

PolicyBrief

Gemeinsames cep-LEF-Impulspapier 12. Nov. 2024

Mehr Vielfalt statt Einfalt

Ordnungspolitische Impulse für einen resilienten europäischen Mediensektor

Anselm Küsters und Matthias Störing



Quelle: selbstgeneriertes Bild via DALL-E.

Digitalisierung, globale Plattformen und die zunehmende Macht von KI: Der europäische Mediensektor steht vor enormen Herausforderungen. Diese Entwicklungen bedrohen die Medienvielfalt, die redaktionelle Unabhängigkeit und damit die demokratische Meinungsbildung. Strukturelle Lösungen sind erforderlich, um die Negativspirale zu durchbrechen und einen pluralistischen, unabhängigen Mediensektor in Europa zu sichern.

- Die Konzentration von Medienunternehmen und die Dominanz globaler Plattformen gefährden den demokratischen Diskurs. Die EU muss mehr Transparenz über Eigentumsverhältnisse schaffen und eine ganzheitliche Gegenstrategie entