Zeitungsverlage haben sich an der Ausschreibung beteiligt)
Österreich	Vertriebsförderung Tageszeitungen und Wochenzeitungen (Bundesrepublik Österreich, Presseförderungsgesetz 2004) Vertriebsförderung	Medienunternehmen, die gedruckte Tages- und Wochenzeitungen herausbringen, die nicht nur von lokalem Interesse sind Entscheidung durch KommAustria	3,885 Millionen Euro (2021) 45 bewilligte Anträge (100%)
	Besondere Förderung zur Erhaltung der regionalen Vielfalt der Tageszeitungen	Medienunternehmen, die gedruckte, regional	3,242 Millionen Euro (2021)

Fördermaßnahme und Fördermittelgeber	Förderberechtigte bzw. Projekte Für Entscheidung zuständige Institution	Förderbudget (% Presseprodukte)
(Bundesrepublik Österreich, Presseförderungsgesetz 2004) Vertriebsförderung mit Schwerpunkt regionale/lokale Medien	Tageszeitungen herausbringen Entscheidung durch KommAustria	4 bewilligte Anträge (100%)
Qualitätsförderung und Zukunftssicherung (Bundesrepublik Österreich, Presseförderungsgesetz 2004) Journalistenförderung	Medienunternehmen, die gedruckte, regional Tageszeitungen herausbringen, weitere Vereinigungen Entscheidung durch KommAustria	1,560 Millionen Euro (2021) 54 bewilligte Anträge (k.A.)
Fonds zur Förderung der digitalen Transformation (Bundesrepublik Österreich, KommAustria-Gesetz 2022) Förderung Digitale Transformation und Journalistenförderung	Medienunternehmen, die gedruckte Tages- und Wochenzeitungen herausbringen, die nicht nur von lokalem Interesse sind Rundfunkveranstalter Nach Stellungnahme eines Fachbeirats entscheidet der Geschäftsführer des Fachbereichs Medien der RTR-GmbH	54 Millionen Euro (2022) 20 Millionen Euro (Folgejahre), davon – 72,5 % Digitale Transformation – 12,5 % Digital-Journalismus (Journalistenförderung) – 15 % Verbesserung Jugendschutz & Barrierefreiheit Antragsverfahren für 2022 läuft (75%)
Wiener Medien Initiative: Förderung für Medienprojekte mit hoher journalistischer Qualität (Wirtschaftsagentur Wien, 2019) Innovations- und Journalismusförderung mit Schwerpunkt auf das lokale Angebot in Wien	Projektförderung (einschließlich Neugründungen) Entscheidung durch Wirtschaftsagentur Wien mit Unterstützung einer Fachjury	7,5 Millionen Euro* (2019-2022) (96 Projekte mit einem Volumen von 4 Millionen Euro, Stand 2021) (k.A., Lokale Zeitungsverlage haben sich an der Ausschreibung beteiligt)

Fördermaßnahme und Fördermittelgeber		Förderberechtigte bzw. Projekte Für Entscheidung zuständige Institution	Förderbudget (% Presseprodukte)
Schweiz	Plan: Förderung von Online-Medien (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2021) Förderung Digitale Transformation und Innovationsförderung	Organisationen und Medienschaffende mit einem Online-Medienangebot, einschließlich Neugründungen von Online-Medien Entscheidung durch das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)	30 Millionen Franken (jährlich.) Nicht umgesetzt
	Plan: Ausweitung der indirekten Zustellförderung über Verbilligung der Post- und Frühzustellung (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2021) Vertriebsförderung	Schweizerische Post (Tageszustellung) und Frühzustellorganisationen, die abonnierte Zeitungen und Zeitschriften zustellen Entscheidung durch das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)	120 Millionen Franken (jährlich), davon – abonnierte Tages- und Wochenzeitungen (50 Millionen Franken), – Frühzustellung (40 Millionen Franken), – Mitgliedschafts- und Stiftungspresse (30 Millionen Franken) Nicht umgesetzt

Anmerkungen: * Fördersumme bezieht sich auf die Förderprogramme „Medienprojekte“ und „Medienstart“ zusammen.

Quelle: WIK-Consult (im Anhang „Ausgewählte Fördermaßnahmen“ findet sich eine ausführliche Beschreibung)

Abbildung 3 zeigt die Anzahl der berücksichtigten Fördermaßnahmen je Kategorie. Die Summe ist größer als die Anzahl der Fördermaßnahmen, da in einigen Fällen eine Zuordnung in mehr als eine Kategorie erfolgte. In Deutschland und im deutschsprachigen Ausland, besonders in Österreich findet sich ein sehr breites Spektrum von Fördermaßnahmen. Programme, die der Produktions- und Vertriebsförderung, sowie der Förderung der digitalen Transformation dienen, sollen in erster Linie die aktuelle und zukünftige Wirtschaftlichkeit der Medienhäuser, Verlage bzw. einzelner Titel verbessern helfen (Wirtschaftsförderung). Maßnahmen aus den Kategorien der Innovations-, Journalismus- und Journalistenförderung dienen hingegen eher der Qualitätsverbesserung und Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen und der journalistischen Inhalte.

Abbildung 3: Anzahl der berücksichtigten Fördermaßnahmen je Kategorie

Produktions- förderung (1)	Vertriebs- förderung (3)	Förderung der digitalen Transformation (3)
Innovations- förderung (3)	Journalismus- förderung (3)	Journalisten- förderung (2)

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Tabelle 2 und den ausführlicheren Beschreibungen der unterschiedlichen Fördermaßnahmen im Anhang „Ausgewählte Fördermaßnahmen“ lassen sich einige zentrale Beobachtungen ableiten:¹³

- Die Fördermaßnahmen verfolgen je nach Kategorie unterschiedliche Ziele. Bei Maßnahmen, die schwerpunktmäßig den ersten drei Kategorien (Produktions- und Vertriebsförderung, sowie die Förderung der digitalen Transformation) zugeordnet sind, stehen die Sicherung der Medienvielfalt bzw. die Vielfalt der Presse im Mittelpunkt. Diese Maßnahmen wollen in erster Linie die Wirtschaftlichkeit der geförderten Pressemедien unterstützen. Bei Maßnahmen, die hauptsächlich den Kategorien der Innovations-, Journalismus- und Journalistenförderung zugeordnet sind, werden unterschiedliche Ziele verfolgt, wie
 - die Unterstützung des Journalismus in seiner eigenständigen und unabhängigen Wahrnehmung seiner öffentlichen Aufgabe sowie der strukturellen Stärkung des unabhängigen Journalismus (BKM, 2021);
 - die Sicherung lokaler Medienvielfalt und lokaler Informationsversorgung in Berlin und Brandenburg (mabb, 2020);
 - die Qualitätsförderung und Zukunftssicherheit (Österreich, Presseförderungsgesetz 2004);
 - Anreize zu schaffen, die es Medienunternehmen ermöglichen, innovative und wirtschaftlich nachhaltige Angebote zu realisieren; zur Schaffung einer Medienvielfalt und zur Strukturverbesserung für Journalisten beizutragen und langfristig eine positive Wirkung auf das Innovations-, Wachstums- und Beschäftigungspotenzial von Wiener Medienunternehmen auszuüben und so generell

¹³ Der Anhang „Ausgewählte Fördermaßnahmen“ enthält für jede Fördermaßnahme die vollständigen Quellennachweise die den nachfolgend beschriebenen Beobachtungen zu Grunde liegen.

die Qualität von Medienangeboten am Standort Wien zu erhöhen (Medieninitiative Wien)

Insgesamt dienen die Maßnahmen aus diesen Kategorien dazu, die Qualität journalistischer Inhalte, die Rahmenbedingungen journalistischen Arbeitens und die Innovationskraft der Medienbranche zu erhöhen.

- Förderungen mit (geplanten) hohen Budgets im zwei- bis dreistelligen Millionenbereich finden sich für Österreich, Deutschland und die Schweiz besonders in den Kategorien der Vertriebsförderung und Förderung der digitalen Transformation. Die Förderungen in den Kategorien Innovations-, Journalismus- und Journalistenförderung sind im einstelligen Millionenbereich und damit deutlich geringer.
- Fördermaßnahmen in den Kategorien der Vertriebsförderung und Förderung der digitalen Transformation richten sich fast ausschließlich an Medienunternehmen und Verlage, die gedruckte Presseerzeugnisse herausbringen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf gedruckten Tages- und Wochenzeitungen und deren Online-Angeboten. In dem (gescheiterten) schweizerischen Maßnahmenpaket zu Online-Medien wären zusätzlich Start-ups im Onlinebereich gefördert worden, nicht aber bestehende Online-Medien.
- Anders als in Österreich, wurden die Initiativen für eine Förderung der digitalen Transformation in Deutschland und in der Schweiz nicht umgesetzt. In Deutschland war die Einstellung Folge einer eingehenden Prüfung der verfassungs-, haushalts- und beihilferechtlichen Umstände. In der Schweiz scheiterte die Gesetzesinitiative zu dem Medien-Maßnahmenpaket bei einem Volksreferendum im Februar 2022.
- In Österreich wurde zur Etablierung des „Fonds zur digitalen Transformation“ das KommAustria-Gesetz novelliert. Die Beihilfe wurde durch die Europäische Kommission im Dezember 2021 genehmigt. Die Finanzierung des Fonds erfolgt aus der im Jahr 2020 eingeführten Digitalsteuer auf Onlinewerbung. Zudem zeichnet sich das festgelegte Vergabeverfahren in Österreich durch ein hohes Maß an Komplexität aus. So müssen z.B. umfangreiche Förderanträge erstellt und zahlreiche Nachweise erbracht werden.¹⁴ Vor einer Vergabeentscheidung durch den verantwortlichen Geschäftsführer des Fachbereichs Medien der RTR GmbH ist daher die Stellungnahme eines Fachbeirats, der zu diesem Zweck eingerichtet werden muss, erforderlich. Das Förderbudget im ersten Jahr (2022) mit 54 Millionen Euro und das reguläre Förderbudget in Höhe von jährlich 20 Millionen Euro für die Folgejahre ist für die österreichische Förderpraxis sehr hoch.
- Die Vertriebsförderung in Form einer direkten Zustellförderung in Österreich oder indirekten Zustellförderung in der Schweiz hat in diesen Ländern eine lange Tradition.

¹⁴ Vgl. Abschnitt 2.6 im Anhang „Ausgewählte Fördermaßnahmen“ dieses Gutachtens.

In Österreich besteht die direkte Zustellförderung seit 1975.¹⁵ In der Schweiz existiert die Form der indirekten Presseförderung bereits seit dem 19. Jahrhundert.

- Gedruckte Auflagen als Verteilungsschlüssel von Förderbudgets kommen bei der Produktions- und Vertriebsförderung zur Anwendung. Bei den Fördermaßnahmen zur digitalen Transformation hängt die Fördersumme von den finanziellen Bedarfen der beantragten Investitionsmaßnahmen ab und erfordert eine eingehende wirtschaftliche Prüfung der Förderanträge, wie das Beispiel aus Österreich verdeutlicht. In Deutschland war in dem Konzept zur Förderung der digitalen Transformation geplant, die Höhe des Förderbudgets je Pressegattung und -titel mit der Höhe der Auflage zu verknüpfen.
- Anders als vom BMWi ursprünglich geplant (BMWi 2020) und von der Bayerischen Staatskanzlei im Kontext einer Corona-bedingten Produktionsförderung umgesetzt, werden kostenlose Anzeigen- und Wochenblätter bei Presseförderungsmaßnahmen in Österreich und in der Schweiz nicht berücksichtigt.
- Fördermaßnahmen besonders aus den Kategorien der Innovations-, Journalismus- und Journalistenförderung zeichnen sich hingegen durch eher niedrige Förderbudgets aus, die im einstelligen Millionenbereich liegen. Besonders bei Maßnahmen der Innovations- und Journalismusförderung werden eine Vielzahl von Einzelprojekten gefördert, so dass die Fördersumme je Projekt vergleichsweise niedrig ausfällt. Zudem zeichnen sich die Projekte durch eine große Vielfalt aus, so dass die Vergabeentscheidungen in diesen Kategorien durch oder mit Unterstützung eines Fachbeirats (oder einer Fachjury) getroffen werden (Wiener Medieninitiative 2020, mabb 2019, BKM 2021). Darüber hinaus sind diese Förderinitiativen, sofern sie eine inhaltliche Komponente aufweisen, eher auf regionaler als auf bundesstaatlicher Ebene angesiedelt. Eine Ausnahme stellt die Fördermaßnahme der Beauftragten für Kultur und Medien (BKM) dar, die dem Bundeskanzleramt zugeordnet ist. Während die Finanzierung des Programms aus dem Haushalt der Staatsministerin gesichert wurde, erfolgten die Vergabeentscheidungen durch eine Fachjury.

Eine weitere indirekte Form der Presseförderung stellt die Anwendung eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes dar. Dieses Instrument ist eine in Europa weit verbreitete Praxis.¹⁶ In Deutschland und dem deutschsprachigen Ausland wird seit vielen Jahren ein reduzierter Mehrwertsteuersatz auf gedruckte Presseerzeugnisse (und Bücher) angewendet.

¹⁵ Die direkte Zustellförderung löste die indirekte Zustellförderung über die Verbilligung der Posttarife ab 2004 ab (Österreich, Presseförderungsgesetz 2004). Vor 1990 gab es in Deutschland ebenfalls eine indirekte Zustellförderung in Form einer Subventionierung der Pressebeförderungsentgelte der Deutschen Bundespost. Mit der Umwandlung der Deutschen Post in eine AG im Jahr 1990 (Postreform 1) wurden die indirekten Fördermaßnahmen beim Vertrieb von Presseprodukten durch das Staatsunternehmen Post nicht fortgesetzt (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2009), Presseförderung in den EU-Mitgliedstaaten, S. 9).

¹⁶ Europäische Kommission (2020), VAT rates applied in the Member States of the European Union, Situation at 1st January 2020. Die Auflistung beinhaltet auch Großbritannien, dass das einzige Land in der Europäischen Union ist, in der Presseprodukte vollständig von der Mehrwertsteuer befreit sind.

Dieser beträgt sieben Prozent in Deutschland, zehn Prozent in Österreich und 2,5 Prozent in der Schweiz. Mit der Verbreitung von digitalen Presseerzeugnissen wuchs der Druck, diese im Umsatzsteuerrecht gleich zu behandeln. Grundsätzliche Veränderungen im Umsatzsteuerrecht sind kompliziert und bedürfen häufig auch einer Anpassung in den entsprechenden unionsrechtlichen Regelungen, so auch im Fall der digitalen Presseerzeugnisse. Mit der Änderung dieser Regel auf EU-Ebene im Jahr 2018 wurde es möglich, auf digitale Presseerzeugnisse den reduzierten Satz anzuwenden. In Deutschland wurde die Angleichung im Jahr 2019 und in Österreich im Jahr 2020 umgesetzt. Die Schweiz führte die umsatzsteuerrechtliche Gleichbehandlung bereits im Jahr 2018 ein.

Im Zuge der COVID-19-Pandemie verringerte Österreich für die Bereiche Gastronomie, Kultur und Publikationen zur Unterstützung der betroffenen Branchen den bereits reduzierten Mehrwertsteuersatz zeitlich befristet von zehn auf fünf Prozent (1. Juli 2020 bis 31. Dezember 2021). In Deutschland wurden aus dem gleichen Grund für den Zeitraum vom 1. Juli 2020 bis 31. Dezember 2020 die Mehrwertsteuersätze für alle Produkte, einschließlich Publikationen, gesenkt. In diesem Zeitraum betrug der Mehrwertsteuersatz für gedruckte und digitale Publikationen fünf statt sieben Prozent.

Maßnahmen, die der Erhaltung der Pressevielfalt dienen und keine Komponenten enthalten, wie die Qualität und der Innovationsgrad der Angebote, sind generell der Kritik ausgesetzt zu undifferenziert zu sein, d.h. mit der „Gießkanne“, zu fördern. Das gilt für die Produktions- und Vertriebsförderung, aber auch für die Förderung der digitalen Transformation. Ebenso fällt eine mögliche weitere Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes in diese Kategorie. Zudem dienen diese Instrumente im Wesentlichen dem Ziel, existierende Geschäftsmodelle wirtschaftlich zu unterstützen. Umgekehrt erfordern Fördermaßnahmen, die sich inhaltliche Komponenten und eine Innovationsförderung zum Ziel gesetzt haben, sehr breite und inhaltlich flexibel ausgestaltete Förderprogramme, deren Bewilligung eine detaillierte Einzelfallprüfung voraussetzt.

Die Bestandsaufnahme – beschränkt auf den deutschsprachigen Raum in Deutschland, Österreich und der Schweiz – zeigt bereits die Vielfalt denkbarer Fördermöglichkeiten auf, mit jeweils teils grundlegend unterschiedlichen ökonomischen Begründungen, medienwissenschaftlichen Hintergrundüberlegungen und auch rechtlichen Rahmenbedingungen. Geht es etwa um die Förderung der digitalen Transformation, ist eine deutlich abweichende Konzeption des Förderkonzepts möglich, als wenn, wie vorliegend fokussiert, v.a. durch eine Vertriebsförderung eine Absicherung der flächendeckenden Versorgung mit periodischen Presseerzeugnissen gewährleistet werden soll. Denn die Umstellung auf eine digitale Inhalteverbreitung ist anschließend weniger konfrontiert mit heterogenen Vertriebskosten (ländlicher Raum versus urbane Räume) lokal, regional und national relevanter Inhalte, sondern allenfalls mit Fragen der hinreichenden Bereitstellung lokal bzw. regional relevanter Inhalte, die anschließend digital vertrieben werden. Denn im Zuge des Breitbandausbaus ist nahezu eine flächendeckende Versorgungsinfrastruktur für digitale Inhalte gegeben, insbesondere für Presseinhalte, deren Verbreitung keine hohen Bandbreiten voraussetzt. Vor noch grundlegenden Herausforderungen steht eine inhaltlich

orientierte Förderung, die Innovationen etwa im Bereich journalistischer Formate oder noch einen Schritt weiter, den Qualitätsjournalismus stärken möchte oder insoweit Einzelaspekte herausgreift wie den Schutz der journalistischen Arbeit etwa von (Exil-)Journalisten.

Auch wenn demnach das in diesem Gutachten entwickelte Konzept einer Vertriebsförderung mit dem im Koalitionsvertrag vorgegebenen Ziel der Absicherung der flächendeckenden Versorgung mit periodischen Presseerzeugnissen andere Hürden zu überwinden hat als die Konzeption umfassenderer Fördermodelle, insbesondere für den Qualitätsjournalismus, zeigt die weitere Aufbereitung, dass auch die Feinkalibrierung eines solchen Modells der Vertriebsförderung schon recht komplex ist. Die in den folgenden Kapiteln entwickelten Erkenntnisse sind im Übrigen allenfalls im Ansatz verwertbar für andere Fördermodelle, da diese ihre jeweils eigene medienwissenschaftliche und ökonomische Logik sowie spezifische rechtliche Rahmenbedingungen aufweisen. Über die Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit anderweitig ausgerichteter Fördermodelle, wie sie in dieser ersten Bestandsaufnahme exemplarisch entwickelt worden sind, lässt sich den folgenden Ausführungen daher wenig entnehmen.

3 Wirtschafts-/medienwissenschaftlicher Teil

3.1 Was sind periodisch erscheinende Presseerzeugnisse

Periodisch erscheinende Presseerzeugnisse lassen sich drei Segmenten zuordnen: (1) Zeitungen, (2) kostenlose Anzeigenblätter und (3) Zeitschriften. Sie unterscheiden sich im Wesentlichen durch ihre Erscheinungsweise sowie durch ihre inhaltliche Ausrichtung voneinander. (vgl. Tabelle 3).

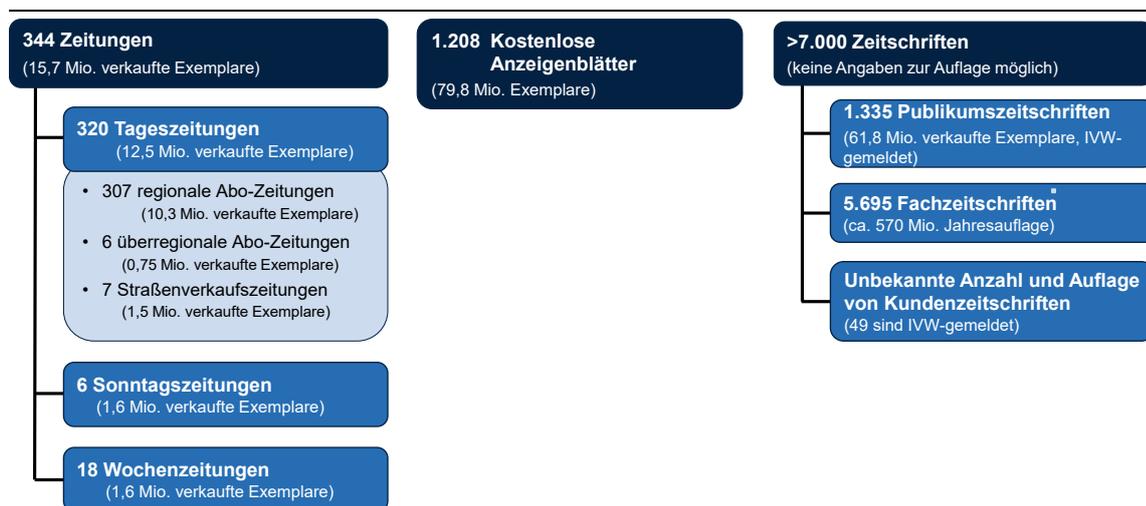
Tabelle 3: Periodisch erscheinende Presseerzeugnisse

	Zeitungen	Kostenlose Anzeigenblätter	Zeitschriften
Erscheinungsweise	täglich bis wöchentlich	i.d.R. wöchentlich	wöchentlich bis mehrfach pro Jahr
Inhalt	keine thematische Einschränkung	lokale Informationen und Werbung	ausgerichtet auf bestimmte Themen oder Leserkreise

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Sjurts, Insa (Hrsg.) (2010), Gabler Lexikon Medienwirtschaft, 2. Auflage, S. 17f., 691ff., Beck, Hanno (2011), Medienökonomie: Print, Fernsehen und Multimedia, S. 84ff.; Die Zeitungen. (2021), Media-Lexikon, „Anzeigenblatt“ und „Zeitung“.

Abbildung 4 zeigt die Segmente von Zeitungen, kostenlosen Anzeigenblättern und Zeitschriften und gibt einen Eindruck zu ihrer Größe anhand von Titeln und Auflagen.

Abbildung 4: Periodisch erscheinende Presseerzeugnisse – Segmente, Titel und Auflagen (2020, je Erscheinungstag)



Quellen: BDZV (2021), Relevant, Nr. 2/2021, S. 50, BVDA (2021), Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, Übersicht 2021 und aktuelle Marktentwicklung, S. 5f., VDZ (2021), VDZ-Jahrespressekonferenz 2021, S. 6, Deutsche Fachpresse e.V. (2021), Fachpresse-Statistik 2020: Zahlen zum deutschen Fachmedienmarkt, S. 18, Statista (2022), Anzahl der Kundenzeitschriften in Deutschland in den Jahren 1994 bis 2021, ID 234073 und Statista (2022), Auflagenstruktur der Publikumszeitschriften in Deutschland vom 3. Quartal 2016 bis zum 4. Quartal 2021, ID 1014092.

Das Segment der Zeitungen ist vor allem durch eine hohe Aktualität (tages- oder zumindest wochenaktuelle Berichterstattung) und Universalität (inhaltliche Vielfalt und thematischen Offenheit) gekennzeichnet. Weitere wesentliche Merkmale von Zeitungen bestehen in der Publizität, der Ansprache der breiten Öffentlichkeit, sowie ihrer breiten Verfügbarkeit im Abonnement und im freien Verkauf. Im Jahr 2020 gab es in Deutschland insgesamt 344 Zeitungstitel mit einer verkauften Auflage pro Erscheinungstag in Höhe von 15,7 Millionen Exemplaren. Zu den Zeitungen zählen nach ihrer Erscheinungsweise Tageszeitungen, Sonntags- und Wochenzeitungen. Die Tageszeitungen machen mit 320 Titeln und 12,5 Millionen Exemplaren knapp 80 % der gesamten Zeitungsauflage aus. Die Tageszeitungen gliedern sich wiederum in regionale Abonnementzeitungen, überregionale Abonnementzeitungen sowie Straßenverkaufszeitungen. Auf 307 regionale Abonnementzeitungen entfallen mit 10,3 Millionen Exemplaren wiederum über 80 % aller verkauften Tageszeitungen.¹⁷ Es liegen ausreichend Informationen zur Entwicklung des Zeitungssegments vor. Der Verband BDZV vertritt über 90 % der deutschen Zeitungen.¹⁸

Anzeigenblätter werden kostenlos und unbestellt an alle Haushalte in einem lokalen/regionalen Verbreitungsgebiet zugestellt. Sie finanzieren sich über Anzeigen und Werbebeilagen. Anzeigenblätter erscheinen zumeist wöchentlich und enthalten im redaktionellen Teil vorwiegend Artikel zu lokalen/regionalen Ereignissen. Sie werden zunehmend für die Bekanntgabe von Gemeindenachrichten genutzt. Im Jahr 2020 gab es in Deutschland insgesamt 1.208 Anzeigenblatt-Titel, die insgesamt 79,8 Mio. Exemplare pro Erscheinungstag verteilten.¹⁹ Etwa Zwei Drittel der Anzeigenblätter stammen von den gleichen Verlagen bzw. Verlagsgruppen, die auch Tageszeitungen herausgeben.²⁰ Der Verband BVDA vertritt aktuell ca. 65 % der Titel bzw. knapp 75 % der Auflagen von Anzeigenblättern in Deutschland.²¹

Zeitschriften erscheinen ebenfalls regelmäßig, wobei die Erscheinungsweise von wöchentlich bis wenige Male pro Jahr variiert. Sie haben mehrheitlich themen- bzw. zielgruppenspezifische Inhalte (ausgerichtet auf bestimmte Leserkreise und Lesesituationen), die nicht in erster Linie auf Aktualität und Universalität ausgerichtet sind.²² Zeitschriften unterteilen sich in die Gattungen Publikumszeitschriften, Fachzeitschriften und Kundenzeitschriften. Die folgende Übersicht (Tabelle 4) zeigt die Vielfältigkeit der drei

¹⁷ Vgl. BDZV (2021), Relevant, Nr. 2/2021, S. 50. Die Daten zu Auflagen und Titeln beziehen sich jeweils auf das 2. Quartal 2020.

¹⁸ Vgl. BDZV (2022), Der BDZV.

¹⁹ Vgl. BVDA (2021), Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, Übersicht 2021 und aktuelle Marktentwicklung, S. 5f.

²⁰ Vgl. Sjurts, Insa (Hrsg.) (2010), Gabler Lexikon Medienwirtschaft, 2. Auflage, S. 17f., Beck, Hanno (2011), Medienökonomie: Print, Fernsehen und Multimedia, S. 85, Die Zeitungen. (2021), Media-Lexikon, „Anzeigenblatt“ und BVDA (2021), Media-Informationen Anzeigenblätter in Deutschland, Stand: März 2021.

²¹ Vgl. BVDA (2022), Spitzenorganisation der kostenlosen Wochenblätter. (<https://www.bvda.de/verband/aufgaben-ziele.html>) und BVDA (2021), Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, Übersicht 2021 und aktuelle Marktentwicklung, S. 5f.

²² Vgl. Sjurts, Insa (Hrsg.) (2010), Gabler Lexikon Medienwirtschaft, 2. Auflage, S. 691 und wissen.de (2014), Zeitschrift.

Zeitschriftengattungen hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausrichtungen, der redaktionellen Inhalte, der Zielgruppen, der Vertriebsstrukturen sowie der Herausgeber.

Tabelle 4: Zur Einordnung von Zeitschriften

	Publikumszeitschrift	Fachzeitschrift	Kundenzeitschriften
Ausrichtung/Ziel	Individuelle Interessen unabhängig von beruflichen Interessen/allgemeinverständliche Information/Unterhaltung	Berufliche Nutzung/Information, Fortbildung, berufliche Bildung	Kundengewinnung, Kundenerhaltung
Redaktioneller Inhalt	Allgemeine Berichterstattung (Gesellschaft, Politik, Wirtschaft, Schwerpunkte Hobby, Freizeit)	Berufs-/branchenbezogene/wissenschaftliche Berichterstattung, monothematisch/definiertes Fachgebiet	Allgemeine Berichterstattung aus dem Produkt- oder Unternehmensumfeld
Zielgruppe	Gesamt-Bevölkerung/General Interest, Ausrichtung auf sozio-demografische Gruppen/Hobby- und Freizeitinteresse/Special Interest, Vereine Sport/Hobby/allgemeines Leben	Berufsgruppen/professionelle Branchenangehörige, Branchenorganisationen/Berufsvereinigungen/Berufs-Genossenschaften	Kunden/Verbraucher
Vertriebsstruktur	Unbeschränkter Pressehandel, Einzelverkauf, Abonnements, Lesezirkel, Bordexemplare, Mitgliederstücke, Freistücke	Beschränkter Pressehandel/ nicht klassischer Pressehandel, bei EV berufliche Nutzung, Schwerpunkt: Abonnements/ Mitgliederstücke (branchenspezifisch)/Freistücke, Zielgruppen-/ Wechsellersand	Schwerpunkt: Weitergabe an Kunden
Herausgeber/ Verlag/Redaktion	Neutral/unabhängig	Neutral/unabhängig	Unternehmen, Hersteller, Dienstleister

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf IVW (2009), Regel-Leitfaden IVW-Auflagenkontrolle.

Publikumszeitschriften richten sich an eine breite Zielgruppe und sprechen die persönlichen Interessen der Leser an. Neben frei verkäuflichen Titeln sind diesem Segment auch Mitgliedszeitschriften zugeordnet (z.B. ADAC Motorwelt). Fachzeitschriften richten sich dagegen an spezifische, fachgebundene Zielgruppen, die diese Zeitschriften zur beruflichen Information und Fortbildung nutzen.²³ Im Jahr 2020 gab es in Deutschland nach Angaben des Verbands VDZ insgesamt 1.335 Publikumszeitschriften-Titel. Der VDZ erhebt selbst keine Daten zur Auflagenentwicklung. Für Publikumszeitschriften liegen lediglich statistische Informationen der IVW zur Auflagenentwicklung vor, welche jedoch nur etwa 30 % der Titel des Segments abdecken.²⁴ Inhaltlich decken Publikumszeitschriften ein breites thematisches Spektrum ab, von allgemeinen, aktuellen Informationen über zielgruppenspezifische Inhalte (z.B. für Frauen oder Teenager) hin zu themenspezifischen Nachrichten (u.a. zu Sport, Auto, Wohnen, Lifestyle).²⁵ Dabei handelt es sich überwiegend um Programmzeitschriften (z.B. TV 14, TV Digital und TV Movie, aber auch um aktuelle Zeitschriften (z.B. Der Spiegel, Stern und Focus) sowie Boulevardzeitschriften (z.B. Gala, Bunte und InTouch). Publikumszeitschriften

²³ Vgl. die medienanstalten – ALM GbR (2018), Sicherung der Meinungsvielfalt im digitalen Zeitalter: Bericht der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk, S. 152.

²⁴ Vgl. VDZ (2021), VDZ-Jahrespressekonferenz 2021, S. 6 und Vogel, Andreas (2020), Publikumszeitschriften 2020: Konsolidierung und Rückgang der Titelzahl, korrigierte Fassung vom 4.11.2020, in: Media Perspektiven 6/2020, Tabelle 2, S. 355.

²⁵ Vgl. Sjurts, Insa (Hrsg.) (2010), Gabler Lexikon Medienwirtschaft, 2. Auflage, S. 512 und Beck, Hanno (2011), Medienökonomie: Print, Fernsehen und Multimedia, S. 86.

erscheinen in der Regel monatlich. Nur weniger als 9 % der Publikumsitel erscheinen wöchentlich oder 14-täglich.²⁶

Fachzeitschriften haben dagegen spezielle Themenschwerpunkte und sind an bestimmte Berufsgruppen gerichtet, wodurch der Zugang zu ihnen beschränkt ist.²⁷ Sie werden oft von berufsbezogenen Verbänden herausgegeben. Im Jahr 2020 gab es in Deutschland nach Angaben der zum VDZ gehörenden Deutschen Fachpresse insgesamt 5.695 Fachzeitschriften-Titel.²⁸ Auch für den Bereich der Fachzeitschriften liegen zur Entwicklung der Auflagen lediglich statistische Daten der IVW vor, die das Segment jedoch zu weniger als 20 % abdecken und für eine Analyse daher völlig unzureichend sind.²⁹ Kundenzeitschriften sind dagegen periodisch erscheinende Zeitschriften, die vornehmlich der Werbung, der Herstellung/Vertiefung einer Kundenbeziehung sowie der Verbraucherinformation dienen. Sie werden von Unternehmen, aber auch Verbänden an Endkunden und Geschäftspartner herausgegeben. Üblich ist ein monatlicher oder quartalsweiser Erscheinungsrhythmus. Dominiert wird der Bereich der Kundenzeitschriften von Gesundheitszeitschriften (z.B. von Apothekenblättern wie die Apotheken-Umschau, medizini oder der Senioren-Ratgeber).³⁰ Auch für den Bereich der Kundenzeitschriften liegen lediglich Auflageninformationen der IVW vor, die das Segment nur zu einem Bruchteil abdecken. Im Jahr 2020 waren dort gerade einmal 49 Kundenzeitschriften gemeldet.³¹

3.2 Die Entwicklung der Auflagen von Presseprodukten

3.2.1 Fragestellung und Methodik

Verbände der Pressewirtschaft beklagen seit Jahren sinkende Auflagen und damit verbundene Umsatzeinbußen. In diesem Kapitel gehen wir daher der Frage nach, wie sich die Auflagenhöhe von periodisch erscheinenden Presseerzeugnissen (Tages-, Sonntags- und Wochenzeitungen, Anzeigenblättern sowie Publikums-, Fach- und Kundenzeitschriften) in den letzten fünf Jahren tatsächlich entwickelt hat.

Die Untersuchung der Auflagenentwicklung basiert auf einer umfangreichen Recherche von wissenschaftlicher Literatur (z.B. Media Perspektiven der ARD Media GmbH und

²⁶ Vgl. Vogel, Andreas (2020), Publikumszeitschriften 2020: Konsolidierung und Rückgang der Titelzahl, korrigierte Fassung vom 4.11.2020, in: Media Perspektiven 6/2020, Tabelle 2, S. 355.

²⁷ Vgl. Sjurts, Insa (Hrsg.) (2010), Gabler Lexikon Medienwirtschaft, 2. Auflage, S. 175 und Beck, Hanno (2011), Medienökonomie: Print, Fernsehen und Multimedia, S. 86.

²⁸ Vgl. Deutsche Fachpresse e.V. (2021), Fachpresse-Statistik 2020: Zahlen zum deutschen Fachmedienmarkt, S. 18.

²⁹ WIK-Berechnung basierend auf Deutsche Fachpresse e.V. (2021), Fachpresse-Statistik 2020: Zahlen zum deutschen Fachmedienmarkt, S. 18 und IVW (2021), IVW-Geschäftsbericht 2020 / 2021, S. 50.

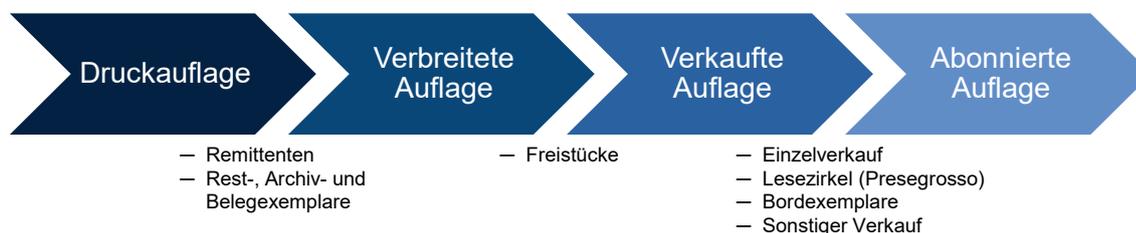
³⁰ Vgl. Sjurts, Insa (Hrsg.) (2010), Gabler Lexikon Medienwirtschaft, 2. Auflage, S. 345 und Beck, Hanno (2011), Medienökonomie: Print, Fernsehen und Multimedia, S. 86.

³¹ Vgl. Statista (2022), Anzahl der Kundenzeitschriften in Deutschland in den Jahren 1994 bis 2021, ID 234073.

German Entertainment and Media Outlook von PWC), diversen Veröffentlichungen relevanter Verbände und Institutionen (z.B. BVDA, BDZV und VDZ) sowie von ihnen beauftragte Studien und Reports (z.B. Standortanalyse und Trendumfrage von Schickler und Auflagenstatistik und Studie zu Zeitungsqualitäten der ZMG) als auch Datenzusammenstellungen von Statistikdienstleistern (z.B. Statista und Statistisches Bundesamt). Zudem wurden Interviews mit den relevanten Verbänden, der Schickler Unternehmensberatung sowie Vertriebsleitern von Verlagen und Vertretern von Presse-Zustellgesellschaften geführt, um die Ergebnisse des Desk Research zu validieren.

Dabei haben wir sorgfältig zwischen der gedruckten, der tatsächlich verbreiteten, der verkauften sowie der abonnierten Auflage unterschieden (siehe Abbildung 5). Die gedruckte Auflage umfasst alle gedruckten Exemplare eines Presseprodukts abzüglich der Makulatur³². Damit enthält sie im Gegensatz zur tatsächlich verbreiteten Auflage auch Rest-, Archiv- und Belegexemplare. Die tatsächlich verbreitete Auflage enthält neben der Anzahl der verkauften Pressestücke auch Freistücke. Die verkaufte Auflage beinhaltet dagegen nur Exemplare, die über Abonnement, im Einzelverkauf, im Lesezirkel (Pressegrosso), als Bordexemplar oder auf sonstige Weise verkauft werden. Die abonnierte Auflage umfasst alle Exemplare eines Presseproduktes, die an feste, zahlende Einzelbezieher (Abonnenten) geliefert werden (einschließlich E-Paper).

Abbildung 5: Von der Druckauflage zur abonnierten Auflage



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf IVW (2022), Auflagenliste 4/2021, S. 3 und Die Zeitungen. (2021), Media-Lexikon, „Anzeigenblatt“.

Die Ergebnisse unserer umfangreichen Recherche zur Entwicklung der Auflagen wurden in Zeitreihen zusammengetragen. Während für die Verlage vor allem die verkaufte Auflage maßgeblich ist, liegt der Fokus dieses Gutachtens vor allem auf der abonnierten Auflage sowie dem Abonnement-Anteil der einzelnen Pressesegmente, da nur diese Pressestücke an Endkunden zugestellt werden und für eine etwaige Zustellförderung gegebenenfalls in Betracht kommen. Auflagenzahlen werden üblicherweise pro Erscheinungsweise veröffentlicht, oftmals in Bezug auf einzelne Quartale, zum Teil auch im Durchschnitt pro Jahr. Für die Analyse wurde für jedes Pressesegment die Entwicklung der Auflagen der letzten fünf Jahre (2016 – 2021) mittels der durchschnittlichen

³² Unter Makulator versteht man fehlerhafte gedruckte Exemplare, die aussortiert werden.

Wachstumsrate (CAGR – Compound Annual Growth Rate) ermittelt und miteinander verglichen.

Ergänzend wurden auch die spezifischen Charakteristika des jeweiligen Segments, die Entwicklung der Anzahl der Titel sowie die Zusammensetzung und Entwicklung der Erlöse (aus Vertrieb und Anzeigen/ Beilagen) betrachtet, um die genaueren Ursachen der Auflagenentwicklung herauszuarbeiten und auch die wirtschaftlichen Auswirkungen der Auflagenentwicklung auf die Verlage der Pressewirtschaft beurteilen zu können.

3.2.2 Zeitungen

Wesentliche Charakteristika von Zeitungen sind der freie Zugang und ihre allgemeine Verfügbarkeit. Sie stehen für jedermann im Einzelhandel zum Verkauf und werden in der Fläche im Abonnement zugestellt. Im 2. Quartal 2021 wurden insgesamt 15,4 Millionen Zeitungen pro Erscheinungstag verkauft, davon zu knapp 80 % Tageszeitungen (davon wiederum zu über 80 % regionale Tageszeitungen und zu 20 % überregionale Tageszeitungen und Kaufzeitungen) und zu 20 % Wochen- und Sonntagszeitungen.³³

Bereits seit Mitte der 90er Jahre gehen die Auflagen der Zeitungen in Deutschland kontinuierlich zurück, pro Jahr im Durchschnitt um 3-4 % (Print inklusive E-Paper).³⁴ Im letzten Jahrzehnt hatte sich der Rückgang etwas beschleunigt. Die pandemie-bedingten Einschränkungen haben diese Entwicklung nicht beschleunigt. Insbesondere für die jüngere Bevölkerung verlieren Zeitungen jedoch immer mehr an Relevanz.³⁵ Abonnements haben sich zur tragenden Stütze des Zeitungshandels entwickelt, ihr Anteil hat sich in den letzten 10 Jahren von gut zwei Drittel auf nunmehr drei Viertel erhöht, mit weiter steigender Tendenz.³⁶ Doch auch abonnierte Zeitungen leiden unter kontinuierlichen Auflagerückgängen (im Durchschnitt um -3 % pro Jahr seit 2016), doch nicht so stark wie die Zeitungsauflagen insgesamt (-4,2 % p.a. 2016-2021).³⁷ Vor allem regionale Tageszeitungen verfügen mit fast 90 % über einen besonders hohen Abonnement-Anteil.³⁸ Verteilt werden abonnierte Zeitungen i.d.R. über verlagseigene Zustellgesellschaften in der Frühzustellung. Dies ist sehr wichtig insbesondere für regionale Tageszeitungen, um ihr wesentliches Charakteristikum, die Aktualität, zu wahren.³⁹

³³ WIK-Berechnung basierend auf BDZV (2021), Relevant, Nr. 2/2021, S. 50.

³⁴ Vgl. Röper, Horst (2020), Tageszeitungen 2020: Schrumpfender Markt und sinkende Vielfalt, in: Media Perspektiven 6/2020, Tabelle 5, S. 337, bestätigt durch ein Interview mit dem BDZV, geführt am 27. Januar 2022.

³⁵ Vgl. BDZV/Schickler (2022), Trends der Zeitungsbranche 2022, S.16-19.

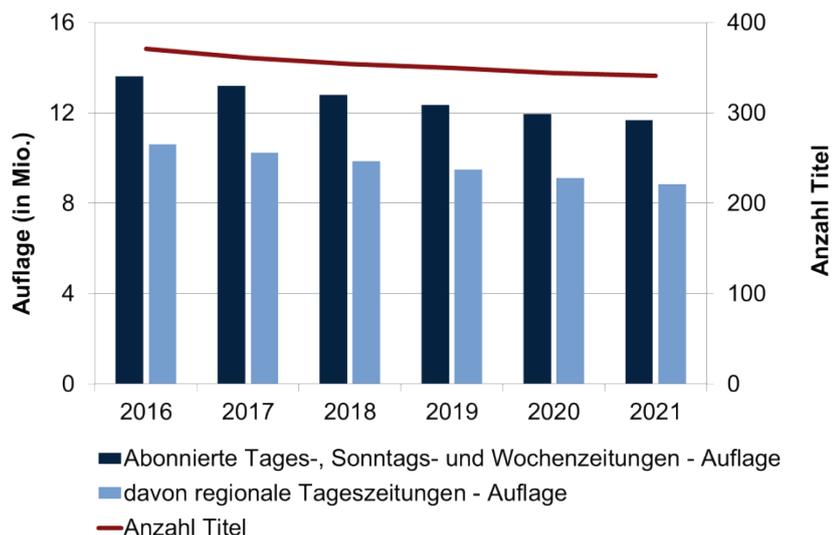
³⁶ Vgl. BDZV (2021), Relevant, Nr. 2/2021, S. 50 und BDZV (2010), Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2010/2011, S. 13.

³⁷ WIK Berechnungen basierend auf BDZV (2021), Relevant, Nr. 2/2021, S. 50 und BDZV (2017), Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2017, S. 13. Die Daten beziehen sich jeweils auf das 2. Quartal.

³⁸ Vgl. BDZV (2021), Relevant, Nr. 2/2021, S. 50.

³⁹ Vgl. ZMG (2020), Tageszeitung: Zustellung und Bindung.

Abbildung 6: Entwicklung der Abonnement-Auflage pro Erscheinungstag von Zeitungen insgesamt und regionalen Tageszeitungen sowie der Anzahl der Zeitungstitel (2016-2021)



Quelle: WIK-Darstellung basierend auf BDZV (2021), Relevant, Nr. 2/2021, S. 50, BDZV (2021), Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, Branchenbeitrag 2021, S. 24, BDZV (2020), Relevant, Nr. 2/2020, S. 48, BDZV (2020), Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen 2020, S. 26, BDZV (2019), Zeitungszahlen 2019, S. 20, BDZV (2018), Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2018, S. 5 und 13, BDZV (2017), Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2017, S. 5 und 13 und BDZV (2016), Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2016, S. 5.

Anmerkung: Die dargestellten Auflagenzahlen beziehen sich jeweils auf das 2. Quartal.

Abonnierte Zeitungen (einschließlich E-Paper) gingen seit dem Jahr 2016 um durchschnittlich 3 % pro Jahr zurück. Etwa drei Viertel der abonnierten Zeitungen sind regionale Tageszeitungen. Darin zeigt sich die große Bedeutung von Tageszeitungen für die regionale Versorgung der Bevölkerung mit Informationen. Sie haben in den letzten Jahren aber auch die größten Auflageverluste (im Durchschnitt -3,6 % pro Jahr seit 2016) unter den abonnierten Zeitungen verkraften müssen. Das gesamte Segment der abonnierten Tageszeitungen ging seit dem Jahr 2016 durchschnittlich um 3,5 % pro Jahr, abonnierte Sonntags- und Wochenzeitungen dagegen im Durchschnitt nur um 0,5 % pro Jahr zurück. Die Verlage reagieren auf die sinkenden Zeitungsverkäufe, indem sie zum Teil miteinander kooperieren und sich konsolidieren, wodurch der Konzentrationsgrad des Tageszeitungsmarktes deutlich gestiegen ist.⁴⁰ Unrentabel gewordene Zeitungstitel werden eingestellt. In den letzten fünf Jahren betraf dies nach Angaben des BDZV insgesamt 30 Zeitungstitel (von ursprünglich 371 im Jahr 2016). Da die Anzahl der Titel aufgrund von Kooperationen und Aufkäufen jedoch langsamer sinkt als die abonnierte

⁴⁰ Vgl. Röper, Horst (2020), Tageszeitungen 2020: Schrumpfender Markt und sinkende Vielfalt, in: Media Perspektiven 6/2020, S. 331ff.

Auflage, ging die durchschnittliche abonnierte Auflage pro Titel nur leicht zurück, um 1,5 % im Durchschnitt pro Jahr seit 2016.⁴¹

Der Rückgang der Zeitungsauflagen wird zumindest ein wenig abgemildert durch den steigenden Anteil an E-Paper, identischen digitalen Ausgaben der Printtitel. Im Jahr 2021 betrug der Anteil der E-Paper bereits 10 % der gesamten abonnierten Zeitungsauflage. Allerdings schwankt dieser Anteil stark zwischen den Titeln und Segmenten: Während der E-Paper-Anteil der abonnierten regionalen Tageszeitungen nur bei knapp 8 % liegt, werden bereits nahezu ein Drittel der überregionalen Tageszeitungen als E-Paper-Abonnement verkauft.⁴² Doch für alle Zeitungssegmente ist der Anteil der E-Paper in den letzten fünf Jahren stark gewachsen, im Durchschnitt um 21,4 % pro Jahr.⁴³ Dagegen ging die abonnierte Print-Auflage (ohne E-Paper) jährlich um 4,8 % seit dem Jahr 2016 zurück.⁴⁴ Wesentlicher Treiber für diesen insgesamt stetigen Rückgang ist aus Sicht der Verlage die Altersstruktur bei Abonnenten. Sowohl aus den Interviews als auch aus unserer Verbraucherbefragung (vgl. Kapitel 3.5) geht hervor, dass das Durchschnittsalter der Abonnenten besonders bei regionalen Tageszeitungen sehr hoch ist (um die 60 Jahre). Der Rückgang der Abonnentenzahlen bei der gedruckten Zeitung ist daher auch beeinflusst durch Alterung und Tod der Leserschaft. Gleichzeitig rücken junge Leser mit einer stärkeren Präferenz für digitale Angebote nach.⁴⁵ Der BDZV rechnet daher mit einem weiterhin kontinuierlichen Rückgang der Auflagenzahlen für Zeitungen wie zuvor, d.h. jährlich -3-4 % bzw. -5-6 % exkl. E-Paper.⁴⁶

Zeitungen finanzieren sich überwiegend aus Vertriebs Erlösen (zu ~3/4) sowie durch Werbeanzeigen und -beilagen (zu ~1/4), vergleiche auch Abbildung 7.⁴⁷ Nach der Jahrtausendwende haben die Zeitungsverlage ihre Umsätze überwiegend mit Werbung verdient. Dieses Verhältnis hat sich im Jahr 2009 umgekehrt.⁴⁸

Im Werbemarkt haben Zeitungen zunehmend an Bedeutung verloren.⁴⁹ In den letzten Jahren sind die Werbeerlöse von Zeitungen um durchschnittlich 9 % pro Jahr

⁴¹ WIK Berechnungen basierend auf BDZV (2021), Relevant, Nr. 2/2021, S. 50 und BDZV (2017), Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2017, S. 13. Die Daten beziehen sich jeweils auf das 2. Quartal.

⁴² WIK Berechnung basierend auf BDZV (2021), Relevant, Nr. 2/2021, S. 50. Die Daten beziehen sich jeweils auf das 2. Quartal.

⁴³ WIK Berechnungen basierend auf Statista (2022), Verkaufte E-Paper Auflagen der Zeitungen in Deutschland vom 2. Quartal 2015 bis zum 4. Quartal 2021, ID 313082. Die Berechnungen beziehen sich jeweils auf das 2. Quartal.

⁴⁴ WIK Berechnungen basierend auf BDZV (2021), Relevant, Nr. 2/2021, S. 50 und BDZV (2017), Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2017, S. 13. Die Daten beziehen sich jeweils auf das 2. Quartal.

⁴⁵ Vgl. auch BDZV/Schickler (2022), Trends der Zeitungsbranche 2022.

⁴⁶ Interview mit BDZV, geführt am 27. Januar 2022.

⁴⁷ WIK Berechnungen basierend auf BDZV (2021), Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, Branchenbeitrag 2021, S. 19.

⁴⁸ WIK Berechnungen basierend auf BDZV (2021), Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, Branchenbeitrag 2021, S. 4 und BDZV (2018), Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2018, S. 7.

⁴⁹ Vgl. Röper, Horst (2020), Tageszeitungen 2020: Schrumpfender Markt und sinkende Vielfalt, in: Media Perspektiven 6/2020, S. 333 und BDZV (2021), Relevant, Nr. 2/2021, S. 76.

zurückgegangen, im Jahr 2020 aufgrund der pandemie-bedingten Einschränkungen sogar um ca. 17 %. Tageszeitungen sind von dieser Entwicklung deutlich stärker betroffen als Sonntags- und Wochenzeitungen.⁵⁰

Die Vertriebserlöse der Zeitungsverlage haben sich durch Preissteigerungen im Verkauf und im (Print-) Abonnement seit 2016 konstant gehalten und in den letzten Jahren (2019 und 2020) sogar leicht erhöht. Die steigenden Vertriebserlöse konnten jedoch den Rückgang bei den Werbeerlösen nicht kompensieren.⁵¹

Die Vertriebserlöse enthalten zu knapp 5 % auch Erlöse aus dem Verkauf von E-Paper.⁵² Der steigende Verkauf der E-Paper hat sich auf die Erlöse der Zeitungsverlage bislang wenig ausgewirkt. E-Paper werden in der Regel von den Verlagen deutlich günstiger verkauft werden als die Print-Ausgaben. Aus Statistiken des BDZV geht hervor, dass der durchschnittliche Bezugspreis für ein reines E-Paper-Abonnement für eine regionale Tageszeitung im Durchschnitt rund ein Drittel niedriger ist als das Print-Abo.⁵³ Darüber hinaus werden fast die Hälfte (45 %) der E-Paper von regionalen Tageszeitungen (Bezug: 2021, 2. Quartal) dem Sonstigen Verkauf zugeordnet, das heißt, dass sie entweder als Kombinationsabonnements mit der Printausgabe angeboten oder zu deutlich reduzierten Preisen (mind. 10 %) gegenüber der veröffentlichten Preisliste werden.⁵⁴ Daraus lässt sich schließen, dass der Beitrag der E-Paper-Abonnements zur Finanzierung der Printausgaben, die mit deutlichen Zusatzkosten (Druck, Transport und Zustellung) verbunden sind, insgesamt begrenzt ist.

50 WIK Berechnungen basierend auf BDZV (2021), Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, Branchenbeitrag 2021, S. 19 und BDZV (2018), Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2018, S. 7.

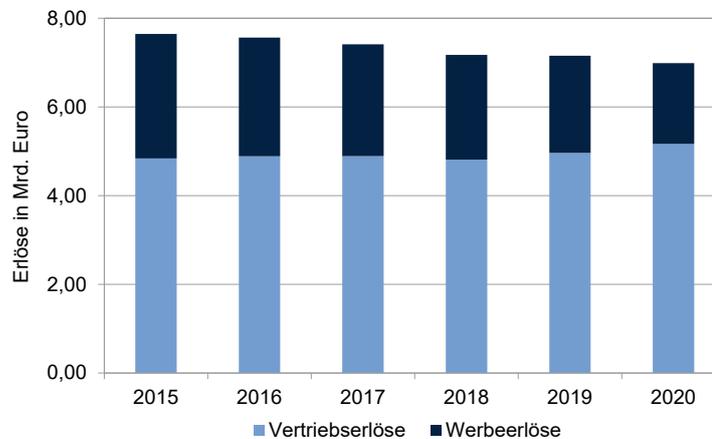
51 WIK Berechnungen basierend auf BDZV (2021), Relevant, Nr. 2/2021, S. 76.

52 WIK Berechnung basierend auf BDZV (2021), Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, Branchenbeitrag 2021, S. 5, 19 und 23.

53 WIK Berechnung basierend auf BDZV (2021), Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, Branchenbeitrag 2021, S. 32.

54 45 % der E-Paper von lokalen/regionalen Tageszeitungen (Bezug: 2021, 2. Quartal) sind dem Sonstigen Verkauf zugeordnet, das bedeutet, sie werden entweder als Kombinationsabonnements mit der Printausgabe angeboten oder zu deutlich reduzierten Preisen (mind. 10 %) gegenüber der veröffentlichten Preisliste. Vgl. hierzu BDZV (2021), Relevant, Nr. 2/2021, S. 52 sowie IVW (2009), Regel-Leitfaden IVW-Auflagenkontrolle, S. 16f.

Abbildung 7: Entwicklung der Vertriebs- und Werbeerlöse von Tages-, Sonntags- und Wochenzeitungen (2015-2020)



Quelle: WIK Darstellung basierend auf BDZV (2021), Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, Branchenbeitrag 2021, S. 4 und BDZV (2018), Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2018, S. 7.

Während die Gesamtumsätze (aus Werbung und Vertrieb) von Zeitungen kontinuierlich gesunken sind (-2,0 % p.a. 2016-2020), sind die Umsatzerlöse pro Stück aufgrund steigender Preise um 3,1 % pro Jahr (2016-2020) gestiegen. Dabei erzielten überregionale Tageszeitungen sowie Wochen- und Sonntagszeitungen höhere Stückumsätze (2,36 Euro bzw. 1,89 Euro im Jahr 2020) als regionale Abonnementzeitungen (1,82 Euro im Jahr 2020).⁵⁵

3.2.3 Kostenlose Anzeigenblätter

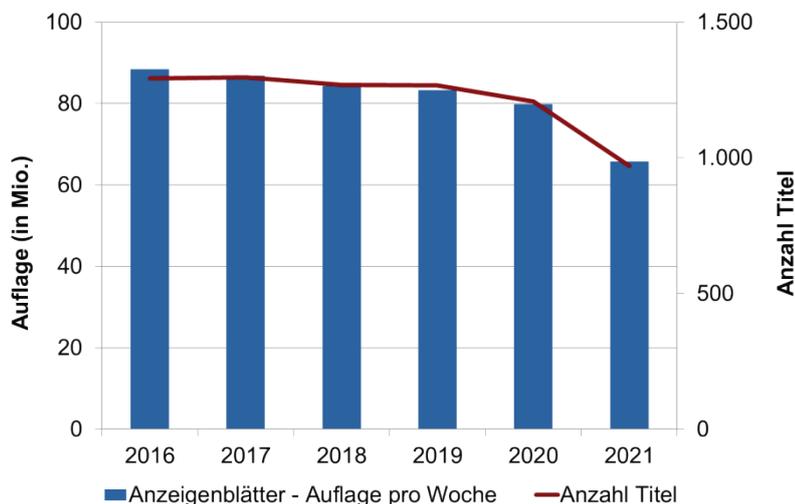
Kostenlos verteilte, weil vollständig werbefinanzierte Anzeigenblätter haben, ähnlich wie regionale Tageszeitungen, einen lokalen Fokus und ein geografisch begrenztes Versorgungsgebiet. Die redaktionellen Beiträge, genauso wie die enthaltenen Kleinanzeigen und die Werbebeilagen von Anzeigenblättern sind in der Regel von lokalem Interesse. Anzeigenblätter werden kostenfrei an (nahezu) jeden Haushalt in ihrem Tätigkeitsgebiet zugestellt.⁵⁶ Dadurch hängt die Höhe der Auflage pro Anzeigenblatt-Titel, anders als bei Zeitungen, von der Größe des eigenen Tätigkeitsgebietes ab. Für Anzeigenblätter, die unter finanziellen Druck geraten, stellt sich daher die Frage, ob das Tätigkeitsgebiet verkleinert, die Erscheinungsweise reduziert oder der Titel ganz eingestellt werden soll. Hinsichtlich der Auflagenentwicklung liegen lediglich Daten durch den Verband BVDA vor,

⁵⁵ WIK Berechnungen basierend auf BDZV (2021), Relevant, Nr. 2/2021, S. 50 und 76, BDZV (2021), Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen 2021, S. 4, sowie BDZV (2017), Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2017, S. 13.

⁵⁶ Vgl. Sjurts, Insa (Hrsg.) (2010), Gabler Lexikon Medienwirtschaft, 2. Auflage, S. 17f. und Beck, Hanno (2011), Medienökonomie: Print, Fernsehen und Multimedia, S. 85.

der aktuell ca. 65 % der Titel und bzw. knapp 75 % der Auflagen von Anzeigenblättern in Deutschland vertritt.⁵⁷

Abbildung 8: Entwicklung der Auflage pro Woche und Anzahl der Titel von kostenlosen Anzeigenblättern (2016-2021)



Quelle: WIK Darstellung basierend auf BVDA (2021), Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, Übersicht 2021 und aktuelle Marktentwicklung, S. 5f., BVDA (2020), Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, Übersicht 2020 und aktuelle Marktentwicklung, S. 5f. und BVDA (2019), Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, Übersicht 2019 und aktuelle Marktentwicklung, S. 5f.

Anmerkung: Die dargestellten Auflagenzahlen beziehen sich jeweils auf das 1. Quartal.

Durch die vollständige Werbefinanzierung sind Anzeigenblätter sehr abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung und waren daher von dem pandemie-bedingten Einbruch bei den Werbeausgaben der Unternehmen im Jahr 2020 besonders betroffen. Dieser führte in der Folge zu einer Konsolidierung bei den Anzeigenblättern (Abbildung 8). Seit dem Jahr 2016 bis zum Jahr 2020 ging die Anzahl der Titel zunächst nur leicht um 1,7 % zurück, die Auflage sank um 2,5 %. Im Jahr 2021 ging die Anzahl der Titel dann sprunghaft um nahezu 20% gegenüber dem Vorjahr zurück, auf nur noch 970 Titel.⁵⁸ Dieser Rückgang der Titel erklärt sich jedoch hauptsächlich daraus, dass viele Anzeigenblatt-Verlage in der Krise zunächst die Erscheinungsweise ihrer Anzeigenblätter von zweimal auf einmal wöchentlich reduziert haben. So wurde in vielen Fällen die Verteilung von Wochenmitte und Wochenende zugunsten des Wochenendes zusammengelegt.⁵⁹ Da der BVDA jeden Erscheinungstag pro Anzeigenblatt in der Statistik als eigenen Titel zählt, wirkt eine Einschränkung der Erscheinungstage wie die Einstellung eines Titels. Im Jahr

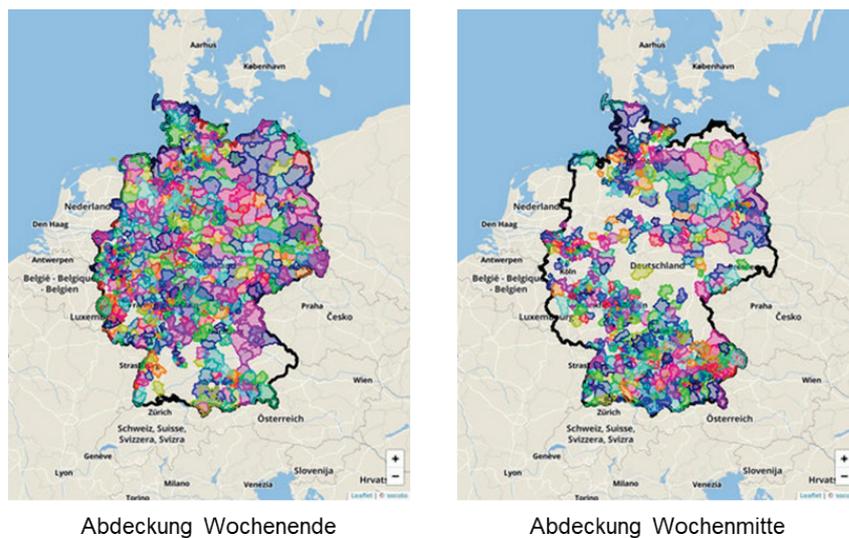
⁵⁷ Vgl. BVDA (2022), Spitzenorganisation der kostenlosen Wochenblätter und BVDA (2021), Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, Übersicht 2021 und aktuelle Marktentwicklung, S. 5f.

⁵⁸ Vgl. WIK-Berechnung basierend auf BVDA (2021), Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, Übersicht 2021 und aktuelle Marktentwicklung, S. 5f.

⁵⁹ Vgl. BVDA (2021), Zusammenfassung der BVDA-Analyseserie zu den Titel- und Strukturveränderungen der Anzeigenblattbranche, BVDA-Meldung vom 31.03.2021, Interview mit BVDA, durchgeführt am 17.02.2022.

2020 erhielt jeder Haushalt in Deutschland immer noch durchschnittlich 1,6 Anzeigenblätter pro Woche von den Verlagen, die im BVDA organisiert sind.⁶⁰ Die Anzeigenblätter erreichen nach Informationen des BVDA trotz der Konsolidierung mindestens einmal pro Woche immer noch nahezu flächendeckend alle Haushalte in Deutschland (siehe Abbildung 9).⁶¹

Abbildung 9: Abdeckung mit Anzeigenblättern in Deutschland (zum Wochenende vs. zur Wochenmitte) (Stand: März 2021)

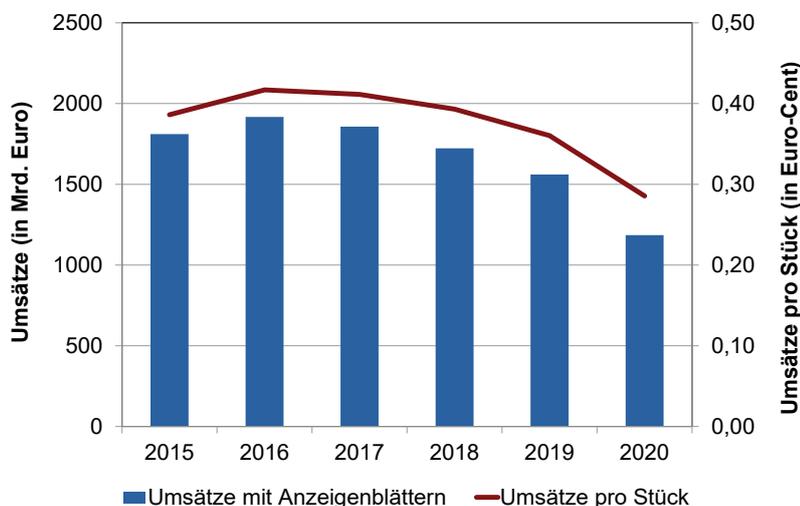


Quelle: BVDA (2021), Zusammenfassung der BVDA-Analyseserie zu den Titel- und Strukturveränderungen der Anzeigenblattbranche, BVDA-Meldung vom 31.03.2021.

Die Wochenaufgabe der im BVDA organisierten Anzeigenblätter sank um 17,5 % im Jahr 2021 infolge der Titelaufgaben bzw. der Reduzierung der Erscheinungsweise auf einmal pro Woche.⁶² Da Anzeigenblätter an (nahezu) alle Haushalte des jeweiligen Tätigkeitsgebietes verteilt werden, variiert die durchschnittliche Auflage pro Titel trotz des Konsolidierungsprozesses bei den Anzeigenblättern kaum: 67,8 Tausend im Jahr 2021 gegenüber 68,4 Tausend im Jahr 2016 (-0,2 % p.a. 2016-2021).⁶³

- ⁶⁰ WIK-Berechnung basierend auf BVDA (2021), Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, Übersicht 2021 und aktuelle Marktentwicklung, S. 6 und Statistisches Bundesamt (2022), Haushalte nach Haushaltsgröße und Haushaltsmitgliedern, Bezugsjahr: 2020. Der Berechnung liegt die Annahme zugrunde, dass sich die Anzahl der Haushalte in Deutschland zwischen den Jahren 2020 und 2021 nicht maßgeblich verändert hat.
- ⁶¹ Vgl. BVDA (2021), Zusammenfassung der BVDA-Analyseserie zu den Titel- und Strukturveränderungen der Anzeigenblattbranche, BVDA-Meldung vom 31.03.2021.
- ⁶² WIK-Berechnungen basierend auf BVDA, Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, verschiedene Jahrgänge. Anmerkung: Einige Anzeigenblatt-Titel änderten lediglich ihren Erscheinungstag, zumeist zugunsten des Wochenendes. Dies betraf vor allem den Mittwoch (-37,6% 2021 im Vergleich zu 2020).
- ⁶³ WIK-Berechnungen basierend auf BVDA (2021), Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, Übersicht 2021 und aktuelle Marktentwicklung, S. 5f. und BVDA (2019), Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, Übersicht 2019 und aktuelle Marktentwicklung, S. 6.

Abbildung 10: Entwicklung der Werbeumsätze von kostenlosen Anzeigenblättern (2015-2020)



Quelle: WIK-Berechnungen basierend auf BVDA, Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, verschiedene Jahrgänge.

Während Zeitungen und Zeitschriften im Werbemarkt zunehmend an Bedeutung verloren haben, konnten Anzeigenblätter in der Vergangenheit ihren Anteil am Gesamtwerbemarkt steigern, von 7,7 % im Jahr 2000 auf 12,6 % im Jahr 2016.⁶⁴ Anzeigenblätter sind für lokale Werbekunden in der Regel günstiger bei gleichzeitig größerer Reichweite als die Tageszeitung.⁶⁵

Durch die pandemie-bedingten Einschränkungen im Einzelhandel haben Anzeigenblätter jedoch massiv an Werbevolumen eingebüßt. Im Jahr 2020 sind die Werbeumsätze der Anzeigenblätter massiv um 24,1 % eingebrochen.⁶⁶ Die Werbeerlöse pro Stück sind dadurch zwischen 2016 und 2020 von 0,42 Euro auf 0,29 Euro gesunken.⁶⁷ Der Verband BVDA erwartet für die Zukunft eine rückläufige Entwicklung der Anzeigenblatt-Auflagen aufgrund zu erwartender Kostensteigerungen.⁶⁸

⁶⁴ Vgl. Beck, Hanno (2011), Medienökonomie: Print, Fernsehen und Multimedia, Tabelle 2.8, S. 114 und BDZV (2018), Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2018, S. 9.

⁶⁵ Vergleich des mm-Grundpreis (SW) sowie des Beilagenpreises bis 20g je 1.000 Exemplare von Anzeigenblättern (vgl. BVDA (2021), Media-Informationen Anzeigenblätter in Deutschland, Stand: März 2021) mit regionalen Tageszeitungen (vgl. Die Zeitungen. (2021), Alle Mediadaten der Zeitungen im PDF-Format) sowie Vergleich der Reichweiten anhand von Statista (2021), Reichweiten von Anzeigenblättern, regionalen Abo-Tageszeitungen und der Einkauf aktuell in den Jahren 2013 bis 2021 (Leser pro Ausgabe in Millionen), ID 202805.

⁶⁶ Vgl. BVDA (2021), Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, Übersicht 2021 und aktuelle Marktentwicklung, S. 9 und BDZV (2021), Relevant, Nr. 2/2021, S. 79.

⁶⁷ WIK-Berechnungen basierend auf BVDA (2021), Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, Übersicht 2021 und aktuelle Marktentwicklung, S. 6 und 9, BVDA (2020), Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, Übersicht 2020 und aktuelle Marktentwicklung, S. 6, sowie BVDA (2019), Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, Übersicht 2019 und aktuelle Marktentwicklung, S. 6.

⁶⁸ Interview mit BVDA, durchgeführt am 17.02.2022 und E-Mail vom 8. April 2022 (Korrektur der Einschätzung aufgrund des Ukraine-Krieges).

3.2.4 Zeitschriften

Der Bereich der Zeitschriften gliedert sich in die Segmente Publikumszeitschriften, Fachzeitschriften und Kundenzeitschriften. Die Segmente sind jedoch sehr heterogen, beispielsweise bezüglich ihrer thematischen Ausrichtung, ihrer redaktionellen Inhalte, hinsichtlich ihrer Adressatenkreise, ihrer Publizität, sowie ihrer Vertriebsstruktur. Tabelle 5 fasst die Unterschiede zwischen den drei Zeitschriftengattungen zusammen.

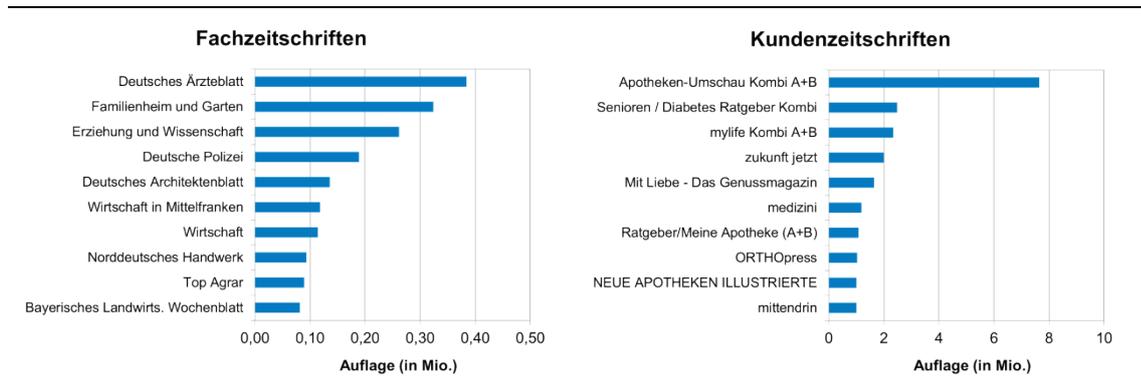
Tabelle 5: Heterogenität der Zeitschriftengattungen

	Publikumszeitschriften	Fachzeitschriften	Kundenzeitschriften
Fokus	Allgemeine & themenbezogene Berichterstattung • Auflagenstärkste Titel sind Fernsehzeitschriften	Fachspezifische Inhalte (B2B)	Berichte über das Produkt- oder Unternehmensumfeld • Überwiegend Gesundheitszeitschriften
Vertrieb	Zugang für alle / freier Verkauf • Aber: beschränkter Zugang von Mitgliedszeitschriften • Abo-Anteil: ~40% (variiert erheblich zwischen Titeln)	Beschränkter Zugang für Fachkräfte • Hoher Abo-Anteil: >85%	Beschränkter Zugang • Verteilung im stationären Handel oder Versand an Kunden
Auflagen & Titel	Daten zur Auflagenhöhe decken Segmente unvollständig ab und sind nicht trennscharf		
	• Auflagenrückgang von ~6% p.a. (verkauft, gattungsbereinigt) • ~1,500 Titel (Tendenz: steigend)	• Auflagenrückgang von ~4,5% p.a. (verkauft und abonniert) • ~5,700 Titel (Tendenz: steigend)	• Tendenz: sinkende Auflagen und Titellanzahl • Aussagen schwierig aufgrund sehr schlechter Informationslage
Geschäftsmodell	(2/3) Vertriebs- & (1/3) Werbeerlöse (z.T. auch über Mitgliedsbeiträge) • Starker Rückgang der Werbeerlöse (-8%p.a.)	Vertriebs- und Werbeerlöse (50/50) • Corona-bedingter Rückgang in 2019/2020	Überwiegend Finanzierung über Werbung und eigene Geldmittel
	Umsatzanteile (Vertrieb / Werbung / Mitgliedsbeitrag) sind sehr heterogen, variieren nach Titel		

Quellen: WIK-Darstellung basierend auf Statista (2022), Ranking der 25 auflagenstärksten Zeitschriften in Deutschland im 4. Quartal 2021, ID 36716, Mediadaten der PZ-Verlage, Statista (2022), Auflagenstruktur der Publikumszeitschriften in Deutschland vom 3. Quartal 2016 bis zum 4. Quartal 2021, ID 1014092, Statista (2022), Auflagenstruktur der Fachzeitschriften in Deutschland vom 3. Quartal 2016 bis zum 4. Quartal 2021, ID 468817, VDZ (2021), VDZ-Jahrespressekonferenz 2021, S. 6, Deutsche Fachpresse (2021), Fachpresse-Statistik 2020, S. 18, Vogel, Andreas (2020), Publikumszeitschriften 2020: Konsolidierung und Rückgang der Titellanzahl, in: Media Perspektiven 6/2020, Tabelle 3, S. 355, Vogel, Andreas (2018), Publikumszeitschriften 2018: Diversifikation bei weiterhin rückläufigen Heftzahlen in: Media Perspektiven 6/2018, Tabelle 3, S. 290, PwC (2021), German Entertainment and Media Outlook 2021-2025, S. 152ff. sowie PwC (2018), German Entertainment and Media Outlook 2018-2022, S. 129f.

Fach- und Kundenzeitschriften verfügen über einen sehr eingeschränkten Adressatenkreis und enthalten fachspezifische bzw. produkt- oder unternehmensbezogene Inhalte. Doch während die Themen von Fachzeitschriften sehr vielfältig sind, dominieren bei den Kundenzeitschriften, zumindest bei den IVW gemeldeten Titeln, insbesondere Magazine zu Gesundheitsthemen, die häufig in der Apotheke erhältlich sind (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Top 10-Titel von Fach- und Kundenzeitschriften im 4. Quartal 2021



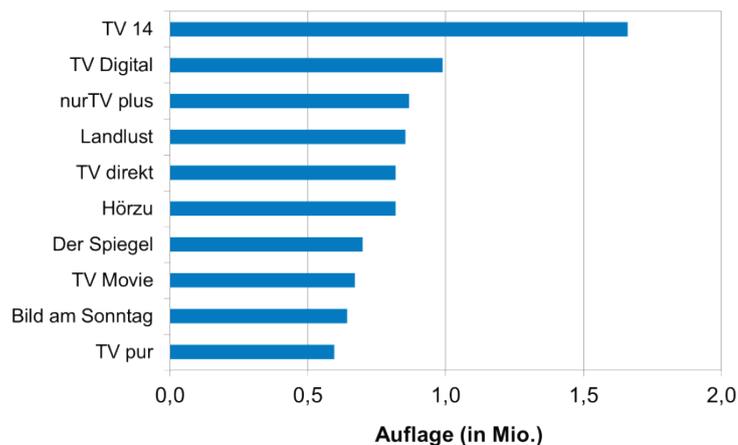
Quellen: Statista (2022), Ranking der wöchentlichen Fachzeitschriften mit den höchsten verkauften Auflagen in Deutschland im 4. Quartal 2021, ID 468845, Statista (2022), Ranking der monatlichen Fachzeitschriften mit den höchsten verkauften Auflagen in Deutschland im 4. Quartal 2021, ID 468878, Statista (2022), Ranking der Kundenzeitschriften (branchenbezogen) mit der höchsten verbreiteten Auflage in Deutschland im 4. Quartal 2021, ID 319894 und Statista (2022), Ranking der Kundenzeitschriften (unternehmensbezogen) mit der höchsten verbreiteten Auflage in Deutschland im 4. Quartal 2021, ID 319922.

Publikumszeitschriften richten sich dagegen an die Allgemeinheit, sind frei zugänglich und berichten über allgemeine oder spezifische Themen. Die VUMA Arbeitsgemeinschaft (VUMA = Verbrauchs- und Medienanalyse) unterscheidet in ihren regelmäßigen Untersuchungen zur Mediennutzung in Deutschland des ZDF Werbefernsehen und der RMS (Radio Marketing Service GmbH & Co. KG) insgesamt 17 verschiedene Kategorien an Publikumszeitschriften, der VDZ auf seiner Mediadatenbank (PZ-Online.de) sogar insgesamt 26 (in Anlehnung an die Kategorisierung der IVW).⁶⁹ Die auflagenstärksten Publikumszeitschriften sind Programmzeitschriften: 7 der 10 auflagenstärksten Titel gehören zu dieser Kategorie (vgl. Abbildung 12).⁷⁰

⁶⁹ Vgl. VUMA Touchpoints / Medien (<https://www.vuma.de/medien#zeitschriften>), Mediadaten der PZ-Verlage sowie IVW (2021), IVW-Geschäftsbericht 2020 / 2021, S. 47.

⁷⁰ Vgl. Statista (2022), Ranking der 25 auflagenstärksten Zeitschriften in Deutschland im 4. Quartal 2021, ID 367116.

Abbildung 12: Top 10-Titel von Publikumszeitschriften im 4. Quartal 2021



Quelle: Statista (2022), Ranking der 25 auflagenstärksten Zeitschriften in Deutschland im 4. Quartal 2021, ID 36716.

Jedoch enthalten Statistiken zu Publikumszeitschriften auch Mitgliedszeitschriften (beispielsweise von Vereinen, Verbänden, Gewerkschaften oder Parteien). Im Gegensatz zu Publikumszeitschriften sind Mitgliedszeitschriften im Zugang beschränkt auf die Mitglieder und deren Finanzierung erfolgt teilweise aus Mitgliedsbeiträgen. Beispiele hierfür sind das Gewerkschaftsmagazin ver.di PUBLIK, das DAV Panorama des Deutschen Alpenvereins und die ADAC Motorwelt. Die Zeitschriftensegmente sind dadurch nicht trennscharf voneinander abgegrenzt und erschweren daher die Interpretation von Daten zum Zeitschriftenmarkt.

Zudem liegen für den Bereich der Zeitschriften lediglich statistische Informationen durch die IVW vor, die auch von den Verbänden verwendet werden. Diese decken den Zeitschriftenmarkt jedoch nicht vollständig ab. Im Jahr 2020 waren von über 1.335 der VDZ bekannten Titel von Publikumszeitschriften weniger als 30 % von der IVW geprüft.⁷¹ Für den Bereich der Fachzeitschriften waren von insgesamt ca. 5.700 dem Deutschen Fachpresse e.V. bekannten Titel nur 978 und damit gerade einmal 17 % der IVW angeschlossen.⁷² Noch lückenhafter sind die Daten zur Auflagenentwicklung bei Kundenzeitschriften. Im Jahr 2020 waren beim IVW nur 49 Kundenzeitschriften gemeldet.⁷³

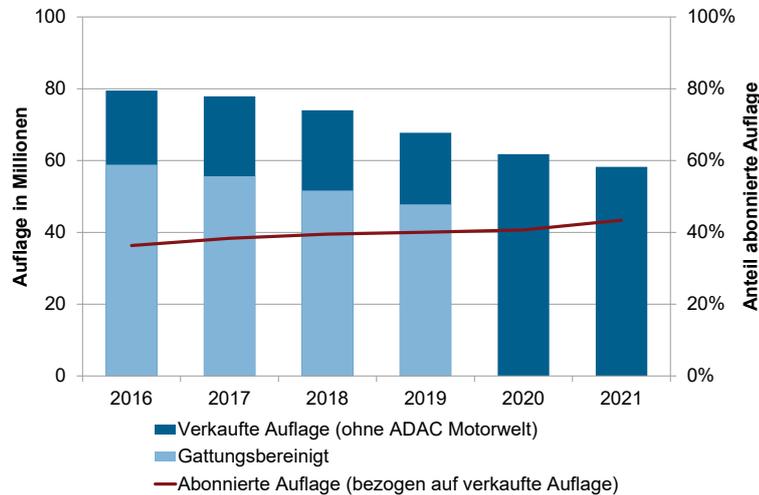
⁷¹ Vgl. VDZ (2021), VDZ-Jahrespressekonferenz 2021, S. 6 und Vogel, Andreas (2020), Publikumszeitschriften 2020: Konsolidierung und Rückgang der Titelzahl, in: Media Perspektiven 6/2020, Tabelle 2, S. 355.

⁷² Vgl. Deutsche Fachpresse e.V. (2021), Fachpresse-Statistik 2020: Zahlen zum deutschen Fachmedienmarkt, S. 18 und IVW (2021), IVW-Geschäftsbericht 2020/2021, S. 50.

⁷³ Vgl. Statista (2022), Anzahl der Kundenzeitschriften in Deutschland in den Jahren 1994 bis 2021, ID 234073.

Die Anzahl der Publikums- und Fachtitel ist bis 2019 gestiegen. Während die Anzahl an Publikumstiteln nach Angaben des VDZ im Pandemiejahr 2020 deutlich zurückgegangen ist, blieb die Anzahl der Fachtitel seit Beginn der Pandemie konstant.⁷⁴

Abbildung 13: Entwicklung der verkauften Auflage bei Publikumszeitschriften



Quelle: WIK-Berechnungen basierend auf Statista (2022), Auflagenstruktur der Publikumszeitschriften in Deutschland, jeweils 3. Quartal, ID 1014092 (ohne ADAC Motorwelt) und Vogel (2020) für die gattungsbereinigte Auflage.

Anmerkungen: Zu beachten ist, dass in den Werten für abonnierte Publikumszeitschriften Mitgliederzeitschriften mit sehr hohen Abonnementanteilen enthalten sind. Dazu zählt auch die ADAC Motorwelt, um die wir die Zahlen der verkauften und abonnierten Auflage korrigiert haben. Hintergrund ist, dass diese Mitgliedszeitschrift seit 2020 nicht mehr an die Mitglieder verschickt wird (Jahresauflage rund 13 Millionen Exemplare). Der Abonnement-Anteil bei den freiverkäuflichen Titeln könnte daher insgesamt niedriger sein als der genannte Durchschnitt, vgl. dazu auch IVW (2009), Regel-Leitfaden IVW-Auflagenkontrolle, S. 4ff.

Publikumszeitschriften verzeichnen bereits seit Jahren einen Rückgang der Auflagen. Im Durchschnitt sank deren Auflage um rund 6 % (Abbildung 13, gattungsbereinigt um 6,7 % zwischen 2016 und 2019). Die abonnierte Auflage sank langsamer, um durchschnittlich 2,6 % mit der Folge, dass der Anteil der abonnierten Auflage (die auch Mitgliedszeitschriften und E-Paper umfasst) während der letzten fünf Jahre leicht gestiegen ist. Auch im Bereich der Fachzeitschriften sind die Auflagen seit Jahren rückläufig (~4,5% pro Jahr seit 2016).⁷⁵ Für das Segment der Kundenzeitschriften sind keine Aussagen möglich. 85-90 % der Fachzeitschriften werden nach Angaben des VDZ den Lesern in der Regel an den Arbeitsplatz oder die Privatadresse zugestellt.⁷⁶

⁷⁴ Vgl. VDZ (2021), VDZ-Jahrespressekonferenz 2021, S. 6 und Deutsche Fachpresse (2021), Fachpresse-Statistik 2020, S. 18.

⁷⁵ Vgl. Statista (2022), Auflagenstruktur der Fachzeitschriften in Deutschland vom 3. Quartal 2016 bis zum 4. Quartal 2021, ID 468817.

⁷⁶ WIK-Berechnungen basierend auf Statista (2022), Auflagenstruktur der Fachzeitschriften in Deutschland vom 3. Quartal 2016 bis zum 4. Quartal 2021, ID 468817.

Das WIK hat die bei PZ Online registrierten Publikumstitel genauer hinsichtlich ihres Abo-Anteils, ihrer Erscheinungsweise, sowie ihres Einzelverkaufspreises („Copypreis“) analysiert und konnte folgende Tendenzen erkennen:⁷⁷

- Wöchentlich (z.B. Hörzu für 2,10 Euro) und 14-täglich (z.B. tv14 für 1,29 Euro) erscheinende Zeitschriftentitel sind im Durchschnitt günstiger als Zeitschriften mit einer geringeren Erscheinungsweise (z.B. monatlich (z.B. Geo für 8,80 Euro), 10x pro Jahr (z.B. MEN'S HEALTH für 5,50 Euro), zweimonatlich (z.B. Landlust für 4,80 Euro) oder noch seltener (z.B. Geolino für 4,90 Euro). Weniger als 10 % aller Zeitschriftentitel erscheinen nach Angaben von Vogel wöchentlich oder mindestens 14-täglich.⁷⁸
- Zudem hängt der Einzelverkaufspreis von wöchentlich und 2-wöchentlich erscheinender Zeitschriften von der Themengruppe ab. Vergleichsweise günstig sind Programmzeitschriften (z.B. TV Direkt für jeweils 1,29 Euro) und Frauenzeitschriften (z.B. Freizeit Revue für 1,99 Euro oder Bild der Frau für 1,50 Euro). Deutlich teurer sind hingegen Wirtschaftsmagazine (z.B. Wirtschaftswoche für 7,20 Euro und Focus Money für 4,20 Euro), Magazine für IT/Telekommunikation (z.B. c't Magazin für 5,50 Euro und Computer Bild für 4,50 Euro) sowie aktuelle Zeitschriften und Magazine (z.B. Der Spiegel für 5,80 Euro, Stern für 5,20 Euro oder FOCUS für 4,70 Euro).
- Je höher der Verkaufspreis des Zeitschriftentitels, desto höher ist tendenziell auch sein Abonnement-Anteil (mit Ausnahme von Kinderzeitschriften). Bei Zeitschriften mit einem Verkaufspreis von 2 Euro oder weniger beträgt der durchschnittliche Abonnement-Anteil 20 % (z.B. TV14 für mit einem Abo-Anteil von 19,1 % und Freizeit Revue mit einem Abo-Anteil von 19,6 %). Publikumszeitschriften mit einem Verkaufspreis von mehr als 2 Euro erreichen dagegen im Durchschnitt einen doppelt so hohen Abonnement-Anteil (z.B. Stern mit einem Abo-Anteil von 44,6 % und Landlust mit einem Abo-Anteil von 43,3 %).

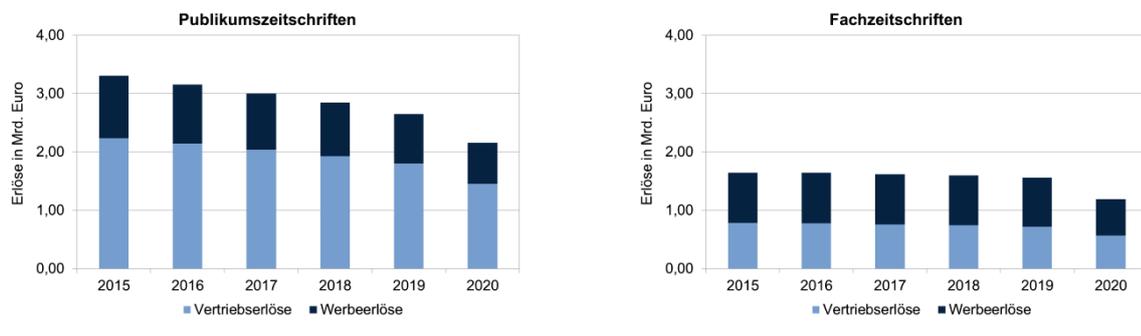
Zeitschriften unterscheiden sich darüber hinaus auch in ihren zugrundeliegenden Geschäftsmodellen und den Finanzquellen voneinander. Im Wesentlichen kann man drei verschiedene Modelle unterscheiden:

1. Finanzierung aus Verkaufs- und Werbeerlösen (ähnlich wie Zeitungen)
2. Finanzierung durch den Herausgeber (z.B. Unternehmen, Branchenverbände, Vereine oder Parteien), zum Teil ergänzt um Erlöse aus der Anzeigenwerbung
3. Überwiegende Finanzierung durch Werbeerlöse (ähnlich wie kostenlose Anzeigenblätter)

⁷⁷ WIK Auswertungen basierend auf den Mediadaten der PZ-Verlage (verfügbar über pz-online.de, die Angaben beziehen sich auf das 4. Quartal 2021).

⁷⁸ Vgl. Vogel, Andreas (2000), Publikumszeitschriften 2020: Konsolidierung und Rückgang der Titelzahl, in: Media Perspektiven 6/2020, Tabelle 2, S. 355.

Abbildung 14: Entwicklung der Vertriebs- und Werbeerlöse von gedruckten Publikums- und Fachzeitschriften (2015-2020)



Quelle: PwC (2021), German Entertainment and Media Outlook 2021-2025, S. 152ff. sowie PwC (2018), German Entertainment and Media Outlook 2018-2022, S. 129f.

Gedruckte Publikumszeitschriften finanzieren sich zu etwa 2/3 aus Vertriebs- und zu 1/3 aus Werbeerlösen, ähnlich wie Tages- und Wochenzeitungen.⁷⁹ Sowohl die Vertriebs- als auch die Werbeerlöse haben in den letzten Jahren abgenommen, die Werbeerlöse jedoch in stärkerem Umfang. Publikumszeitschriften sind daher zunehmend auf Vertriebserlöse angewiesen.⁸⁰

Fachzeitschriften verfügen über kein einheitliches Geschäftsmodell. Sie finanzieren sich zum Teil aus Vertriebserlösen und Werbung (themen- oder berufsgruppenbezogene Fachzeitschriften), zum Teil aus Mitgliedsbeiträgen (branchenbezogene Fachzeitschriften) oder teilweise auch aus Unternehmensmitteln (unternehmensbezogene Kundenzeitschriften). Im Durchschnitt teilen sich die Erlöse von Fachzeitschriften jeweils hälftig auf Vertrieb und Werbung auf. Die Erlöse sind dabei in den letzten Jahren stabil gewesen, im Jahr 2020 durch die pandemie-bedingten Einschränkungen aber um fast ein Viertel eingebrochen.⁸¹

Unternehmensbezogene Kundenzeitschriften erwirtschaften in der Regel keine bedeutenden Vertriebserlöse, sie werden von den Herausgebern zum Zweck der Werbung und Kundenbindung herausgegeben. Branchenbezogene Kundenzeitschriften werden von unabhängigen Verlagen für ganze Branchen herausgegeben, vom Einzelhandel gekauft und kostenlos an deren Kunden weitergegeben. Die Distribution dieser Kundenzeitschriften erfolgt im Ladengeschäft (wie z.B. die Apotheken-Umschau oder die Bäckerblume). Für den Bereich der Kundenzeitschriften sind keine tiefergehenden Aussagen zur Entwicklung der Erlöse möglich.

⁷⁹ WIK Berechnungen basierend auf PwC (2021), German Entertainment and Media Outlook 2021-2025, S. 152ff. sowie PwC (2018), German Entertainment and Media Outlook 2018-2022, S. 129f.

⁸⁰ Vgl. Vogel, Andreas (2020), Publikumszeitschriften 2020: Konsolidierung und Rückgang der Titelzahl, in: Media Perspektiven 6/2020, S. 353.

⁸¹ WIK Berechnungen basierend auf PwC (2021), German Entertainment and Media Outlook 2021-2025, S. 152ff. sowie PwC (2018), German Entertainment and Media Outlook 2018-2022, S. 129f.

3.2.5 Fazit

Die Auflagen von Zeitungen gehen seit Jahren kontinuierlich zurück, seit dem Jahr 2016 um durchschnittlich 4,2 % pro Jahr. Abonnierte Zeitungen sind deutlich weniger von Auflagenrückgängen betroffen; sie sanken, aufgrund des steigenden Anteils an E-Paper, nur um 3,0 % im Durchschnitt der letzten fünf Jahre. Während abonnierte Tageszeitungen durchschnittlich um 3,5 % pro Jahr zurückgegangen sind (regionale Tageszeitungen um 3,6 %), sanken die Auflagen abonnierter Sonntags- und Wochenzeitungen im Durchschnitt nur um 0,5 % zwischen 2016 und 2021. Die pandemie-bedingten Einschränkungen haben kaum einen Einfluss auf die allgemeine Auflagenentwicklung der Zeitungen gehabt. Für die Zukunft rechnet der BDZV mit einem kontinuierlichen Rückgang der Zeitungsauflagen, d.h. jährlich um -3-4 % (bzw. -5-6 % exkl. E-Paper).

Abonnements sind die tragende Stütze des Zeitungsverkaufs (im Durchschnitt: 75 % der gesamten verkauften Auflage), insbesondere bei regionalen Tageszeitungen (88 %). Während die Vertriebsumsätze aufgrund steigender Preise leicht zulegen konnten, verlieren die Zeitungen im Werbemarkt seit Jahren an Bedeutung. Tages- und Wochen-/Sonntagszeitungen sind daher zunehmend auf Vertriebs Erlöse angewiesen.

Die Auflagen der Anzeigenblätter gingen seit 2016 bis 2020 um durchschnittlich 2,5 % pro Jahr zurück. Durch die pandemie-bedingten Einschränkungen brachen den kostenlosen Anzeigenblättern im Jahr 2020 die Werbeerlöse weg (-24,1 % 2020 auf 2021). Dies hat zu einer Konsolidierung bei den kostenlosen Anzeigenblättern im Jahr 2021 geführt, deren Titelanzahl (-20 %) und Auflage (-17,5 %) infolgedessen massiv eingebrochen sind.

Für die Zukunft rechnet der Verband BVDA mit einer stagnierenden Entwicklung der Anzeigenblatt-Auflagen. Da sie stark von der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung abhängen, werden sich die Werbeerlöse der verbliebenen Anzeigenblätter nach Einschätzung des WIK mit großer Wahrscheinlichkeit zumindest teilweise wieder erholen.

Die Datenlage bei der sehr heterogenen Kategorie der Zeitschriften ist hinsichtlich der (abonnierten) Auflagen- und Erlösentwicklung aufgrund der unzureichenden Abdeckung der Titel in verfügbaren Statistiken infolge der sehr unterschiedlichen Geschäftsmodelle (auch innerhalb der Gattungen) deutlich schlechter als für Zeitungen und kostenlose Anzeigenblätter. Das gilt besonders für die Kategorie der Fach- und noch mehr der Kundenzeitschriften. Insgesamt sind die berichteten Auflagen in allen drei Kategorien in den letzten fünf Jahren zurückgegangen. Das gilt besonders bei den Publikumszeitschriften, wobei es Hinweise gibt, dass die abonnierte Auflage (bereinigt um die ADAC Motorwelt) deutlich weniger zurückgegangen ist als die verkaufte Auflage.

3.3 Die Entwicklung des Digitalisierungsgrads von Presseverlagen

3.3.1 Fragestellung und Methodik

In diesem Kapitel wird der Digitalisierungsgrad von Verlagen, die Presseerzeugnisse physisch zustellen, und die Entwicklung in den letzten fünf Jahren untersucht. Dabei wird zwischen dem Digitalisierungsgrad des Angebots und der Produktion unterschieden. Die Untersuchung des Digitalisierungsgrads basiert auf einer umfangreichen Recherche der Literatur zum Pressemarkt und der Digitalisierung von Presseprodukten sowie den Veröffentlichungen der relevanten Verbände (z.B. BDVA, BDZV, VDZ). Außerdem wurden Interviews mit den Verbänden sowie Vertriebsleitern und Digitalisierungsverantwortlichen von Verlagen durchgeführt.

Zur Bestimmung des angebotsseitigen Digitalisierungsgrads wurden im Wesentlichen drei Punkte betrachtet:

1. Digitale Formate und Ausgabekanäle
2. Nutzungszahlen und Auflageentwicklung des E-Papers
3. Das digitale Geschäftsmodell und die Erlösentwicklung

Das klassische digitale Angebot von Verlagen besteht aus E-Paper, Online-Nachrichten-Webseiten und -Apps. Oftmals wird es durch weitere Angebote beispielsweise Podcasts, Videos, und Posts in den sozialen Medien ergänzt. Das E-Paper ist eine identische elektronische Replikation der Printzeitung, wodurch es sich in der Produktion von den anderen digitalen Angeboten unterscheidet. Für das Online-Angebot auf der Webseite und in der App werden kontinuierlich neue Artikel und Nachrichten publiziert, während es sich bei dem E-Paper um ein abgeschlossenes Produkt handelt. Digitale Umsätze bestehen aus Vertriebs Erlösen aus den Verkäufen von E-Paper und bezahlten Online-Inhalten sowie Werbeerlösen. Eine Umsatzanalyse zeigt den Anteil der Digitalerlöse an den Gesamterlösen und ist dadurch ein Indikator für die Bedeutung des digitalen Angebots für Verlage. Die Analyse basiert auf öffentlich verfügbaren Untersuchungen zur Erlösentwicklung (z.B. von PwC) und Veröffentlichungen vom Verband BDZV.

Der produktionsseitige Digitalisierungsgrad von Verlagen ist weitaus weniger untersucht, sodass dessen Beurteilung schwieriger ist. Es wurden dazu relevante wissenschaftliche Literatur und Veröffentlichungen von Verbänden analysiert und Interviews mit Vertretern der Verbände und Digitalisierungsverantwortlichen von Verlagen durchgeführt. Als Indikatoren wurden die redaktionellen Prozesse und Strukturen der Verlage, Stellenprofile mit digitalem Fokus und IT-gestützte Anwendungen in der Produktion betrachtet.

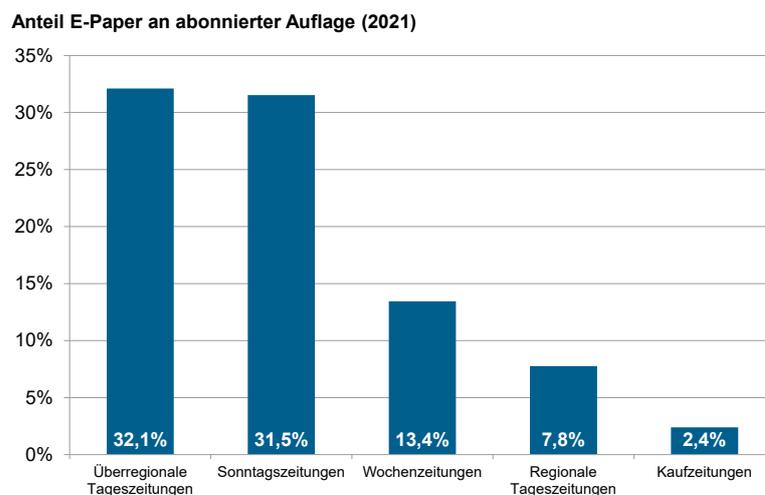
Außerdem wird in dem Kapitel der Zusammenhang zwischen Digitalisierungsgrad der Verlage und Print-Auflagenhöhe untersucht. Dazu wurden Daten zu den Überschneidungen von Print- und Digitallesern ausgewertet. Eine hohe Überschneidung von Print- und

Digitallesern weist auf einen signifikanten Zusammenhang zwischen Printauflage und Digitalisierungsgrad hin.

3.3.2 Zeitungen

Die Kernprodukte im Onlinemarkt von Zeitungen sind E-Paper, eine identische elektronische Replikation der Printzeitung, die Nachrichten-Webseiten und -Apps.

Abbildung 15: Anteil der E-Paper an abonnierter Auflage (2021)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf BDZV (2021), Relevant, Nr. 2/2021.

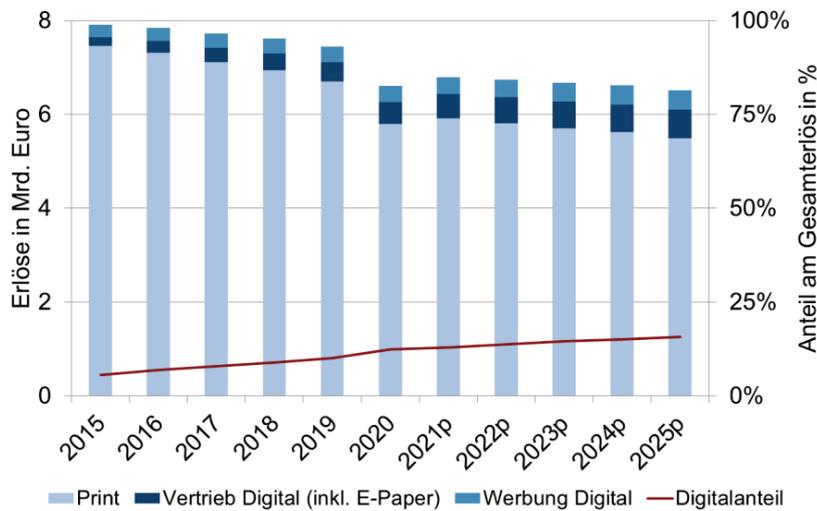
Anmerkungen: Die Angaben beziehen sich auf die Auflagen vom 2. Quartal 2021.

Der Anteil der E-Paper an der abonnierten Auflage von überregionalen und regionalen Tages-, Sonntags-, Wochen- und Kaufzeitungen unterscheidet sich signifikant. Überregionale Tageszeitungen haben mit 32,1 % den höchsten E-Paper-Anteil an der abonnierten Auflage, gefolgt von Sonntagszeitungen (31,5 %) und Wochenzeitungen (13,4 %). Der E-Paper Anteil von regionalen Tageszeitungen (7,4 %) und Kaufzeitungen (2 %) ist deutlich geringer (vgl. Abbildung 15).

Die digitalen Erlöse bestehen aus den Vertriebs Erlösen von E-Paper und bezahlten Inhalten sowie den Werbeeinnahmen von Webseite und App der Zeitungsverlage. Abbildung 16 stellt die Entwicklung der Erlöse von 2015 bis 2020 sowie die Prognose bis 2025 nach Schätzung von PwC dar. Im Zeitraum von 2015 bis 2020 sind die Digitalerlöse mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 13 % gestiegen. Durch das Wachstum der Digitalerlöse und den Rückgang der Printerlöse verdoppelte sich der digitale Erlösanteil von 5,6 % im Jahr 2015 auf 12,4 % im Jahr 2020.⁸²

⁸² WIK Berechnung basierend auf PwC (2021), German Entertainment and Media Outlook 2021-2025, S.152f.

Abbildung 16: Entwicklung und Prognose der Digitalerlöse von Zeitungen von 2015 bis 2025



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf PwC (2021), German Entertainment and Media Outlook 2021-2025, S.152f.

Die Zeitungen boten lange Zeit ein kostenfreies oder kostengünstiges Online-Angebot an und fokussierten sich auf digitale Werbeerlöse. So bestanden die Digitalerlöse im Jahr 2013 noch zu 79,5 % aus der Werbeerlösen und lediglich zu 20,5 % aus Vertriebsertlösen⁸³. Die im Vergleich zum Printmarkt schon zuvor niedrigen Online-Werbepreise unterlagen in den Jahren von 2014 bis 2016 einem ungebremsten Preisverfall⁸⁴. Seitdem experimentieren die Verlage vermehrt mit digitalen Bezahlmodellen⁸⁵. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der digitalen Vertriebsertlöse von 2015 bis 2020 betrug 20,7 %, während die digitalen Werbeerlöse mit 5,9 % gewachsen sind. So lag der digitale Vertriebsertlösanteil 2020 bei 57,4 % und der Anteil der digitalen Werbeerlöse bei 42,6 %⁸⁶.

Überregionale Tageszeitungen weisen einen deutlich höheren Digitalisierungsgrad als regionale Tageszeitungen auf. Ihre größere Reichweite ist vor allem für digitale Werbeerlöse ein signifikanter Vorteil, welche den überwiegenden Teil ihrer Digitalerlöse ausmachen. Nach BDZV-Daten lag der Digitalanteil von überregionalen Tageszeitungen 2021 bei 26,3 %, während er bei regionalen Tageszeitungen bei 7,8 % lag. Vor allem mit den Inhalten der Webseiten und Apps erwirtschaften die überregionalen Zeitungen höhere

⁸³ WIK Berechnung basierend auf PwC (2018), German Entertainment and Media Outlook 2018-2022, S.128f.

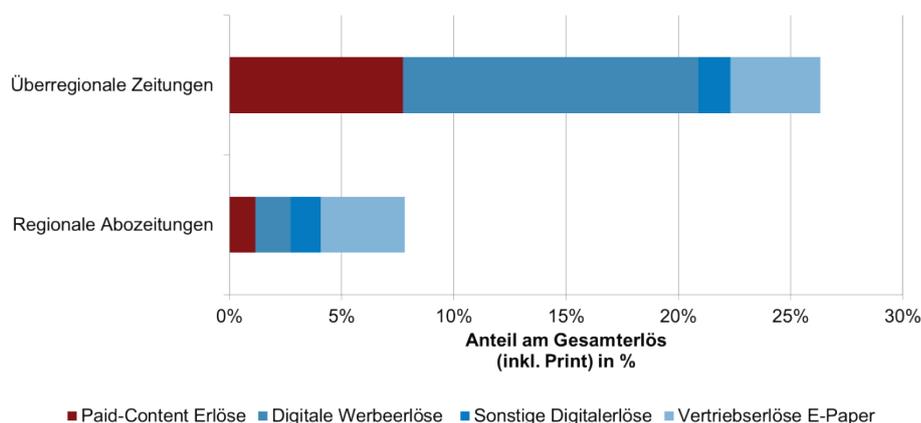
⁸⁴ Vgl. Lobigs F., Neuberger C. (2018), Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen, S.162.

⁸⁵ Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2016), KRITIS-Sektorstudie Medien und Kultur, S.89.

⁸⁶ WIK Berechnung basierend auf PwC (2021), German Entertainment and Media Outlook 2021-2025, S.152f.

Erlöse.⁸⁷ Die Vertriebs Erlöse von E-Paper sind durch das niedrigere Preisniveau deutlich geringer als die von Printzeitungen. Überregionale Tageszeitungen erwirtschafteten 2020 6,7 % und regionale Tageszeitungen 5,3 % der gesamten Vertriebs Erlöse mit E-Paper⁸⁸.

Abbildung 17: Anteil der Digitalerlöse von regionalen und überregionalen Tageszeitungen 2020



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf BDZV (2021), Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, S.22.

In Deutschland hat sich das sogenannte Freemium-Modell durchgesetzt, das von circa 70 % der Zeitungsverlage eingesetzt wird⁸⁹. Im Freemium-Modell entscheidet der Verlag, welche Artikel kostenpflichtig und welche kostenfrei angeboten werden. Teilweise werden hierfür Algorithmen eingesetzt, die auf Basis der Seitenaufrufe nachgefragte Artikel kostenpflichtig machen. Die Gewinnung von zahlenden Digitalkunden ist eine Herausforderung. In einer Befragung unter erwachsenen Onlinern wurde ermittelt, dass in Deutschland 9 % der Befragten im Jahr 2021 für Online-Nachrichten bezahlt haben⁹⁰. Die Landesanstalt für Medien NRW bezifferte eine Spanne für die Zahlungsbereitschaft für digitale Abonnements auf etwa 3 Euro bis maximal 14 Euro, meistens jedoch unter 10 Euro⁹¹.

Die Zielgruppen der unterschiedlichen Formate lassen sich klar abgrenzen. Abbildung 18 stellt die Altersstruktur der Nutzenden verschiedener Formate dar. Der Durchschnitt der Printleser ist älter als 60 und durch digitale Angebote nur schlecht zu erreichen⁹² (vgl. Kapitel 3.5). Aus diesem Grund sind die digitalen Angebote auch kein Substitut für Printzeitungen. In Interviews bestätigten Vertriebsleiter von Verlagen, dass sie gezielt ihre

⁸⁷ WIK Berechnung basierend auf BDZV (2021), Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, S.22.

⁸⁸ WIK Berechnung basierend auf BDZV (2021), Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen.

⁸⁹ Vgl. BDZV/Schickler (2021), Trends der Zeitungsbranche 2021, S.9.

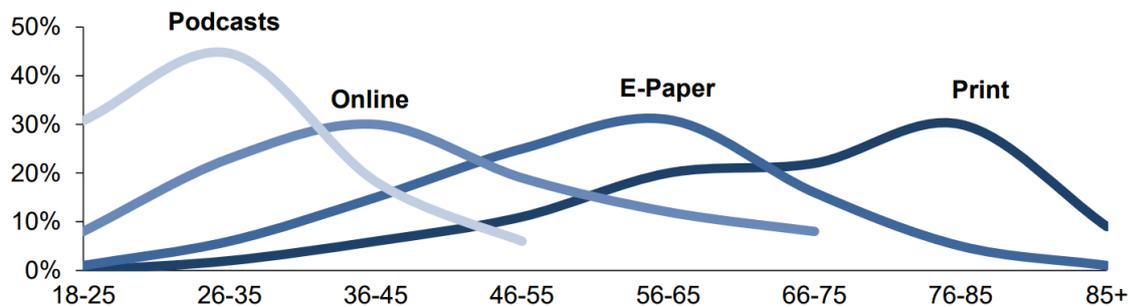
⁹⁰ Hölig et al. (2021), Reuters Institute Digital News Report 2021, S. 55.

⁹¹ Vgl. Christopher Buschow, Christian Wellbrock, Money for Nothing and Content for free? Zahlungsbereitschaft für digitaljournalistische Inhalte, S.33.

⁹² Übereinstimmendes Ergebnis aus den Interviews mit diversen Vertriebsleitern von Verlagen.

Printkunden digitalisieren. Teilweise werden das Online-Angebot und das E-Paper in das Printabonnement integriert.

Abbildung 18: Altersstruktur von Print, E-Paper, Online und Podcast



Quelle: BDZV/Schickler (2022), Trends der Zeitungsbranche 2022, S.19.

Produktionsseitig wurden in den vergangenen Jahren die Synergien zwischen Print- und Digitalangeboten ausgebaut. So hatten 2017 66 % der Verlage Print- und Online-Redaktionen zusammengeführt und 21 % die Zusammenlegung geplant.⁹³ Knapp über 40 % der Verlage haben 2021 ihre redaktionellen Prozesse digital ausgerichtet, aber 85 % der Verlage mit einer Auflage unter 100.000 und sogar 100 % der Verlage mit einer höheren Auflage streben das bis 2024 an⁹⁴. Während nach Verlageinschätzung 2022 38 % der Redakteure überwiegend einen Digitalfokus haben, erwarten sie 2023 einen Anteil von 78 %.⁹⁵

Zukunftsthemen sind Datenanalyse und künstliche Intelligenz. Große Verlage haben die Vorteile über mehr Ressourcen und, durch die höhere Auflage, über mehr Daten zu verfügen als kleinere Verlage.⁹⁶ 74 % der Verlage bewerteten künstliche Intelligenz 2017 als relevant für die Zukunft, wenngleich die Nutzung zu dem Zeitpunkt noch nicht sehr verbreitet war. Die Anwendungsbereiche in der Verlagsbranche sind vielfältig und reichen von der Personalisierung der Inhalte, individuellen Preisen oder intelligenten Paywalls zu Robo-Journalismus. Personalisierte Inhalte stehen laut BDZV 2022 im Fokus der Verlage. Jeweils über 90 % planen Artikelempfehlungen und redaktionelle Newsletter zu personalisieren.⁹⁷

3.3.3 Kostenlose Anzeigenblätter

Die Anzeigenblätter sind nach BVDA Angaben digital durchaus breit aufgestellt. So veröffentlichen 96 % der Verlage ein E-Paper und 69 % pflegen eine redaktionelle

⁹³ Vgl. BDZV/Schickler (2017), Trends der Zeitungsbranche 2017.

⁹⁴ Vgl. BDZV/Schickler (2021), Trends der Zeitungsbranche 2021, S.15.

⁹⁵ Vgl. BDZV/Schickler (2022), Trends der Zeitungsbranche 2022.

⁹⁶ Vgl. BDZV/Schickler (2019), Trends der Zeitungsbranche 2019.

⁹⁷ Vgl. BDZV/Schickler (2022), Trends der Zeitungsbranche 2022.

Website⁹⁸. Die Herausforderung für die Verlage liegt jedoch darin, ein kostendeckendes digitales Geschäftsmodell aufzubauen. Anzeigenblätter finanzieren sich nicht über Vertriebs Erlöse, so dass eine Refinanzierung durch Bezahlschranken keine Option darstellt. Darüber hinaus richten sie sich an eine lokale Zielgruppe, wodurch sich eine kleinere Reichweite als bei regionalen und besonders bei überregionalen Zeitungen ergibt. Durch das niedrige Preisniveau auf dem digitalen Werbemarkt können sie nur niedrige Werbeerlöse erzielen, die die redaktionellen Kosten nicht decken.

Das digitale Angebot der Anzeigenblätter wird aus diesen Gründen von den Verlagen als Zusatzangebot gesehen, das ein Instrument zur Markenbildung und zu Marketingzwecken der Verlage ist, jedoch nicht das Potenzial zu einem eigenständigen Geschäftsmodell hat. Daher ist für die Zukunft mit einem stagnierenden Digitalangebot der Verlage zu rechnen.⁹⁹

Weitergehend folgt daraus, dass auch eine langfristige Substitution des gedruckten Anzeigenblatts durch ein digitales Format unabhängig von der Wechselbereitschaft der Leser nicht möglich ist.

3.3.4 Zeitschriften

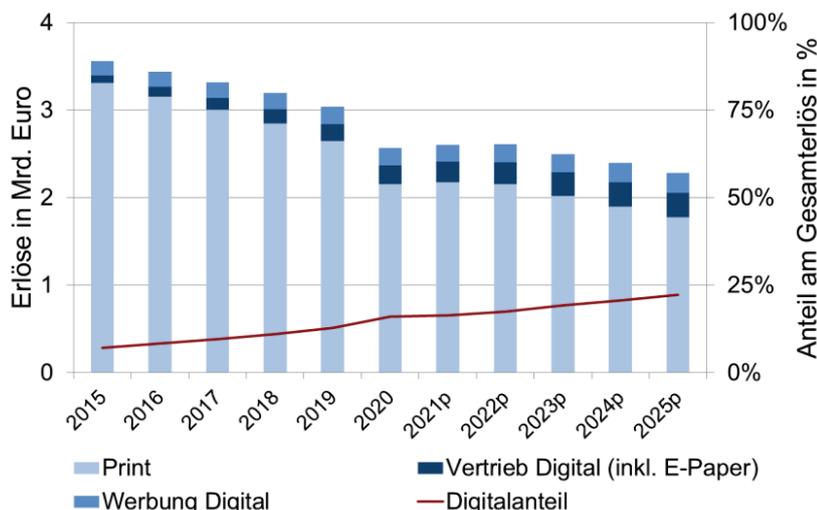
Das Digitalangebot von Publikumszeitschriften umfasst E-Paper und bezahlte Inhalte in Nachrichten-Webseiten oder Apps. Abbildung 19 zeigt die Entwicklung der Erlöse von Publikumszeitschriften und den Digitalanteil am Gesamterlös nach Einschätzung von PwC. Die Digitalerlöse sind von 2015 bis 2020 mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 10,4 % gestiegen, wovon der größte Anteil auf das Wachstum der digitalen Vertriebs Erlöse entfällt (19,6 %). Die digitalen Werbeerlöse sind hingegen langsamer gestiegen (3,7 %). Das Wachstum der Digitalerlöse konnte den Rückgang der Printerlöse nicht kompensieren. Insgesamt lag der Digitalanteil bei circa 16,1 % des Gesamterlöses. Prognostiziert wird, dass der Digitalanteil weiterhin mit einer geringeren durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 5,1 % wächst und 2025 etwa 22,2 % betragen wird.¹⁰⁰

⁹⁸ Vgl. BVDA (2021), Online-Aktivitäten der Anzeigenblätter 2021.

⁹⁹ Interview mit BVDA, durchgeführt am 17.02.2022.

¹⁰⁰ Vgl. PwC (2021), German Entertainment and Media Outlook 2021-2025, S.152f.

Abbildung 19: Entwicklung und Prognose der Digitalerlöse von Publikumszeitschriften von 2015 bis 2025



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf PwC (2021), German Entertainment and Media Outlook 2021-2025, S.152f

Laut VDZ-Angabe ist die E-Paper-Auflage der von der IVW erfassten Publikumszeitschriften von 13,8 Mio. im Jahr 2015 auf 37,3 Mio. Exemplare 2020 gestiegen.¹⁰¹ Das entspricht einer durchschnittlichen Wachstumsrate von circa 22 % in den fünf Jahren. Die Heterogenität der Gattung spiegelt sich auch im Digitalisierungsgrad wider. Knapp die Hälfte der bei PZ Online verzeichneten Print-Zeitschriften melden im vierten Quartal 2021 auch eine E-Paper-Auflage. Der E-Paper Anteil an der verkauften Auflage dieser Zeitschriften betrug circa 11 %. Branchenvorreiter wie die Zeitschrift „Der Spiegel“ meldeten einen E-Paper-Anteil an der verkauften Auflage von 33 %.¹⁰² Die E-Paper-Auflage des Spiegels zeigt auch, dass es einen deutlichen Schub durch Corona gab. So ist die E-Paper-Auflage von circa 114.000 im ersten Quartal 2020 auf über 232.000 im vierten Quartal 2021 gestiegen und hat sich damit mehr als verdoppelt.¹⁰³ Abbildung 20 zeigt, dass die E-Paper-Anteile der 20 auflagenstärksten Publikumszeitschriften sich stark unterscheiden und kein Zusammenhang zwischen Auflagenhöhe und E-Paper-Anteil besteht. Auch nach Einschätzung des VDZ überschneiden sich die Leser der Printausgaben und Digitalangebote von Publikumszeitschriften kaum. 1,63 Millionen lesen im Durchschnitt pro Ausgabe die Publikumszeitschriften, 3,6 Millionen nutzen pro Print-Erscheinungsintervall die Digitalangebote und lediglich 193 Tausend nutzen beide Angebote.¹⁰⁴

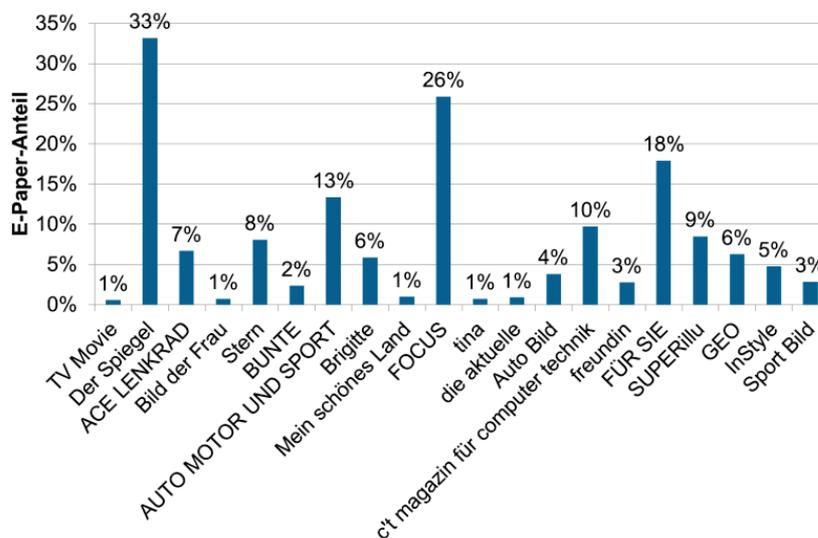
¹⁰¹ Vgl. VDZ (2021), VDZ-Jahrespressekonferenz 2021, S.14.

¹⁰² Vgl. PZ Online (2022), PZO-IVW_Quartal_2021-4.xlsx.

¹⁰³ Vgl. Statista (2021), E-Paper-Auflage des Nachrichtenmagazins Der Spiegel bis zum 4. Quartal 2021.

¹⁰⁴ Vgl. VDZ (2021), VDZ-Jahrespressekonferenz 2021, S.7.

Abbildung 20: E-Paper-Anteile der 20 auflagenstärksten Publikumszeitschriften im vierten Quartal 2021



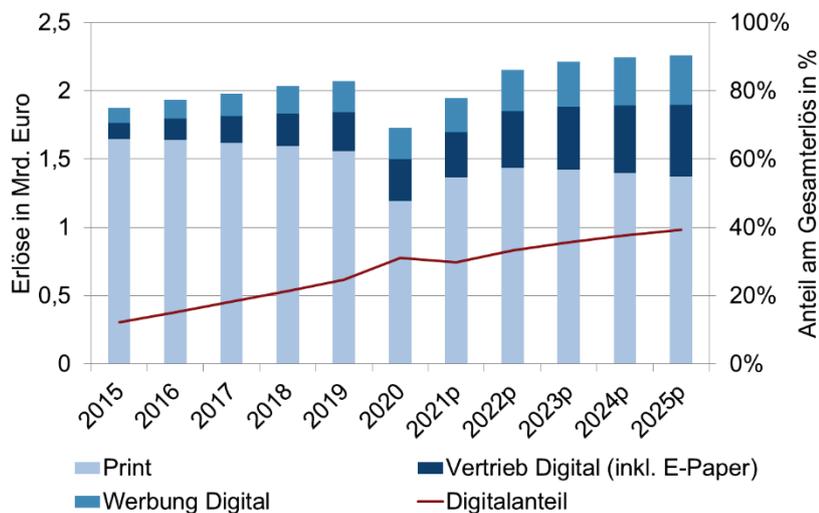
Quelle: Eigene Darstellung basierend auf PZ Online (2022), PZO-IVW_Quartal_2021-4.xlsx.

Ein Grund für die große Vielfalt der Publikumszeitschriften sind die heterogenen Zielgruppen der verschiedenen Titelgruppen. Digitale Formate erreichen andere Altersgruppen als Printzeitschriften (vgl. Abschnitt 3.3.2), sodass verschiedene Zeitschriften unterschiedliche Digitalisierungspotenziale haben. Zeitschriften aus der Gattung Wirtschaftspresse hatten im vierten Quartal 2021 mit 35 % einen hohen E-Paper-Anteil, während der E-Paper-Anteil von Programmzeitschriften bei unter 1 % lag. Abbildung 20 zeigt jedoch, dass es auch zwischen Zeitschriften mit ähnlichen Themen signifikante Unterschiede gibt. Zum Beispiel hat die Zeitschrift „Bild der Frau“ einen E-Paper-Anteil von nur 1 %, während die Zeitschrift „FÜR SIE“ einen Anteil von 18 % aufweist.

Abbildung 21 stellt die Entwicklung der Erlöse und des Digitalanteils von Fachzeitschriften nach Schätzung von PwC dar. Der Digitalanteil am Gesamterlös ist bei Fachzeitschriften deutlich größer als bei den anderen Gattungen und betrug 31 % im Jahr 2020. Die Digitalerlöse sind im Zeitraum von 2015 bis 2020 mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 18,7 % gestiegen. Im Gegensatz zu den anderen Mediengattungen verzeichnen die Fachzeitschriften auch weiterhin ein deutliches Wachstum der digitalen Werbeerlöse (16,3 %). Fachzeitschriften richten sich an ein Fachpublikum und sprechen damit eine andere Zielgruppe an als die anderen Mediengattungen. Auch stehen sie als Business-to-Business Medium weniger im Wettbewerb mit den digitalen Werbemarkt dominierenden Plattformen.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Vgl. PwC (2021), German Entertainment and Media Outlook 2021-2025, S.155.

Abbildung 21: Entwicklung und Prognose der Digitalerlöse von Fachzeitschriften von 2015 bis 2025



Quelle: Basierend auf PwC (2021), German Entertainment and Media Outlook 2021-2025, S.155

Eine Einschätzung zur Entwicklung des Digitalisierungsgrads von Kundenzeitschriften ist nicht möglich, da für dieses Segment keine ausreichenden Daten zur Verfügung stehen.

3.3.5 Fazit

Der Digitalisierungsgrad der Verlage ist in den letzten fünf Jahren gestiegen. Angebotsseitig gab es durch die Corona-Pandemie einen Nachfrageschub bei Zeitungen und Zeitschriften, der zusätzlich die Digitalisierung beschleunigt hat.

Die Digitalerlöse von Zeitungen sind nach PwC Schätzung zwischen 2015 und 2020 mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 13 % gestiegen. Der Anteil am Gesamterlös von Zeitungsverlagen ist jedoch relativ gering und betrug 2020 12,4 %.¹⁰⁶ Das liegt unter anderem an niedrigen digitalen Werbepreisen und einer geringeren Zahlungsbereitschaft der Leser für digitale Angebote. Die Zeitungsverlage fokussieren sich zunehmend auf digitale Vertriebserlöse und bezahlte Inhalte. Überregionale Zeitungen hatten 2020 mit 26,3 % einen deutlich höheren Digitalanteil an den Gesamterlösen als regionale Tageszeitungen.¹⁰⁷ Für Wochenzeitungen sind keine aufgeschlüsselten Daten verfügbar, jedoch weist der E-Paper-Anteil darauf hin, dass ihr Digitalanteil zwischen den regionalen und überregionalen Tageszeitungen zu verorten ist. Die Branchenumfragen des BDZV zeigen, dass große Verlage (Auflage über 100.000) produktionsseitig digitaler aufgestellt sind als kleinere Verlage (Auflage unter 100.000). Trotz der noch geringen Digitalerlöse

¹⁰⁶ WIK Berechnung basierend auf PwC (2021), German Entertainment and Media Outlook 2021-2025, S.152f.

¹⁰⁷ WIK Berechnung basierend auf BDZV (2021), Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, S.22.

erwarten 69 % der Zeitungsverlage, dass das Wachstum der Digitalerlöse im Jahr 2027 den Rückgang der Printerlöse kompensieren wird.¹⁰⁸

Der überwiegende Anteil der Verlage von Anzeigenblättern verfügt über ein digitales Angebot, das mehrere Formate und Ausgabekanäle bedient. Anzeigenblätter sind jedoch ein kostenloses Medium, das sich über Werbeeinnahmen finanziert. Darüber hinaus haben Anzeigenblätter einen starken lokalen Fokus und folglich eine geringe digitale Reichweite. Das niedrige Preisniveau auf dem digitalen Werbemarkt ermöglicht kein kostendeckendes Geschäftsmodell für digitale Angebote von Anzeigenblättern. Aus diesem Grund wird ein stagnierender Digitalisierungsgrad auf einem niedrigeren Niveau als bei Zeitungen und Zeitschriften erwartet.

Der Digitalanteil von Publikumszeitschriften an den Gesamterlösen lag 2020 nach Schätzung von PwC bei 16,1 % und ist in den vergangenen fünf Jahren mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 10,4 % gestiegen. Die Analyse der E-Paper Auflage und den Anteilen an der Gesamtauflage zeigen die Heterogenität der Gattung. Abhängig von der Zielgruppe und Thema haben einzelne Zeitschriften einen deutlich höheren E-Paper-Anteil als der Durchschnitt der Publikumszeitschriften. Fachzeitschriften hatten 2020 nach PwC Schätzung mit 31 % einen sehr hohen Digitalanteil am Gesamterlös, der in den vergangenen fünf Jahren mit einer hohen durchschnittlichen Wachstumsrate von 18,7 % gestiegen ist. Im Gegensatz zu den anderen Gattungen hatten Fachzeitschriften weiterhin eine hohe Wachstumsrate der digitalen Werbeerlöse (16,3 %)¹⁰⁹. Durch die Heterogenität der Zeitschriften erlaubt die Umsatzanalyse allerdings keine eindeutigen Rückschlüsse auf den Digitalisierungsgrad einzelner Verlage.

3.4 Die Entwicklung der Distributionskosten

3.4.1 Fragestellung und Methodik

In diesem Kapitel wird die Entwicklung der Distributionskosten untersucht, die bei der physischen Zustellung von periodischen Presseerzeugnissen (abonnierte Zeitungen und Zeitschriften sowie Anzeigenblätter) im Wesentlichen an private Haushalte anfallen. Distributionskosten, die im Zusammenhang mit dem Verkauf von periodischen Presseerzeugnissen im stationären Handel entstehen, werden nicht betrachtet (Presse-Grosso), da es sich hier um eine gebündelte Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften für den Verkauf in Supermärkten, Zeitschriftenkiosks etc. handelt.¹¹⁰ Die Logistikkosten pro

¹⁰⁸ Vgl. BDZV, 2022, Trendumfrage 2022, S.4.

¹⁰⁹ WIK Berechnung basierend auf PwC (2021), German Entertainment and Media Outlook 2021-2025, S.155.

¹¹⁰ Im Rahmen der werktäglichen Zustellung wurden im Jahr 2021 bundesweit mehr als 89.000 Verkaufsstellen mit Pressesortimenten beliefert. Die Zahl der belieferten Verkaufsstellen hat sich im Vergleich zum Jahr 2020 um rund 5 % reduziert, Gesamtverband Pressegroßhandel e.V. (2021), EHA STRA 2021: Gesamtverband Pressegroßhandel veröffentlicht Ergebnisse seiner Vollerhebung des Presse-einzelhandels, Pressemeldung vom 03.12.2021.

Stück sind im Presse-Grosso aufgrund der gebündelten Zustellung von Pressesortimenten deutlich niedriger als die entsprechenden durchschnittlichen Kosten in der Hauszustellung.

Zur Analyse der Entwicklung der Distributionskosten werden wir für jede Pressegattung folgende Fragestellungen behandeln:

1. Welche periodisch erscheinenden Presseerzeugnisse werden physisch zugestellt und wie hat sich diese Menge verändert?
2. Wie werden diese Presseerzeugnisse zugestellt und mit welchen Kosten ist die physische Zustellung verbunden?
3. Wie haben sich die Zustellkosten in den letzten fünf Jahren entwickelt?

Zusätzlich haben wir ein ökonomisches Modell entwickelt, das es uns erlaubt, auf der Grundlage der geschätzten Kostenentwicklung bei Löhnen (mit Berücksichtigung der erwarteten Mindestlohnentwicklung) und Transportkosten¹¹¹ in Kombination mit der Mengenentwicklung Einschätzungen zur Durchschnittskostenentwicklung in der Zustellung von abonnierten Zeitungen in der Frühzustellung und in der Verteilung von Anzeigenblättern abzugeben.

Die Untersuchung basiert auf einer umfangreichen Recherche der Literatur ergänzt durch Interviews mit Vertretern der relevanten Verbände, einschließlich der Schickler Unternehmensberatung, die die Verlagsbranche mit Analysen und Studien unterstützt, Vertriebsleitern von Verlagen und Vertretern der verlagseigenen Zustellorganisationen.

3.4.2 Zeitungen

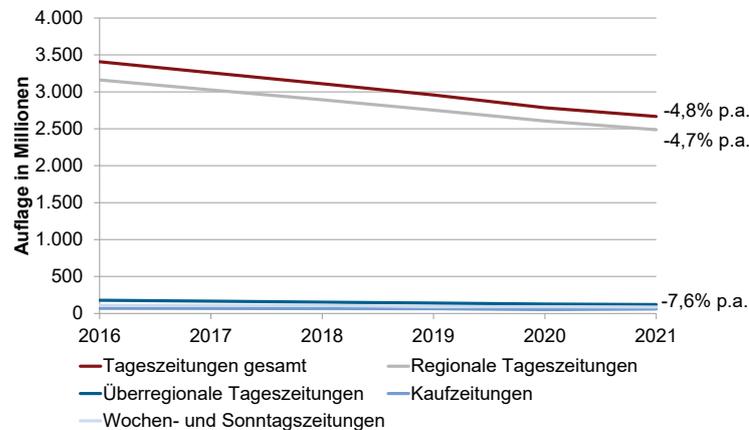
Welche periodisch erscheinenden Presseerzeugnisse werden physisch zugestellt und wie hat sich diese Menge verändert?

Im 2. Quartal 2021 wurden pro Erscheinungstag insgesamt 15,4 Millionen Tages- und Wochenzeitungen verkauft, davon entfielen rund 75 % auf Abonnements, neun Zehntel wurden als gedruckte Ausgabe zugestellt, etwa ein Zehntel digital als E-Paper.¹¹² Zwischen 2016 und 2021 sank die jährliche abonnierte Auflage von insgesamt 3,6 Milliarden auf 2,75 Milliarden abonnierte, und physisch zugestellte Tages- und Wochenzeitungen (Abbildung 22).

¹¹¹ Die Preissprünge bei Treibstoffen (ausgelöst durch den Ukraine-Krieg) und die zu erwartenden steigenden Energiekosten und deren Auswirkungen auf die Transportkosten sind bei den Schätzungen nicht berücksichtigt.

¹¹² WIK Berechnungen basierend auf BDZV (2021), Relevant Nr. 2/2021, S. 48ff.

Abbildung 22: Tages- und Wochenzeitungen: Entwicklung der abonnierten Jahresauflagen (ohne E-Paper)



Quelle: WIK Berechnungen basierend auf Daten des BDZV, Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, versch. Jahrgänge.

Anmerkungen: Zur Berechnung der Jahresauflagen wurde bei Tageszeitungen von 305 Erscheinungstagen und bei Wochen- und Sonntagszeitungen von 52 Erscheinungstagen pro Jahr ausgegangen.

Bei den Tageszeitungen fiel der jährliche Rückgang bei überregionalen Tageszeitungen mit durchschnittlich 7,6 % deutlich höher aus als bei den regionalen Tageszeitungen mit 4,7 %. Hier spiegelt sich, dass die Leserschaft der überregionalen Abonnement-Zeitungen deutlich offener für die digitalen Angebote der Verlage ist, was sich in dem besonders hohen E-Paper-Anteil von fast einem Drittel für das 2. Quartal 2021 zeigt (vgl. Abschnitt 3.3.2). Die abonnierten überregionalen Tageszeitungen, die abonnierten Kaufzeitungen ebenso wie die abonnierten Wochen- und Sonntagszeitungen spielen mengenmäßig eine deutlich geringere Rolle mit geschätzten jährlichen Auflagen von 120, 60 bzw. 87 Millionen Exemplaren im Jahr 2021 (ohne E-Paper) als die regionalen, abonnierten Tageszeitungen mit geschätzten rund 2,5 Milliarden verkauften Exemplaren.

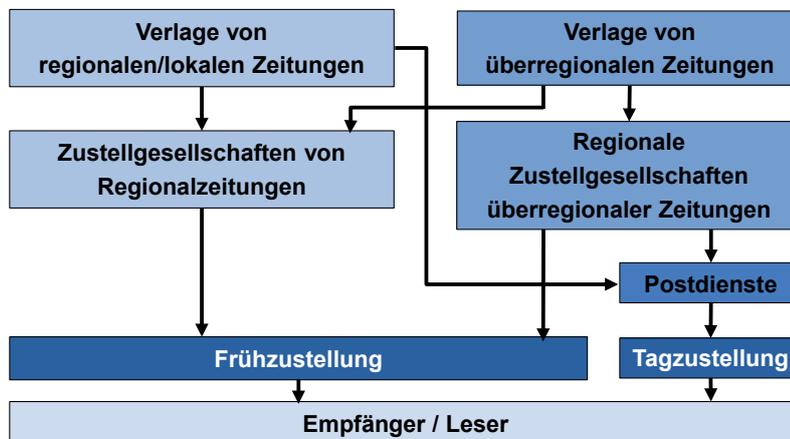
Wie werden diese Presseerzeugnisse zugestellt und mit welchen Kosten ist die physische Zustellung verbunden?

Die Distributionskosten stellen einen wesentlichen Teil der Vertriebskosten besonders von regionalen Tageszeitungen mit einem Abonnementanteil von nahe 90 % dar (vgl. Abschnitt 3.2.2). Bei westdeutschen regionalen Tageszeitungen ist nach Angaben des BDZV der Anteil der Vertriebskosten an den Gesamtkosten zwischen 2015 und 2020 von knapp 28 % auf über 35 % gestiegen.¹¹³ Schickler schätzt, dass rund vier Fünftel der Vertriebskosten auf die Zustellkosten entfallen und davon wiederum 70 % auf Personalkosten für die Zusteller (bezogen auf das Jahr 2018).¹¹⁴

¹¹³ BDZV (2016), Jahrbuch Zeitungen 2016/2017, S. 75 und BDZV (2021), Relevant, Nr. 2/2021, S. 46.

¹¹⁴ Schickler (2020), Standortanalyse der Zustellung für Tageszeitungen in Deutschland, S. 16.

Abbildung 23: Physische Distributionskanäle von abonnierten Zeitungen



Quelle: WIK-Consult.

Regionale Tageszeitungen werden üblicherweise an sechs Tagen pro Woche über verlagseigene Zustellgesellschaften mehrheitlich frühmorgens an die Zustelladressen der Abonnenten verteilt (Abbildung 23). Die Zustellung erfolgt mehrheitlich durch Minijobber, deren Bezahlung sich an der Höhe und Entwicklung des Mindestlohns orientiert. Teilweise liegt die Bezahlung auch oberhalb des Mindestlohns, wenn Nachzuschläge gezahlt werden. In Regionen mit Arbeitskräftemangel werden nach Angaben der Verlage und deren Zustellorganisationen auch höhere Stundensätze gezahlt.¹¹⁵ Die Frühzustellung erfährt eine hohe Wertschätzung und stellt ein zentrales Merkmal für die Nutzung von Tageszeitungen dar.¹¹⁶ Während bei regionalen Tageszeitungen die Zustellung am Tag noch die Ausnahme darstellt, kommt es bei den überregionalen Tageszeitungen häufiger vor. 94 % der befragten Verbraucher, die eine regionale Tageszeitung im Abonnement beziehen, gaben an, dass diese früh am Morgen zugestellt wird, während bei überregionalen Tageszeitungen dieser Wert bei rund zwei Drittel lag.¹¹⁷ Die Tagzustellung von Zeitungen wird durch Postdienste (u.a. durch die Deutsche Post) durchgeführt. Viele Verlage engagieren sich auch in der Zustellung von Briefen. In diesen Fällen stellen sie in ländlicheren Regionen Briefe und Zeitungen im Verbund zu, überwiegend in der Frühzustellung. In dicht besiedelten Regionen mit hoher Haushaltsabdeckung gibt es jeweils eigene Zustellnetze für die Frühzustellung der Zeitungen und die Tagzustellung der Briefsendungen.¹¹⁸

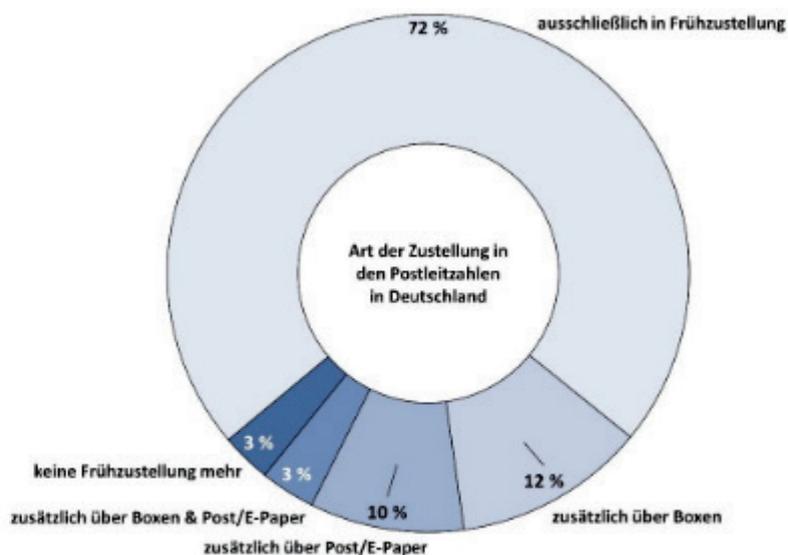
¹¹⁵ Interviews mit Verlagsvertretern, BDZV und Zustellorganisationen.

¹¹⁶ Vgl. ZMG (2020), Tageszeitung: Zustellung und Bindung, Januar 2020.

¹¹⁷ WIK/INFO Repräsentative Verbraucherbefragung, vgl. Abschnitt 3.5.

¹¹⁸ Interviews mit verlagseigenen Zustellorganisationen; Schickler (2020), Standortanalyse der Zustellung für Tageszeitungen in Deutschland.

Abbildung 24: Art der Zustellung deutscher Verlage in ihren Zustellgebieten nach Postleitzahlen (Schickler/BDZV, 2020)



Datengrundlage:

Einschätzungen von 57 Verlagen in Deutschland über die Zeitungszustellung in 4699 Postleitzahlen über insgesamt 5.131.092 Abonnements. Diese Daten repräsentieren damit ca. 50 Prozent aller Abonnements in 57 Prozent aller Postleitzahlen.

Quelle: Schickler (2020), Standortanalyse der Zustellung für Tageszeitungen in Deutschland, Abbildung 18, S. 53.

Eine Erhebung von Schickler und dem BDZV unter 57 Verlagen über die Art der Zeitungszustellung in knapp 4.700 Postleitzahlregionen (PLZ-Regionen), die insgesamt für 5,1 Millionen Abonnements stehen, hat ergeben, dass in 72 % der abgedeckten PLZ-Regionen, Zeitungen ausschließlich über die Frühzustellung ihre Leser erreichen (Abbildung 24). In insgesamt 25 % der PLZ-Regionen erfolgt in Ergänzung zur Frühzustellung eine Verteilung über Abholboxen bzw. durch die Post (Tagzustellung). In 3 % der PLZ-Regionen gibt es keine Frühzustellung mehr. Nach Angaben von Schickler erfolgt in diesen gering besiedelten Postleitzahlen die Zustellung überwiegend per Abholbox.¹¹⁹ In 13 % der PLZ-Regionen werden den Abonnenten E-Paper teilweise in Kombination mit subventionierten Endgeräten als Ersatz für die gedruckte Tageszeitung angeboten. Diese Praxis wurde uns auch in den Interviews mit Vertriebsleitern von Verlagen bestätigt. Während für regionale Tageszeitungen die Zustellung über die Deutsche Post eine Option eher für die Versorgung von abgelegenen oder außerhalb des Versorgungsgebiets lebenden Abonnenten ist, werden Abholboxen genutzt, um kleinere Regionen mit Tageszeitungen zu versorgen. In einigen Regionen, besonders in Bayern, ist diese Art der Zustellung bereits seit langem etabliert und akzeptiert. Eine Umstellung auf Abholboxen

¹¹⁹ Schickler (2020), Standortanalyse der Zustellung für Tageszeitungen in Deutschland, S. 53.

führt allerdings kurzfristig zu Unzufriedenheit und dadurch zu einem beschleunigten Rückgang der Abonnentenzahlen.¹²⁰

Mit der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 haben die Verlage die Bezahlung ihrer Zusteller von einer stücklohnbasierten auf eine zeitbasierte Vergütung umgestellt. Für die Verteilung von Presseerzeugnissen gab es eine Übergangsphase von drei Jahren, währenddessen die Verlage Stundensätze zahlen durften, die unterhalb des gesetzlich festgelegten Mindestlohns von 8,50 Euro (2015 und 2016) bzw. 8,84 Euro (2017) lagen. Seit 2018 sind die Verlage verpflichtet, ihren Zustellern den vollen Mindestlohn zu zahlen.

Die stücklohnbasierte Vergütung hatte den Vorteil, dass der Mengenrückgang bei den abonnierten Zeitungen in Form einer geringeren Vergütung zu Lasten der Zusteller ging, während aus Sicht der Verlage ihre Zustellkosten vollständig mengenvariabel waren. Sank die Zahl der abonnierten Zeitungen um beispielsweise 5 %, reduzierte sich die Vergütung der Zusteller um den gleichen Betrag. Durch die zeitbasierte Vergütung ging das Mengenrisiko von den Zustellern auf die Verlage über. Bei sinkender Menge reduzieren sich die Wegzeiten der Frühzusteller auf ihren Runden kaum, nur die Anzahl der Stopps (und damit die Stoppzeiten) werden verringert. Entsprechend sind die Personalkosten in der Zustellung aus Sicht der Verlage nach der Umstellung nur noch zu einem kleinen Teil mengenvariabel. Ein Mengenrückgang von 5 % führt jetzt zu einem deutlich schwächeren Kostenrückgang mit der Folge, dass die durchschnittlichen Zustellkosten pro Zeitung steigen. Dieser Zusammenhang ist umso stärker, je dünner eine Region besiedelt ist, für die ein Zusteller verantwortlich ist. Dies hat zur Folge, dass die durchschnittlichen Zustellkosten in dünn besiedelten Regionen, ohnehin schon höher als in den Städten, schneller steigen als in dicht besiedelten Regionen. Das gilt selbst, wenn die Haushaltsabdeckung, d.h. der Anteil der Haushalte mit Zeitungsabonnement, im ländlichen Raum höher ist als im städtischen Raum.

Wie haben sich die Zustellkosten in den letzten fünf Jahren entwickelt?

In einer umfassenden Analyse im Auftrag des BDZV hat Schickler die Entwicklung der durchschnittlichen Zustellkosten für Zeitungen und deren Ursachen untersucht, sowie einen Ausblick auf die zukünftige Entwicklung der Zustellkosten gegeben.¹²¹ Sie schätzen, dass zwischen 2014 (vor Einführung des Mindestlohns) und 2019 die durchschnittlichen Stückkosten in der Zustellung von 0,27 Euro auf 0,41 Euro oder 8,9 % p.a. gestiegen sind. Sie prognostizieren einen weiteren Anstieg der Stückkosten auf 0,45 Euro im Jahr 2020 bis zu 0,70 Euro im Jahr 2025.¹²² Der Anteil der durchschnittlichen Zustellkosten an den gesamten Stückkosten einer regionalen Tageszeitung steigt nach Schätzung von

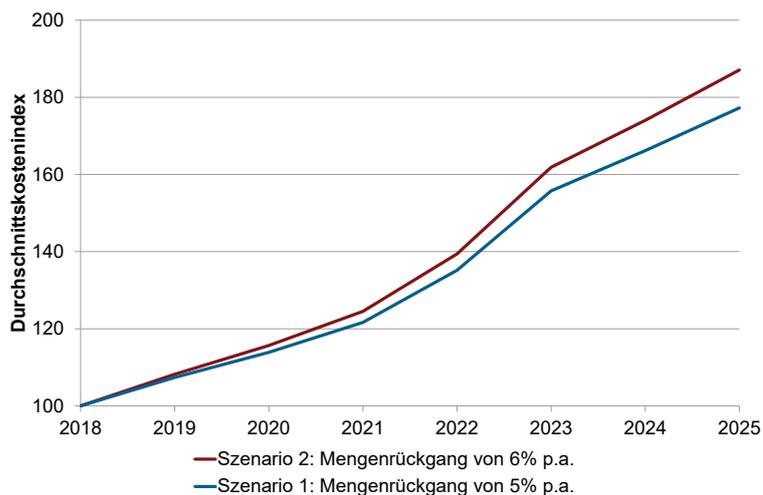
¹²⁰ Interviews mit Vertriebsleitern von Verlagen.

¹²¹ Schickler (2020), Standortanalyse der Zustellung für Tageszeitungen in Deutschland.

¹²² Die Zustellkosten umfassen sowohl den Transport der Zeitungen von den Druckereien zu den Zustellgebieten als auch die Zustellung selbst. Bei der Prognose geht Schickler von steigenden Lohnkosten aus, wobei sich diese an der Entwicklung des Mindestlohns orientieren. In ihrer Prognose erreicht der Mindestlohn fast das Niveau von 12 Euro (11,94 Euro) im Jahr 2023 (Schickler, E-Mail vom 3. März 2022).

Schickler von rund einem Viertel im Jahr 2019 bis auf ein Drittel im Jahr 2025.¹²³ Trotz der sinkenden abonnierten Auflage prognostiziert Schickler einen deutlichen Anstieg der gesamten Zustellkosten von 1,25 Milliarden Euro im Jahr 2018 auf 1,77 Milliarden Euro im Jahr 2025.

Abbildung 25: Geschätzte Entwicklung der Durchschnittskosten in der Frühzustellung in Abhängigkeit der Auflagenentwicklung



Quelle: Eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Zur Schätzung der Kostenentwicklung werden Kostensteigerungen bei den Transport- und bei den Lohnkosten berücksichtigt, wobei die Transportkostenveränderungen mit einem Gewicht von 30% und die Lohnkostenveränderungen mit einem Gewicht von 70% in die Gesamtveränderung einfließen. Bei der Schätzung sind die Preissprünge bei Treibstoffen (ausgelöst durch den Ukraine-Krieg) und deren Auswirkungen auf die Transportkosten nicht berücksichtigt. Zur Modellierung des Fixkosteneffekts gehen wir in der Zustellung von einer niedrigen Kostenelastizität von 0,3 aus. Ein Mengenrückgang von 10 % reduziert die Kosten in der Zustellung nur um 3 %. Für die Jahre 2018-2021 wurde die tatsächliche Auflagenentwicklung, wie vom BDZV berichtet, übernommen.

Auf der Grundlage eigener Berechnungen schätzen wir, dass sich aufgrund des kombinierten Mengen- und Kosteneffekts die Durchschnittskosten in der Zeitungszustellung in den kommenden Jahren erheblich erhöhen werden. Insgesamt entsprechen die durchschnittlichen Kostensteigerungen den Prognosen von Schickler. Unser Modell hat allerdings den Vorteil, dass wir die Auswirkungen unterschiedlicher Mengenentwicklungen auf die Durchschnittskosten schätzen können.

Wie stark sich die Erhöhung in absoluten Werten auswirkt, hängt dabei vom Ausgangskostenniveau ab. Da dieses Ausgangskostenniveau in ländlich geprägten Versorgungsgebieten tendenziell höher ist als in städtisch geprägten Versorgungsgebieten, sind dünn besiedelte Regionen, bzw. Regionen mit einer sehr niedrigen Haushaltsabdeckung

¹²³ Schickler (2020), Standortanalyse der Zustellung für Tageszeitungen in Deutschland, Abbildungen 7 und 11.

stärker von den Kostenerhöhungen betroffen als dicht besiedelte Regionen mit einer hohen Haushaltsabdeckung.

Verlage haben unterschiedliche Optionen den steigenden durchschnittlichen Zustellkosten in der Frühzustellung entgegenzuwirken. Die Alternativen sind jedoch aus Sicht der Abonnenten mit Qualitätsverschlechterungen verbunden, die zu weiteren Kündigungen führen würden. Die Zeitungen werden dann am Tag statt frühmorgens zugestellt, und das ohne signifikante Kosteneinsparungen bei den Verlagen, da die Zustellung per Post mit je nach Gewicht und Format vergleichbaren oder höheren Stückkosten verbunden ist.¹²⁴ Oder Abonnenten müssen die abonnierte Zeitung aus einer Box abholen, müssten also auf die Hauszustellung verzichten. Die von Verlagen angebotene E-Paper Option entspricht oft nicht den Präferenzen der Abonnenten oder sind aus anderen Gründen nicht akzeptabel (z.B. fehlende digitale Kompetenz).¹²⁵

Veränderungen in der Zustellweise führen nach Erfahrungen der Verlage zu höheren Kündigungszahlen.¹²⁶ Aus diesem Grund waren die Verlage von Tageszeitungen in der Vergangenheit sehr zurückhaltend mit Veränderungen in der Zustellpraxis. Mit steigendem wirtschaftlichen Druck, getrieben durch eine Kombination von zunehmenden Lohn- und Transportkosten und weiter sinkenden Abonnentenzahlen auf der anderen Seite werden Verlage zunehmend alternative Zustellmodelle ins Auge fassen müssen. Diese führen notwendigerweise zu weiteren Einschränkungen in der Frühzustellung. Von diesem Risiko sind Verlage mit ländlich geprägten Versorgungsgebieten deutlich stärker betroffen als Verlage mit städtisch geprägten Versorgungsgebieten (unter der Annahme einer identischen Haushaltsabdeckung).

3.4.3 Kostenlose Anzeigenblätter

Welche periodisch erscheinenden Presseerzeugnisse werden physisch zugestellt und wie hat sich diese Menge verändert?

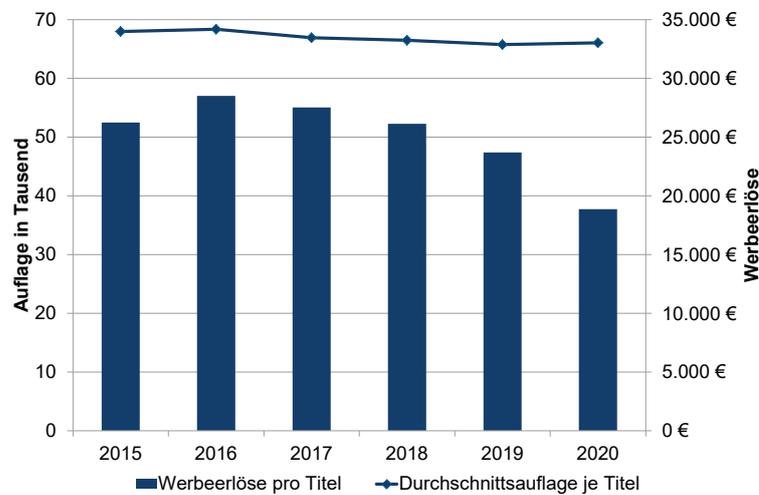
Die Anzahl der jährlich im Bundesgebiet verteilten Anzeigenblätter, die im BVDA organisiert sind, ist von rund 4,6 Milliarden im Jahr 2016 auf etwa 3,4 Milliarden Stück oder um rund 25 % im Jahr 2021 gesunken. Anders als bei den abonnierten Tageszeitungen ist die durchschnittliche Auflage pro Erscheinungstag eines Anzeigenblatts nahezu konstant geblieben.

¹²⁴ Die Deutsche Post hat seit 2016 ihre Listenpreise für die Zustellung von Tagesiteln als Postvertriebsstücke ebenfalls spürbar verteuert und zudem Aufschläge für die taggleiche Zustellung und abweichende Formate eingeführt bzw. die Aufschläge für die Zustellung am nächsten Werktag deutlich erhöht, vgl. Deutsche Post, Presse Distribution, verschiedene Jahrgänge. Der Versand von einzelnen Zeitungen (als Streifbandzeitung) über die Deutsche Post ist noch deutlich teurer (z.B. für eine 150g schwere Zeitung kostet die Zustellung deutlich über einen Euro (1,15 Euro), vgl. Deutsche Post, Produktbroschüre Presse Distribution, Stand 1.1.2022).

¹²⁵ Siehe dazu auch die Ausführungen im Abschnitt 3.5.

¹²⁶ Interviews mit Vertriebsleitern von Verlagen.

Abbildung 26: Anzeigenblätter: Entwicklung der durchschnittlichen Auflage und Werbeerlöse pro Titel



Quelle: WIK Berechnungen basierend auf Angaben des BVDA, Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, verschiedene Jahrgänge.

Abbildung 26 zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Auflage und die durchschnittlichen Werbeerlöse pro Titel, die seit 2016 sukzessive gefallen sind. Hier zeigt sich, dass die Anzeigenblätter weniger ein Kosten- als ein Erlösproblem haben. Da sie für die Haushalte kostenlos sind (um eine maximale Verbreitung zu gewährleisten), können Anzeigenblätter Verluste bei den Werbeerlösen nicht durch steigende Vertriebs Erlöse kompensieren.

Wie werden diese Presseerzeugnisse zugestellt und mit welchen Kosten ist die physische Zustellung verbunden?

Anzeigenblätter werden tagsüber ein- bis zweimal wöchentlich an alle Haushalte (ohne Verbotsschild auf dem Briefkasten) eines Versorgungsgebiets verteilt. Die typischen Verteiltage sind mittwochs und samstags, wobei der Samstag sich zunehmend als der zentrale Verteiltage herausstellt.¹²⁷ Die Verteilung erfolgt überwiegend durch minderjährige Schüler (ab 13 Jahren) und erwachsene Minijobber. Die Bezahlung orientiert sich an der Entwicklung und der Höhe des Mindestlohns. Für erwachsene Zusteller ist der Mindestlohn verbindlich vorgegeben. Der Einsatz von Schülern und die Verteilung während des Tages führt dazu, dass die durchschnittlichen Lohnkosten in der Verteilung von Anzeigenblättern niedriger sind als in der Frühzustellung von Zeitungen.

Wie in den vorangegangenen Abschnitten dargelegt wurde, spielt für das Geschäftsmodell der vollständig werbefinanzierten Anzeigenblätter die Verteilung der gedruckten Auflagen an alle Haushalte eines Versorgungsgebiets eine zentrale Rolle. Nur eine hohe Haushaltsabdeckung gewährleistet die Attraktivität des Mediums Anzeigenblatt für die

¹²⁷ Vgl. BVDA, Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, verschiedene Jahrgänge.

Werbekunden aus der Region. Daraus kann geschlossen werden, dass die Distributionskosten eine bedeutende Rolle für die Gesamtkosten eines Anzeigenblattes spielen. Gleichzeitig sind die Anzeigenblätter, anders als die Zeitungen oder Zeitschriften, nicht mit einer sinkenden Haushaltsabdeckung durch fallende Abonnentenzahlen in einem gegebenen Versorgungsgebiet konfrontiert. Entscheidet sich der Verlag für eine Versorgung, entspricht die zugestellte Auflage idealerweise der Anzahl der Haushalte, die die Zustellung der Anzeigenblätter akzeptiert. Fallende Mengen haben daher für die Entwicklung der Distributionskosten bei Anzeigenblättern eine untergeordnete Bedeutung. Anders sieht es mit steigenden Inputkosten für Transport und Löhne aus. Bei konstanten oder sinkenden Werbeerlösen pro Stück können auch steigende Inputkosten zu einem erhöhten Risiko führen, dass in „teuren“, d.h. in ländlich geprägten, dünn besiedelten Regionen aus wirtschaftlichen Gründen keine Anzeigenblätter mehr zugestellt werden.

Verbundeffekte in der Verteilung von Anzeigenblättern ergeben sich über die Anzahl der Werbebeilagen, die einem Anzeigenblatt beigefügt sind und, ggf. über die Anzahl der Anzeigenblätter, die gemeinsam an einem Tag verteilt werden. Mit jeder zusätzlichen bezahlten Werbebeilage erhöht sich die Wirtschaftlichkeit pro Anzeigenblatt, ohne dass sich die durchschnittlichen Zustellkosten erhöhen. Die durchschnittlichen Werbeeinnahmen sind im Jahr 2020 pandemie-bedingt stark eingebrochen. Gleichzeitig hat sich die Zahl der Titel erheblich reduziert. Dadurch sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass an einem Wochentag durch einen Zusteller mehr als ein Anzeigenblatt verteilt wird.

Wie haben sich die Zustellkosten in den letzten fünf Jahren entwickelt?

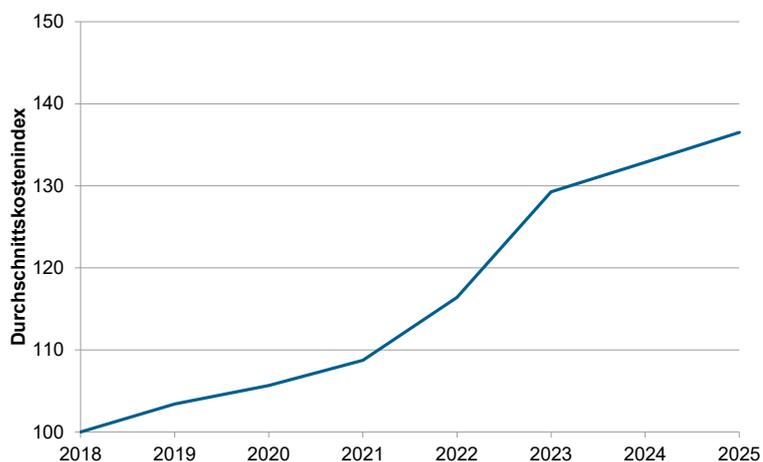
Wesentliche Kostentreiber in der Verteilung von Anzeigenblättern sind die Zahl der notwendigen Zusteller und das durchschnittliche Lohnniveau in dem jeweiligen Versorgungsgebiet. Das durchschnittliche Lohnniveau hängt von der Verfügbarkeit von Verteilern in einer Region ab, orientiert sich aber nach Angaben des BVDA grundsätzlich am Mindestlohn. Die zeitabhängige Bezahlung erhöht, ähnlich wie in der Frühzustellung, den Anreiz bei den Verlagen, die Effizienz in der Verteilung der Anzeigenblätter zu erhöhen. Es ist daher wahrscheinlich, dass den Zustellern Vorgaben gemacht werden, wie viele Anzeigenblätter sie pro Stunde in Abhängigkeit der Besiedlungsstruktur ihres Zustellgebiets verteilen sollten.

Der Verband BVDA hat grobe Schätzungen zur Entwicklung der Zustellkosten veröffentlicht, basierend auf einer Befragung von rund der Hälfte seiner Mitgliedsverlage.¹²⁸ Demnach beliefen sich die hochgerechneten Zustellkosten, bestehend aus Personalkosten für die Zusteller, Gesamtkosten Transport und Spedition, sowie die Gesamtkosten der Verwaltung 2014 auf 541 Millionen Euro und, nach Einführung des Mindestlohns, 2018 auf 741 Millionen Euro. Die Kosten der Zusteller seien dabei von 356 Millionen Euro auf 508 Millionen Euro gestiegen. Werden diese Zahlen auf die Stückkosten heruntergebrochen, ergeben sich für 2014 Gesamtkosten pro Stück in Höhe von 11,4 Eurocent und für

¹²⁸ Vgl. Schneider (2020), Wandeln am Abgrund, Horizont 15-16 vom 9. April 2020, S. 16.

2018 16,9 Eurocent. Ohne Verwaltungskosten betragen die durchschnittlichen Zustellkosten 9,5 bzw. 14,5 Eurocent. ¹²⁹

Abbildung 27: Geschätzte Entwicklung der durchschnittlichen Zustellkosten bei der Verteilung von Anzeigenblättern



Quelle: WIK Schätzung.

Anmerkungen: Die Kostenentwicklung basiert auf Annahmen zur Entwicklung der Inputkosten, die sich zu 30% aus Transportkosten (Erzeugerpreisindex Straßentransporte) und 70% aus Lohnkosten basierend auf der Entwicklung des Mindestlohns. Bei der Schätzung sind die Preissprünge bei Treibstoffen (ausgelöst durch den Ukraine-Krieg) und deren Auswirkungen auf die Transportkosten nicht berücksichtigt.

Die zu erwartende deutliche Erhöhung des Mindestlohns und weiter steigende Transportkosten werden die durchschnittlichen Zustellkosten der Anzeigenblätter auch in den kommenden Jahren erhöhen (siehe Abbildung 27), allerdings aufgrund des fehlenden Mengeneffekts in geringerem Umfang als in der Frühzustellung von Zeitungen. Sollten sich die Werbeerlöse nicht erholen, ist ein weiterer Rückgang in der Verteilung von Anzeigenblättern zu erwarten, d.h. es werden weitere Titel eingestellt und/oder die Versorgungsgebiete werden verkleinert. Bei der Verkleinerung der Versorgungsgebiete geht es aus Sicht des Verlags um die Abwägung zwischen eingesparten Zustellkosten und wegfallenden Werbeerlösen wegen der geringeren Verbreitung. Da in ländlich geprägten Räumen weniger Verbraucher leben als in städtisch geprägten Räumen, werden tendenziell eher ländlich geprägte, dünn besiedelte Regionen betroffen sein, sofern die Kosteneinsparungen größer sind als der Verlust an potenziellen Werbeerlösen.

¹²⁹ WIK Berechnungen basierend auf einer geschätzten Jahresauflage von 4,75 Milliarden im Jahr 2014 und 4,38 Milliarden im Jahr 2018.

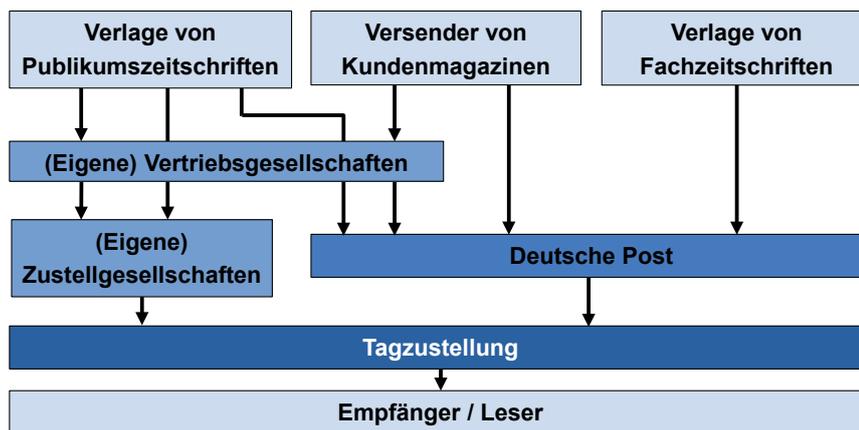
3.4.4 Zeitschriften

Welche periodisch erscheinenden Presseerzeugnisse werden physisch zugestellt und wie hat sich diese Menge verändert?

Zahlen zur Entwicklung der zugestellten, abonnierten Auflage von Publikums- und Fachzeitschriften sind auf aggregierter Ebene nicht verfügbar (insbesondere auch bereinigt um E-Paper). In Abschnitt 2.4.1 wurde dargelegt, dass die Anteile und die Entwicklung der abonnierten Auflagen je nach Titel sehr stark variieren. Grundsätzlich leiden auch die Zeitschriften unter einem Rückgang der gedruckten Auflagen, auch wenn dieser Rückgang nicht im Detail quantifiziert werden kann.

Wie werden diese Presseerzeugnisse zugestellt und mit welchen Kosten ist die physische Zustellung verbunden?

Abbildung 28: Hauszustellung von Zeitschriften



Quelle: Eigene Darstellung.

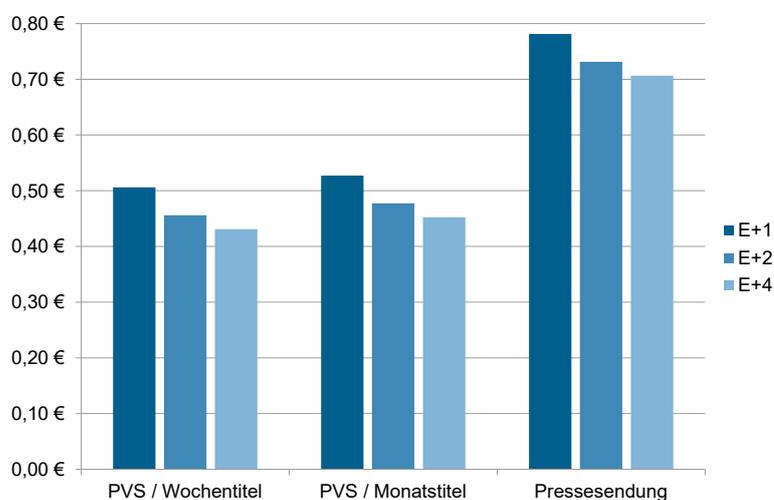
Nach Angaben des VDZ werden Zeitschriften weit überwiegend mit der Deutschen Post zugestellt.¹³⁰ Zeitschriften, von deren Auflage mindestens 10% verkauft werden und die einen redaktionellen Anteil von mindestens 30% haben, können als Postvertriebsstücke verschickt werden. Alle anderen Zeitschriften werden der Produktkategorie Pressesendung zugeordnet. Einzelhefte werden als „Streifbandzeitung“ verschickt, der teuersten Versandvariante. Der Versand von Postvertriebsstücken ist generell günstiger als von Pressesendungen. Darüber hinaus ist der Versand umso günstiger je länger die Sendungslaufzeit ist. Die Verlage haben die Auswahl zwischen vier Qualitäten, von der Zustellung am gleichen Tag (E+0) bis zur Zustellung am vierten Tag nach Einlieferung (E+4).¹³¹ Für Publikumszeitschriften (ohne Mitgliedszeitschriften) sind besonders die Qualitäten E+1 und E+2 relevant. Zur Veranschaulichung zeigt Abbildung 29 am Beispiel

¹³⁰ Interview VDZ, durchgeführt am 25.01.2022.

¹³¹ Die Sendungslaufzeit im Basistarif wurde zum 1. Januar 2021 von E+2 auf E+4 verlängert, so dass der Versand mit die kürzeren Laufzeiten entsprechend teurer wurde, vgl. Deutsche Post (2021).

einer Zeitschrift mit einem Gewicht von 100 Gramm die Listenpreise in Abhängigkeit der Erscheinungsweise (Woche oder Monat), des redaktionellen Inhalts (Postvertriebsstück oder Pressesendung) und der Laufzeitqualität. In den Genuss von niedrigeren Versandpreisen als den Listenpreisen kommen Vertragspartner mit einem Mindestjahresumsatz von 250.000 Euro. Die Höhe der Rabatte ist insbesondere abhängig von den Sendungsmengen, der Sendungsvorbereitung (Gebindefertigungstiefe) und der Automationsfähigkeit der Zeitschriften.¹³² Auch in früheren Jahren konnten Verlage / Versender von Pressesendungen von Rabatten profitieren.

Abbildung 29: Listenpreise für Postvertriebsstücke (PVS) und Pressesendungen (100 g, unterschiedliche Laufzeiten)



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Deutsche Post Produktbroschüre „Presse Distribution“ gültig vom 1. Januar 2022.

Anmerkung: Zum Vergleich, ein Großbrief mit einem Gewicht von 100g kostet im Einzelversand 1,60 Euro (E+1).

Wie haben sich die Zustellkosten in den letzten fünf Jahren entwickelt?

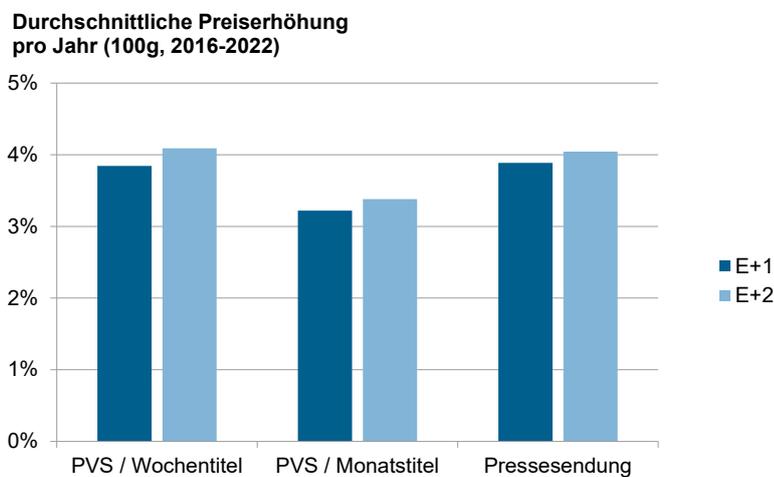
Seit 2016 hat die Deutsche Post die Preise im Bereich der „Presse Distribution“ für alle Produkte mit Ausnahme für schwere Sendungen sukzessive erhöht.¹³³ Die Tarife für die Streifbandzeitung sind über alle Gewichtsklassen angestiegen. Die Preissteigerungen waren am höchsten für relativ leichte Sendungen (<100 g). Zum 1. Januar 2021 kam es zu besonders starken Preiserhöhungen für Presseerzeugnisse, die eine schnelle Zustellung benötigen (E+1 und E+2, z.B. bei Magazinen, wie „Der Spiegel“ oder Stern). Darüber hinaus wurde ein zusätzlicher Aufschlag eingeführt, wenn die Presseerzeugnisse nicht

¹³² Deutsche Post (2022), S. 31. Vgl. außerdem Bundeskartellamt (2021), Bundeskartellamt stellt Pressepostverfahren nach Verpflichtungserklärung der Deutsche Post AG ein, Fallbericht vom 26. Februar 2021.

¹³³ Je nach Produktkategorie sind die Stückpreise für Sendungen ab 600 bis 700 g stabil geblieben, bzw. gesunken. Beispielsweise kostete eine Pressesendung mit einem Gewicht von 1.000 g im Jahr 2016 1,26 Euro. Dieser Preis reduzierte sich 2020 auf 0,95 Euro, der seitdem unverändert ist, während die Stückpreise für leichtere Sendungen weiter gestiegen sind.

den Automationsanforderungen der Deutschen Post genügen („Presse Cover Plus“). Begründet wurden diese Anpassungen und Erhöhungen mit einem Absatzrückgang im Geschäftsfeld Presse Distribution von mehr als 12 % im Jahr 2020 in Kombination mit Kostensteigerungen im Güterkraftverkehr und beim Personal.¹³⁴ Abbildung 30 zeigt am Beispiel einer 100g Sendung die durchschnittliche Preisentwicklung in Abhängigkeit der Erscheinungsweise, des redaktionellen Inhalts und der Laufzeitqualität. Die Preise für die besonders relevante Laufzeitqualität E+2 sind zwischen 2016 und 2022 jährlich im Durchschnitt zwischen 3,2 % und rund 4 % gestiegen.

Abbildung 30: Durchschnittliche Preiserhöhungen für Postvertriebsstücke und Presse-sendungen



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Deutsche Post Produktbroschüren „Presse Distribution“, verschiedene Jahrgänge.

Die Deutsche Post gibt als wesentlicher Treiber für die Preissteigerungen den Mengenrückgang bei Postvertriebsstücken und Pressesendungen sowie steigende Lohnkosten bei den Tarifbeschäftigten an. Anders als bei den Zustellorganisationen der Verlage orientiert sich die Lohnentwicklung bei den Beschäftigten der Post nicht am Mindestlohn, sondern hängt von den Tarifabschlüssen mit den Gewerkschaften ab.¹³⁵

Anders als in der Frühzustellung und in der Verteilung von Anzeigenblättern variieren die Zustellpreise für die meisten Zeitschriftentitel nicht in Abhängigkeit von der Besiedlungsdichte der jeweiligen Zustellregion. Lediglich für Titel mit zugestellten Auflagen je Erscheinungstag von über 100,000 Stück gibt es nach Angaben der Deutschen Post einen Abschlag von 25 % für die Zustellung in Ballungsräumen und einen Aufschlag von 8 % für die Zustellung in Landräumen bei den Entgelten des Regelversands.¹³⁶ Darüber hinaus

¹³⁴ Vgl. Deutsche Post (2021).

¹³⁵ Vgl. Deutsche Post DHL (2022), S. 50. Der durchschnittliche Stundenlohn eines Brief- oder Verbundzustellers liegt bei rund 14 Euro, vgl. <https://de.jobted.com/gehalt/postbote>, aufgerufen am 8. März 2022.

¹³⁶ Deutsche Post (2022), Presse Distribution Produktbroschüre 2022, S. 30. Diese Regelung gilt sowohl für Postvertriebsstücke als auch für Pressesendungen.

stellt die Deutsche Post Zeitschriften zusammen mit Briefen und teilweise mit Paketen flächendeckend zu. Eine Verschlechterung in der Versorgung mit einzelnen Zeitschriftentiteln ist daher nur zu erwarten, wenn Verlage entscheiden, diese Titel vollständig einzustellen oder sich für andere Vertriebswege entscheiden (Verkauf bzw. Abholung im stationären Handel).¹³⁷ Eine Verschlechterung aufgrund der Einstellung der Tagzustellung in entlegenen oder ländlich strukturierten Regionen ist hingegen nahezu ausgeschlossen.

3.4.5 Fazit

Die Zustellkosten sind für alle abonnierten Presseerzeugnisse (Zeitungen und Zeitschriften) und für kostenlose Anzeigenblätter in den letzten fünf Jahren gestiegen. In der Frühzustellung und in der Verteilung der Anzeigenblätter war die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 in Verbindung mit sukzessive steigenden Stundenlöhnen der Haupttreiber für den Kostenanstieg. In der Frühzustellung führt darüber hinaus der Rückgang der physisch zugestellten, abonnierten Zeitungen (fallende Haushaltsabdeckung) zu einem verstärkten Auftrieb der durchschnittlichen Zustellkosten.

Erschwerend kommt hinzu, dass regionale Zustell- und Verteilorganisationen in Abhängigkeit von der Haushaltsabdeckung und der Besiedlungsdichte innerhalb ihrer jeweiligen Versorgungsgebiete unterschiedlich hohe durchschnittliche Zustellkosten aufweisen. Besonders dünn besiedelte Versorgungsgebiete weisen in der Regel höhere durchschnittliche Stückkosten im Vergleich zu dicht besiedelten Versorgungsgebieten auf, so dass der fortgesetzte Verlust von Abonnenten in diesen Regionen zu deutlich stärker steigenden Stückkosten führt als in dicht besiedelten Versorgungsgebieten (bei gleicher Haushaltsabdeckung). Entsprechend ist in ländlichen Regionen mit geringer Besiedlungsdichte das Risiko einer eingeschränkten Zustellung (z.B. über Tagzustellung und Abholboxen statt Hauszustellung) besonders hoch.

Abonnierte Zeitschriften werden weit überwiegend über die Post zugestellt und sind von dieser besonderen Problematik unterschiedlich hoher Zustellkosten in Abhängigkeit von der Zustellregion nur in Ausnahmefällen betroffen (bei besonders hohen Auflagen). Allerdings gilt auch für diese Presseerzeugnisse, dass deren Zustellkosten als Folge von Preiserhöhungen der Deutschen Post gestiegen sind. Als Gründe für die Preiserhöhungen gibt die Deutsche Post Tariflohnerhöhungen und Mengenrückgänge bei den zugestellten Postvertriebsstücken und Pressesendungen an. Da die Deutsche Post über ein deutschlandweites Zustellnetz verfügt, ist die Tagzustellung von Zeitschriften auch in dünn besiedelten, ländlichen Regionen insgesamt gewährleistet. Eine Verschlechterung

¹³⁷ So geschehen bei der auflagenstärksten Mitgliedszeitschrift, der ADAC Motorwelt, die von den Mitgliedern seit März 2020 in angeschlossenen Edeka- und Nettomärkten gegen Vorlage des Mitgliedsausweises abgeholt werden können. Gleichzeitig wurde die Erscheinungshäufigkeit von monatlich auf vierteljährlich und die Auflage von 13 auf 5 Millionen reduziert (meedia (2020), „ADAC Motorwelt“ kommt mit neuer Optik – und nicht mehr per Post“, Meldung vom 3. März 2020, <https://meedia.de/2020/03/03/adac-motorwelt-kommt-mit-neuer-optik-und-nicht-mehr-per-post/>).

in der Versorgung tritt bestenfalls bei einzelnen Zeitschriftentiteln auf, wenn Verlage entscheiden diese Titel vollständig einzustellen oder sich für andere Vertriebs- bzw. Verteilwege entscheiden (Verkauf bzw. Abholung im stationären Handel).

3.5 Die Informationsversorgung durch Presseprodukte insbesondere im ländlichen Raum

3.5.1 Fragestellung und Methodik

Ziel der Verbraucherbefragung ist die Beantwortung der Forschungsfragen aus Nutzersicht. Dazu gehören insbesondere die Prüfung der folgenden Fragen aus der Leistungsbeschreibung zum Gutachten:

Trifft die Aussage zu, dass insbesondere im ländlichen Raum die Versorgung mit (lokalen) Informationen (derzeit noch) durch physisch zugestellte Printprodukte gewährleistet wird? Wenn ja:

- Ist die Annahme richtig, dass die Bevölkerung im ländlichen Raum auch aufgrund deren Alterszusammensetzung und/oder der noch nicht breit vorhandenen ländlichen Anbindung an schnelles Internet (lokale) Informationen i.d.R. durch Printzeugnisse konsumiert?
- Besteht oder droht eine Unterversorgung insbesondere der Bevölkerung im ländlichen Raum bei der Versorgung mit Informationen, weil z.B. aufgrund sinkender Auflagenzahlen der Lokaljournalismus zurückgeht, sodass ein Förderprogramm zugunsten physisch zugestellter Presseprodukte zur Beseitigung dieses (drohenden) Defizits erforderlich und wirtschaftlich sinnvoll ist?
- Ist die Unterstützung von Presseverlagen, die Presseprodukte physisch zustellen, bei der Digitalisierung erforderlich, um auch in Zukunft eine breite Versorgung der Bevölkerung mit Informationen (gerade im ländlichen Raum) sicherstellen zu können?

Entsprechend der oben aufgezeigten Fragen liegt der Fokus der Verbraucherbefragung auf dem Bezug regionaler bzw. lokaler Informationen. Auch werden dementsprechend die Lage und Entwicklung im ländlichen Raum in den Mittelpunkt gestellt, da hier am ehesten eine kritische Situation im Hinblick auf eine Unterversorgung erwartet werden kann (vergleiche dazu auch Kapitel 3.4). Aus diesem Grund wird insbesondere auf regionale gedruckte Tageszeitungen sowie kostenlose Anzeigenblätter und Wochenzeitungen nicht aber auf Zeitschriften eingegangen. Tageszeitungen und Anzeigenblättern bieten grundsätzlich allgemeine (regionale und lokale) Informationen und richten sich an einen breiten Leserkreis. Sie sind, anders als beispielsweise die meisten

Publikumszeitschriften oder Fach- und Kundenzeitschriften, nicht auf bestimmte Themen oder Zielgruppen begrenzt.

Die Umfrage wurde zu gleichen Teilen sowohl als Computer Assisted Telephone Interview (CATI)¹³⁸, als auch per Computer Assisted Web Interview (CAWI) durch die INFO GmbH umgesetzt und durchgeführt.¹³⁹ Der Befragungszeitraum lag zwischen dem 27. Januar und dem 14. Februar 2022.

Der Aufbau des Fragebogens kann grob in folgende Themen gegliedert werden¹⁴⁰:

- Einleitung und Screening
- allgemeine Frage zum Interesse an regionalen Neuigkeiten
- Nutzung verschiedener Medien für regionale Informationen
- Genutzte Formen regionaler und überregionaler Tages- und Wochenzeitungen (z.B. Papier-Abonnement oder E-Paper)
- Wahrgenommene Qualitätsmerkmale verschiedener regionaler Printmedien
- Wechselbereitschaft von regionalen Print- auf reine Onlinemedien und Gründe für geringe Wechselbereitschaft
- Potenzielles Vermissen regionaler Printmedien
- Wechselabsichten im Falle eines Verlustes der Hauszustellung lokaler Printmedien
- Fragen zur Demographie

Die Stichprobe umfasst insgesamt 2.453 Teilnehmer (49,9 % jeweils weiblich und männlich, 0,2 % divers) mit einem Durchschnittsalter von 51,2 Jahren (Spanne: 16-92 Jahre). Der Großteil der Befragten (55,7 %) gibt an aktuell voll oder teilweise berufstätig zu sein, die anderen Befragten sind Rentner oder Pensionäre (29,9 %), in Ausbildung (einschließlich Studierende; 6,1 %), nicht berufstätig oder in Elternzeit (5,5 %) sowie zurzeit arbeitssuchend (2,7 %).

Um die Wohnorte der Befragten näher beschreiben zu können, wurden diese entsprechend der Thünen-Räume¹⁴¹ klassifiziert. Die Grundlage hierfür sind die Dimensionen Ländlichkeit und der sozioökonomische Status einer Region. Eine hohe Ländlichkeit zeichnet sich durch eine geringe Siedlungsdichte, einen hohen Anteil land- und forstwirtschaftlicher Fläche, einen hohen Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern, ein geringeres Bevölkerungspotenzial und eine schlechtere Erreichbarkeit großer Zentren aus.¹⁴¹ In die Bewertung der sozioökonomischen Lage gehen beispielsweise Arbeitslosenquote,

¹³⁸ Davon wurden 50% über Festnetztelefone und 50% über Mobiltelefone kontaktiert.

¹³⁹ Für genauere Informationen zum Auswahlverfahren der Befragten, INFO, Methodenbericht, S.4.

¹⁴⁰ Der vollständige Fragebogen, einschließlich der Antwortmöglichkeiten, befindet sich im Anhang.

¹⁴¹ Küpper (2016), Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume.

durchschnittliche Bruttolöhne und -gehälter, durchschnittlicher Wanderungssaldo der 18-29-Jährigen, Wohnungsleerstand oder die durchschnittliche Lebenserwartung ein. Es ergeben sich durch die beiden Dimensionen insgesamt fünf Thünen-Räume (siehe auch Tabelle 6). Auf die vier ländlich klassifizierten Thünen-Räume entfallen 67,8 % der Befragten und auf den städtischen Raum 32,2 %.

Tabelle 6: Verteilung der Altersgruppen in den Thünen-Räumen

Altersgruppe	Region 1 sehr ländlich, sozioökonomische Lage weniger gut	Region 2 sehr ländlich, sozioökonomische Lage gut	Region 3 eher ländlich, sozioökonomische Lage gut	Region 4 eher ländlich, sozioökonomische Lage weniger gut	Region 5 nicht ländlich
Bis 29	11,2 %	14,6 %	8,8 %	9,1 %	22,2 %
30 bis 59	47,5 %	53,0 %	52,8 %	48,6 %	44,3 %
Über 60 Jahre	41,3 %	32,5 %	38,4 %	42,3 %	33,5 %
Stichprobe	419	419	409	416	790

Quelle: WIK/INFO Verbraucherbefragung.

Die Verteilung der Altersgruppen innerhalb der fünf Thünen-Räume verdeutlicht, dass Personen über 60 Jahre insbesondere im ländlichen Raum wohnen, während sie im städtischen Raum eher weniger vertreten sind. Dies spiegelt sich auch im Durchschnittsalter wider: Dies liegt im städtischen Raum bei 48,7 und im ländlichen Raum bei 52,3 Jahren.¹⁴² Die folgenden Berechnungen beziehen insbesondere den Faktor Ländlichkeit ein, da für die Mediennutzung, anders als erwartet, in Abhängigkeit der Dimension Sozioökonomischen Lage kaum zu Unterschieden in den Ergebnissen führt.

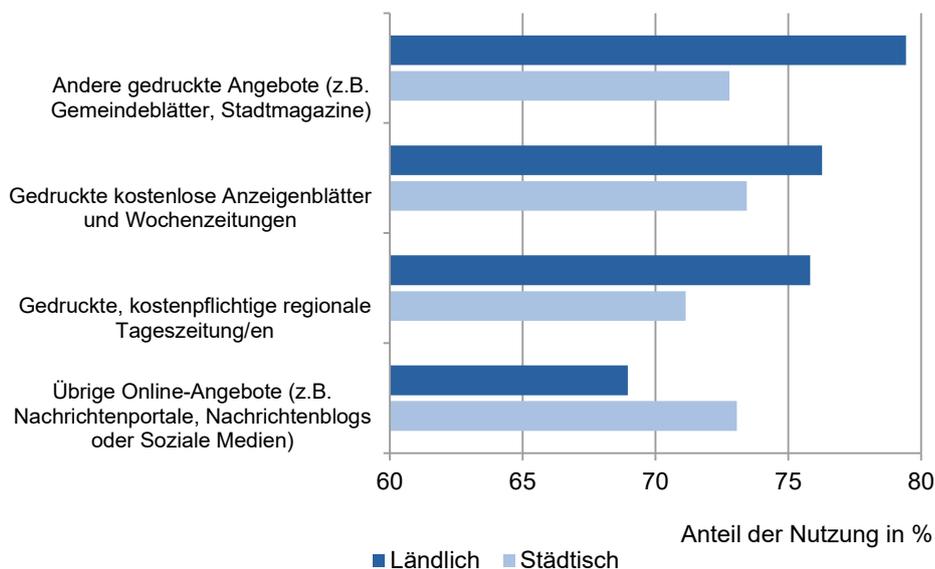
3.5.2 Aktuelle Mediennutzung

Zur Adressierung der Frage nach der aktuellen Mediennutzung insbesondere im ländlichen Raum wurden die Befragten gebeten für jedes Medium anzugeben, ob sie dies „in den letzten vier Wochen“, „schon länger her“ oder „noch nie“ für den Bezug regionaler Informationen genutzt haben. Unter Berücksichtigung der möglichen Mehrfachnennung ergeben sich vergleichsweise hohe Werte für die folgenden Medien „Lokale und regionale Radiosender“ (88,4 %), „Lokale und regionale Fernsehsender“ (86,3 %), „Gedruckte Anzeigenblätter und Wochenzeitungen“ (78,4 %), „Andere gedruckte Angebote (z.B. Gemeindeblätter, Stadtmagazine)“ (77,3 %), „Gedruckte regionale Tageszeitungen“ (74,3 %) und „Übrige Online-Angebote (z.B. Online-Nachrichtenportale, Nachrichten-

¹⁴² Die Tendenz zu einem höheren Durchschnittsalter im ländlichen Raum ist auch in der Gesamtbevölkerung zu finden; Maretzke (2016): Demografischer Wandel im ländlichen Raum, So vielfältig wie der Raum, so verschieden die Entwicklung.

blogs oder Soziale Medien)“ (70,3 %).¹⁴³ Demzufolge nutzen die Befragten i.d.R. mehrere Quellen, um sich über lokale Ereignisse zu informieren.

Abbildung 31: Aktuelle Mediennutzung für regionale Informationen im ländlichen und städtischen Raum



Quelle: WIK/INFO Verbraucherbefragung.

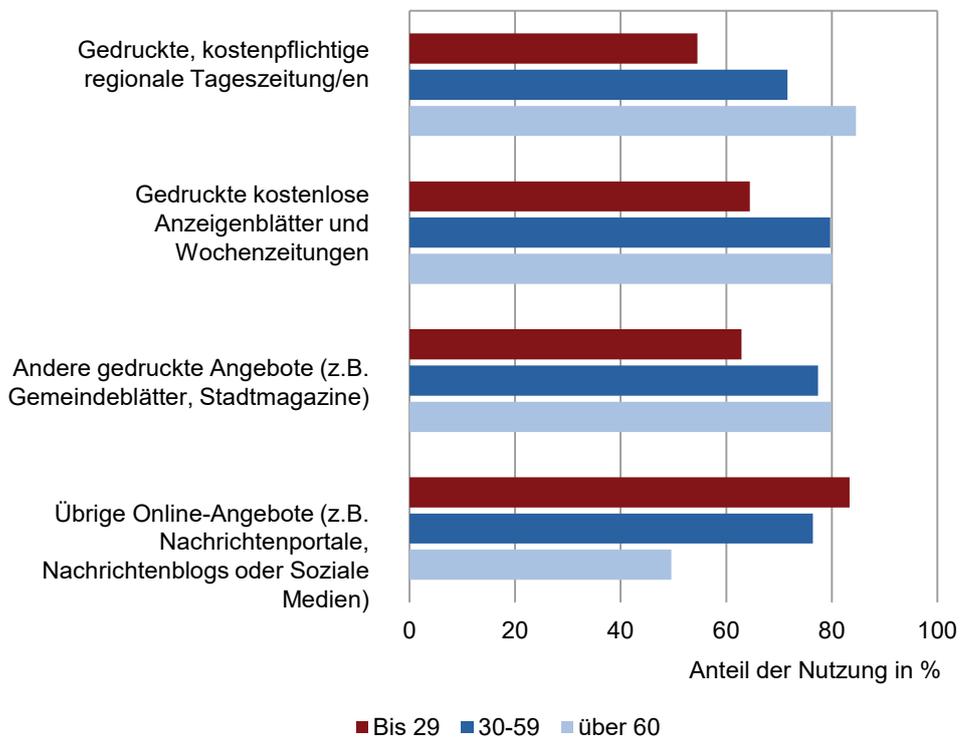
Anmerkungen: Die konkrete Fragestellung lautete: „Wann haben Sie zuletzt die folgenden Medien genutzt, um sich über Neuigkeiten aus Ihrer Region zu informieren?“. Antwortmöglichkeiten waren „in den letzten vier Wochen“, „schon länger her“ oder „noch nie“. In der Abbildung wurden Befragte einbezogen, die „in den letzten vier Wochen“ oder „schon länger her“ gewählt haben, N=2543.

Abbildung 31 zeigt die Häufigkeiten der meistgenutzten Print- und Online-Medien im ländlichen und städtischen Raum. Demnach werden im ländlichen Raum die betrachteten Printmedien signifikant häufiger genutzt als in der Stadt, wohingegen das betrachtete Online-Medium auf dem Land weniger für lokale Informationen verwendet werden, verglichen mit der Nutzung in der Stadt.¹⁴⁴

¹⁴³ Im Folgenden wird Bezug auf die vier meistgenutzten Medien genommen. Da Rundfunkmedien nicht im Vordergrund der vorliegenden Studie stehen, werden die beiden Medien „lokale und regionale Radiosender“, sowie „lokale und regionale Fernsehsender“ nicht in die detaillierte Auswertung der aktuellen Nutzung einbezogen.

¹⁴⁴ Entsprechend des vorliegenden Skalenniveaus wird ein Chi-Quadrat-Test angewendet (Backhaus, Erichson, Weiber, Plinke. (2016), Kreuztabellierung und Kontingenzanalyse). Die Auswertung zeigt signifikante Ergebnisse für die vier Medien. Tageszeitung ($\chi^2(2)=23.88$, $p<0.001$, $\phi=0.10$), Anzeigenblätter ($\chi^2(2)=38.22$, $p<0.001$, $\phi=0.13$), für die übrigen gedruckten Angebote ($\chi^2(2)=43.83$, $p<0.001$, $\phi=0.13$) und für übrige Online-Angebote ($\chi^2(2)=6.72$, $p<0.05$, $\phi=0.05$).

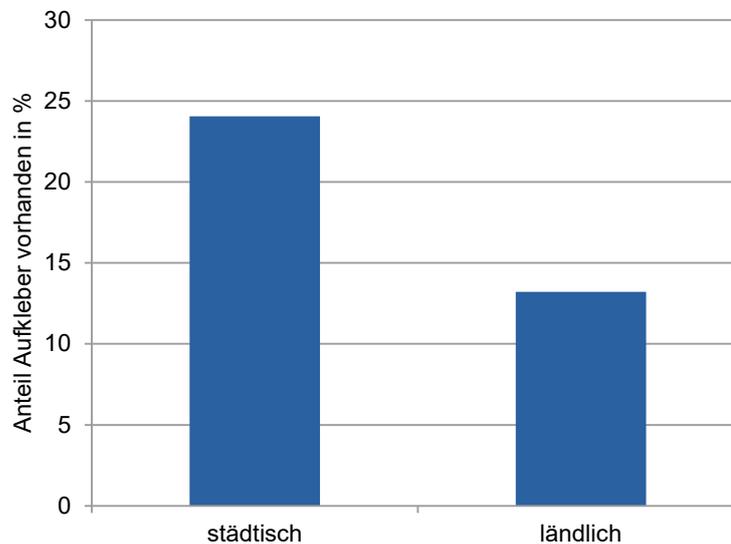
Abbildung 32: Aktuelle Mediennutzung für regionale Informationen nach Altersgruppen



Quelle: WIK/INFO Verbraucherbefragung.

In Abbildung 32 ist zusätzlich zu den einzelnen Medien auch eine Gruppierung nach Altersklassen aufgeführt. Es sind signifikante Unterschiede der Nutzung im Hinblick auf das Alter erkennbar: Alle betrachteten Printmedien werden im Alter signifikant häufiger genutzt, übrige Online-Angebote hingegen signifikant seltener.

Abbildung 33: Anteile der Personen die einen Aufkleber mit „Bitte keine kostenlosen Zeitungen“ oder ähnlichem am Briefkasten haben

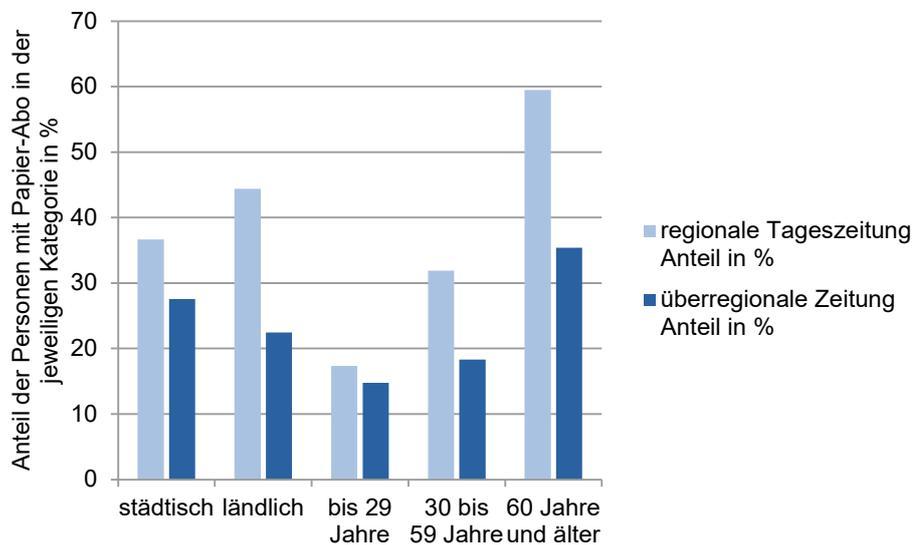


Quelle: WIK/INFO Verbraucherbefragung.

Anmerkungen: Die Fragestellung hierzu lautete: „Gibt es an Ihrem Briefkasten oder im Eingangsbereich Ihres Hauses einen Hinweis „Bitte keine Werbung“, der auch kostenlose Anzeigenblätter und Wochenzeitungen ausdrücklich umfasst?“. In die Berechnung gingen nur Personen ein, die nicht „weiß nicht“ gewählt haben (N=2.422). Der Chi-Quadrat-Test weist auf einen signifikanten Unterschied zwischen den beiden Gruppen hin ($\chi^2(1)=44.51$, $p<0.001$, $\phi=-0.14$).

Ein weiterer Unterschied zwischen Stadt und Land besteht auch in Bezug auf das Interesse, Anzeigenblätter zu erhalten: In der Stadt gibt es häufiger den Aufkleber „Bitte keine kostenlosen Zeitungen“ (siehe Abbildung 33).

Abbildung 34: Anteile Personen mit Papier-Abonnement für regionale Tageszeitungen und überregionale Tages- und Wochenzeitungen anhand des Alters und der Ländlichkeit

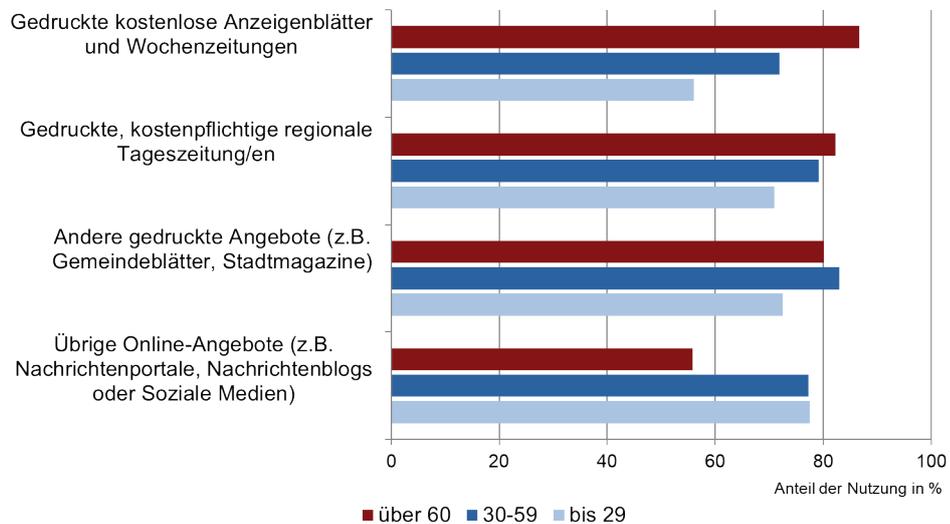


Quelle: WIK/INFO Verbraucherbefragung.

Anmerkungen: Hier wurden Personen, die kostenpflichtige Printmedien, z.B. die regionale Tageszeitung oder überregionale Tages- und Wochenzeitungen nutzen befragt, in welcher Weise sie die Medien nutzen. Für die einzelnen Kategorien liegen folgende Stichprobengrößen vor: regionale Tageszeitung $N=1.823$, überregionale Tages- und Wochenzeitung $N=1.338$. Die Frage lautete dabei „In welcher Form nutzen Sie die gedruckte regionale Tageszeitung?“ mit den Antwortmöglichkeiten „Papier-Abo“, „Kaufe einzelne gedruckte Ausgaben“ oder „Lese bei anderen Personen mit“, analog dazu ist auch die Frage zur überregionalen Zeitung aufgebaut. Es liegt jeweils ein signifikanter, aber schwacher Effekt für die regionale Tageszeitung ($\chi^2(1)=9.6$, $p<0.001$, $\phi=0.07$) und für die überregionale Tages- und Wochenzeitung vor ($\chi^2(1)=4.23$, $p<0.05$, $\phi=-0.06$).

Auch das Interesse an Papier-Abonnements besonders für regionale Tageszeitungen ist im ländlichen Bereich ausgeprägter vorhanden. Abonnenten für überregionale Tageszeitungen finden sich hingegen eher im städtischen Raum (Abbildung 34). Daneben lassen sich Abonnenten von regionalen und auch überregionalen Zeitungen in Papierform durch ein höheres Alter, höheres Haushaltseinkommen und einen höheren (bzw. einen vorhandenen) Berufsabschluss beschreiben.

Abbildung 35: Mediennutzung für regionale Informationen im ländlichen Raum



Quelle: WIK/INFO Verbraucherbefragung.

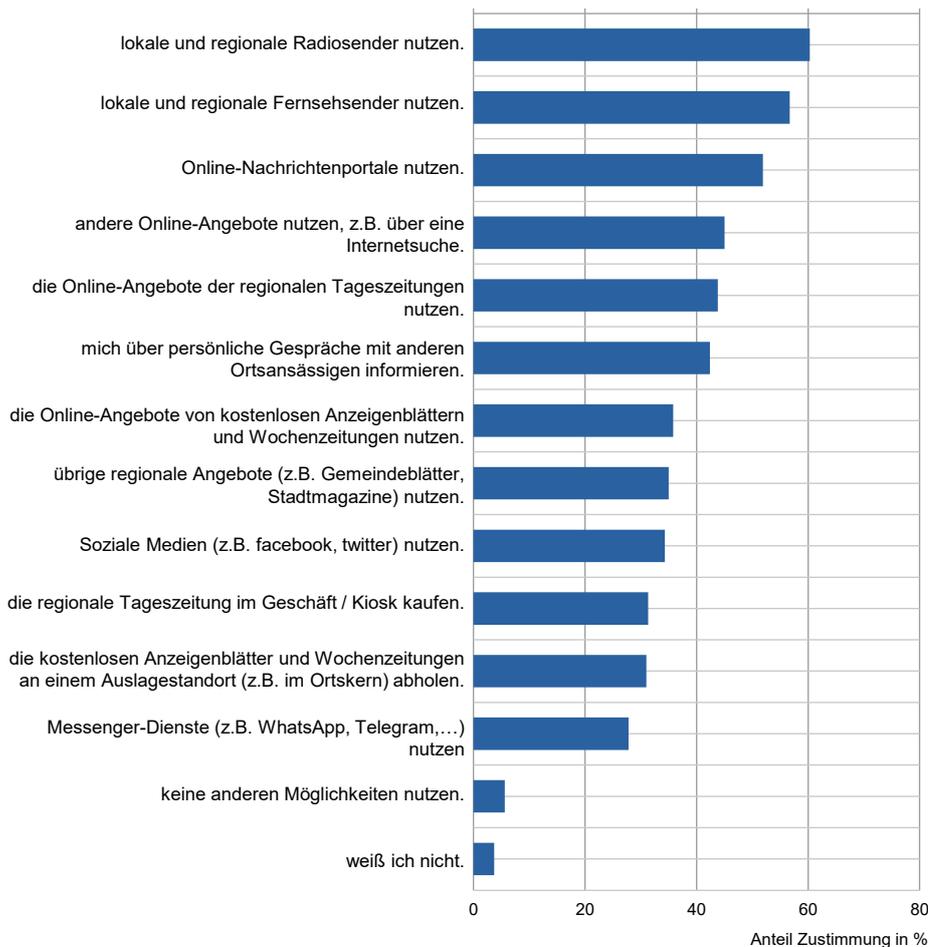
Anmerkungen: Die konkrete Fragestellung lautete: „Wann haben Sie zuletzt die folgenden Medien genutzt, um sich über Neuigkeiten aus Ihrer Region zu informieren?“. Antwortmöglichkeiten waren „in den letzten vier Wochen“, „schon länger her“ oder „noch nie“. In der Abbildung wurden befragte einbezogen, die „in den letzten vier Wochen“ oder „schon länger her“ gewählt haben. Die Auswertung betrachtet ausschließlich Befragte im ländlichen Raum, N=1.663.

Wird die Mediennutzung vor dem Hintergrund der Altersstruktur betrachtet, so zeigen sich auch hier die oben genannten Unterschiede: Printmedien werden von Personen mit einem Alter über 60 Jahre häufiger, Online-Medien seltener genutzt, um regionale Informationen zu beziehen (siehe Abbildung 35).

3.5.3 Künftige Mediennutzung

In die Erhebung wurden auch Fragen einbezogen, die mögliche Veränderungen der Pres-
selandschaft und der Zustellung berücksichtigen.

Abbildung 36: Mediennutzung für regionale Informationen bei Wegfall der Hauszustel-
lung



Quelle: WIK/INFO Verbraucherbefragung.

Anmerkungen: Die genaue Frage lautete: „Stellen Sie sich vor, Ihnen würden weder kostenpflichtige regionale Tageszeitungen noch kostenlose Anzeigenblätter und Wochenzeitungen zu Hause zugestellt werden. Wie würden Sie sich über Neuigkeiten aus Ihrer Region informieren? Ich würde...“ Die Frage konnte für jeden Informationsweg mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden, entsprechend kommen auch Mehrfachantworten vor, N=2.453.

So wurden die Teilnehmer gefragt, welche Möglichkeiten sie nutzen würden, um regionale Informationen zu beschaffen, wenn es keine regionale Tageszeitung und keine Anzeigenblätter, bzw. kostenlosen Wochenzeitungen in der Hauszustellung gäbe. Häufig genannt wurden lokale und regionale Radiosender (60,3 %), lokale und regionale Fernsehsender (56,7 %) sowie Online-Nachrichtenportale (51,9 %). Weniger genannt wurden

beispielsweise die Abholung der Anzeigenblätter im Ortskern (31,0 %) oder der Kauf der regionalen Tageszeitung am Kiosk (31,3 %).

Nur wenige Personen (5,6 %) würden gar keine Alternativen zur Hauszustellung nutzen, um regionale Informationen zu erhalten. Bei dieser Gruppe liegt jedoch auch generell ein geringes Interesse an regionalen Informationen vor.¹⁴⁵

Insgesamt zeigt sich, dass die meisten Befragten alternative Angebote nutzen würden. Daraus lässt sich aber nicht ableiten, ob die Qualität der Alternativen als gleichwertig zur Tageszeitung bzw. zu den Anzeigenblättern in der Hauszustellung erachtet wird.

Eine weitere Frage bezieht sich auf die Bereitschaft der aktuellen Nutzer von Printmedien, alternativ digitale Angebote (einschließlich E-Paper) zu verwenden. Um herauszufinden, für welche Personengruppen eine (theoretische) vollständige Umstellung auf digitale Angebote der regionalen Tageszeitungen und Anzeigenblätter besonders schwierig wäre, wurden einige Merkmale identifiziert,¹⁴⁶ die für eine geringe Wechselbereitschaft von Print zu digitalen Angeboten stehen. Zu diesen Merkmalen gehören:

- höheres Alter (ab 60 Jahren)
- ein eher geringes Haushaltseinkommen 1.000-2.000 Euro
- Wohnort im ländlichen Raum (nicht für Anzeigenblätter)¹⁴⁷
- fehlender Internetanschluss und
- fehlender Schulabschluss

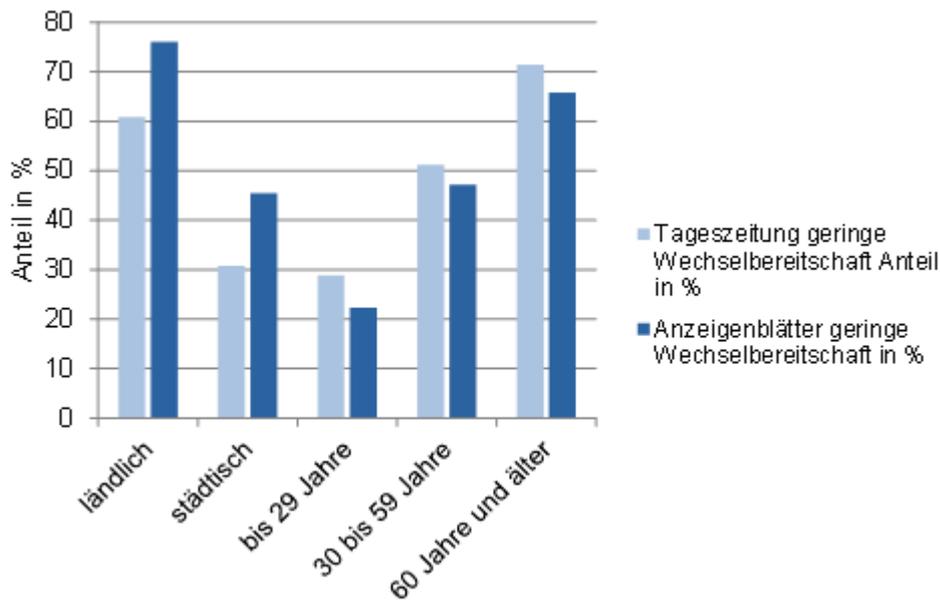
Eine deskriptive Auswertung der ersten drei Merkmale ist in der Abbildung 37 zu sehen. Die Angaben zeigen den Anteil der Personen, die eine geringe Wechselbereitschaft für die regionale Tageszeitung bzw. für die Anzeigenblätter und Wochenzeitungen angegeben haben.

145 Hierzu wird ein Mittelwertvergleich der Gruppen „nutzt eine Alternative“ und „nutzt keine Alternative“ mit der Frage nach dem Interesse an regionalen Informationen („Ich interessiere mich sehr für Neuigkeiten aus meiner Region...“, Antworten auf einer Fünfer-Skala von 1- „stimme nicht zu“ bis 5- „stimme zu“). Aufgrund der fehlenden Varianzhomogenität wird der Welch-Test angewendet (Rasch, Kubinger & Moder (2011): The two-sample t test: pre-testing its assumptions does not pay off.) Die Ergebnisse zeigen ein signifikant geringeres Interesse an Neuigkeiten aus der Region bei Personen, die keine Alternative zur Hauszustellung nutzen würden (M=4,16 für keine Alternative vs. M=3,81 für Alternative; $t(147)=-3.28$, $p<.005$).

146 Die Fragestellung auf einer Fünfer-Skala (1- „Überhaupt nicht vorstellbar“ bis 5 - „Sehr gut vorstellbar“) dazu lautete „Inwiefern wäre es für Sie vorstellbar, folgende Medien zukünftig nur noch online zu lesen?“. Befragt wurden ausschließlich Personen, die mindestens einmal das jeweilige Printmedium genutzt haben, $N_{\text{Tageszeitung}}=1.823$, $N_{\text{Anzeigenblatt}}=1.922$. Für die Ermittlung von Personen mit geringer Wechselbereitschaft wurden die beiden ersten Skalenstufen verwendet.

147 Für die Wechselbereitschaft von gedruckten Anzeigenblättern und Wochenzeitungen auf digitale Angebote gibt es keinen signifikanten Unterschied zwischen Stadt und Land, die Bereitschaft zu wechseln, ist demnach in beiden Räumen gleich hoch bzw. gering ausgeprägt.

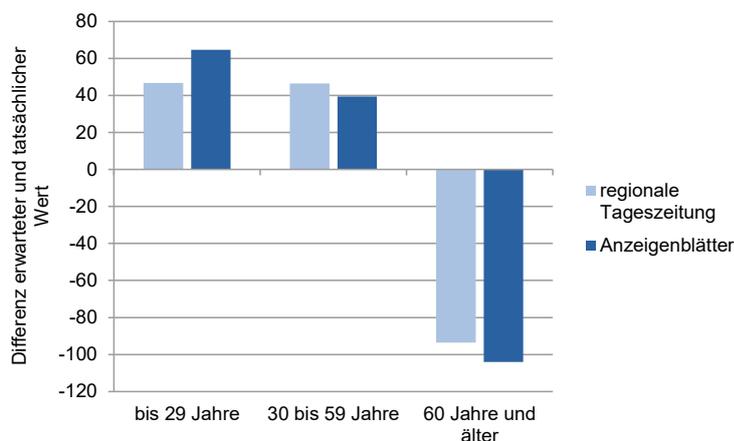
Abbildung 37: Anteile der Personen mit geringer Wechselbereitschaft nach Alter und ländlichem bzw. städtischem Raum



Quelle: WIK/INFO Verbraucherbefragung.

Die genaue Ausprägung der Wechselbereitschaft für einige der Merkmale wird im Folgenden für die regionale Tageszeitung und die Anzeigenblätter näher betrachtet. Abbildung 38 zeigt die Ausprägung der Wechselbereitschaft für die beiden Printmedien gruppiert nach Altersklassen.

Abbildung 38: Wechselbereitschaft von Printmedien zu ausschließlicher Nutzung der Online-Angebote nach Altersgruppen



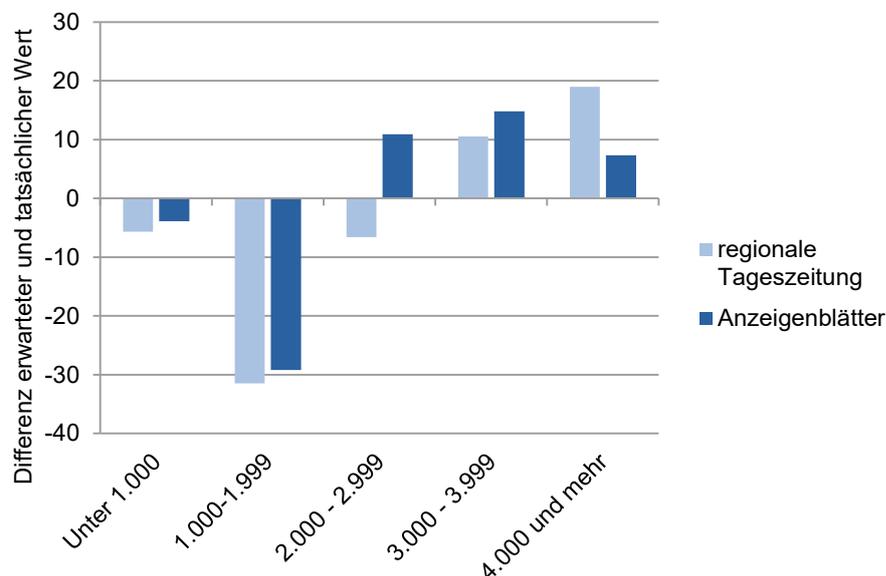
Quelle: WIK/INFO Verbraucherbefragung

Zu sehen ist die Differenz zwischen der theoretisch erwarteten Anzahl an Personen, unter der Bedingung, dass die geringe Wechselbereitschaft vom Alter unabhängig wäre und

entsprechend gleichmäßig über alle Altersgruppen verteilt wäre abzüglich der tatsächlichen Anzahl an Personen mit geringer Wechselbereitschaft. Dementsprechend weist ein hoher (positiver) Wert auf eine überdurchschnittlich hohe Wechselbereitschaft hin, während ein negativer Wert eine unterdurchschnittliche Wechselbereitschaft bedeutet. In Abbildung 38 ist zu erkennen, dass Personen über 60 eine verringerte Wechselbereitschaft haben, sowohl für regionale Tageszeitungen als auch für Anzeigenblätter und kostenlose Wochenzeitungen. Diese Unterschiede zwischen den Altersgruppen sind für beide Printmedien signifikant.¹⁴⁸

Nach dem gleichen Schema sind auch Abbildung 39 und Abbildung 40 aufgebaut:

Abbildung 39: Wechselbereitschaft von Printmedien zu ausschließlicher Nutzung der Online-Angebote nach Einkommensgruppen



Quelle: WIK/INFO Verbraucherbefragung

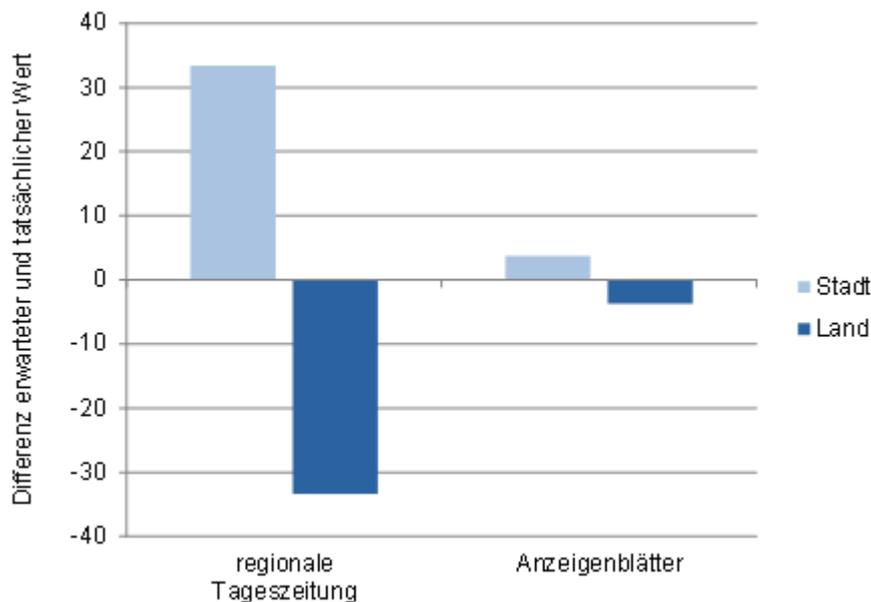
Anmerkungen: Das monatliche Haushaltseinkommen war im Fragebogen kein Pflichtangabe, daher liegt hier ein für die regionale Tageszeitung $N_{\text{Tageszeitung}} = 1708$, $N_{\text{Anzeigenblatt}} = 1825$ vor.

In Abbildung 39 ist erkennbar, dass insbesondere Personen mit eher niedrigem Haushaltseinkommen von 1.000 bis 2.000 eine stark unterdurchschnittliche Wechselbereitschaft zu Online-Medien haben, dies gilt für die regionale Tageszeitung und für Anzeigenblätter. Eine ebenfalls unterproportionale Wechselbereitschaft hat die Einkommensgruppe unterhalb von 1.000 Euro Haushaltseinkommen. Oberhalb von 1.000 Euro ist insgesamt die Tendenz erkennbar, dass mit steigendem Einkommen (wenn auch nicht ganz linear) eine steigende Wechselbereitschaft hin zur Online-Nutzung vorliegt.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Der Chi-Quadrat-Test liefert für die regionale Tageszeitung ($\chi^2(2)=100.78$, $p<0.001$, $\phi=0.24$) und für die Anzeigenblätter: ($\chi^2(2)=134.58$, $p<0.001$, $\phi = 0.27$).

¹⁴⁹ Der Chi-Quadrat-Test liefert für die regionale Tageszeitung für die Untersuchung der Einkommensgruppen ($\chi^2(4)=25.86$, $p<0.001$, $\phi=0.12$) und für die Anzeigenblätter ($\chi^2(2)=12.76$, $p<0.05$, $\phi = 0.08$).

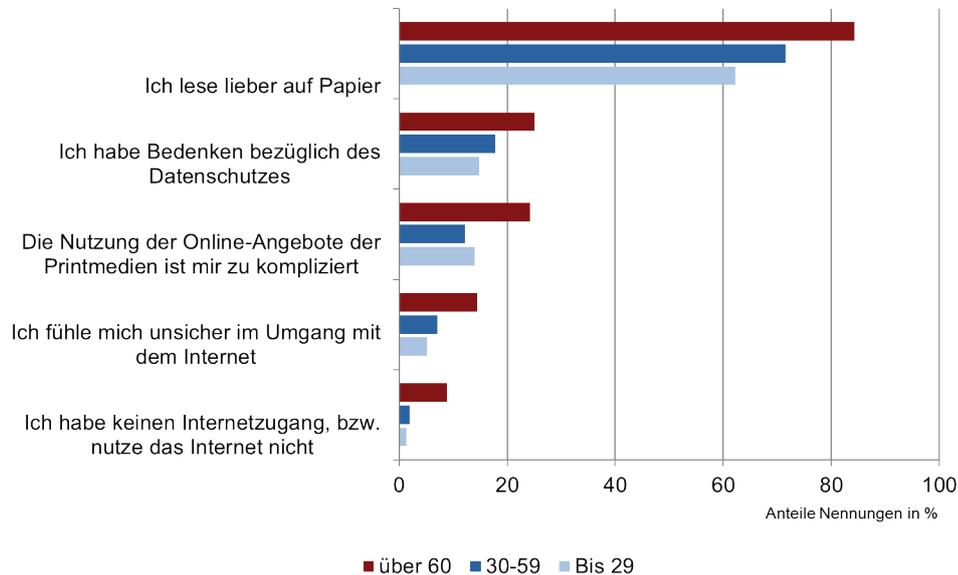
Abbildung 40: Wechselbereitschaft von Printmedien zu ausschließlicher Nutzung der Online-Angebote nach städtischem und ländlichem Raum



Quelle: WIK/INFO Verbraucherbefragung

Abbildung 40 zum Vergleich der Wechselbereitschaft zwischen Stadt und Land verdeutlicht, dass hier nur ein Unterschied für die Tageszeitung vorliegt. Hier ist die Wechselbereitschaft im ländlichen Raum stark unterdurchschnittlich. Für die Anzeigenblätter lässt sich kein Unterschied zwischen dem ländlichen und städtischen Raum feststellen, dementsprechend ist die Wechselbereitschaft auf Online-Angebote in beiden Räumen im nahezu gleichen Ausmaß vorhanden.

Abbildung 41: Gründe für eine geringe Wechselbereitschaft in Prozent nach Altersgruppen (Mehrfachnennung möglich)

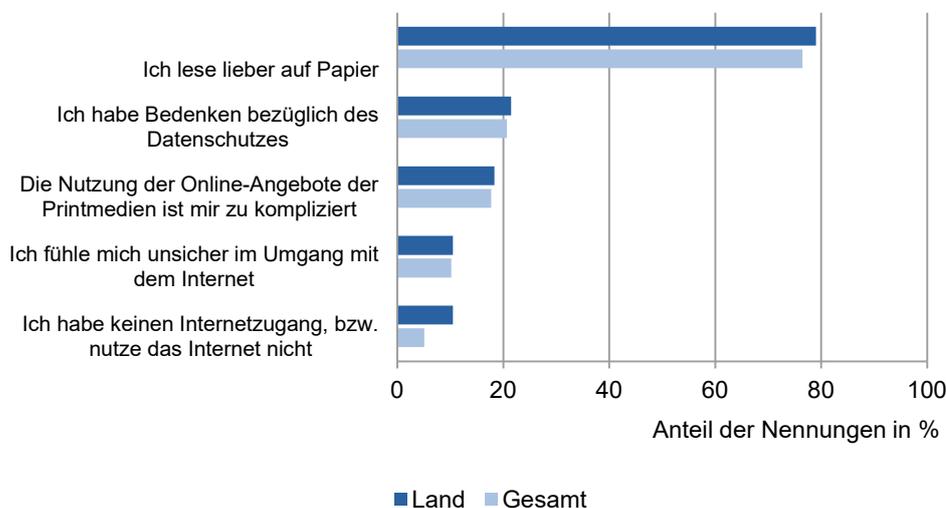


Quelle: WIK/INFO Verbraucherbefragung

Anmerkungen: Die Fragestellung lautete: „Aus welchen Gründen wäre ein Wechsel auf Online-Angebote der Printmedien für Sie nicht oder weniger vorstellbar?“. Die Frage wurde nur Personen gestellt, die bei der Frage nach der Wechselbereitschaft „Überhaupt nicht vorstellbar“ oder „Eher nicht vorstellbar“ geantwortet haben; N=1.533.

Werden die Gründe für eine geringe Wechselbereitschaft betrachtet (Abbildung 41), so lässt sich erkennen, dass die Gewohnheit, bzw. Präferenz die Zeitung in Papierform zu nutzen der mit großem Abstand meistgenannte Grund ist, besonders bei Lesern über 60 Jahren. Es folgen Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes und die komplizierte Nutzung aus Sicht der Befragten sowie Unsicherheit im Umgang mit dem Internet. Generell gilt, dass Bedenken und Schwierigkeiten im Umgang mit Online-Angeboten und dem Internet in der Altersgruppe der über 60-Jährigen am deutlichsten vertreten ist.

Abbildung 42: Gründe für eine geringe Wechselbereitschaft in Prozent nach ländlichen Regionen und insgesamt (Mehrfachnennung möglich)



Quelle: WIK/INFO Verbraucherbefragung

Ein Unterschied zwischen Stadt und Land im Hinblick auf die Gründe für eine geringe Wechselbereitschaft ist nur bei fehlendem Internetzugang, bzw. –nutzung erkennbar. Dieser Grund spielt allerdings sowohl im ländlichen als auch im städtischen Raum eine eher geringe Rolle. In der ergänzenden offenen Fragestellung wurden außerdem genannt: „Kostenpflichtig/möchte kein Abo abschließen“, „Umständlich, zeitintensiv, kompliziert“, „Kein Interesse an digitalem Lesen“, „Gewohnheit“ und „Weniger interessante Inhalte“.

3.5.4 Fazit

Für die aktuelle Mediennutzung für regionale Informationen ist festzuhalten, dass ein unterschiedliches Nutzungsverhalten zwischen städtischem und ländlichem Raum besteht. Im ländlichen Raum werden die betrachteten Printmedien häufiger verwendet. Entsprechend kann der Aussage zugestimmt werden, dass insbesondere im ländlichen Raum die Versorgung mit (lokalen) Informationen (derzeit noch) durch physisch zugestellte Printprodukte gewährleistet wird. Auch die Annahme, dass „die Bevölkerung im ländlichen Raum auch aufgrund deren Alterszusammensetzung [...] (lokale) Informationen i.d.R. durch Printerzeugnisse konsumiert“ kann bestätigt werden. Das Alter stellt einen wichtigen Einflussfaktor für die aktuelle Nutzung von Printmedien dar. Das Vorhandensein eines Internetanschlusses (in der Stichprobe der Befragung haben 3,3 % der Befragten keinen Internetanschluss, was etwa den Anteil von 4 % in Deutschland im Jahr

2020¹⁵⁰ widerspiegelt) spielt in diesem Kontext keine Rolle, dementsprechend kann die Annahme dahingehend nicht bestätigt werden.

Aktuell besteht aus der Perspektive der Verbraucherbefragung keine Unterversorgung. Für die künftige Nutzungsentwicklung bei Presseerzeugnissen kann festgehalten werden, dass für bestimmte Gruppen aufgrund einer geringen Wechselbereitschaft zu Online-Angeboten eine Unterversorgung mit lokalen Informationen durch periodisch erscheinende Presseprodukte drohen kann. Dies sind insbesondere Personen über 60; Personen, die in ländlichen Bereichen wohnen; Personen mit geringem Haushaltseinkommen; Personen mit geringen oder fehlenden Bildungsabschlüssen und fehlendem Internetanschluss. Da im ländlichen Raum ein höheres Durchschnittsalter vorliegt, erscheinen ältere Bewohner im ländlichen Raum entsprechend in mehrfacher Hinsicht gefährdet, den Anschluss an gedruckte (regionale) Informationen zu verlieren.

3.6 Zur Erforderlichkeit einer Förderung der Pressewirtschaft aus wirtschaftlicher Sicht

Die wirtschaftswissenschaftliche Analyse hat dargelegt, dass periodisch erscheinende Presseerzeugnisse teilweise mit erheblichen Auflagenrückgängen konfrontiert sind. Das betrifft besonders die gedruckten Presseerzeugnisse, während E-Paper und weitere digitale Angebote von Verlagen zunehmend, besonders von jüngeren Bevölkerungsgruppen, nachgefragt werden. Während die Daten- und Informationslage bei Zeitungen und Anzeigenblättern ein vergleichsweise umfassendes Bild zur Auflagenentwicklung, der Entwicklung des Digitalisierungsgrads und der Entwicklung der Distributionskosten erlauben, ist das für das sehr heterogene Segment der Zeitschriften in dieser Klarheit nicht möglich.

Der Digitalisierungsgrad der Verlage hat sich über die letzten fünf Jahre deutlich verbessert. Immer mehr Verlage sind in der Lage, kanalunabhängig Inhalte zu produzieren und zu platzieren. Ebenso haben sich die digitalen Geschäftsmodelle weiterentwickelt, so dass sich die Erträge aus den digitalen Angeboten erhöhen. Gleichzeitig sind die Erträge aus dem digitalen Angebot im Schnitt niedriger als für die gedruckte Ausgabe, allerdings fallen auch weniger Kosten in der Produktion und in der Logistik an. Das gilt in besonderem Maße für die Zeitungsverlage. Bei den Zeitschriftenverlagen lassen sich aufgrund der Heterogenität der Titel keine aggregierten Schlussfolgerungen ziehen. Es gibt aber Hinweise, dass sowohl für Publikums- als auch Fachzeitschriften der Digitalisierungsgrad zugenommen hat. Bei den Anzeigenblättern führen digitale Angebote hingegen nicht zu signifikanten Einnahmen (mangelnde Akzeptanz bei den Lesern und gleichzeitig geringe Zahlungsbereitschaft bei Werbekunden) und stellen daher aus Sicht der Verlage keine Alternative zu physisch verteilten Anzeigenblättern dar.

¹⁵⁰ Eurostat (2022): Haushalte - Internet-Zugangsdichte.

Gedruckte Presseerzeugnisse, die nicht über den stationären Handel verkauft oder verteilt werden, sind darauf angewiesen, dass sie über verschiedene Netze zu ihren Lesern gelangen. Der Mengenrückgang bei abonnierten Zeitungen und Zeitschriften führt dabei zu überdurchschnittlich steigenden Stückkosten in der Zustellung, sei es über die Verteilnetze der Verlage in der Frühzustellung oder in der Tagzustellung über Zustellnetze der Postdienste, insbesondere der Deutsche Post AG. Gleichzeitig sind die Verlage mit sinkenden Werbeerlösen konfrontiert. Steigende Kosten in Produktion und Vertrieb werden deswegen über steigende Verkaufs- und Abonnementpreise an die Leser weitergegeben. Die steigenden Erlöse aus E-Paper und digitalen Angeboten der Verlage gleichen die Rückgänge in den Einnahmen bei den gedruckten Presseerzeugnissen nur teilweise aus. Das gilt besonders für die Werbeerlöse, so dass Vertriebserlöse im digitalen Geschäft bei Zeitungen die wichtigste Einnahmequelle darstellen. Besonders die vollständig werbefinanzierten Anzeigenblätter leiden unter einem Verlust ihrer Werbeerlöse, die sie über vorhandene digitale Angebote aufgrund der fehlenden Reichweite und geringen Zahlungsbereitschaft der Werbekunden nicht kompensieren können, wodurch sie in ihrer Existenz gefährdet sind.

Die sinkende Haushaltsabdeckung in der Frühzustellung stellt die Verlage vor besondere Herausforderungen. Ihren Bemühungen, Abonnenten in Regionen mit dünner Besiedlung und/oder geringer Abdeckung und dadurch vergleichsweise hohen durchschnittlichen Zustellkosten auf E-Paper oder digitale Angebote umzustellen, sind Grenzen gesetzt. Unsere repräsentative Verbraucherbefragung hat aufgezeigt, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen nicht willens oder in der Lage sind, auf digitale Angebote und E-Paper zu wechseln. Das gilt in ländlichen Regionen mehr als in städtischen, ebenso wie für ältere Lesergruppen eher als für jüngere Lesergruppen. Die Umstellung auf digitale Angebote verläuft dadurch relativ langsam über einen langen Zeitraum und lässt sich durch den Digitalisierungsgrad der Verlage nicht direkt beeinflussen.

Erschwerend kommt hinzu, dass regionale Zustell- und Verteilorganisationen in Abhängigkeit von der Haushaltsabdeckung und der Besiedlungsdichte innerhalb ihrer jeweiligen Versorgungsgebiete unterschiedlich hohe durchschnittliche Zustellkosten aufweisen. Besonders dünn besiedelte Versorgungsgebiete weisen höhere durchschnittliche Stückkosten im Vergleich zu dicht besiedelten Versorgungsgebieten auf, so dass der fortgesetzte Verlust von Abonnenten in diesen Regionen zu deutlich stärker steigenden Stückkosten führt als in dicht besiedelten Versorgungsgebieten mit hoher Haushaltsabdeckung. Entsprechend ist in ländlich geprägten Versorgungsgebieten mit geringer Besiedlungsdichte das Risiko einer eingeschränkten Zustellung (z.B. über Tagzustellung und Abholboxen statt Hauszustellung) besonders hoch.

Abonnierte Zeitschriften werden hingegen weit überwiegend über die Post zugestellt und sind von dieser besonderen Problematik unterschiedlich hoher Zustellkosten in Abhängigkeit von der Zustellregion nur in Ausnahmefällen betroffen (bei besonders hohen Auflagen). Allerdings gilt auch für diese Presseerzeugnisse, dass deren Zustellkosten als Folge von Preiserhöhungen der Deutschen Post gestiegen sind. Als Gründe für die

Preiserhöhungen gibt die Deutsche Post Tariflohnerhöhungen und Mengenrückgänge bei den zugestellten Postvertriebsstücken und Pressesendungen an. Da die Deutsche Post über ein deutschlandweites Zustellnetz verfügt, ist die Tagzustellung von Zeitschriften auch in dünn besiedelten, ländlichen Regionen nicht gefährdet.

Zur Gewährleistung einer flächendeckenden Versorgung mit periodisch erscheinenden Presseerzeugnissen ist daher eine Digitalförderung nicht hilfreich. Das existierende digitale Angebot von Zeitungen und Zeitschriften verbessert sich stetig, zumal es für die Verlage, durch die sich verändernden Angebots- und Nachfragebedingungen, keine Alternative zu den Digitalisierungsstrategien gibt. Gleichzeitig müssen sie mindestens für einen Übergangszeitraum die Produktion und Zustellung gedruckter Presseerzeugnisse gewährleisten, um auch weiterhin breite Teile der Bevölkerung zu erreichen. Während also die Verlage produktionsseitig zunehmend „Digital First“ aufgestellt sind (das gilt nicht für Anzeigenblätter), stellen die Zustellkosten für die Printausgaben mit einem hohen Abonnementanteil eine zunehmend belastende Kostenposition dar, die besonders in „teuren“ Versorgungsgebieten dazu führt, dass Verlage ihre Zustelleistungen aus wirtschaftlichen Gründen einschränken müssen. Das gilt besonders für die regionalen Tageszeitungen. Ähnliches gilt auch für die Anzeigenblätter, für deren Geschäftsmodell das digitale Angebot keine Alternative darstellt. Bei den Zeitschriften besteht auf der Ebene einzelner Titel das Risiko, dass sie nicht mehr wirtschaftlich produziert und verkauft werden können. Allerdings ist für diese Gattung mindestens unklar, ob und in welchem Umfang die steigenden Zustellkosten für eine mögliche Einstellung verantwortlich sind.

Aus den genannten Gründen erachten wir eine distributionsabhängige Förderung für solche Presseverlage, die ihre Produkte physisch zustellen, als wirtschaftlich sinnvoll.

4 Rechtswissenschaftlicher Teil

Maßstab der rechtswissenschaftlichen Prüfung sollen insbesondere die verfassungsrechtlichen Anforderungen sein. Dabei geht es sowohl um grundlegende Fragen des „Ob“ einer Förderung durch den Bund (dazu 3.1) als auch um die rechtliche Bewertung spezifischer Ausgestaltungsfragen (dazu 3.2). Richtschnur ist insoweit, wie die Rechtsprechung – in verfassungsrechtlicher Hinsicht insbesondere die des Bundesverfassungsgerichts – die Handlungsoptionen voraussichtlich bewerten wird. Für diese Extrapolation wird ergänzend umfassend die Literatur ausgewertet.

4.1 Grundsätzliche Förderfähigkeit der Pressewirtschaft („Ob“)

Das „Ob“ einer denkbaren Förderung der Pressewirtschaft ist zunächst in kompetenz- und in materiell-rechtlicher Hinsicht zu untersuchen. In verfassungsrechtlicher Hinsicht geht es insbesondere darum, abzuschätzen, wie das Bundesverfassungsgericht im Falle einer Befassung eine etwaige Fördermaßnahme bewerten wird.

4.1.1 Kompetenzrechtliche Fragen

So stellt sich in kompetenzrechtlicher Perspektive zunächst die Frage, ob der Bund überhaupt für die Förderung der Presse zuständig ist. Dies gilt sowohl für die Gesetzgebungs- als auch für die daran anschließenden Vollzugskompetenzen des Gesetzes. In Bezug auf die Gesetzgebungskompetenz könnte ein Konflikt insoweit bestehen, als nach dem Regel-Ausnahme-Verhältnis der Art. 70 ff. im Grundgesetz grundsätzlich die Bundesländer für die gesetzliche Regelung der Presse- und damit grundsätzlich auch der Presseförderung zuständig sind, sofern sich nicht ausnahmsweise eine Bundeskompetenz begründen lässt.

4.1.1.1 Gesetzgebungskompetenztitel aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG

Der Bund ist jedoch für die Wirtschaftsgesetzgebung (Recht der Wirtschaft) nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG kompetent. Dabei ist das „Recht der Wirtschaft“ sehr weit zu verstehen und umschließt sämtliche Bestimmungen, die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung steuern.¹⁵¹ Das Bundesverfassungsgericht hat sich in der bekannten Entscheidung vom 6. Juni 1989¹⁵² auch knapp mit der Frage der Gesetzgebungskompetenz befasst. In der Sache ging es um den damals verbilligten Postzeitungsvertriebsdienst, von dem die Presse beim Vertrieb ihrer Druckwerke profitieren konnte. Ziel der Maßnahme war es seinerzeit, die Verbreitung von Informationen durch eine

¹⁵¹ BVerfGE 8, 143 (148 f.) – Beschussgesetz.

¹⁵² BVerfGE 80, 124 – Postzeitungsdienst.

finanzielle Unterstützung zu erleichtern. Mit Blick auf die Kompetenzen hielt das Bundesverfassungsgericht fest:

„Der Bundesgesetzgeber war zum Erlass der Vorschriften nach Art. 73 Nr. 7 GG befugt, denn ihr Schwergewicht liegt nicht bei einer Regelung der Pressetätigkeit, sondern bei der Festsetzung der Benutzungsbedingungen für einen Postdienst.“

Dieser Prüfungsmaßstab nach dem Schwergewicht ist zwar in der allgemeinen Kompetenzdiskussion nicht unumstritten geblieben und in der Folgerechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in anderen Kompetenzbereichen nicht immer konsequent durchgehalten, gerade im vorliegenden Bereich aber eher bestätigt worden.

So hat das Bundesverfassungsgericht etwa den Bund für befugt gehalten, ein Filmförderungsgesetz zu erlassen, auch wenn die Kulturhoheit grundsätzlich bei den Ländern liegt. In soweit stellte das Gericht fest:

„Danach besteht für das Filmförderungsgesetz, dessen Regelungen den Film als handelbares Wirtschaftsgut und die ihn produzierenden und verwertenden Wirtschaftszweige betreffen, eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.“¹⁵³ .

Das Bundesverfassungsgericht stützt sich hierbei vor allen Dingen auch auf den Schwerpunkt der gesetzgeberischen Maßnahme. So entfällt laut Senat die Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG

„nicht schon dann, wenn der Gesetzgeber mit wirtschaftsbezogenen Regelungen zugleich kulturelle Zwecke verfolgt. Dies ist unschädlich, solange der maßgebliche objektive Regelungsgegenstand und -gehalt in seinem Gesamtzusammenhang ein im Schwerpunkt wirtschaftsrechtlicher ist“.¹⁵⁴

Gleiches muss in der Folge auch für die Presse gelten, deren formales Vorliegen alleine nicht zur Ablehnung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG führen darf. Vielmehr ist auf den Regelungsschwerpunkt und den Gesetzeszweck abzustellen, der im wirtschaftlichen Bereich liegen muss.

Davon ausgehend lassen sich die entsprechenden kompetenzrechtlichen Leitplanken entwickeln. Entscheidend ist für die Kompetenzkonformität eines Bundesförderprogramms, dass der Schwerpunkt nicht in die Länderdomäne hineinragt. Das wäre etwa der Fall, wenn die Förderung einer Meinungsvielfalt bei konkreten Förderentscheidungen im Vordergrund steht. Die Ausgestaltung der Förderung entscheidet daher über die Bundeskompetenz, so dass es in der Hand des Bundesgesetzgebers selbst liegt, diese zu gewährleisten. Sie ist danach vorliegend grundsätzlich begründbar.

¹⁵³ BVerfGE 135, 155 (196 ff.) – Filmabgabe.

¹⁵⁴ BVerfGE 135, 155 (196) – Filmabgabe.

4.1.1.2 Erforderlichkeit gemäß Art. 74 Abs. 2 GG

Im zweiten kompetenzrechtlichen Schritt geht es sodann darum, das Anforderungsprofil aus Art. 72 Abs. 2 GG herauszuarbeiten, da eine Bundesregelung auf der Basis des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG nur zulässig ist, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Da das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber insoweit keinen allgemeinen Beurteilungsspielraum zugesteht,¹⁵⁵ sind auch unter Beachtung der aufgezeigten ökonomischen Erkenntnisse die Implikationen etwaiger Fördermaßnahmen bzw. ihres Ausbleibens sorgfältig herauszupräparieren, um das Potenzial zu identifizieren, das für eine Rechtfertigung nach Art. 72 Abs. 2 GG gegebenenfalls fruchtbar gemacht werden kann. Zudem versagt das Bundesverfassungsgericht zwar einen allgemeinen Beurteilungsspielraum. Korrespondierend zur Geeignetheitsprüfung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit wird dem Gesetzgeber jedoch hinsichtlich der Beurteilung der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung eine gewisse Einschätzungsprärogative eingeräumt,¹⁵⁶ womit der gesetzgeberischen Prognose im Ergebnis dennoch Gewicht beigegeben wird. Dem Bund obliegt aber auch die Darlegungslast für die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG.¹⁵⁷

Bezugspunkt der Erforderlichkeit ist nach dem klaren Wortlaut des Art. 72 Abs. 2 GG insbesondere eine bundesgesetzliche, gerade keine bundeseinheitliche Regelung.¹⁵⁸ Soweit demnach beispielsweise eine partiell-regionale oder etwa auf den ländlichen Raum begrenzte Unterversorgung vorliegt, kann erforderlich im Sinne der Vorschrift auch eine gezielt dort ansetzende Förderung sein.

4.1.1.2.1 Gleichwertige Lebensverhältnisse

Vorliegend kommen dabei vor allem die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder einer Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse in Betracht. Diese Erfordernisse sind in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durchaus geschärft worden. So führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass die beabsichtigte Gleichwertigkeit

„erst dann bedroht (ist), wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“. ¹⁵⁹

¹⁵⁵ BVerfGE 106, 62 (135 ff.) – Altenpflege.

¹⁵⁶ BVerfGE 138, 136 (177); BVerfGE 135, 155 (204) – Filmabgabe.

¹⁵⁷ *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 72 Rn. 95.

¹⁵⁸ *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 72 Rn. 19; *Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 72 Rn. 20.

¹⁵⁹ BVerfGE 106, 62 (144) – Altenpflege; bestätigt in BVerfGE 140, 65 (80) – Betreuungsgeld.

Hierzu bedarf es einer tatsachenbasierten Prognose, die der Gesetzgeber im Rahmen seiner Darlegungslast treffen muss, aus der sich eine derartige Entwicklung ergibt. Im Urteil zur Altenpflege vom 24.10.2002 hat das Bundesverfassungsgericht Maßstäbe für die verfassungsgerichtliche Überprüfung einer solchen Prognose im Rahmen des Art. 72 Abs. 2 GG aufgestellt:

„Der Prognose müssen Sachverhaltsannahmen zu Grunde liegen, die sorgfältig ermittelt sind oder sich jedenfalls im Rahmen der gerichtlichen Prüfung bestätigen lassen. Die Prognose muss sich methodisch auf ein angemessenes Prognoseverfahren stützen lassen, und dieses muss konsequent verfolgt worden sein. Das Prognoseergebnis ist daraufhin zu kontrollieren, ob die die prognostische Einschätzung tragenden Gesichtspunkte mit hinreichender Deutlichkeit offengelegt worden sind oder ihre Offenlegung jedenfalls im Normenkontrollverfahren möglich ist und ob in die Prognose keine sachfremden Erwägungen eingeflossen sind.“¹⁶⁰

Es bedarf somit einer intensiven Analyse der Situation und auch einer detaillierten Darlegung der Tatsachen, die für ein vorhandenes oder entstehendes Missverhältnis zwischen den Ländern sprechen. Dabei reicht die Darlegung, dass durch eine Regelung eine allgemeine Verbesserung der Situation eintreten soll, gerade nicht aus, vielmehr setzt Art. 72 Abs. 2 GG voraus, dass

„mit dem Gesetz einer zu verzeichnenden oder drohenden Auseinanderentwicklung der Lebensverhältnisse (...) innerhalb der Bundesrepublik Deutschland entgegen gewirkt werden soll und kann.“¹⁶¹

Ausschlaggebend ist auch, ob eine landesrechtliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ausreicht. So ist die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung gerade auch dann möglich,

„wenn sich abzeichnet, dass Regelungen in einzelnen Ländern aufgrund ihrer Mängel zu einer mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung der Einwohner dieser Länder führen und diese deutlich schlechter stellen als die Einwohner anderer Länder“.¹⁶²

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bejaht hat das Bundesverfassungsgericht beispielsweise im Fall des Risikostrukturausgleichs in der gesetzlichen Krankenversicherung.¹⁶³ Aufgrund verschiedener Faktoren war es zu enormen Beitragssatzunterschieden zwischen den einzelnen Kassen von bis zu 7,5 Prozent bei gleichem Leistungsangebot gekommen, weswegen der Bundesgesetzgeber gegensteuerte, um die Funktionsfähigkeit der Sozialversicherung zu sichern. Der Senat hat die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bejaht und hierbei insbesondere auf die „elementare Bedeutung“ einer funktionsfähigen

¹⁶⁰ BVerfGE 106, 62 (152 f.) – Altenpflege.

¹⁶¹ BVerfGE 106, 62 (153) – Altenpflege.

¹⁶² BVerfGE 140, 65 (80 f.) – Betreuungsgeld; BVerfGE 106, 62 (153 f.) – Altenpflege.

¹⁶³ BVerfGE 113, 167.

Sozialversicherung abgestellt, die durch verschiedene Regelungen der Länder nicht hergestellt werden könnte.¹⁶⁴

Angesichts des enormen Stellenwerts der Informationsfreiheit und in Anbetracht ihrer Bedeutung für die demokratische Grundordnung, lässt sich durchaus mit guten Gründen vermuten, dass das Bundesverfassungsgericht, soweit eine Unterversorgung bzw. mangelnde Sicherstellung einer bundesweit flächendeckenden Informationsversorgung festgestellt werden sollte, dies als ähnlich gewichtig einstufen wird. So bezeichnete der Senat die Informationsfreiheit in der berühmten Lüth-Entscheidung vom 15.1.1958 als „eine der wichtigsten Voraussetzungen der freiheitlichen Demokratie“.¹⁶⁵

Darüber hinaus stellt die Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG zwar vor allem ein subjektives Abwehrrecht gegen staatliche Einflussnahme dar, entfaltet auf der anderen Seite aber auch objektivrechtliche Direktkraft, woraus auch eine aktive Handlungspflicht des Staates folgen kann, beispielsweise die Zugänglichkeit von Informationen sicherzustellen.¹⁶⁶ Gerade im Fall einer Unterversorgung in ländlichen Regionen käme es dort zu einem Defizit von lokalen und regionalen Nachrichten, dass ein Einschreiten des Gesetzgebers nötig machen könnte. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wurde allerdings bisher offengelassen, ob sich die Gesetzgebungskompetenz des Art. 72 Abs.2 GG auch aus den Grundrechten ergeben kann.¹⁶⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat zwar an anderer Stelle bereits gleichheitsrechtliche Belange zur Begründung der Erforderlichkeit der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse herangezogen.¹⁶⁸ Die Entwicklung der Rechtsprechung ist in diesem Bereich jedoch noch nicht konturenscharf absehbar. Zudem ist auch das Ausmaß der objektivrechtlichen Dimension der Informationsfreiheit bisher nicht eindeutig geklärt.

Zusammenfassend lässt sich somit sagen, dass das Bundesverfassungsgericht keine abstrakten Kriterien aufgestellt hat, wann gleichwertige Lebensverhältnisse vorliegen, oder wann deren Herstellung erforderlich ist. Ein besonderes Augenmerk der Entscheidungen zu Art. 72 Abs. 2 GG liegt auf den Darlegungen und Begründungen des Gesetzgebers und inwieweit diese tatsächlich eine Auseinanderentwicklung der Länder zeigen. Die Gesetzesbegründung muss daher mit besonderer Sorgfalt und Genauigkeit erfolgen. Eine bloße Verbesserung der allgemeinen Lebensverhältnisse reicht als Ziel nicht aus. Vielmehr geht es um den Ausgleich bestehender Unterschiede. Ausschlaggebend ist insbesondere auch, ob die Auseinanderentwicklung auch durch Landesrecht bzw. Fördermaßnahmen auf Landesebene abgewendet werden kann. Berücksichtigt wird auch der gesamtstaatliche Stellenwert der Rechtsgüter oder Institutionen, bei denen föderale Missverhältnisse bestehen, sodass bei Missverhältnissen in Bereichen mit elementarer Bedeutung eher eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes angenommen werden wird.

¹⁶⁴ BVerfGE 113, 167 (198 f.).

¹⁶⁵ BVerfGE 7, 191 (208).

¹⁶⁶ *Kühling*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, GG, Art 5 Rn. 16.

¹⁶⁷ BVerfGE 140, 65 (83).

¹⁶⁸ BVerfGE 113, 167 (198).

4.1.1.2.2 Wahrung der Wirtschaftseinheit

Möglich wäre auch ein Vorgehen über die dritte Variante des Art. 72 Abs. 2 GG, der Erforderlichkeit zur Wahrung der Wirtschaftseinheit. Ein gesetzgeberisches Einschreiten ist laut dem Bundesverfassungsgericht in diesem Fall erst möglich,

„wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtsetzung geht“, ¹⁶⁹

was der Fall ist,

„wenn (...) unterschiedliche Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten“. ¹⁷⁰

Dabei ist es laut dem Bundesverwaltungsgericht nicht notwendig, dass die Funktionsfähigkeit des gesamtdeutschen Wirtschaftsraums insgesamt gefährdet ist. Der Bundesgesetzgeber kann sich der Kompetenz vielmehr auch dann bedienen,

„wenn er eine Regelung nur für einen bestimmten Wirtschaftssektor treffen will, ohne dass dieser Wirtschaftssektor für die Funktionsfähigkeit der Gesamtwirtschaft von Bedeutung sein müsste. Es kommt nur darauf an, dass die Wirtschaftseinheit auf diesem zu regelnden Sektor aus den mit dem Gesetz verfolgten gesamtstaatlichen Interessen einer bundesgesetzlichen Regelung bedarf“. ¹⁷¹

In diese Richtung geht auch das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung zum Filmförderungsgesetz, wo es die Förderung der Filmindustrie für zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich hielt, ohne sich mit den Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft zu beschäftigen. ¹⁷² Dass es vorliegend ausschließlich um den Wirtschaftssektor Presse geht, ist damit unschädlich, soweit das Gesetz ein gemeinstaatliches Interesse verfolgt, dass einer bundesgesetzlichen Regelung bedarf. Daher lässt sich vorliegend, soweit eine Unterversorgung in bestimmten Bereichen vorliegt, jedenfalls mit dem gemeinstaatlichen Interesse der bundesweit flächendeckenden, journalistischen Informationsversorgung begründen, dem angesichts der Relevanz für die freiheitliche Demokratie gerade in Zeiten von *Fake News* große Bedeutung beigemessen werden kann, der durch landesrechtliche Einzelregelungen nur unzureichend Rechnung getragen werden kann.

¹⁶⁹ BVerfGE 106, 62 (146) – Altenpflege.

¹⁷⁰ BVerfGE 140, 65 (87) – Betreuungsgeld.

¹⁷¹ BVerwGE 139, 42 (51 f.).

¹⁷² BVerfGE 135, 155 (203 f.) – Filmabgabe.

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Filmabgabe lassen sich zudem noch weitere Erkenntnisse ziehen. Inhalt war eine Bundesförderung der Filmwirtschaft, die die zu diesem Zeitpunkt bereits bestehenden regionalen Landesförderungen ergänzen sollte. Diese hatten das Manko, dass sie an die Bedingung geknüpft waren, dass mindestens das Eineinhalbfache der Fördersumme für Produktionsmittel im fördernden Land verwendet werden musste. Die Bundesförderung sei deswegen, laut Gesetzgeber, „im Hinblick auf die Notwendigkeit einer von regionalen Standortfaktoren unabhängigen Filmförderung (...) erforderlich“. ¹⁷³ Der Senat folgte dieser Argumentation und hielt das Filmförderungsgesetz zur Wahrung der Wirtschaftseinheit für erforderlich. Der Gesetzgeber sichere

„damit für die Filmwirtschaft die Funktionsfähigkeit dieses Wirtschaftsraums als eines nicht durch Beschränkungen auf regionale Märkte beeinträchtigten Ganzen“. ¹⁷⁴

Zwar liegen den Entwicklungen unterschiedliche Ursachen zugrunde, doch ist diese Lage im Ergebnis mit derjenigen im Falle einer Unterversorgung der ländlichen Regionen vergleichbar. Kompetenzbegründend ist danach die vergleichbare Konstellation, dass es durch die Mittelbindung, aufgrund unterschiedlicher Finanzierungsmittel oder regional divergierender Finanzierungsnotwendigkeiten zu regionalen Missverhältnissen kommt, im Falle der Filmförderung zwischen fördernden und nicht fördernden Bundesländern, im zu begutachtenden Fall ebenfalls zwischen fördernden und nicht fördernden Bundesländern bzw. faktisch zwischen ländlichen und städtischen Regionen, was im Falle der Presse vor allem zulasten kleinerer bzw. lokaler Presstitel gehen würde. Eine Bundesförderung sollte demnach mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts auch im Falle der Pressewirtschaft die Funktionsfähigkeit dieses Wirtschaftsraums als eines nicht durch Beschränkungen auf regionale Märkte beeinträchtigten Ganzen sichern und zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich sein.

Der Begriff der „Wahrung“ ist dabei insgesamt nicht eng zu verstehen. So setzt das Bundesverfassungsgericht im Urteil zur Altenpflege die „Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsgebiets“ mit der „Wahrung der Wirtschaftseinheit“ gleich, sieht die Wahrung also nicht als bloße Sicherung des Status quo, sondern lässt vielmehr auch gestaltende Maßnahmen zu. ¹⁷⁵

Die dritte Variante von Art. 72 Abs. 2 GG setzt zudem, wie bereits angedeutet, eine Wahrung der Wirtschaftseinheit „im gesamtstaatlichen Interesse“ voraus. Zwar herrscht über die Anwendbarkeit der Voraussetzung auf die Wahrung der Wirtschaftseinheit in der Literatur Streit, ¹⁷⁶ das Bundesverfassungsgericht wendet sie aber ohne weitere Diskussion auch auf diese Variante des Art. 72 Abs. 2 GG an. ¹⁷⁷ Die getroffene Regelung darf

¹⁷³ BVerfGE 135, 155 (204) – Filmabgabe.

¹⁷⁴ BVerfGE 135, 155 (205) – Filmabgabe.

¹⁷⁵ BVerfGE 106, 62 (147) – Altenpflege.

¹⁷⁶ Statt vieler *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 72 Rn. 78 f.

¹⁷⁷ Vgl. BVerfGE 136, 194 (241); BVerfGE 135, 155 (203 f.) – Filmabgabe.

danach nicht nur den Interessen einzelner Länder, sondern muss vielmehr der Bundesrepublik als Gesamtheit dienen.¹⁷⁸ Das Kriterium hat in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung aber kaum eigenständige Bedeutung gefunden.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass es für die Anwendung von Art. 72 Abs. 2 Var. 3 GG auf die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft im gesamten Bundesgebiet ankommen muss, wobei Regelungen, die nur einen einzelnen Wirtschaftssektor betreffen ausreichen, soweit aufgrund eines gesamtstaatlichen Interesses eine bundeseinheitliche Regelung notwendig ist. Ein Hauptaugenmerk muss im Rahmen der Begründung der gesetzlichen Regelung wiederum, wie bereits bei Art. 72 Abs. 2 Var. 1 GG, der Darlegung einer faktenbasierten Prognose gelten, da das Bundesverfassungsgericht hierauf gesteigerten Wert legt und sich in seinen Entscheidungen weniger an abstrakten Kriterien als an einer überzeugenden Darstellung im Einzelfall orientiert. Die Darlegung einer Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG ist damit vorliegend grundsätzlich begründbar.

4.1.1.3 Verwaltungskompetenz aus Art. 87 Abs. 3 GG

Als logische Folgefrage zur Gesetzgebungskompetenz sind die Kompetenzen zum Vollzug einer etwaigen Presseförderung zu prüfen. Diese sogenannten Verwaltungskompetenzen sind in den Art. 83 ff. GG geregelt. Nach der Grundregel des Art. 83 GG obliegt die Ausführung der Bundesgesetze grundsätzlich den Ländern. Der Bund kann die Verwaltungskompetenz jedoch nach Art. 87 Abs. 3 GG an sich ziehen, da und soweit dem Bund wie soeben dargestellt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG eine Gesetzgebungskompetenz zusteht. Die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG müssen dabei auch im Rahmen des Art. 87 Abs. 3 GG vorliegen. Fraglich ist im vorliegenden Bereich der Subventionsvergabe vor allem, ob für Art. 87 Abs. 3 GG die Ausweisung von Mitteln im Haushaltsplan ausreichend ist oder ob es eines formellen Gesetzes bedarf.¹⁷⁹ Die Problematik des Gesetzesvorbehalts stellt sich jedoch vor allem im Rahmen der materiell-rechtlichen Prüfung und wird deswegen dort ausführlich behandelt (vgl. dazu unten 4.1.2.1).

Bei Vorliegen aller Voraussetzungen könnte eine etwaige Regelung zur Presseförderung dann durch eigene Behörden vollzogen werden, wobei Art. 87 Abs. 3 GG die Möglichkeit bietet, hierfür selbständige Bundesbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz zu errichten. Je nach Ausgestaltung des Fördermodells sind in der Folge noch weitere Anforderungen zu beachten, insbesondere ist zur Errichtung von Mittel- und Unterbehörden neben weiteren strengen Voraussetzungen ein formelles Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates notwendig.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 72 Rn. 112; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 72 Rn. 156.

¹⁷⁹ Vgl. zur Problematik *Hermes*, in: Dreier, GG, Art. 87 Rn. 94.

¹⁸⁰ Vgl. zu den Voraussetzungen *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87 Rn. 9.

4.1.2 Materiell-rechtliche Rahmenbedingungen

Sodann ist materiell-rechtlich zu prüfen, ob eine derartige Förderung grundrechtskonform möglich ist, bzw. welche verfahrensrechtlichen Anforderungen hierbei zu beachten sind, etwa im Hinblick auf die Rechtsform einer etwaigen Regelung, insbesondere hinsichtlich der Notwendigkeit eines Gesetzesvorbehalts (dazu 4.1.2.1).

4.1.2.1 Gesetzesvorbehalt

So stellt sich zunächst die Frage nach dem Gesetzesvorbehalt. Insoweit ist die Reichweite des Gesetzesvorbehalts bei der Leistungsverwaltung in der Rechtsprechung unklar. Einer älteren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zufolge ist die Ausweisung der Mittel im jeweiligen Haushaltsplan und deren Vergabe nach Verwaltungsvorschriften ausreichend.¹⁸¹ Damit genügt ein Gesetz im nur formellen Sinne (Etatlegitimierung). Denn eine bloße Mittelausweisung im Haushaltsplan genügt dem Erfordernis eines Gesetzes im materiellen Sinne aufgrund der fehlenden Außenwirkung des Haushaltsplans nicht.¹⁸² Zum Teil haben die Gerichte auch ausgeführt, dass der Gesetzesvorbehalt ganz grundsätzlich nicht auf die Leistungsverwaltung Anwendung finde.¹⁸³ Ob die Subventionsvergabe den Charakter eines grundrechtlichen Eingriffs besitzen kann, wurde dabei weder von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch von der des Bundesverwaltungsgerichts ausdrücklich beantwortet. Denn beide Gerichte äußerten sich nicht explizit zu einer möglichen belastenden Drittwirkung.¹⁸⁴ Zwar führte das Bundesverfassungsgericht seinerzeit aus, dass die Leistungsverwaltung weit von dem Bereich der Eingriffe in Freiheit und Eigentum entfernt sei. Ob es diese Ansicht unter Berücksichtigung der mittlerweile äußerst komplexen Wirtschaftsordnung und einer damit gesteigerten Drittwirkungsproblematik noch aufrechterhalten würde, ist jedoch sehr fraglich. Damit ist aber gleichermaßen ungewiss, ob es weiterhin die Leistungsverwaltung grundsätzlich von der Anwendung des Gesetzesvorbehalts ausnimmt. Der Maßstab an den Gesetzesvorbehalt wurde jedoch vom Bundesverfassungsgericht insofern konkretisiert, als es auf das Abgrenzungsmerkmal des Eingriffs nicht ankommen solle.¹⁸⁵ Ausreichend sei als weitaus weniger strenge Voraussetzung, dass die staatliche Entscheidung grundrechtsrelevant, die Subventionsgewährung als wesentlich anzusehen sei und sich auf die grundrechtliche Freiheit Dritter intensiv auswirke.¹⁸⁶ Speziell bezogen auf Pressesubventionen führte das Bundesverfassungsgericht aus:

„Entscheidungen über Pressesubventionen können für die Verwirklichung der Grundrechte wesentlich sein, wenn mit der staatlichen Leistung entweder eine erhebliche Gefahr für die Staatsfreiheit und Kritikbereitschaft der Presse

¹⁸¹ BVerwGE 58, 45 (48); BVerwG NJW 1977, S. 1838 (1839).

¹⁸² Siehe BVerfGE 38, 121 (126).

¹⁸³ BVerfGE 8, 155 (167); BVerwG NJW 1977, S. 1838 (1839).

¹⁸⁴ BVerfGE 8, 155 (167); BVerwG NJW 1977, S. 1838 (1839); BVerwGE 6, 282 (287).

¹⁸⁵ BVerfGE 40, 237 (249).

¹⁸⁶ Vgl. BVerfGE 80, 124 (132) – Postzeitungsdienst.

einhergeht oder wenn ohne eine solche Leistung die Aufrechterhaltung eines freiheitlichen Pressewesens nicht mehr gewährleistet ist“¹⁸⁷

In seiner darauffolgenden Rechtsprechung machte auch das Bundesverwaltungsgericht deutlich, dass eine gesetzliche Grundlage im Normalfall nicht unter allen Umständen erforderlich ist. Sofern jedoch Eingriffe in die Grundrechtssphäre von Dritten in Rede stehen, die am Subventionsverhältnis nicht beteiligt sind, unterliegen diese dem rechtstaatlichen Gesetzesvorbehalt.¹⁸⁸ Ob diese auch in einem Gesetz im nur formellen Sinne bestehen kann, oder ob ein Gesetz im formellen und materiellen Sinne vorliegen muss, hat es dabei allerdings nicht explizit entschieden.¹⁸⁹ Die unterinstanzliche Rechtsprechung ist insoweit teils eindeutiger. Exemplarisch sei auf ein Urteil des OVG Berlin verwiesen.¹⁹⁰ Das Gericht stellte fest:

„Unmittelbare Subventionen an Presseunternehmen dürfen (...), nur auf der Grundlage eines Gesetzes vergeben werden, welches durch präzise Tatbestände die Voraussetzungen und Bedingungen der Hilfsmaßnahmen (...) eindeutig festlegt (...).“

Auch in der Literatur wird das im Ergebnis überwiegend so verstanden, dass nur in Ausnahmefällen Subventionen für grundrechtsrelevant gehalten werden. Dies betrifft hauptsächlich den Gleichheitsgrundsatz im Zusammenhang mit einer Selbstbindung der Verwaltung und vor allem – hier relevant – Pressesubventionen, die eine spezifische Beeinträchtigung der Pressefreiheit mit sich bringen können.¹⁹¹ Die sonstige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weist ebenfalls in diese Richtung.¹⁹²

Insgesamt sprechen daher die besseren Argumente für die Notwendigkeit eines Gesetzesvorbehalts, jedenfalls wenn die Förderprogramme schon vom Volumen her eine gewisse Marktrelevanz haben sollen. Um keine unnötigen verfassungsrechtlichen Risiken einzugehen, ist daher eine gesetzliche Regelung geboten.

4.1.2.2 Allgemeine Vereinbarkeit mit der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG

Sodann kann aus der bereits erwähnten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Postzeitungsdienst¹⁹³ auch abgeleitet werden, dass eine Presseförderung

¹⁸⁷ BVerfGE 80, 124 (132) – Postzeitungsdienst.

¹⁸⁸ BVerwGE 90, 112 (126).

¹⁸⁹ BVerfGE 38, 121 (126).

¹⁹⁰ Urt. v. 25.4.1975 – OVG II B 86/74 = NJW 1975, 1938 ff.

¹⁹¹ Siehe etwa VG Berlin NJW 1996, 410 (410); *Püttner*, Subventionierung von Anzeigenblättern – OLG Frankfurt/Main NVwZ 1993, S. 706, JuS 1995, S. 1069 (1070 f.).

¹⁹² Vgl. etwa zur abschreckenden Wirkung der Aufnahme einer Zeitung in den Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen und zur daraus folgenden Notwendigkeit eines Gesetzes BVerfG NJW 2005, S. 2912 (2913 f.).

¹⁹³ BVerfGE 80, 124 – Postzeitungsdienst.

prinzipiell grundrechtskonform ausgestaltbar ist, insoweit aber hohe Anforderungen greifen. So lautet der zweite Leitsatz der Entscheidung:

„Staatliche Förderungsmaßnahmen für die Presse sind nur dann mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar, wenn eine Einflussnahme auf Inhalt und Gestaltung einzelner Presseerzeugnisse sowie Verzerrungen des publizistischen Wettbewerbs insgesamt vermieden werden.“

Ergänzend wird hinzugefügt:

„Es ist dem Staat jedoch nicht von vornherein verwehrt, bei der Subventionierung der Presse nach meinungsneutralen Kriterien zu differenzieren.“

Daraus und aus den weiteren Ausführungen in der Entscheidung sowie in der weiteren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und anderer Gerichte¹⁹⁴ lassen sich unter Berücksichtigung der Literatur¹⁹⁵ klare Anforderungen an die Ausgestaltung eines Fördermodells ableiten. Dabei geht es letztlich darum, dass angesichts der Rechtsprechungslinie zur besonders sensiblen Pressefreiheit als grundlegendes Element der freiheitlich-demokratischen Grundordnung¹⁹⁶, die eine völlige publizistische Unabhängigkeit der Presse von staatlichem Einfluss verlangt,¹⁹⁷ darauf geachtet wird, dass sich nicht die Gefahr einer staatlichen Einflussnahme mittels einer spezifischen wirtschaftlichen Unterstützung realisiert. Dem Staat ist daher jeglicher Eingriff in die geistige und wirtschaftliche Konkurrenz der Presseunternehmen grundsätzlich verwehrt. Damit gilt für die Ausgestaltung des Förderprogramms, dass diese keineswegs an inhaltliche Kriterien einzelner Presstitel einsetzen darf. Eine Unterscheidung nach Gattungsformen wird davon nicht ausgeschlossen.

4.1.2.3 Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG und Ermessens- bzw. Beurteilungsspielräume in den Fördertatbeständen

Daraus folgen sodann auch strenge Anforderungen an die Präzision entsprechender gesetzlicher Fördertatbestände. So ist in der Konsequenz von einem möglichst weitgehenden Ausschluss von Ermessens- und Beurteilungsspielräumen auszugehen. Das zeichnet sich auch vereinzelt in der Rechtsprechung ab. Exemplarisch sei wiederum auf das bereits zitierte Urteil des OVG Berlin verwiesen.¹⁹⁸ In Ergänzung zu den obigen Zitaten wird das beim vollständigen Wortlaut der Ausführungen besonders deutlich:

„Unmittelbare Subventionen an Presseunternehmen dürfen, sofern sie im Hinblick auf die grundgesetzliche Garantie einer freien Presse verfassungsrechtlich überhaupt zulässig sind, nur auf der Grundlage eines Gesetzes vergeben werden, welches durch präzise Tatbestände die Voraussetzungen und Bedingungen der

¹⁹⁴ Vgl. OLG Frankfurt, Urte. v. 10.12.1992- 6 U 167/91= NVwZ 1993, 706 (707).

¹⁹⁵ Vgl. Ahrens, in: Gloy/Loschelder/Danckerts, Wettbewerbsrecht, § 69 Rn. 46.

¹⁹⁶ Vgl. BVerfGE 10, 118 (121).

¹⁹⁷ Vgl. Grabenwater, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 376.

¹⁹⁸ OVG Berlin, Urte. v. 25.4.1975 – OVG II B 86/74 = NJW 1975, 1938 ff.

Hilfsmaßnahmen so eindeutig festlegt, dass für ein Ermessen der Exekutive bei Durchführung der Förderung kein Raum bleibt.“

Dies entspricht tendenziell auch der – allerdings spärlichen – Rechtsprechung¹⁹⁹ und Literatur²⁰⁰ zu diesem Punkt. Da insoweit keine Spielräume empfehlenswert sind, um die verfassungsrechtlichen Risiken zu reduzieren, ist die Folgefrage nicht näher zu untersuchen, von wem diese aufzufüllen sind und ob nicht institutionelle Absicherungsmaßnahmen erforderlich sind, um die Meinungsneutralität zu gewährleisten (etwa in Form der Einbeziehung pluralistisch zusammengesetzter unabhängiger Gremien). Insofern müssen auch keine weitergehenden Vergleiche zu anderen Fördermodellen (etwa der Filmförderung) gezogen werden.

4.1.2.4 Ergänzende Hinweise zu unionsrechtlichen Vorgaben

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Auslegung der nationalen Grundrechte im Lichte der Unionsgrundrechte zu erfolgen hat,²⁰¹ so dass ergänzend die Vorgaben der Medienfreiheit aus Art. 11 der Grundrechtecharta zu beachten sind.²⁰² Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass sich insoweit abweichende Vorgaben ergeben. Angesichts abweichender verfassungsrechtlicher Vorgaben in anderen Mitgliedstaaten²⁰³ ist vorliegend ein Vergleich mit der Situation in anderen Mitgliedstaaten, wie etwa Schweden, wo eine staatliche Unterstützung von Presseunternehmen erfolgt,²⁰⁴ nur sehr begrenzt zielführend, so dass auf diese verzichtet wird.

Als weiterer ergänzender unionsrechtlicher Rahmen sei im Übrigen auf die Notwendigkeit einer Kompatibilität mit den EU-beihilfenrechtlichen Vorgaben aus Art. 107 AEUV hingewiesen. Dabei wird im Zweifel von der Beihilfen-Tatbestandsmäßigkeit entsprechender differenzierender Fördertatbestände auszugehen sein, so dass sich in der Folge die Frage der Rechtfertigung stellt. Insoweit gibt es durchaus auch in der Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission speziell im Bereich der Presseförderung anerkannte Rechtfertigungsmöglichkeiten, etwa als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse v.a. aber über die Genehmigungsfähigkeit zur Förderung gewisser Wirtschaftszweige nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV.²⁰⁵ In Betracht kommt zudem auch ein Vorgehen über Art. 107 Abs. 3 lit. d AEUV, wonach kulturfördernde Beihilfen mit dem Binnenmarkt

¹⁹⁹ Vgl. OLG Frankfurt, Urt. v. 10.12.1992- 6 U 167/91= NVwZ 1993, 706 (707).

²⁰⁰ Vgl. Ahrens, in: Gloy/Loschelder/Danckerts, Wettbewerbsrecht, § 69 Rn. 46.

²⁰¹ BVerfG NVwZ 2021, 1211 (1214); BVerfGE 152, 152 (177 ff.).

²⁰² Dazu umfassend Kühling, § 28: Medienfreiheit (Rundfunk-, Presse- und Filmfreiheit), in: Heselhaus/Nowak (Hrsg.), Handbuch des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union, München, 2. Aufl. 2020.

²⁰³ Siehe dazu umfassend Kühling, Die Kommunikationsfreiheit als europäisches Gemeinschaftsgrundrecht, 1999.

²⁰⁴ Siehe Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, „Öffentliche Förderung journalistischer Informationsmedien in ausgewählten Ländern“, Az. WD 10 - 3000 - 064/16, abgeschlossen am 13. Februar 2017, und „Modelle zur Förderung der lokalen Medienvielfalt in EU-Mitgliedstaaten“, Az. WD 10 - 3000 - 038/19, abgeschlossen am 6. Juni 2019; siehe auch Cornils u.a., Möglichkeiten öffentlicher Förderung von Lokal- und Regional-Journalismus bei Wahrung der Staatsferne, 2021.

²⁰⁵ Siehe dazu ausführlich Martini, Die Zeitung im Sog des digitalen Wandels, in: Hill/Kugelman (Hrsg.), Perspektiven der digitalen Lebenswelt, 2017, S. 279 ff. und exemplarisch aus der Entscheidungspraxis der EU-Kommission, Entscheidung v. 14.07.2020, C(2020) 4886 final, State Aid SA.57781 (2020/N) – Sweden, Rn. 51.

vereinbar sein können. Die Anwendung des Art. 107 Abs. 3 lit. d AEUV steht laut Bundesverfassungsgericht insbesondere nicht im Widerspruch zur Argumentation im Rahmen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, wo der Schwerpunkt auf wirtschaftliche, hier auf die kulturellen Belange gelegt wird. Der Senat sagte hierzu:

„Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen wird weder vom Unionsrecht noch von darauf gestützten Entscheidungen der Kommission regiert“.²⁰⁶

Hinsichtlich der beihilfenrechtlichen Kontrolle ist frühzeitig mit der Europäischen Kommission Kontakt aufzunehmen, um die Genehmigung parallel zur Entwicklung des Fördermodells abzustimmen und so vor allem auch der Notifizierungspflicht des Art. 108 Abs. 3 AEUV zu genügen. Eine Beihilfengewährung ohne Einhaltung dieser Anzeigepflicht ist, ohne dass es weiterer Anforderungen bedürfte, nichtig.

4.2 Rechtliche Steuerungsparameter für die Ausgestaltung einer Förderung der Pressewirtschaft; insbesondere gleichheitsrechtliche Vorgaben für Differenzierungen (etwa distributionsabhängig; nach Mediengattungen)

Ausgehend von diesen allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben können sodann die Ausgestaltungsvarianten verfassungsrechtlich näher geprüft werden. Das soll im folgenden Abschnitt unter dem Blickwinkel der konkreten Ausgestaltungsfragen eines Förderprogramms im Abgleich mit den ökonomischen Handlungsempfehlungen erfolgen (dazu sogleich in Kapitel 5). Hier soll nur knapp auf die allgemeinere Frage eingegangen werden, inwiefern der Gesetzgeber zwischen verschiedenen Mediengattungen etc. förderatbestandlich differenzieren dürfte.

Insoweit ist ergänzend zu den bereits skizzierten Vorgaben aus der Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG unter Gleichheitsgesichtspunkten nach Art. 3 GG (ggf. in Verbindung mit der Berufsfreiheit aus Art. 12 GG) insbesondere zu fragen, ob eine solche Förderung distributionsabhängig ausgestaltet werden kann. Das ist etwa bei einer reinen Zustellförderung für solche Presseverlage der Fall, die ihre Produkte physisch zustellen (z.B. Abonnementzeitungen, -zeitschriften und Anzeigenblätter). Die aufgezeigte Verfassungsrechtsprechung hat entsprechende Differenzierungen prinzipiell als verfassungskonform angesehen. Es ist aber erforderlich, dass hinreichende Sachgründe für die Rechtfertigung einer derartigen Unterscheidung vorliegen, gerade im Vergleich zu den nicht förderfähigen potenziellen Wettbewerbern. Bei der Differenzierung zwischen verschiedenen Zuwendungsempfängern hat der Gesetzgeber jedoch einen weiten Gestaltungsspielraum. So führt das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung vom 7.11.1995 aus:

„In der Entscheidung darüber, welche Personen oder Unternehmen durch finanzielle Zuwendungen des Staates gefördert werden sollen, ist der Gesetzgeber weitgehend frei. Zwar darf der Staat seine Leistungen nicht nach unsachlichen

²⁰⁶ BVerfGE 135, 155 (202) – Filmabgabe.

Gesichtspunkten, nicht ‚willkürlich‘ verteilen (...). Sachbezogene Gesichtspunkte stehen jedoch dem Gesetzgeber in sehr weitem Umfang zu Gebote; solange die Regelung sich auf eine der Lebenserfahrung nicht geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebensverhältnisse stützt, insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist, kann sie verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden“.²⁰⁷

Dieser weite Ausgestaltungsrahmen wird jedoch dann enger, wenn Freiheitsrechte Dritter betroffen sind. So sind, laut dem Senat,

„dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers um so engere Grenzen gesetzt, je stärker sich die Ungleichbehandlung von Personen oder Sachverhalten auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann“.²⁰⁸

Vorliegend kommt bei einer distributionsabhängigen Förderung vor allem die Berufsfreiheit aus Art. 12 GG in Betracht, da sie zu einer Benachteiligung der nicht geförderten Mitbewerber führt. Auch insoweit ist die Rechtsprechung jedoch sehr zurückhaltend. So sieht das Bundesverwaltungsgericht einen Eingriff in die Berufsfreiheit des Konkurrenten bei Subventionsgewährung nur dann gegeben, wenn er in seiner „Wettbewerbssituation merklich beeinträchtigt oder gar gefährdet“ sein könnte.²⁰⁹

Daher können folgende konkrete Hinweise aus den aufgezeigten allgemeinen Anforderungen für die nähere normative Ausgestaltung der Fördertatbestände – etwa in Bezug auf die gebotene Bestimmtheit einer etwaigen gesetzlichen Regelung – abgeleitet werden: Hinsichtlich der spezifischen Fixierung des Adressatenkreises der förderfähigen Unternehmen ist eine hinreichend rechtssichere Ausgestaltung jedenfalls dann gewährleistet, sofern auf der Grundlage ökonomischer Indikatoren hinreichende sachbezogene Gesichtspunkte dafür angeführt werden können. Dies sind vorliegend etwa die deutlich gestiegenen Distributionskosten durch die anstehende Erhöhung des Mindestlohns, die sich auf solche Presseprodukte besonders auswirkt, die auf entsprechende Vertriebskräfte zurückgreifen und bei deren Kostenstruktur die Zustellung einen relevanten Faktor einnimmt.

Eine distributionsabhängige Förderung erweist sich daher als verfassungskonform ausgestaltbar. Daraus folgt keineswegs, dass die Alternative einer distributionsunabhängigen Presseförderung verfassungsrechtlich zwingend unzulässig ist. Allerdings müssten dafür weitere ökonomische Untersuchungen zur Erhärtung entsprechender Versorgungsziele durchgeführt werden, wie etwa eine präzise Identifikation, bei welchen Gattungen etwaige Defizite in der Versorgung mit Informationen in der Fläche besonders zu erwarten sind und welche Förderbedarfe insoweit bestehen. Denkbar wäre auch die gezielte Förderung des Journalismus oder der Vielfalt. Soll also nicht sehr pauschal eine Förderung der gesamten Pressebranche erfolgen, ohne dass sie gezielt am Beitrag zur Vermeidung von Defiziten ausgerichtet würde und damit große Streueffekte entstünden,

²⁰⁷ BVerfGE 93, 319 (350).

²⁰⁸ BVerfGE 88, 87 (96).

²⁰⁹ BVerfGE 127, 1277 (1278); vgl. *Manssen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 12 Rn. 100.

wäre eine feingranulare Untersuchung und Identifikation von Förderzielen und -bedarfen erforderlich. Dafür wäre dann gegebenenfalls auch nicht mehr der Bund (sondern die Länder) zuständig, da insoweit wohl auf inhaltliche Kriterien zur Abgrenzung nicht verzichtet werden könnte (vgl. oben Abschnitt 4.1.1.1), so dass diese Modelle vorliegend nicht näher rechtlich geprüft werden.²¹⁰

210 Siehe umfassend die Begutachtung der Möglichkeit einer Journalismusförderung bei Cornils u.a., Möglichkeiten öffentlicher Förderung von Lokal- und Regional-Journalismus bei Wahrung der Staatsferne, 2021.

5 Ökonomische und rechtliche Parameter für eine mögliche konkrete Ausgestaltung der Förderung

5.1 Warum bedarf es einer Förderung durch den Bund?

5.1.1 Handlungsindikationen und -optionen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht

Dieses Gutachten geht implizit davon aus, dass die Möglichkeit eines breiten Zugangs zu Informationen als erhaltenswert angesehen wird. Die Bestimmung des gesellschaftlichen Nutzens oder Mehrwerts durch publizistische Angebote durch Anwendung des Konzepts der positiven externen Effekte ist umstritten, sodass die Annahme einer potenziellen Unterversorgung der Gesellschaft in diesem Punkt letztlich auf einem Werturteil basiert.²¹¹ Darüber hinaus zeichnen sich, wie ausführlich in Kapitel 2 dargelegt, die periodischen Presseerzeugnisse durch ein hohes Maß an inhaltlicher Heterogenität auf. Das betrifft die Kategorie der Zeitschriften aufgrund ihrer Zielgruppenspezialisierung. Das gilt aber auch für die kostenpflichtigen, regionalen Tageszeitungen im Vergleich zu den wöchentlich erscheinenden, kostenlosen Anzeigenblättern, die beide in ihren jeweiligen Verbreitungsgebieten eine breite Zielgruppe ansprechen, mit Blick auf den redaktionellen Umfang hinsichtlich der Informationsbereitstellung.²¹² Kostenlose Anzeigenblätter zeichnen sich im Vergleich zu regionalen Tageszeitungen durch einen i.d.R. niedrigeren redaktionellen Anteil aus.

Die wirtschaftswissenschaftliche Analyse hat dargelegt, dass periodisch erscheinende Presseerzeugnisse mit erheblichen Auflagenrückgängen und dadurch besonders die Zustellung gedruckter abonniertes Zeitungen überdurchschnittlich steigenden Kosten in der Frühzustellung konfrontiert sind. Abonnierte Zeitschriften sind aufgrund steigender Preise für die Zustellung von Presseprodukten durch die Deutsche Post ebenfalls mit stark steigenden Kosten in der Tagzustellung konfrontiert. In der Vergangenheit waren die Verlage in der Lage, über eigene Zustellstrukturen bzw. über verlagsübergreifende Kooperationen eine, auch im Vergleich zur Postzustellung, kostengünstige Frühzustellung zu etablieren, über die auch große Teile der überregionalen Tages- und Wochenzeitungen zugestellt werden. Änderungen in den Rahmenbedingungen, insbesondere die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015, erforderten eine grundlegende Neuaufstellung der Zustellorganisationen und führten zu stetig steigenden Kosten in der Frühzustellung, die im Wesentlichen über steigende Abonnementpreise an die Leser weitergegeben wurden. Der fortgesetzte Rückgang bei der gedruckten abonnierten Auflage von Zeitungen bei gleichzeitig weiter steigenden Kosten, insbesondere auch durch die geplante Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 wird diese Situation für das Jahr 2023

²¹¹ Vgl. Monopolkommission (2018), XXII. Hauptgutachten der Monopolkommission, Tz. 1096.

²¹² Vgl. Comils, Matthias u.a. (2021), Möglichkeiten öffentlicher Förderung von Lokal- und Regional-Journalismus bei Wahrung der Staatsferne, Abschnitt 2.2.6.

zusätzlich verschärfen. Die Kostenentwicklung bei den Distributionskosten in Kombination mit dem stetigen Rückgang der abonnierten, gedruckten Auflagen gefährdet die flächendeckende Versorgung mit periodisch erscheinenden Presseerzeugnissen, wie dies von der Ampelkoalition als politische Zielsetzung definiert wurde. Das gilt besonders in Regionen mit zunehmend geringer Haushaltsabdeckung in der Zustellung von Tageszeitungen und in Regionen mit hohen durchschnittlichen Zustellkosten in der Verteilung von Anzeigenblättern, deren Werbeerlöse nicht ausreichen die Produktions- und besonders die Zustellkosten für das gesamte Versorgungsgebiet zu decken.

Abonnierte Zeitschriften werden weit überwiegend über die Post zugestellt und sind von dieser besonderen Problematik unterschiedlich hoher Zustellkosten in Abhängigkeit von der Zustellregion nur in Ausnahmefällen betroffen (bei besonders hohen Auflagen). Allerdings gilt auch für diese Presseerzeugnisse, dass deren Zustellkosten als Folge von Preiserhöhungen der Deutschen Post gestiegen sind. Die Tagzustellung von Zeitschriften ist auch in dünn besiedelten, ländlichen Regionen insgesamt gewährleistet, da die Deutsche Post über ein deutschlandweites Zustellnetz verfügt. Eine Verschlechterung in der Versorgung tritt bestenfalls bei einzelnen Zeitschriftentiteln auf, wenn Verlage entscheiden diese Titel vollständig einzustellen oder sich für andere Vertriebs- bzw. Verteilwege entscheiden (Verkauf bzw. Abholung im stationären Handel).

Den umfangreichen Bemühungen der Zeitungsverlage Abonnenten in Regionen mit geringer Haushaltsabdeckung und dadurch sehr hohen durchschnittlichen Zustellkosten auf E-Paper oder digitale Angebote umzustellen, sind Grenzen gesetzt. Unsere repräsentative Verbraucherbefragung hat aufgezeigt, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen nicht willens oder in der Lage sind, auf digitale Angebote und E-Paper zu wechseln. Das gilt in ländlichen Regionen mehr als in städtischen, ebenso wie für ältere Lesergruppen eher als für jüngere Lesergruppen. Eine flächendeckende Umstellung auf digitale Angebote ist daher kurz- und mittelfristig nicht erreichbar. Gleichwohl bedarf es während dieser Umstellungsphase einer Aufrechterhaltung von Zustellstrukturen, damit die Reichweite abonniertes gedruckter Presseerzeugnisse möglichst ohne erodierende Zustellqualitäten aufrechterhalten werden kann. Eine Digitalförderung löst das grundsätzliche Problem der flächendeckenden Versorgung mit periodisch erscheinenden Presseerzeugnissen nicht. Aus diesem Grund erachten wir eine zeitlich befristete Wirtschaftsförderung auf Bundesebene in Form einer Zustellförderung als wirtschaftlich sinnvoll.

5.1.2 Rechtliche Bewertung

Aus rechtlicher Sicht handelt es sich bei den angeführten Förderzwecken um legitime Förderziele. Solange das Ziel der Wirtschaftsförderung im Vordergrund steht, darf in föderaler Perspektive auch der Bund fördern. Dabei ist es wie aufgezeigt (siehe Abschnitt 4.1.1.1) unschädlich, wenn auch anderweitige in der Landeskompetenz liegende Zwecke verfolgt werden. Genau das ist hier gut begründbar. Denn im Vordergrund steht die Förderung der Pressewirtschaft. Spezifischer geht es um die Abfederung gestiegener

Vertriebskosten im Allgemeinen und um die Kompensation einer wirtschaftlichen Zusatzbelastung in Form des signifikant erhöhten Mindestlohns im Besonderen, der sich aus einer bundesrechtlichen, wirtschaftspolitischen Maßnahme ergibt und auf die Pressewirtschaft in besonders scharfer Weise einwirkt. Aufgrund der bundesweiten Kostenentwicklung und der bundeseinheitlichen Erhöhung des Mindestlohns sowie der damit einhergehenden bundesweiten Kostenentwicklung im Vertriebsbereich lässt sich auch eine Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG gut begründen. Da davon die ländlichen Regionen stärker betroffen sind, droht auch ein Auseinanderdriften der Lebensverhältnisse bzw. der Leistungsfähigkeit der Pressewirtschaft zwischen ländlichen und städtischen Bundesländern. Aufgrund der bundesweiten Kostenerhöhung kann dem nur durch eine Bundesregelung ausreichend entgegengewirkt werden.

Daher sind die beabsichtigten Förderzwecke (verfassungs-)rechtlich belastbar förderbar.

Je nach politischer Entscheidung über die präzise Fixierung des Förderziels sollte dieses in der gesetzlichen Regelung definiert werden. Denkbar wäre etwa eine Formulierung wie folgt: *„Der Bund fördert nach den Bestimmungen dieses Gesetzes den Vertrieb von Tageszeitungen (und Wochenblättern), um die gestiegenen Kosten auszugleichen und einen Beitrag zur flächendeckenden Versorgung mit Informationen zu leisten.“*

5.2 Wer wäre förderberechtigt?

5.2.1 Handlungsindikationen und -optionen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht

Die einzelnen Pressegeattungen sind unterschiedlich von den Entwicklungen betroffen. Im Folgenden wird für jede Pressegeattung erörtert, ob sie für eine Zustellförderung als förderberechtigt angesehen werden können, um auf dieser Grundlage aus ökonomischer Sicht prüffähige Kriterien abzuleiten.

5.2.1.1 Abonnierte Zeitungen

Ausgehend von der Empfehlung einer Vertriebsförderung, genauer gesagt einer Zustellförderung, von Presseerzeugnissen ergibt sich bei Zeitungen eine Einschränkung auf gedruckte abonnierte Zeitungen, die in der Regel frühmorgens an die betroffenen Haushalte zugestellt werden.

Wie in Abschnitt 3.4.2 dargelegt, stieg bei (regionalen) Tageszeitungen der Anteil der Vertriebskosten in den letzten fünf Jahren sukzessive an. Die Vertriebskosten werden durch die Zustellkosten dominiert, die daher einen signifikanten Anteil an den Gesamtkosten aufweisen. Die Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Frühzustellung für die jeweiligen Versorgungsgebiete einer regionalen Tageszeitung wird diesen Anteil in den

kommenden Jahren weiter ansteigen lassen. Gleichzeitig reichen die zu erwartenden Erlöse aus dem wachsenden Verkauf digitaler Angebote voraussichtlich nicht aus, den Einnahmenverlust und die steigenden Zustellkosten zu decken. Steigende Preise für Monatsabonnements besonders für regionale Tageszeitungen bei einer ggfs. eintretenden Verschlechterung der Zustellqualität (z.B. durch einen Wechsel zur Tagzustellung oder die Zustellung zu zentral aufgestellten Abholboxen) würden die negative Mengenentwicklung weiter beschleunigen und zu einem Teufelskreis führen. Gleichzeitig ist der Wechsel zu Online-Angeboten für viele Leser (noch) keine Option.

Während die zu erwartende Kosten- und Ertragssituation bei regionalen Tageszeitungen zu einer Gefährdung der flächendeckenden Versorgung führen kann, stellt sich die Situation bei überregionalen abonnierten Tages- und Wochenzeitungen etwas anders dar. Erstens erzielen diese Titel in der Regel höhere Stückerlöse (besonders die Wochenzeitungen). Gleichzeitig profitieren überregionale Tageszeitungen und Wochenzeitungen von existierenden Zustellstrukturen der regionalen Tageszeitungen. Eine Tagzustellung dieser Titel über die Deutsche Post ist zudem auch aufgrund der bundesweiten Verbreitung eher anzutreffen und bei Abonnenten eher akzeptiert als bei regionalen Tageszeitungen, bei denen die Frühzustellung ein wesentliches Alleinstellungsmerkmal ist. Darüber hinaus haben die Analysen zum Digitalisierungsgrad gezeigt, dass überregionale Tages- und Wochenzeitungen aufgrund ihrer Reichweite und ihrer typischen Leserschaft mindestens angebotsseitig fortgeschrittener sind und bereits heute tendenziell höhere durchschnittliche digitale Werbe- und Vertriebs Erlöse als regionale Tageszeitungen erzielen.

Das führt zu der Schlussfolgerung, dass bei regionalen Tageszeitungen eine klare Indikation für eine Zustellförderung besteht, während für überregionale Tages- und Wochenzeitungen eine Abwägung notwendig ist, da sich deren wirtschaftliche Situation aus den genannten Gründen tendenziell vorteilhafter entwickelt.

5.2.1.2 Kostenlose Anzeigenblätter

Kostenlose Wochenzeitungen bzw. Anzeigenblätter stellen für die Bevölkerung eine kostenlose Möglichkeit dar, sich über lokale Neuigkeiten und Angebote der lokalen und regionalen Wirtschaft über Anzeigen und Werbebeilagen zu informieren. Obgleich ein kostenfreies digitales Angebot vorhanden ist, wird dieses nur wenig genutzt. Es stellt für die Verlage, die Anzeigenblätter herausbringen, darüber hinaus kein funktionierendes Geschäftsmodell dar. Mögliche Werbeerträge im digitalen Angebot reichen aufgrund der regionalen Verbreitung nicht, um vergleichbare Erlöse wie mit der gedruckten Anzeigen- und Beilagenwerbung zu erzielen. Für die Verteilung von Anzeigenblättern halten die Verlage in der Regel von der Früh- oder Briefzustellung getrennte Verteilnetze vor. Für diese Netze rekrutieren sie Personen ab 13 Jahren, die für die taggenaue Verteilung der Anzeigenblätter verantwortlich sind. Ähnlich wie die Frühzustellorganisationen für

Zeitungen sind die Verteilorganisationen bei der Entlohnung der erwachsenen Zusteller an die Mindestlohnregeln gebunden.

Wie in Abschnitt 3.4.3 dargelegt, spielen die Zustellkosten auch bei den Anzeigenblättern eine signifikante Rolle. Anders als in der adressbezogenen Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften werden Anzeigenblätter grundsätzlich an alle Haushalte (ohne explizites Verbot auf den Briefkästen) verteilt. Die durchschnittlichen Zustellkosten in einem Versorgungsgebiet sind daher weitgehend konstant und erhöhen sich, wenn Transport- und Lohnkosten steigen. Regionale Unterschiede in der Höhe der durchschnittlichen Zustellkosten ergeben sich aus der Besiedlungsdichte eines Versorgungsgebiets. Je länger die Wege zwischen den einzelnen Zustellpunkten desto höher die durchschnittlichen Zustellkosten pro Anzeigenblatt in der jeweiligen Region. Derzeit leiden Anzeigenblätter besonders unter den wegbrechenden Werbeerbösen infolge der pandemie-bedingten Einschränkungen im stationären Handel, d.h. die Werbeerböse reichen je nach Versorgungsgebiet nicht mehr aus, um die Herstellungs- und Verteilkosten zu decken, so dass besonders in dünn besiedelten Regionen ein Risiko besteht, dass die Verteilung von Anzeigenblättern an die Haushalte eingestellt wird. Dadurch sinken tendenziell die Reichweiten der Anzeigenblätter, so dass sie auch weniger interessant für die Werbekunden werden. Bei der Entscheidung, ein Anzeigenblatt auch in Zukunft zu für eine Region herauszubringen, müssen die Verlage zwischen den Auswirkungen abwägen (Kosteneinsparungen durch Wegfall von Versorgungsgebieten versus Erlösverluste aufgrund sinkender Attraktivität als Werbeträger).

Mit einer konjunkturellen Erholung werden sich mit großer Wahrscheinlichkeit auch die Werbeerböse der Anzeigenblätter wieder erholen, zumal sich aufgrund der Konsolidierung (20 % weniger Titel im März 2021) die Wettbewerbssituation einzelner Titel auf regionaler Ebene verbessert haben dürfte. Eine Konkurrenz zum Produkt „Einkauf Aktuell“ (Deutsche Post) besteht nur in Ballungsräumen, nicht aber im ländlichen Raum. Erhöhungen bei den Lohn- und Transportkosten werden sich (durchschnitts-)kostensteigernd auswirken. Damit ist auch für die nähere Zukunft nicht ausgeschlossen, dass besonders in dünn besiedelten ländlichen Regionen keine Anzeigenblätter mehr an Haushalte verteilt werden.

Aufgrund der unterschiedlichen Kostenstrukturen erscheint eine Zustellförderung für Anzeigenblätter weniger dringlich als bei regionalen Tageszeitungen, weil die Zustellkosten im Wesentlichen über steigende Löhne und Transportkosten, nicht aber aufgrund stetiger Mengenrückgänge oder einer sinkenden Haushaltsabdeckung getrieben werden. Nichtsdestotrotz kann der Fall eintreten, dass dünn besiedelte ländliche Regionen aufgrund hoher durchschnittlicher Zustellkosten von der Verteilung dieser Blätter ausgeschlossen werden. Sollte auf politischer Ebene entschieden werden, eine flächendeckende Versorgung mit Anzeigenblättern über eine Zustellförderung zu erhalten, sollte diese die unterschiedliche Höhe der Stückkosten in der Frühzustellung von Zeitungen und der Tagverteilung von nicht adressierten kostenlosen Anzeigenblättern berücksichtigen.

5.2.1.3 Abonnierte Zeitschriften

Zeitschriften, ebenso wie Zeitungen und Anzeigenblätter, sind insgesamt von sinkenden Auflagenzahlen betroffen. Allerdings ist die Datenlage bei der sehr heterogenen Kategorie der Zeitschriften hinsichtlich der (abonnierten) Auflagen-, Kosten- und Erlösentwicklung, ebenso wie bei der Frage des Digitalisierungsgrads deutlich schlechter, so dass keine eindeutigen Einschätzungen möglich sind. Das gilt besonders für die Kategorien der Fach- und noch mehr der Kundenzeitschriften. Den letztgenannten Kategorien ist gemein, dass ihr Adressatenkreis ähnlich wie bei den Mitgliedszeitschriften, die üblicherweise den Publikumszeitschriften zugeordnet sind, sehr spezifisch ist. Für einen Teil der Publikumszeitschriften, besonders jenen mit einem hohen Abonnementanteil, gelten ähnliche Bedingungen wie bei abonnierten Zeitungen.

Die Heterogenität zeigt sich ebenfalls in den jeweiligen Geschäftsmodellen und, eng damit zusammenhängend, dem Digitalisierungsgrad der jeweiligen Gattungen. Die Geschäftsmodelle reichen von einer gemischten Finanzierung aus Werbe- und Verkaufserlösen (Straßenverkauf und Abonnement), vergleichbar mit Zeitungen, über eine Finanzierung durch die Herausgeber (Vereine/Parteien und Unternehmen) teilweise ergänzt durch Werbeerlöse hin zur überwiegenden Finanzierung durch Werbeerlöse.

Publikumszeitschriften, die sich sowohl über Vertriebs- als auch Werbeerlöse finanzieren und daher am ehesten vergleichbar mit regionalen und überregionalen Tages- und Wochenzeitungen sind, unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Periodizität, dem Niveau ihrer Verkaufspreise und ihrer Abonnement-Anteile (siehe Abschnitt 3.2.4).

Abonnierte Zeitschriften werden weit überwiegend durch die Deutsche Post AG zugestellt (siehe Abschnitt 3.4.4). Ein Teil der Zeitschriften, wie beispielsweise die Programmzeitschrift Prisma oder das Zeitmagazin, werden als Beilagen von Tages- oder Wochenzeitungen zugestellt. Zahlen zur Mengenentwicklung der zugestellten Stücke durch die Deutsche Post AG sind nicht verfügbar. Nach Angaben der Deutsche Post AG ist die Menge der zugestellten Presseerzeugnisse im Pandemiejahr 2020 um 12 % eingebrochen ist.²¹³ Diese hat in den vergangenen fünf Jahren ihre Preise in der Presse Distribution deutlich erhöht und zum 1. Januar 2021 zusätzlich zu allgemeinen Preissteigerungen, Preiserhöhungen für solche Presseerzeugnisse durchgeführt, die am gleichen, nächsten oder übernächsten Werktag nach Übergabe an die Deutsche Post zugestellt werden sollen. Davon sind besonders solche Titel betroffen, die aufgrund der Aktualität ihrer Themen einen möglichst späten Produktionsschluss benötigen. Es ist davon auszugehen, dass dies besonders für die wöchentlich erscheinenden Titel gilt.

Die Heterogenität der Kategorie der Zeitschriften (Periodizität, Zugänglichkeit und Geschäftsmodelle) und die nicht ausreichende Datenlage besonders bei Fach- und

²¹³ Vgl. Deutsche Post (2021), Veränderungen Presse Distribution 2021, Informationsunterlage. Darüber hinaus hat die Deutsche Post zu Beginn des Jahres 2020 mit dem ADAC (ADAC Motorwelt) einen Großversender verloren (siehe Abschnitt 3.2.4).

Kundenzeitschriften erschwert eine kritische Analyse der Bedeutung der Zustellkosten für den Großteil der Zeitschriftentitel. Bei Publikumszeitschriften, die sich sowohl über Vertriebs- als auch Werbeerlöse finanzieren, schwanken die Abonnement-Anteile erheblich. Gleichzeitig haben eine Vielzahl der Wochen- und Monatszeitschriften vergleichsweise hohe Verkaufspreise, so dass ggf. anfallende Zustellkosten nur einen geringen Anteil an den Stückerlösen ausmachen. Zeitschriften mit eher niedrigen Verkaufspreisen (u.a. Fernseh- und Frauenzeitschriften) weisen darüber hinaus deutlich niedrigere Abonnement-Anteile aus, da sie weit überwiegend über den stationären Handel vertrieben werden.

Materiell steht nicht zu erwarten, dass die Deutsche Post AG in den kommenden Jahren die flächendeckende Zustellung von Presseerzeugnissen, die sie im Verbund mit Briefen und teilweise auch mit Paketen zustellt, gefährdet sein wird. Darüber hinaus variieren für die meisten Titel die Zustellpreise der Post nicht in Abhängigkeit der Besiedlungsdichte. Anders als die Verlage von Zeitungen und Anzeigenblättern hat zudem die Entwicklung des Mindestlohns keine direkten Auswirkungen auf die Höhe der Zustellkosten der Deutsche Post AG. Mittelbar besteht die Möglichkeit, dass in zukünftigen Tarifverhandlungen die Gewerkschaften versuchen werden, die unteren Lohngruppen anzuheben, um das „Lohnabstandsgebot“ zu wahren. Selbst in diesem Fall würden sich die zusätzlichen Kosten auf viele unterschiedliche Sendungsarten verteilen, nicht ausschließlich auf Presseerzeugnisse, so dass die Kostenwirkungen pro Stück insgesamt geringer ausfallen sollten.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Höhe und weitere Entwicklung der Zustellkosten einzelne Titel von Publikumszeitschriften in wirtschaftliche Bedrängnis bringen könnten. Für Fach- und Kundenzeitschriften können keine klaren Schlussfolgerungen zur Bedeutung der Zustellkosten für deren spezifische Geschäftsmodelle gezogen werden. Kunden- und Mitgliedszeitschriften, die von Unternehmen und ähnlichen Institutionen herausgegeben werden, dienen in erster Linie der Kundenbindung und haben dadurch eher einen Werbecharakter. Bei themenbezogenen Kundenzeitschriften, die häufig über den stationären Handel oder den Fachhandel verteilt werden (wie beispielsweise die Apothekenumschau), fallen aufgrund der gebündelten Zustellung deutlich niedrigere Kosten pro Stück an, so dass sich hieraus kein Förderbedarf ergäbe. Insgesamt zeigt sich, dass aufgrund der Heterogenität der Zeitschriften sehr viel stärker Einzelfallentscheidungen notwendig wären, als bei den deutlich homogeneren Zeitungen und Anzeigenblättern, um bei einer etwaigen Zustellförderung Streuverluste zu vermeiden.

5.2.1.4 Schlussfolgerungen

Die vorangegangene Erörterung zeigt eine klare Indikation für eine Zustellförderung von gedruckten, abonnierten regionalen Tageszeitungen. Weitere Abwägungen sind notwendig für überregionale Tages- und Wochenzeitungen, sowie für kostenlose

Anzeigenblätter und Wochenzeitungen. Für das Segment der Zeitschriften können wir aufgrund der Heterogenität keine eindeutige Indikation für eine Zustellförderung ableiten.

Für die Prüfung einer Förderberechtigung bieten sich auf Basis der ökonomischen Analyse (auch in Kombination mit der Erörterung in Abschnitt 5.4.1) folgende Kriterien an:

- Erscheinungsweise (Periodizität): Beschränkung auf periodisch erscheinende Presseerzeugnisse, die täglich und wöchentlich erscheinen
- Bedeutung der Zustellkosten an den Gesamtkosten bzw. –erlösen der jeweilig betroffenen Pressegattung: Eine Ermittlung sollte auf aggregierter Ebene möglich sein, um aufwändige Einzelfallprüfungen zu vermeiden. Diese Ermittlung sollte periodisch überprüft werden, da die Entscheidung über Fördersummen auf annahmegestützte Prognosen abstellt, die der regelmäßigen Überprüfung bedürfen.

Inhaltliche Kriterien sind aus der aus der ökonomischen Analyse nicht ableitbar, können aber bei der Festlegung der Förderberechtigung ergänzend Verwendung finden, z.B. ob die Titel für die breite Bevölkerung Zugang zu Informationen gewährleisten (Ausschluss von Fach- und Kundenzeitschriften sowie Mitgliedszeitschriften) oder ob die Titel über einen Mindestanteil von redaktionellen Inhalten verfügen sollen.

5.2.2 Rechtliche Bewertung

Aus rechtlicher Sicht stellen sämtliche denkbaren Handlungsoptionen angesichts der in der Rechtsprechung etablierten weiten Einschätzungsprärogativen des Gesetzgebers zulässige Differenzierungskriterien dar, soweit für sie hinreichende sachliche Gründe angeführt werden können. Besonders valide ist insoweit der Anteil der Zustellkosten an den Gesamtkosten bzw. -erlösen als Differenzierungskriterium. So würde es insbesondere genügen, auf die stark unterschiedliche Belastung durch die gestiegenen Mindestlöhne im Besonderen oder die allgemeine Entwicklung stark gesteigener Vertriebskosten zu verweisen, um nur jene Mediengattungen zu subventionieren, bei denen insoweit signifikante Effekte vorliegen. Das bedeutet, dass eine Begrenzung der Förderung für täglich oder frühmorgendlich zugestellte Produkte (überregionale und regionale Tageszeitungen) mit höheren anteiligen Vertriebskosten im Vergleich zu wöchentlich zugestellten Produkten (Wochenzeitschriften) gerechtfertigt ist. Daher lassen sich auf diese Weise entsprechende gattungsbezogene Differenzierungen begründen. Erst recht lässt sich damit eine Unterscheidung zwischen physischer Zustellung und digitaler Verbreitung rechtfertigen.

Anders gelagert und etwas komplexer ist die Frage der Zulässigkeit einer Differenzierung nach inhaltlichen Kriterien hinsichtlich des redaktionellen Anteils bzw. der Kostenpflichtigkeit der Produkte. Letzteres könnte dabei als Indikator herangezogen werden, dass eher ein höherer redaktioneller Anteil besteht, da ohne Entgeltzahlung für das Produkt der Werbeanteil höher und damit der redaktionelle Anteil geringer sein wird. Hier kann

aus den vorliegenden ökonomischen Analysen keine klare Indikation abgeleitet werden, so dass etwaige politische Präferenzentscheidungen auf ihr Rechtfertigungspotenzial für die Differenzierung untersucht werden müssen, ohne vorliegend auf ökonomische Gründe rekurren zu können. Dennoch wäre es sowohl kompetenzrechtlich als auch materiell-rechtlich unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zulässig, insoweit medienpolitische Sekundärzwecke dahingehend anzuführen, dass eine hinreichende Informationsverbreitung gewährleistet sein soll, um eine Förderfähigkeit zu begründen. In diesem Maße ist es rechtlich belastbar, jedenfalls einen überwiegenden redaktionellen Anteil zu verlangen. Es ist also erforderlich, auf diese hinter einem Merkmal wie dem der bloßen Kostenpflichtigkeit stehende Rationale abzustellen. Damit lässt sich nach hiesiger Einschätzung grundsätzlich auch eine entsprechende Differenzierung rechtskonform begründen. In der weiteren Konzeption ist eine solche Subvention allerdings deutlich komplexer und es müssten möglichst einfache Parameter für die Klassifikation identifiziert werden. Diese müssen möglichst unumstritten und in der Rechtsanwendung einfach subsumierbar sein, andernfalls erhöht sich der Vollzugsaufwand und die rechtliche Angreifbarkeit. So müssen möglichst im Gesetz selbst die Einordnungsparameter klar definiert sein, um die Prüfung durch die die Subventionen auskehrende Stelle zu erleichtern und zu vermeiden, dass eine spezifisch kompetente, mit besonderer Unabhängigkeit ausgestattete Behördenstruktur geschaffen werden muss. Insoweit wäre als Differenzierungsmerkmal die Kostenpflichtigkeit wesentlich weniger problematisch im exekutiven Vollzug.

Gesetzestechisch sollten allgemeine Fördervoraussetzungen definiert und sodann jeweils spezifische Fördertatbestände gebildet werden, sollten Tageszeitungen und Wochenblätter gefördert werden. Die allgemeinen Fördervoraussetzungen könnten sich an der österreichischen Regelung orientieren²¹⁴ und ein periodisches Erscheinen verlangen. Denkbar wäre daher etwa folgende Formulierung, die je nachdem, ob auch Wochenblätter gefördert werden, auszudifferenzieren ist:

„(1) Fördermittel sind nach Maßgabe dieses Gesetzes Verlegern von Tageszeitungen auf deren Antrag hin zu gewähren, sofern von der periodischen Druckschrift folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- 1. Der redaktionelle Teil der Tageszeitungen (und Wochenblätter) muss überwiegend aus eigenständig gestalteten Beiträgen bestehen;*
- 2. Tageszeitungen müssen zumindest 240mal (, Wochenblätter zumindest 41mal) jährlich erscheinen und der Großteil der Auflage muss in Deutschland (, vorwiegend im freien Verkauf oder im Abonnementbezug,) erhältlich sein;*

²¹⁴ Siehe dazu das Bundesgesetz über die Förderung der Presse (Presseförderungsgesetz 2004 – PresseFG 2004) – StF: BGBl. I Nr. 136/2003 (NR: GP XXII IA 292/A AB 323, S. 40; BR: 6946 AB , abrufbar im WWW unter ris.bka.gv.at.

3. Tages- und Wochenzeitungen müssen bei Einbringung des Antrags auf Bewilligung von Fördermitteln seit einem halben Jahr regelmäßig erscheinen und in dieser Zeit die Voraussetzungen für die Förderung erfüllt haben.“

(2) Verleger, die Förderungen nach diesem Gesetz in Anspruch nehmen wollen, haben die Auflagezahlen der Druckschrift mitzuteilen.“

Ergänzungen hinsichtlich etwa einer Mindestauflage sind auch denkbar (siehe dazu § 2 der österreichischen Regelung).

Ferner sollten die Anforderungen an den Antrag näher definiert werden, insbesondere, dass dieser zu einem bestimmten Stichtag eingebracht werden muss. Die gesetzliche Regelung könnte wie folgt lauten:

Der Antrag auf Bewilligung von Fördermitteln ist bis zum ersten Oktober eines Kalenderjahres beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle einzubringen. Der Antrag hat die Erfüllung der Voraussetzungen für die Förderung darzulegen. Ihm sind die vom Gesetz geforderten Bescheinigungen anzuschließen.

Die Fördertatbestände wären dann entsprechend differenziert zu formulieren.

5.3 Welche Form könnte eine Presseförderung haben?

5.3.1 Handlungsindikationen und -optionen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht

Auf der Grundlage der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse wird eine Zustellförderung vorgeschlagen. Dabei handelt es sich um eine direkte Presseförderung, die auf der Grundlage von Kriterien gezielt bestimmte periodisch erscheinende Presseerzeugnisse unterstützt.

5.3.2 Rechtliche Bewertung

Aus den bisherigen Ausführungen (siehe insbesondere Abschnitt 5.2.2.) ergibt sich, dass angesichts des Umstands, dass sich gerade eine direkte Presseförderung als zielgenaueres Instrument besser sachlich rechtfertigen ließe als eine indirekte, diese auch verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann.

5.4 Wie hoch wäre der Förderbedarf und wie hoch sollte die Fördersumme sein?

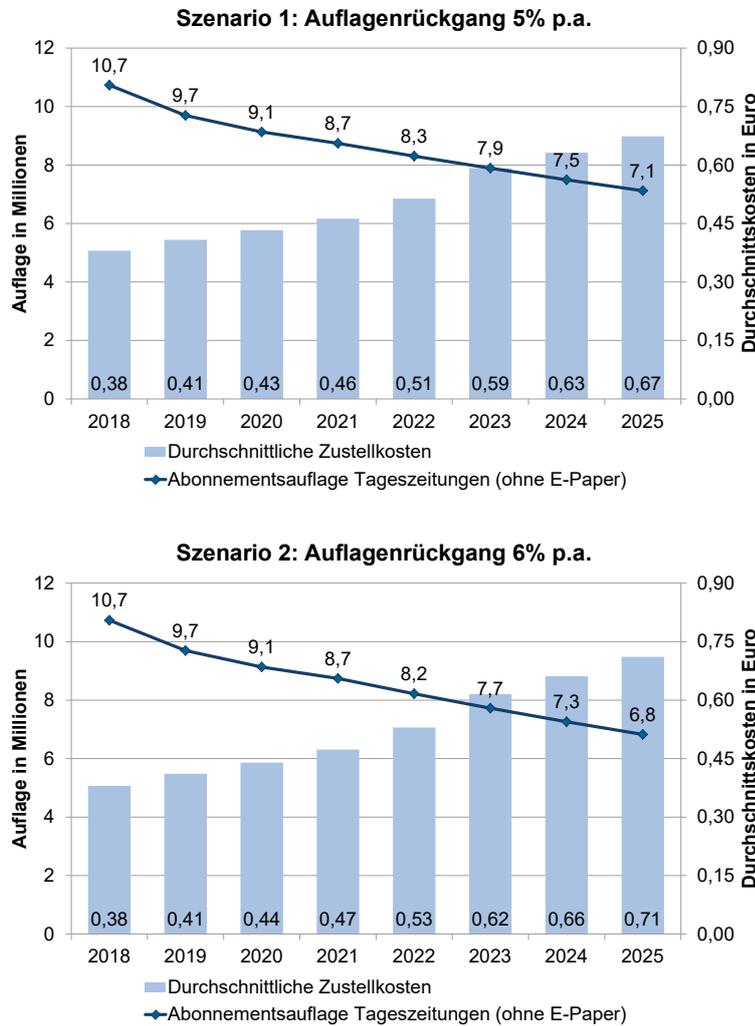
5.4.1 Handlungsindikationen und -optionen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht

Der Förderbedarf im Falle einer Zustellförderung von periodisch erscheinenden Presseerzeugnissen hängt von zwei Faktoren ab. Erstens bedarf es einer Einschätzung der zukünftigen Entwicklung der Zustellkosten. Zweitens ist eine Abwägung notwendig, in welchem Umfang Verlage diese Kostensteigerungen über steigende Vertriebs- bzw. Werbeerlöse ausgleichen können. Im engeren Sinn sollte eine Zustellförderung dazu führen, dass es während der Förderperiode trotz steigender Zustellkosten zu keiner Einschränkung in der flächendeckenden Versorgung mit periodisch erscheinenden Presseerzeugnissen kommt. Die Fördersumme ist letztendlich der Betrag, der von politischer Seite zur Verfügung gestellt wird, um die Pressewirtschaft bei der flächendeckenden Versorgung zu unterstützen. Da es hinsichtlich des Förderbedarfs aus verschiedenen Gründen große Unsicherheiten bestehen (annahmebasierte Prognosen), empfiehlt es sich die Fördersumme immer niedriger auszuweisen als den geschätzten Förderbedarf, um etwaige Überkompensationen auszuschließen.

5.4.1.1 Zeitungen

In Abschnitt 3.4.2 wurde dargelegt, dass bei Zustellstrukturen, die durch einen hohen Anteil an Fixkosten gekennzeichnet sind, die Zustellkosten pro Zeitung bei sinkenden Mengen überdurchschnittlich stark steigen.

Abbildung 43: Geschätzte Durchschnittskostenentwicklung in der Frühzustellung von Zeitungen 2018 bis 2025



Quelle: WIK Berechnungen.

Anmerkungen: Zur Schätzung der Kostenentwicklung werden Kostensteigerungen bei den Transport- und bei den Lohnkosten berücksichtigt, wobei die Transportkostenveränderungen mit einem Gewicht von 30% und die Lohnkostenveränderungen mit einem Gewicht von 70% in die Gesamtveränderung einfließen. Bei der Prognose sind die jüngsten Preisentwicklungen bei Treibstoffen (ausgelöst durch den Ukraine-Krieg) und deren Auswirkungen auf die Transportkosten nicht berücksichtigt. Zur Modellierung des Fixkosteneffekts gehen wir in der Zustellung von einer niedrigen Kostenelastizität von 0,3 aus. Ein Mengenrückgang von 10 % reduziert die Kosten in der Zustellung nur um 3 %. Für die Jahre 2018-2021 wurde die tatsächliche Auflagenentwicklung, wie vom BDZV berichtet, übernommen.

Für die Schätzung der Durchschnittskostenentwicklung gehen wir von zwei Szenarien aus. Im ersten Szenario sinkt die abonnierte, gedruckte Auflage um durchschnittlich 5 %, im zweiten Szenario um 6 % pro Jahr. Abbildung 43 zeigt, wie sich die unterschiedlichen Mengenentwicklungen auf die durchschnittlichen Zustellkosten pro Zeitung bis 2025 auswirken. Ausgehend von durchschnittlichen Zustellkosten in Höhe von 0,38 Euro, die

Schickler für das Jahr 2018 geschätzt hat²¹⁵, einem durchschnittlichen Mengenrückgang von 5 bzw. 6 % p.a. in der gedruckten, abonnierten Zeitungsaufgabe bei gleichzeitig steigenden Lohn- und Transportkosten schätzen wir, dass die Zustellkosten jährlich pro Stück und Tag um rund 4,7 - 5,6 Eurocent steigen werden. Zwischen 2021 und 2025 würden die Kosten pro Zeitung und Zustelltag um 21 bis 24 Eurocent auf 67 bzw. 71 Eurocent steigen. Der deutliche Anstieg in den Durchschnittskosten zwischen 2022 und 2023 resultiert aus der Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro per 1. Oktober 2022.

Diese Schätzung ist eine Durchschnittsbetrachtung. Die Entwicklung auf regionaler Ebene hängt von der Haushaltsabdeckung (Anteil der Haushalte, die eine Zeitung abonniert haben) und der Besiedlungsdichte des jeweiligen Versorgungsgebiets ab. Schickler schätzt für das Jahr 2020, dass die durchschnittlichen Zustellkosten in ländlichen Regionen 50 % höher sind als in Mischgebieten, während sie in dicht besiedelten Regionen 32 % niedriger sind.²¹⁶ Auch die Deutsche Post AG wendet Auf- und Abschläge in Abhängigkeit der Besiedlungsdichte an, allerdings nur für Titel mit Auflagen über 100.000 Stück im Regelversand. Hier beträgt der Aufschlag für Landräume 8 % und der Abschlag für Ballungsräume 25 %.²¹⁷

Bei der skizzierten Entwicklung würden die durchschnittlichen Zustellkosten je Monatsabonnement von geschätzten rund 11 Euro (2020) auf etwa 17,50 bzw. 18,50 Euro bis 2025 steigen.²¹⁸ Preiserhöhungen für Werbekunden aufgrund des erheblichen Wettbewerbsdrucks erscheinen schwer durchsetzbar. Darüber hinaus nimmt die Bedeutung der Werbeerlöse bei Zeitungen seit Jahren ab. Aus diesen Gründen müsste eine Finanzierung der steigenden Zustellkosten allein über steigende Vertriebs Erlöse erfolgen. In Kombination mit weiteren Kostensteigerungen bei den Herstellungskosten (Papier und Druck) ergibt sich ein erheblicher Druck auf die monatlichen Bezugspreise für Print-Abos. Aus Sicht des BDZV und der Verlage können überdurchschnittliche Preiserhöhungen bei den Abonnenten zu einer verstärkten Abwanderung führen bzw. die gedruckte Zeitung für jüngere Neu-Abonnenten noch unattraktiver machen. Der Niedergang der gedruckten Tageszeitung würde sich beschleunigen mit entsprechenden kostentreibenden Effekten in der Zustellung, bzw. eines weiter ansteigenden Risikos, dass besonders in Regionen

²¹⁵ Schickler (2020), Standortanalyse der Zustellung für Tageszeitungen in Deutschland, S. 33.

²¹⁶ Eigene Berechnung basierend auf Schickler (2020), Standortanalyse der Zustellung für Tageszeitungen in Deutschland, S. 32. Die Abgrenzung erfolgt auf Gemeindeebene (E-Mail von Christoph Mayer/Schickler vom 3. März 2022) in Abhängigkeit der Bevölkerungsdichte (<300/ländliche Gebiete, 300 bis 1.500/Mischgebiete und >1.500/städtische Gebiete Einwohner pro km²).

²¹⁷ Deutsche Post AG (2022), Presse Distribution Produktbroschüre 2022, S. 30. Eine Definition von Land- und Ballungsräume ist in der Beschreibung nicht enthalten. Nur rund 10 % der Publikumszeitschriften (einschl. Mitgliederzeitschriften) erreichen diese Auflage (bezogen auf das 4. Quartal 2021, basieren auf IVW-Daten bereitgestellt durch pz-online.de). Aufgrund der deutlich niedrigeren Auflagen bei Fachzeitschriften werden auch diese eher nicht in diese Kategorie fallen. Da Zeitungen überwiegend durch verlagereigene Zustellorganisationen verteilt werden, sehen wir es als ausgeschlossen an, dass diese Preisdifferenzierung bei der Zeitungszustellung durch die Deutsche Post AG Anwendung findet.

²¹⁸ Die Berechnung erfolgt unter der vereinfachenden Annahme, dass ein Monat durchschnittlich 26 Zustelltage hat. Die Zustellung erfolgt an sechs Tagen pro Woche (Mo-Sa). Geht man statt von 0,38 Euro von einem Anfangswert von 0,33 Euro aus, reduzieren sich die Veränderungen geringfügig. Wir gehen davon aus, dass Schickler in ihrer Analyse die gesamten Zustellkosten systematisch überschätzt hat, weil die Auflagenentwicklung nicht um die abonnierte E-Paper-Auflage bereinigt wurde (Schickler (2020), Standortanalyse der Zustellung für Tageszeitungen in Deutschland, Abbildung 12, S. 34).

mit niedriger Besiedlungsdichte bei gleichzeitig sinkender Haushaltsabdeckung die Frühzustellung eingestellt werden muss. Ebenso halten die Verlage eine Preisdifferenzierung bei Monats-Abonnements in Abhängigkeit der Zustellkosten (ein Monatsabonnement in dünn besiedelten Regionen wäre dann teurer als in dicht besiedelten Regionen) für keine realistische Option.

Weitere Optionen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Zustellorganisationen, die bereits in der Vergangenheit vorangetrieben wurden, sind eine weitere Optimierung ihrer Zustellorganisationen und die Ausweitung der „Hybridzustellung“²¹⁹, bei der adressierte Briefe oder, in Einzelfällen, kostenlose Anzeigenblätter gemeinsam mit den Zeitungen in der Frühzustellung verteilt werden. Die Hybridzustellung soll zu einer besseren Auslastung der Zustellnetze und dadurch zu tendenziell sinkenden Durchschnittskosten führen. Allerdings verursacht die Hybridzustellung auch Zusatzaufwand und erhöht die Komplexität der Zustelllogistik. Während bei der Zeitungszustellung jeden Tag eine planbare und weitgehend konstante Zahl von Titeln zugestellt werden, erhöht die Aufnahme zusätzlicher, täglich stark schwankender Mengen die Komplexität und den logistischen Aufwand in der Zustellung. Besonders die gemeinsame Verteilung von Anzeigenblättern und Zeitungen in der Frühzustellung erscheint schwierig und teuer und rechnet sich vermutlich nur in sehr ländlich geprägten Regionen mit wenigen Zustellpunkten. Die Zahl der Stopps ist bei Anzeigenblättern, die an jeden Haushalt verteilt werden, deutlich höher als bei abonnierten Zeitungen, die möglicherweise nur an jeden dritten oder vierten Haushalt zugestellt werden. Bei lockerer Bebauung mit vielen Einfamilienhäusern würde sich dadurch die Zustellzeit beträchtlich erhöhen. Da das Zeitfenster in der Frühzustellung auf 2-3 Stunden begrenzt ist, sind darüber hinaus die Zustellkapazitäten beschränkt, was die Verarbeitung stark schwankender Mengen zusätzlich erschwert. Eine Ausweitung der Kapazitäten würde die Einstellung weiterer Zusteller erfordern. Bereits heute ist es nach Angaben der Verlage aber immer schwieriger, geeignetes Personal zu rekrutieren, das bereit ist, in den frühen Morgenstunden zu arbeiten.

Die letzte Option für eine Begrenzung der Kostensteigerungen besteht in einer deutlichen Qualitätsverschlechterung in der Zeitungszustellung über zwei mögliche Wege. Erstens können die Verlage regional die Frühzustellung einstellen und die Tageszeitungen über zentral errichtete Boxen zur Abholung durch die Abonnenten bereitstellen. Zweitens können die Verlage die Zeitungen statt frühmorgens am Tag zustellen lassen. Dafür können sie entweder auf alternative Briefdienste (sofern diese eine Tagzustellung in der betroffenen Region anbieten) oder auf die Deutsche Post AG zurückgreifen.²²⁰ Aus Sicht der Verlage wäre eine Boxen- oder eine Tagzustellung von regionalen Tageszeitungen mit dem Risiko verbunden, weitere Abonnenten zu verlieren. Gleichzeitig wäre ein Wechsel

219 Die Hybrid- oder Verbundzustellung wird auch durch die Deutsche Post AG praktiziert, die alle Arten von Postsendungen sowie, außerhalb von Ballungsräumen, auch Pakete gemeinsam durch den Briefboten zustellen lässt.

220 Die Listenpreise für eine schnelle, taggleiche Zustellung liegen 2022 zwischen 45,6/47,1 bis 97,5/100 Eurocent (in Abhängigkeit vom Gewicht, bis maximal 1.000 Gramm und ob die Zeitung mit oder ohne Umhüllung verschickt wird), siehe Deutsche Post AG (2022), Presse Distribution Produktbroschüre.

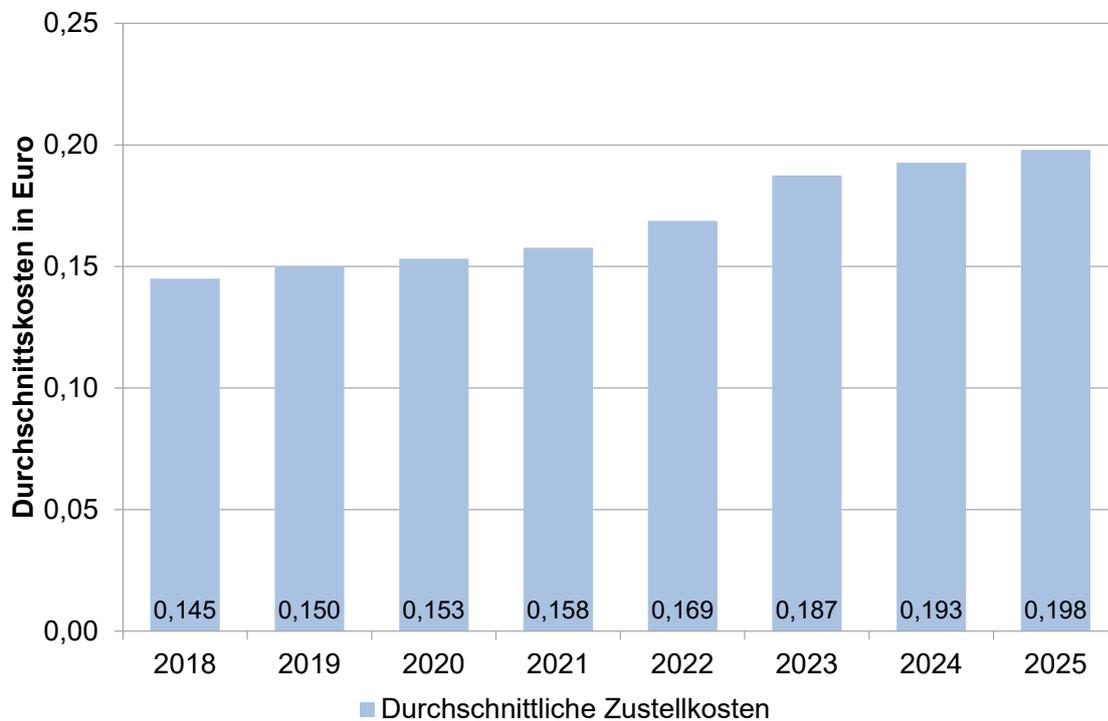
auf eine Tagzustellung durch die Deutsche Post für die Verlage nicht notwendigerweise mit Kosteneinsparungen verbunden, da auch die Post in den letzten Jahren ihre Zustellpreise erheblich erhöht hat.

5.4.1.2 Anzeigenblätter

Für die Anzeigenblätter ergibt sich eine andere Rechnung hinsichtlich eines möglichen Förderbedarfs, da sich ihre Kostenstrukturen bei der wöchentlichen Tagzustellung grundsätzlich von denen der täglichen Frühzustellung unterscheiden. Wie in Abschnitt 3.4.3 ausgeführt, stehen Verlage bei steigenden Zustellkosten bzw. sinkenden Werbeerlösen eher vor der Entscheidung, ob sie eine Region weiter mit Anzeigenblättern versorgen, indem sie beispielsweise auf einen Abholpunkt (Box oder Ladengeschäft) umstellen oder ob sie die Verteilung regional vollständig einstellen. Entscheidet sich der Verlag für eine Versorgung entspricht die zugestellte Auflage idealerweise der Anzahl der Haushalte, die die Zustellung der Anzeigenblätter akzeptiert. Steigende durchschnittliche Zustellkosten durch einen Rückgang in der Haushaltsabdeckung (Mengenrückgang) spielen daher in der Verteilung von Anzeigenblättern eine untergeordnete Rolle. Anders sieht es mit steigenden Kosten für Transport und Löhne aus. Bei konstanten oder sinkenden Werbeerlösen führen steigende Inputkosten in der Verteilung zu einem erhöhten Risiko, dass in „teuren“ Regionen aus wirtschaftlichen Gründen keine Anzeigenblätter mehr zugestellt werden.

Im Folgenden wird dargelegt, welche Auswirkungen steigende Transport- und Lohnkosten auf die durchschnittlichen Zustellkosten bei Anzeigenblättern haben. Dabei wird vereinfachend von den gleichen Annahmen ausgegangen, wie für die Schätzung der durchschnittlichen Zustellkostenentwicklung bei den Zeitungen. Die Abbildung zeigt nur die Entwicklung der Durchschnittskosten, weil diese Entwicklung, wie oben dargelegt, weitgehend unabhängig von der Auflage ist.

Abbildung 44: Entwicklung der durchschnittlichen Zustellkosten bei Anzeigenblättern



Quelle: Eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Zur Schätzung der Kostenentwicklung werden Kostensteigerungen bei den Transport- und bei den Lohnkosten berücksichtigt, wobei die Transportkostenveränderungen mit einem Gewicht von 30% und die Lohnkostenveränderungen mit einem Gewicht von 70% in die Gesamtveränderung einfließen. Für die Jahre 2018-2021 wurde die tatsächliche Auflagenentwicklung, wie vom BVDA berichtet (Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, verschiedene Jahrgänge), übernommen. Bei der Prognose sind die jüngsten Preisentwicklungen bei Treibstoffen (ausgelöst durch den Ukraine-Krieg) und deren Auswirkungen auf die Transportkosten nicht berücksichtigt.

Abbildung 44 zeigt die geschätzte Entwicklung der durchschnittlichen Zustellkosten bei der Verteilung der Anzeigenblätter. Ausgehend von durchschnittlichen Zustellkosten in Höhe von 0,145 Euro²²¹ und steigenden Lohn- und Transportkosten schätzen wir, dass die Zustellkosten jährlich pro Stück und Tag durchschnittlich um rund ein Eurocent pro Jahr steigen würden. Diese Erhöhung würde sich bis 2025 ausgehend vom Kostenniveau für 2021 auf vier Eurocent aufsummieren. Bei dieser Schätzung abstrahieren wir von möglichen Verbundeffekten, falls in einer Region am gleichen Zustelltag über die Verteilorganisation weitere Anzeigenblätter verteilt würden (die Wahrscheinlichkeit sinkt mit einer weiteren Konsolidierung der Titel).

Eine andere Art von Verbundeffekten ergibt sich über die Anzahl der Werbebeilagen, die einem Anzeigenblatt beigelegt sind. Mit jeder zusätzlichen bezahlten Beilage erhöht sich

²²¹ Eigene Berechnung basierend auf Schneider, Guido (2020), Wandeln am Abgrund, Horizont 15-16 vom 9. April 2020. Die Angaben zu den Gesamtkosten für Zusteller und Transport basieren auf Schätzungen des BVDA. Diese wurden in Beziehung zur geschätzten Jahresauflage der Anzeigenblätter für das Jahr 2018 gesetzt.

die Wirtschaftlichkeit pro Anzeigenblatt, ohne dass sich die durchschnittlichen Zustellkosten erhöhten. Die durchschnittlichen Werbeeinnahmen sind im Jahr 2020 pandemiebedingt stark eingebrochen. Deren zukünftige Entwicklung hängt eng von der konjunkturellen Entwicklung und der Kostenentwicklung (und damit von der Entwicklung der Werbepreise) ab. Allerdings hat sich aufgrund der Konsolidierung im Bereich der kostenlosen Wochenzeitungen (20% weniger Titel im Jahr 2020) die Wettbewerbssituation einzelner Titel auf regionaler Ebene verbessert. Eine Konkurrenz zum Produkt „Einkauf Aktuell“ (Deutsche Post) besteht dabei nur in Ballungsräumen, nicht aber im ländlichen Raum.

Bei dieser Prognose handelt es sich ebenfalls um eine Durchschnittsbetrachtung. Abweichungen nach oben und unten ergeben sich in Abhängigkeit der Besiedlungsdichte. Dünn besiedelte Regionen führen zu tendenziell höheren Durchschnittskosten, dichter besiedelte Regionen zu niedrigeren Durchschnittskosten. In Regionen, in denen aufgrund ihrer dünnen Besiedlung eine Zustellung wirtschaftlich nicht darstellbar ist, nutzen die Verlage die Möglichkeit, Anzeigenblätter entweder zur Abholung im stationären Handel zu hinterlegen oder dafür spezielle Abholboxen zu errichten. Beides erfordert auf Seiten der Verbraucher einen zusätzlichen Aufwand (Abholung an einem Punkt, statt Zustellung in den Briefkasten), den nur ein Teil der Nutzer auf sich nehmen würde.²²² Entsprechend verlören die Anzeigenblätter an Reichweite und dadurch einen Teil ihrer Attraktivität als Werbeträger. Eine Verteilung der kostenlosen Wochenblätter alternativ über die Deutsche Post kommt aufgrund eines fehlenden spezifischen Angebots nicht in Frage.²²³

5.4.1.3 Abonnierte Zeitschriften

Für abonnierte Zeitschriften lässt sich aus den Gründen, die in Abschnitt 3.4.4 dargelegt wurden, eine aggregierte Schätzung des Förderbedarfs nicht durchführen. Die durchschnittlichen Zustellkosten haben sich tendenziell stärker erhöht für Titel, die hohe Qualitätsanforderungen (späte Übergabezeiten und schnelle Zustellung) haben. Das betrifft im Wesentlichen die Kategorie der „gattungsbereinigten“ abonnierten Publikumszeitschriften und hier besonders Zeitschriften, in denen die Aktualität der Themen eine zentrale Rolle spielen.

5.4.1.4 Schlussfolgerungen

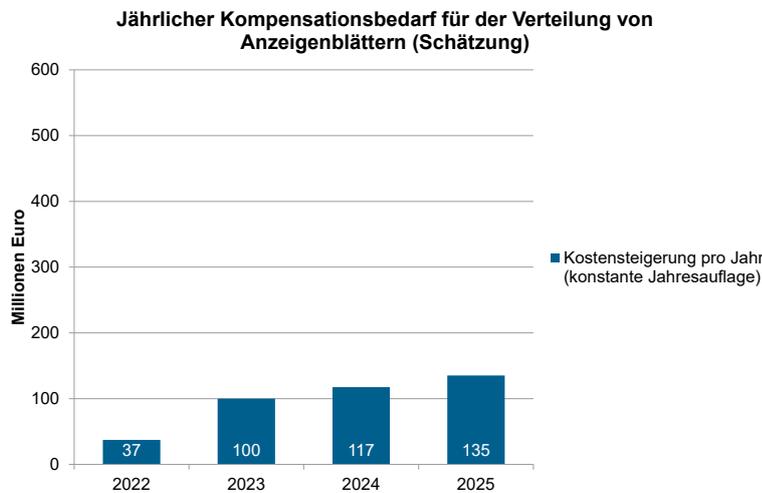
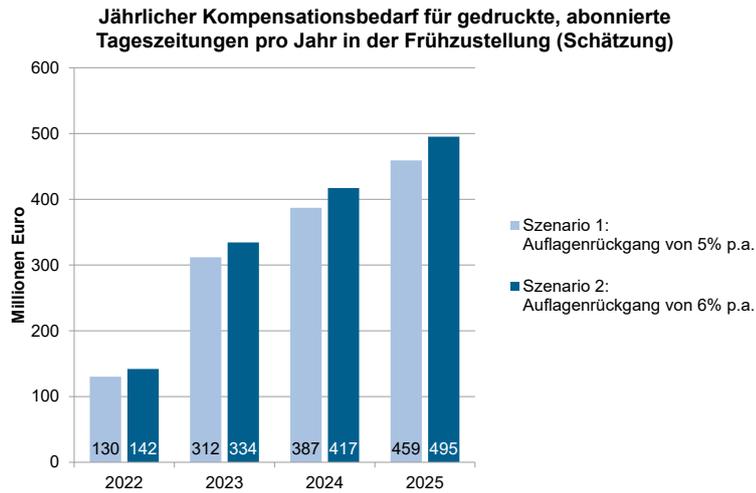
Die vorangegangene Analyse für die Zeitungen und die Anzeigenblätter zeigt, dass eine belastbare Schätzung des möglichen Förderbedarfs schwierig ist, da es letztlich eine Abwägung erfordert, in welchem Umfang die Verlage steigende Kosten auf die Käufer bzw. die Werbekunden überwälzen können. Für die Zeitschriften lassen sich aufgrund der

²²² In unserer repräsentativen Verbraucherbefragung haben 30 % der Befragten angegeben, sie würden ein Anzeigenblatt an einem zentralen Punkt abholen, wenn es nicht mehr zugestellt würde (siehe Abschnitt 3.5.3).

²²³ Die Zustellung über die Pressedistribution der Deutschen Post erfordert, dass mindestens 10 % der Auflage gegen Entgelt verbreitet werden (Deutsche Post (2022), Presse Distribution Produktbroschüre 2022, S. 8).

Heterogenität der Gattung keine klaren Einschätzungen zum möglichen Förderbedarf abgeben.

Abbildung 45: Geschätzter maximaler Kompensationsbedarf bei abonnierten Tageszeitungen und Anzeigenblättern aufgrund steigender durchschnittlicher Zustellkosten pro Jahr



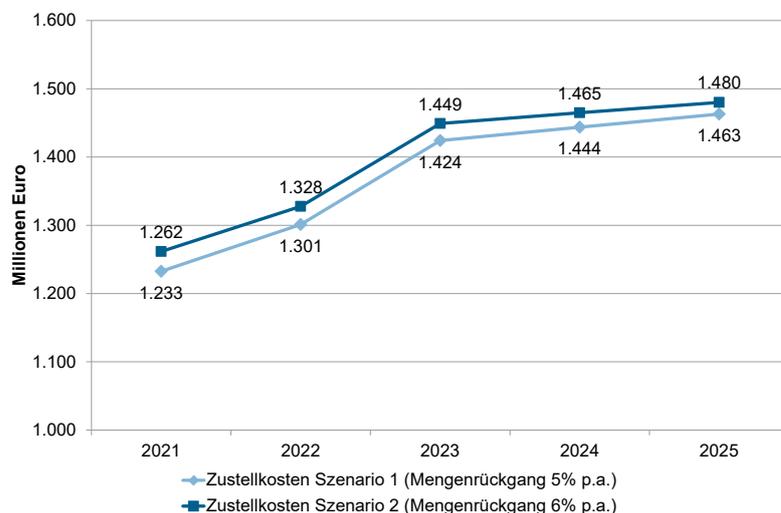
Quelle: Eigene Berechnungen.

Unter der Prämisse, dass der Status Quo erhalten bleiben sollte, d.h. keine Veränderung der durchschnittlichen Zustellkosten für die Periode 2022 bis 2025, kämen sehr schnell sehr hohe Summen zusammen, wie Abbildung 45 zeigt. Der maximale Förderbedarf ergäbe sich über das Produkt der jeweiligen jährlichen zugestellten Auflage mit der jährlichen Durchschnittskostensteigerung (im Vergleich zum Status Quo im Jahr 2021). Bei abonnierten, physisch zugestellten Tageszeitungen ergäbe sich in Abhängigkeit der Mengenentwicklung ein jährlich ansteigender Bedarf zwischen 130-142 (2022) bis

459-495 Millionen Euro (2025), bei Anzeigenblättern ein Bedarf zwischen 37 (2022) und 135 Millionen Euro (2025).

Diesen geschätzten Maximalforderungen²²⁴ müssen Erlössteigerungen durch Preiserhöhungen bei Abonnenten und Werbekunden sowie mögliche Kosteneinsparungen durch Ausweitung der Hybridzustellung und weitere Optimierungen in der Zustellorganisation gegenübergestellt werden. Da diese nicht valide quantifiziert werden können, sollte die jährliche Fördersumme deutlich unterhalb der geschätzten möglichen Bedarfe liegen, um eine Überkompensation zu vermeiden. Zudem sollte berücksichtigt werden, dass in der Frühzustellung die gesamten Zustellkosten sich aufgrund des Mengenrückgangs weniger stark erhöhen als die durchschnittlichen Zustellkosten (Abbildung 46).

Abbildung 46: Geschätzte Entwicklung der Gesamtkosten in der Frühzustellung von Tageszeitungen



Quelle: Eigene Berechnungen.

Hinsichtlich der Bestimmung einer möglichen Fördersumme bietet es sich an, von einem Eurocent-Betrag pro zugestellte gedruckte Zeitung bzw. Anzeigenblatt bezogen auf die jeweilige physisch zugestellte Jahresauflage auszugehen.

²²⁴ Da es sich um Schätzungen handelt, kann die tatsächliche Entwicklung der Kosten abweichen. Insbesondere wurden in den Schätzungen die jüngsten Preisentwicklungen bei Treibstoffen (ausgelöst durch den Ukraine-Krieg) und deren Auswirkungen auf die Transportkosten nicht berücksichtigt.

Tabelle 7: Beispielrechnung: Mögliche jährliche Fördersummen für Zeitungen und für Anzeigenblätter

Jahr	Zeitungen (Auflagenrückgang: 5 % p.a.)		Anzeigenblätter		Summe pro Jahr
	Betrag pro Stück	Gesamtbetrag Szenario 1	Betrag pro Stück	Gesamtbetrag	
2022	0,03 €	76 Mio. €	0,005 €	17 Mio. €	93 Mio. €
2023	0,06 €	144 Mio. €	0,010 €	34 Mio. €	178 Mio. €
2024	0,09 €	206 Mio. €	0,015 €	50 Mio. €	256 Mio. €
2025	0,12 €	261 Mio. €	0,020 €	67 Mio. €	328 Mio. €

Quelle: Eigene Berechnungen.

Mögliche Förderbeträge pro Stück und die sich daraus ergebenden geschätzten jährlichen Fördersummen sind in Tabelle 7 dargestellt. Die vorgeschlagenen Förderbeträge pro Stück für die Zeitungen entsprechen etwa der geschätzten Durchschnittskostensteigerung, die durch den angenommenen Mengenrückgang von 5 % p.a. induziert würde. Bei den Anzeigenblättern entspräche die Förderung der Hälfte der geschätzten jährlichen Durchschnittskostensteigerung. Das Beispiel zeigt, dass je nach Ausgestaltung der Förderung die Summen sehr hoch werden können. Vertriebsförderungen für Tages- und Wochenzeitungen existieren auch in anderen Ländern, beispielsweise in Österreich.²²⁵ Dort beläuft sich die regelmäßige jährliche Förderung auf 3,885 Millionen Euro, von der im Jahr 2021 insgesamt 45 Titel profitiert haben.²²⁶ Hochgerechnet für Deutschland ergäbe sich ein Betrag von rund 36 Millionen Euro, ein deutlich niedrigerer Wert als in der oben beschriebenen Beispielrechnung.²²⁷ Die finale Höhe der Fördersumme wäre letztendlich Gegenstand einer politischen Entscheidung.

5.4.2 Rechtliche Bewertung

In rechtlicher Hinsicht folgt sowohl aus dem Zuwendungsrecht als auch aus dem EU-Beihilfenrecht, dass eine Überkompensation der zusätzlich entstandenen Kosten (insbesondere durch die durch Lohnzuwächse gestiegenen Zustellkosten) vermieden werden muss. Das spricht insgesamt für eine moderate Budgetfixierung, die eine solche Überkompensation für das Gesamtbudget *insgesamt* sicher ausschließt.

²²⁵ Siehe RTR, Presseförderung ; https://www.rtr.at/medien/was_wir_tun/foerderungen/pressefoerderung/startseite.de.html.

²²⁶ Siehe RTR, Übersicht Ergebnisse der Presseförderung 2021; https://www.rtr.at/medien/was_wir_tun/foerderungen/pressefoerderung/ergebnisse/2021/uebersicht2021.de.html.

²²⁷ Die Hochrechnung erfolgt über die Bevölkerung der beiden Länder. Die Förderung pro Kopf betrug im Jahr 2021 in Österreich 0,43 Euro pro Kopf, bei einer Bevölkerung von 8,933 Millionen Einwohnern. Multipliziert mit der Bevölkerung von Deutschland (83,155 Millionen Einwohner) ergibt sich der oben genannte Betrag. Die Bevölkerungszahlen für das Jahr 2021 stammen von Eurostat (demo_pjan), letzte Aktualisierung 24.3.2022.

Sodann wären die entsprechenden Fördermaßnahmen in einem entsprechenden Tatbestand zu formulieren, der gegebenenfalls getrennt nach Tageszeitungen und Wochenblättern die Höhe der Vertriebsförderung im Sinne der „Förderformel“ formuliert, in dem der Wert pro Stück und die entsprechenden Zu- bzw. Abschläge je nach Haushaltsdichte bzw. Bevölkerungsdichte exakt angegeben wird. Ferner kann der damit ermittelte Betrag als ein Höchstbetrag formuliert und ein Stichtag vorgesehen werden, zu dem die vorhandenen Mittel auf alle rechtzeitig eingegangenen Anträge gleichmäßig verteilt werden. Die Aufnahme des Tatbestandsmerkmals „gleichmäßig“ in der gesetzlichen Formulierung bedeutet dabei, dass entsprechend der Förderformel eine Höchstförderung ausgekehrt wird, die prozentual gekappt wird, in dem Umfang, in dem alle rechtmäßig gestellten Anträge das Gesamtvolumen der bereitgestellten Fördermittel überschreiten. Dabei können die Mittel gegebenenfalls auch auf verschiedene Fördertöpfe etwa für Tageszeitungen und für Wochenblätter vorab verteilt werden.

Eine entsprechende Formulierung für Tageszeitungen (und dann analog für Anzeigenblätter) könnte – wiederum angelehnt an die Regelung in Österreich – dann lauten:

„(1) Tageszeitungen wird eine Förderung gewährt, wenn sie die allgemeinen Voraussetzungen des § xyz erfüllen.“

((2) „Förderformel“ s.u.)

(3) Die Verteilung hat so zu erfolgen, dass die im Fördertopf „Vertriebsförderung für Tageszeitungen“ vorgesehenen Mittel gleichmäßig auf alle förderungswürdigen Tageszeitungen verteilt werden.“

5.5 Wer dürfte eine Förderung beantragen?

5.5.1 Handlungsindikationen und -optionen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht

Die Beantragung der Förderung sollte durch die Verlage erfolgen, die für Produktion und Vertrieb der in Frage kommenden Titel verantwortlich sind.

5.5.2 Rechtliche Bewertung

Aus rechtlicher Sicht ist vor allem zu gewährleisten, dass die Zuwendung an den materiell Zuwendungsberechtigten fließt und etwaige Rückforderungsansprüche gegen diesen geltend gemacht werden können, so dass vorliegend eine Adressierung der „Verleger“ am sinnvollsten erscheint. Wenn etwa die Aufrechterhaltung einer täglichen Morgenzustellung als notwendige Bedingung einer Förderung normiert wird, muss gewährleistet sein, dass etwaige Subventionszahlungen zurückgezahlt werden, sollte diese Zustellung

eingestellt werden. Sofern es zu Doppelförderungen kommt, weil etwa ein Verlag im Falle einer Förderung von Tageszeitungen und Wochenblättern für beide Mediengattungen Förderungen erhält, stellt sich das Risiko einer Überkompensation. Dies muss jedoch ohnehin durch die „Förderformel“ ausgeschlossen werden, die typisierende Anknüpfungspunkte wie die Auflagenhöhe wählen muss, um dies zu vermeiden. Im Übrigen wären Differenzierungen insoweit, etwa um Verbundvorteile auszuschließen, rechtlich eher problematisch, da als Grundlage für die Fördermittelgewährung und deren Berechnung von einer effizienten Zustellung auszugehen ist, die entsprechende Verbundvorteile, sofern sie möglich sind, ohnehin realisiert. Ob die notwendige Effizienz In-house oder durch externe Logistikanbieter hergestellt wird, darf grundsätzlich für die Förderberechtigung keine Rolle spielen. Daher sollte die „Förderformel“ so bemessen werden, dass eine Förderung unter Annahme des Ausschöpfens von Verbundvorteilen gewährt wird. Damit wird eine Überkompensation vermieden und Unternehmen, die mögliche Verbundvorteile nicht realisieren, erlangen keine kompensierenden Zusatzvorteile.

5.6 Wie sollte die Fördersumme verteilt werden?

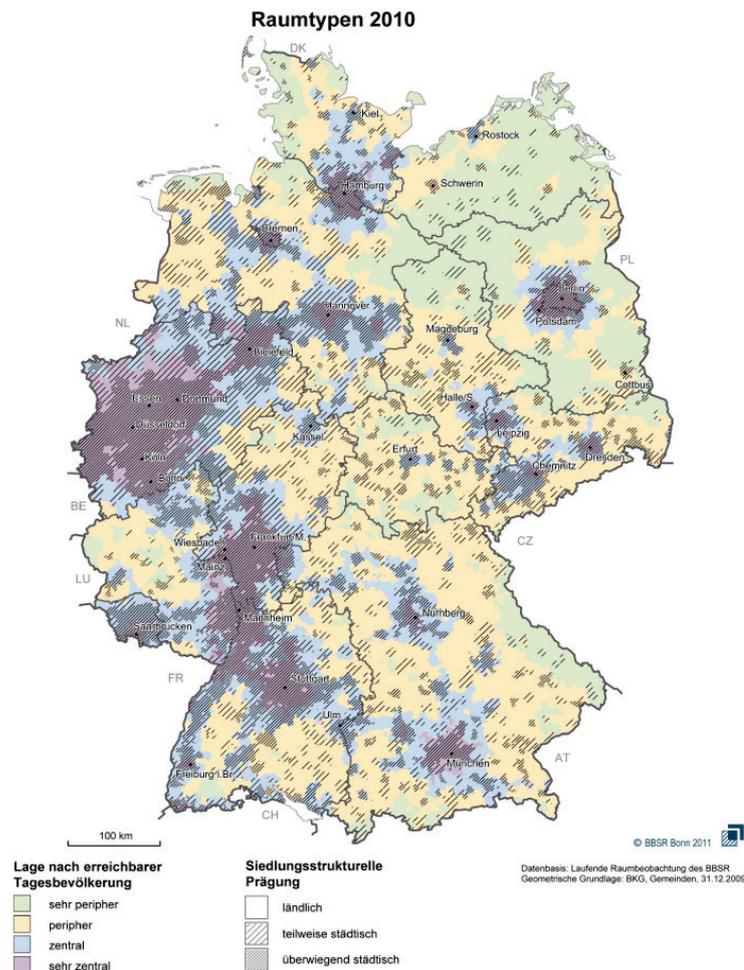
5.6.1 Handlungsindikationen und -optionen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht

Ziel bei der Verteilung der Fördersumme ist es, Streuverluste weitestgehend zu vermeiden. Dabei gibt es einen Trade-Off zwischen der Zielgenauigkeit einer möglichen Förderung und dem Aufwand bei der Prüfung von Förderanträgen. Wir erachten eine Zustell- oder Vertriebsförderung von bestimmten Pressegattungen mit dem Ziel, eine flächendeckende Versorgung mit gedruckten, periodisch erscheinenden Presseerzeugnissen zu gewährleisten, als wirtschaftlich sinnvoll. Eine Unterversorgung droht dabei besonders in dünn besiedelten Regionen bzw. in Regionen mit einer geringen Verbreitung von Tageszeitungen. Die nur langsam steigende Akzeptanz von digitalen Angeboten als Ersatz für die gedruckte Zeitung oder das gedruckte Anzeigenblatt bei gleichzeitig steigenden durchschnittlichen Zustellkosten erhöht das Risiko von weißen Flecken.

Wir haben bereits in Kapitel 5.4 eine Förderung in Eurocent pro zugestelltes Pressestück empfohlen, um eine mögliche Fördersumme zu bestimmen. Dabei haben wir unterschiedlich hohe Pro-Stück-Beträge für Zeitungen und Anzeigenblätter vorgeschlagen. Bei der Verteilung der Fördersumme bietet sich grundsätzlich das gleiche Vorgehen an. Allerdings gilt besonders für die Zustellung der regionalen Tageszeitungen und die lokale Verteilung von Anzeigenblättern, dass die durchschnittlichen Zustellkosten je Versorgungsgebiet sehr voneinander abweichen können. Daher würde es sich anbieten, ob die Höhe der Fördersumme pro Stück sich zusätzlich an den regionalen Gegebenheiten orientieren sollte, um zu gewährleisten, dass die Zustellförderung in Versorgungsgebiete

ten mit hohen durchschnittlichen Zustellkosten höher ausfällt als in Versorgungsgebieten mit niedrigen durchschnittlichen Zustellkosten.

Abbildung 47: Raumtypen in Deutschland (Stand 2011)



Quelle: BBSR Bonn 2011, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbewertung/downloads/downloadsReferenz2.html>

Als Kriterien würde sich die Haushaltsabdeckung eines Titels in einem Versorgungsgebiet in Kombination mit der Besiedlungsdichte anbieten. Verlage sollten über Informationen zur Haushaltsabdeckung ihrer Titel bezogen auf eine Postleitzahlregion oder auf eine Gemeinde verfügen, die sie bei Antragstellung angeben sollten. Diese Informationen könnten beispielsweise mit öffentlich verfügbaren Daten des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) kombiniert werden. Das BBSR veröffentlicht bis auf Gemeindeebene Daten zu Bevölkerungsdichte und Siedlungstypen²²⁸, so dass Rückschlüsse auf die relative Höhe der durchschnittlichen Zustellkosten in dem betreffenden Versorgungsgebiet möglich sind. Abbildung 47 zeigt, dass die peripheren und sehr

²²⁸ <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbewertung/downloads/downloadsReferenz2.html>.

peripheren, ländlichen Regionen sich besonders auf die östlichen Landesteile konzentrieren, in denen tendenziell ein höherer Förderbedarf auftreten kann. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch die Analyse von Schickler, die eine Häufung von Gemeinden, in denen die Zustellung tendenziell unwirtschaftlich wird, ebenfalls für diese Regionen prognostiziert.²²⁹

Die Höhe der Förderung eines Titels sollte sich daher an solchen Merkmalen des jeweiligen Versorgungsgebietes orientieren, die eine hohe Korrelation zur Höhe der durchschnittlichen Zustellkosten haben. Mögliche Merkmale sind die Besiedlungsdichte, z.B. gemessen über die Einwohnerzahl pro Quadratkilometer und die Haushaltsabdeckung, d.h. der Anteil der Haushalte, die über ein Abonnement im jeweiligen Versorgungsgebiet verfügen.

Um den Vergabeprozess so einfach wie möglich zu gestalten, könnte die Fördersumme je Titel in Abhängigkeit der gedruckten, abonnierten Auflage, der Besiedlungsdichte und der Haushaltsabdeckung bezogen auf das jeweilige Versorgungsgebiet des Titels ermittelt werden. Das könnte man gewährleisten, indem in der Förderformel alle drei Komponenten in gewichteter Form berücksichtigt werden. Titel von regionalen Tageszeitungen, deren Versorgungsgebiete durch eine sehr niedrige Besiedlungsdichte und gleichzeitig eine geringe durchschnittliche Haushaltsabdeckung gekennzeichnet sind, bekämen dann höhere Förderbeträge pro Stück als Titel, die in sehr dicht besiedelten Regionen (z.B. Stadt München) mit hoher Haushaltsabdeckung zugestellt werden.

Der Förderbetrag pro Titel könnte ausgehend von einem maximal zur Verfügung stehenden Eurocent-Betrag beispielsweise wie folgt berechnet werden:

Förderbetrag pro Titel =

Zugestellte Auflage in dem Versorgungsgebiet * maximaler Förderbetrag pro Stück
($1/2 * \text{Faktor „Grad der Haushaltsabdeckung“} + 1/2 * \text{Faktor „Grad der Besiedlungsdichte“}$)

Die Faktoren sollten Werte zwischen 0 und 1 annehmen können:

- Faktor „Grad der Haushaltsabdeckung“ in dem Versorgungsgebiet des Titels (maximale Haushaltsabdeckung = 0, minimale Haushaltsabdeckung = 1)
- Faktor für den Grad der Besiedlungsdichte in dem Versorgungsgebiet (maximale Besiedlungsdichte = 0 und minimale Besiedlungsdichte = 1)

Gegebenenfalls könnte auch ein Faktor entwickelt werden, der sich aus einer Kombination von Besiedlungsdichte und Haushaltsabdeckung ergibt. Die Überführung der prozentualen Haushaltsabdeckung und der Besiedlungsdichte in dem jeweiligen Versorgungsgebiet des betroffenen Titels in einen Faktor könnte über entsprechende Korrelationstabellen erfolgen, die für diesen Zweck entwickelt werden müssten. Die

²²⁹ Vgl. Schickler (2020), Standortanalyse der Zustellung für Tageszeitungen in Deutschland, S. 56ff.

Versorgungsgebiete können ggfs. auch heruntergebrochen werden auf Gemeinden oder Postleitzahlregionen, falls das die Ermittlung der jeweiligen Kennziffern erleichtert.

5.6.2 Rechtliche Bewertung

Steuerungsvorgaben aus dem Zuwendungsrecht und dem EU-Beihilfenrecht kommen hier zu ihrer vollen Wirkung, da sie im Einzelfall verlangen, dass eine Überkompensation vermieden werden muss. Daher sind kostenseitige Differenzierungen geradezu geboten. Diese können durchaus typisieren, um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten. Die Typisierungsparameter müssen kostenseitig unterlegt sein. So ist etwa eine Typisierung anhand der Auflage zulässig, da die Zustellkosten stark durch die Stückkosten geprägt sind. Ferner sollte, um zuwendungs- und beihilfenrechtliche Probleme zu vermeiden, durch Beispielsrechnungen gewährleistet sein, dass selbst im günstigsten Fall *im Einzelfall* keine Überkompensation der zusätzlich entstandenen Kosten (insbesondere durch die – zuletzt durch Lohnzuwächse – gestiegenen Zustellkosten) erfolgt.

Unter gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten sind entsprechende Differenzierungen zulässig, da und soweit sie typisierend mit unterschiedlichen Kostenentwicklungen und folglich unterschiedlichen Risiken hinsichtlich der Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Versorgung korreliert werden können. Dann stellen sie hinreichende sachliche Rechtfertigungsgründe für Differenzierungen dar. Auf dieser Basis kann folgerichtig zwischen Tageszeitungen und Anzeigenblättern aufgrund unterschiedlicher Kostenstrukturen differenziert werden und es können unterschiedliche Förderungen pro Stück ausgekehrt werden. Ferner können unterschiedliche Haushaltsabdeckungen und vor allem unterschiedliche Bevölkerungsdichten bei der Verteilung berücksichtigt werden, da und soweit auch diese mit entsprechend unterschiedlichen Kostenentwicklungen korrelieren.

5.7 Für welchen Zeitraum könnte eine Förderung gelten?

5.7.1 Handlungsindikationen und -optionen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht

Aufgrund der eher langsam steigenden Bereitschaft der Nutzung von digitalen Angeboten, die durch Zeitungs- und Zeitschriftenverlage bereitgestellt werden, erscheint eine mehrjährige Förderung sinnvoll, um eine flächendeckende Versorgung mit gedruckten, abonnierten Presseerzeugnissen zu gewährleisten. Hinsichtlich der Anzeigenblätter kann sogar davon ausgegangen werden, dass es für diese Form der Informationsbereitstellung keine digitale Alternative gibt (zumindest aus Verlagssicht). Generell ist zu empfehlen, dass vor Beginn einer neuen Förderperiode eine Überprüfung des angebots- und nachfrageseitigen Bedarfs durchgeführt wird.

5.7.2 Rechtliche Bewertung

Harte rechtliche Vorgaben gibt es insoweit über die soeben skizzierten Zweckmäßigkeitserwägungen hinaus nicht, die im haushaltsrechtlichen Sinne eine sparsame Mittelverwendung im Sinne des Zweck-Mittel-Verhältnisses gewährleisten. Auch über die jährliche Neufestsetzung kann aber vermieden werden, dass eine Überkompensation erfolgt, insbesondere wenn beispielsweise der Bedarf für das Jahr 2022 geringer angesetzt werden würde, da die Mindestlohnerhöhung hier eine geringere Bedeutung hat als im Jahr 2023.

Daher könnte angelehnt an die österreichische Regelung eine Bestimmung wie folgt aussehen:

„(1) Die in diesem Gesetz vorgesehenen Zuwendungen werden für das Kalenderjahr gewährt, für das der Antragsteller die für die Zuwendung notwendigen Unterlagen und Nachweise beigebracht hat.

(2) Die Auszahlung sämtlicher Förderungen erfolgt in zwei gleich hohen Teilbeträgen. Der zweite Teilbetrag ist spätestens im November des jeweiligen Jahres zur Auszahlung zu bringen. Für den Fall, dass eine Tageszeitung (oder ein Wochenblatt) zum Zeitpunkt der Auszahlung eines Teilbetrages nicht mehr verlegt wird, ist von einer Auszahlung abzusehen. Im Jahr 2022 erfolgt lediglich die Zahlung eines Teilbetrags zum November.“

5.8 Welche Institution könnte für die Umsetzung einer Presseförderung des Bundes verantwortlich sein?

5.8.1 Handlungsindikationen und -optionen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht gibt es keine spezifischen Handlungsindikationen für denkbare Optionen.

5.8.2 Rechtliche Bewertung

Rechtliche Vorgaben, welche die Betrauung einer bestimmten Behörde erforderlich machen, sind nicht ersichtlich, sofern keine inhaltsnahe Differenzierung erfolgen soll. Dann wäre es nämlich notwendig, ein besonderes, unabhängiges, pluralistisch besetztes Gremium zu betrauen bzw. eigens zu schaffen. Eine solche Differenzierung wird vorliegend jedoch nicht angestrebt, so dass ein derartiges Erfordernis nicht entsteht.

Zwar wäre es grundsätzlich möglich, wenngleich untypisch, dass eine oberste Bundesbehörde selbst ein Förderprogramm abwickelt. Daher wäre alternativ die Auswahl einer nachgeordneten Behörde im Zuständigkeitsbereich des BMWK, etwa das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), denkbar. Mit einer solchen Behörde, die bereits

entsprechende Förderprogramme betreut, könnte insoweit eine umfassende Zusammenarbeit erfolgen. Außerdem könnten einfach Weisungen ausgesprochen sowie Kontrollen durchgeführt werden. Auch um diese Steuerungskomplexität möglichst gering zu halten, sind, wie bereits angesprochen (siehe oben 5.2.2), möglichst einfache Zuwendungsvoraussetzungen zu definieren.

5.9 Wie könnte der Erfolg einer Förderung gemessen werden?

5.9.1 Handlungsindikationen und -optionen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht

Die Erfolgsmessung einer Förderung stellt grundsätzlich eine Herausforderung dar, da im Prinzip ein Vergleich gemacht werden muss für den Fall, dass es keine Förderung gegeben hätte. Gemessen an der politischen Zielsetzung einer flächendeckenden Versorgung mit periodisch erscheinenden Presseerzeugnissen ist ein wichtiger Erfolgsindikator, dass durch die Förderung verhindert wird, dass besonders in ländlichen Regionen und Regionen mit einer niedrigen Verbreitung von abonnierten Presseerzeugnissen Versorgungslücken auftreten. Daher bietet sich ein regelmäßiges Monitoring an, in welchem Umfang es zu Veränderungen in der Frühzustellung und ggf. in der Verteilung von kostenlosen Anzeigenblättern kommt. Dieses Monitoring kann ggf. auf aggregierter Ebene erfolgen in enger Kooperation mit den jeweiligen Verbänden (sofern diese über eine relevante Marktabdeckung verfügen). In Fällen, in denen es zu Einschränkungen oder Qualitätsverschlechterungen in der Zustellung kommt, sollten die jeweiligen Verlage die Gründe dafür darlegen.

5.9.2 Rechtliche Bewertung

Insoweit ist zu differenzieren zwischen den zuwendungsrelevanten Tatbestandsanforderungen und sonstigen Zweckmäßigkeitserüberlegungen. Sofern die Aufrechterhaltung einer bestimmten Qualität der Zustellung – wie etwa die frühmorgendliche Zustellung – als Förderziel definiert und als Nebenbestimmung im Rahmen des Zuwendungsregimes auferlegt wird, muss eine Kontrolle der Wahrung dieser Anforderung gewährleistet sein, um im Falle der defizitären Erbringung der Leistung die Zuwendung ganz oder teilweise zurückzufordern.

Davon unabhängig sollten Untersuchungen erfolgen, welche Effekte die Förderung insgesamt hat, um in rechtlicher Hinsicht zu gewährleisten, dass die haushaltsrechtlichen Anforderungen an die sparsame Mittelvergabe im Allgemeinen und die Rechtfertigungsgründe für die Differenzierungen bei der Förderung im Besonderen gewahrt werden.

5.10 Schlussbemerkung auch zu anderen, denkbaren Förderungen

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die vorliegende Untersuchung sich nicht zu weiteren denkbaren Förderungen etwa mit dem Ziel der Unterstützung von (Qualitäts-) Journalismus oder einer Förderung von Maßnahmen zur digitalen Transformation äußert. Die vorliegende Studie schließt andere Förderungsmöglichkeiten ebenso wenig grundsätzlich aus wie eine umfassende Förderung sämtlicher periodischer Presseerzeugnisse. Letzteres wäre angesichts des weiten gesetzgeberischen Spielraums verfassungsrechtlich grundsätzlich ebenfalls mit dem Argument rechtfertigbar, dass eine breite Wirtschaftsförderung angestrebt wird und allgemein Kostensteigerungen und Einnahmeverluste kompensiert werden sollen. Hier würde sich aber vor allem unter dem Blickwinkel der sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln das Problem der hohen Streu- bzw. Mitnahmeeffekte stellen. Diese – und die EU-beihilfenrechtlichen Folgeprobleme – wurden vorliegend aber ebenso wenig weiter vertieft wie die Herausforderungen einer differenzierteren Herangehensweise, die eine stärkere Binnendifferenzierung zur Vermeidung von Streu- bzw. Mitnahmeeffekten anstrebt. Dabei konnten im Rahmen der vorliegenden Untersuchung keine hinreichend klaren ökonomischen Indikationen als Bewertungsgrundlage für eine derartige Vorgehensweise ermittelt werden. Jedes – auch in der Bestandsaufnahme – aufgezeigte Fördermodell bedarf daher einer eigenständigen Untersuchung seiner medienwissenschaftlichen und ökonomischen Zweckmäßigkeit und rechtlichen Zulässigkeit. Die vorliegende Untersuchung kann für andere Förderansätze insofern allenfalls ein erster ökonomischer und rechtswissenschaftlicher Orientierungspunkt sein.

Im folgenden Anhang zu dieser Studie findet sich eine Darstellung ausgewählter weiterer Förderansätze mit ausführlichem Quellenverzeichnis. Die Zusammenstellung belegt die Vielfalt der zur Verfügung stehenden – teilweise umgesetzten, teilweise nicht weiterverfolgten – Optionen und ermöglicht so eine Einordnung des hier vertieft geprüften Ansatzes einer „Zustellförderung“. Ergänzend wird auf das von der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien in Auftrag gegebene Gutachten der DIW ECON hingewiesen, dass die „Situation der lokalen Presse und ihrer Herausforderungen im Zeitalter der Digitalisierung“ umfassend analysiert und dabei auch Kriterien für mögliche Fördermodelle aufzeigt.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Backhaus K., Erichson B., Weiber R. & Plinke W. (2016), Kreuztabellierung und Kontingenzanalyse. In: Multivariate Analysemethoden. Springer Gabler, Berlin, Heidelberg.
https://doi.org/10.1007/978-3-662-46076-4_7.
- BBSR Bonn 2011,
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/downloads/downloadsReferenz2.html>.
- BDZV (2010), Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2010/2011.
- BDZV (2016), Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2016.
- BDZV (2016), Jahrbuch Zeitungen 2016/2017.
- BDZV (2017), Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2017.
- BDZV (2018), Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2018.
- BDZV (2019), Zeitungszahlen 2019.
- BDZV (2020), Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen 2020.
- BDZV (2021), Relevant, Nr. 2/2021.
- BDZV (2021), Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, Branchenbeitrag 2021.
- BDZV (2022), Der BDZV (<https://www.bdzv.de/der-bdzv/>).
- BDZV/Schickler (2017), Trends der Zeitungsbranche 2017.
- BDZV/Schickler (2019), Trends der Zeitungsbranche 2019.
- BDZV/Schickler (2021), Trends der Zeitungsbranche 2021.
- BDZV/Schickler (2022), Trends der Zeitungsbranche 2022.
- Beck, Hanno (2011), Medienökonomie: Print, Fernsehen und Multimedia.
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2016), KRITIS-Sektorstudie Medien und Kultur.
- Bundeskartellamt (2021), Bundeskartellamt stellt Pressepostverfahren nach Verpflichtungserklärung der Deutsche Post AG ein, Fallbericht vom 26. Februar 2021.
- Bundesrechnungshof (2021), Bericht an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie nach § 88 Absatz 2 BHO über die Förderung der digitalen Transformation des Verlagswesens, vom 1. Juni 2021.
- Bundestags-Drucksache 19/16690 - Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Doris Achelwilm, Dr. Petra Sitte, Simone Barrientos, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Staatliche Förderung der Pressezustellung, vom 21. Januar 2020.

- Bundestags-Drucksache 19/22821 – Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Doris Achelwilm, Dr. Petra Sitte, Simone Barrientos, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. - Transformationsförderung für Presseverlage, vom 06. Oktober 2020.
- Buschow, Christopher (2022), Innovationsförderung im Lokaljournalismus: Woran es bei bisherigen Programmen hapert und was es für nachhaltige Unterstützung braucht – Impulse aus der Debatte in Deutschland. In: A. Kaltenbrunner, S. Luef, R. Lugschitz, M. Karmasin & D. Kraus (Hg.), Journalismus Report VII: Lokaljournalismus und Innovation (S. 102-115). Wien: facultas.wuv.
- Buschow, Christopher und Christian-Mathias Wellbrock (2020), Die Innovationslandschaft des Journalismus in Deutschland, Wissenschaftliches Gutachten im auftrag der Landesanstalt für Medien NRW.
- BVDA (2016), Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, Übersicht 2016 und aktuelle Marktentwicklung.
- BVDA (2019), Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, Übersicht 2019 und aktuelle Marktentwicklung.
- BVDA (2020), Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, Übersicht 2020 und aktuelle Marktentwicklung.
- BVDA (2021), Daten & Fakten: Kostenlose Wochenzeitungen in Deutschland, Übersicht 2021 und aktuelle Marktentwicklung.
- BVDA (2021), Media-Informationen Anzeigenblätter in Deutschland, Stand: März 2021.
- BVDA (2021), Online-Aktivitäten der Anzeigenblätter 2021.
- BVDA (2021), Zusammenfassung der BVDA-Analyseserie zu den Titel- und Strukturveränderungen der Anzeigenblattbranche, BVDA-Meldung vom 31.03.2021.
- BVDA (2022), Spitzenorganisation der kostenlosen Wochenblätter (<https://www.bvda.de/verband/aufgaben-ziele.html>).
- Cornils, Matthias u.a. (2021), Möglichkeiten öffentlicher Förderung von Lokal- und Regionaljournalismus bei Wahrung der Staatsferne. https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/medien/pdf/210512-gutachten-journalismusfoerderung.pdf.
- Deutsche Fachpresse e.V. (2021), Fachpresse-Statistik 2020: Zahlen zum deutschen Fachmedienmarkt.
- Deutsche Post (2021), Veränderungen Presse Distribution 2021, Informationsunterlage.
- Deutsche Post (2022), Presse Distribution Produktbroschüre 2022.
- Deutsche Post DHL (2022), Investor Presentation, März 2022.
- die medienanstalten – ALM GbR (2018), Sicherung der Meinungsvielfalt im digitalen Zeitalter: Bericht der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk.

- Die Zeitungen. (2021), Alle Mediadaten der Zeitungen im PDF-Format (<https://www.die-zeitungen.de/media/mediadaten/pdf-preislisten.html#c8371>).
- Die Zeitungen. (2021), Media-Lexikon, „Anzeigenblatt“ und „Zeitung“ (<https://www.die-zeitungen.de/media/faq/media-lexikon.html>).
- Dreier, Horst (Hrsg.) (2015), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 3. Auflage. Mohr Siebeck, Tübingen.
- Dürig, Günter (Begr.) (2021), Grundgesetz, 95. Ergänzungslieferung. C.H. Beck, München.
- Eurostat (2022), Haushalte - Internet-Zugangsdichte, <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-datasets/product?code=tin00134>, abgerufen am 09.03.2022.
- Gersdorf, Hubertus & Paal, Boris P. (Hrsg.) (2022), Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht, 35. Edition. C.H. Beck, München.
- Gesamtverband Pressegroßhandel e.V. (2021), EHA STRA 2021: Gesamtverband Pressegroßhandel veröffentlicht Ergebnisse seiner Vollerhebung des Presseeinzelhandels, Pressemitteilung vom 03.12.2021, Link: <https://www.pressegrrosso.de/service/aktuelles/news-detail/gesamtverband-presse-grosshandel-veroeffentlicht-ergebnisse-seiner-vollerhebung-des-presseeinzelhandels-2021>, abgerufen am 4. März 2022.
- Gloy, Wolfgang (Begr.) (2019), Handbuch des Wettbewerbsrechts, 5. Auflage. C.H. Beck, München.
- Hill Hermann, Kugelmann, Dieter & Martini, Mario (2017), Perspektiven den digitalen Lebenswelt. Nomos, Baden-Baden.
- Hölig, S., Hasebrink, U. & Behre, J. (2021), Reuters Institute Digital News Report 2021, Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts, Projektergebnisse Nr. 58.
- IVW (2009), Regel-Leitfaden IVW-Auflagenkontrolle.
- IVW (2021), IVW-Geschäftsbericht 2020 / 2021.
- Jarass, Hans D. & Pieroth, Bodo (Begr.) (2020), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage. C.H. Beck, München.
- Koalitionsvertrag der 20. Regierungsperiode (2021-2025) zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen.
- Kühling, Jürgen (1999), Die Kommunikationsfreiheit als europäisches Gemeinschaftsgrundrecht. Duncker & Humblot, Berlin.
- Kühling, Jürgen (2020), § 28 Medienfreiheit (Rundfunk-, Presse-, Filmfreiheit). In: Heselhaus, Sebastian & Nowak, Carsten (Hrsg.) (2020), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2. Auflage. C.H. Beck, München.
- Küpper (2016), Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume, Thünen Working Paper 68, https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn057783.pdf, abgerufen am 09.03.2022.
- Lobigs, F., Neuberger, C. (2018), Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen.

- Maretzke (2016), Demografischer Wandel im ländlichen Raum: So vielfältig wie der Raum, so verschieden die Entwicklung, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2016/2/Inhalt/downloads/maretzke-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1, abgerufen am 15.03.2022.
- Mediadaten der PZ-Verlage (https://www.pz-online.de/?tab=analyse#print_ivw).
- meedia (2020), „ADAC Motorwelt“ kommt mit neuer Optik – und nicht mehr per Post“, Meldung vom 3. März 2020 (<https://meedia.de/2020/03/03/adac-motorwelt-kommt-mit-neuer-optik-und-nicht-mehr-per-post/>).
- meedia.de (2019), 40 Mio. Euro genehmigt: Bundestag beschließt Förderung von Zeitungszustellung für 2020, Meldung vom 29. November 2019 (<https://meedia.de/2019/11/29/40-mio-euro-genehmigt-bundestag-beschliesst-foerderung-von-zeitungszustellung-fuer-2020/>).
- Monopolkommission (2018), XXII. Hauptgutachten der Monopolkommission, (https://www.monopolkommission.de/images/HG22/HGXXII_Gesamt.pdf).
- Püttner, Günter (1995), Subventionierung von Anzeigebültern – OLG Frankfurt a. M., NVwZ 1993, 706. JuS 1995, 1069. C.H. Beck, München.
- PwC (2018), German Entertainment and Media Outlook 2018-2022.
- PwC (2021), German Entertainment and Media Outlook 2021-2025.
- PZ Online (2022), PZO-IVW_Quartal_2021-4.xlsx, pz-online.de.
- Rasch, D., Kubinger, K.D. & Moder, K. (2011), The two-sample t test: pre-testing its assumptions does not pay off. Statistical Papers 52, 219-231, <https://doi.org/10.1007/s00362-009-0224-x>.
- Röper, Horst (2020), Tageszeitungen 2020: Schrumpfender Markt und sinkende Vielfalt, Media Perspektiven 6/2020, S. 331-352.
- Schickler (2020), Standortanalyse der Zustellung für Tageszeitungen in Deutschland, Studie im Auftrag des BDZV.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno (2021), Grundgesetz, 15. Auflage. Carl Heymanns, Köln.
- Schneider, Guido (2020), Wandeln am Abgrund, Horizont 15-16 vom 9. April 2020, S. 16.
- Sjurts, Insa (Hrsg.) (2010), Gabler Lexikon Medienwirtschaft, 2. Auflage.
- Spiegel Online (2019), Zustellung von Zeitungen soll gefördert werden, Artikel vom 15. November 2019 (<https://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/zeitungszustellung-soll-ab-2020-staatlich-gefoerdert-werden-a-1296710.html>).
- Statista (2021), Reichweiten von Anzeigenblättern, regionalen Abo-Tageszeitungen und der Einkauf aktuell in den Jahren 2013 bis 2021 (Leser pro Ausgabe in Millionen), ID 202805.
- Statista (2022), Anzahl der Kundenzeitschriften in Deutschland in den Jahren 1994 bis 2021, ID 234073 (Datenquelle: IVW).
- Statista (2022), Auflagenstruktur der Fachzeitschriften in Deutschland vom 3. Quartal 2016 bis zum 4. Quartal 2021, ID 468817.

- Statista (2022), Auflagenstruktur der Publikumszeitschriften in Deutschland vom 3. Quartal 2016 bis zum 4. Quartal 2021, ID 1014092.
- Statista (2022), Ranking der 25 auflagenstärksten Zeitschriften in Deutschland im 4. Quartal 2021, ID 36716.
- Statista (2022), Ranking der Kundenzeitschriften (branchenbezogen) mit der höchsten verbreiteten Auflage in Deutschland im 4. Quartal 2021, ID 319894.
- Statista (2022), Ranking der Kundenzeitschriften (unternehmensbezogen) mit der höchsten verbreiteten Auflage in Deutschland im 4. Quartal 2021, ID 319922.
- Statista (2022), Ranking der monatlichen Fachzeitschriften mit den höchsten verkauften Auflagen in Deutschland im 4. Quartal 2021, ID 468878.
- Statista (2022), Ranking der wöchentlichen Fachzeitschriften mit den höchsten verkauften Auflagen in Deutschland im 4. Quartal 2021, ID 468845.
- Statista (2022), Verkaufte Auflage der ADAC Motorwelt vom 4. Quartal 2013 bis zum 4. Quartal 2021, ID 469019.
- Statista (2022), Verkaufte E-Paper Auflagen der Zeitungen in Deutschland vom 2. Quartal 2015 bis zum 4. Quartal 2021, ID 313082.
- Statistisches Bundesamt (2022), Haushalte nach Haushaltsgröße und Haushaltsmitgliedern, Bezugsjahr: 2020 (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/1-2-privathaushalte-bundeslaender.html>).
- VDZ (2021), VDZ-Jahrespressekonferenz 2021.
- Vogel, Andreas (2018), Publikumspresse 2018: Diversifikation bei weiterhin rückläufigen Heftzahlen in: Media Perspektiven 6/2018, S. 288-311.
- Vogel, Andreas (2020), Publikumszeitschriften 2020: Konsolidierung und Rückgang der Titelzahl, korrigierte Fassung vom 4.11.2020, in: Media Perspektiven 6/2020, S. 353-378.
- von Mangoldt, Hermann (Begr.) (2018), Grundgesetz, Band 2, 7.Auflage. C.H. Beck, München.
- VUMA Touchpoints / Medien (<https://www.vuma.de/medien#zeitschriften>).
- wissen.de (2014), Zeitschrift (<https://www.wissen.de/lexikon/zeitschrift>).
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2009), Presseförderung in den EU-Mitgliedstaaten, Az. WD 10 – 019/09.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2017), Öffentliche Förderung journalistischer Informationsmedien in ausgewählten Ländern. Az. WD 10 - 3000 - 064/16.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2019), Modelle zur Förderung der lokalen Medienvielfalt in EU-Mitgliedstaaten. Az. WD 10 - 3000 - 038/19.
- ZMG (2020), Tageszeitung: Zustellung und Bindung, Januar 2020.
- ZMG (2021), Zeitungsqualitäten 2021.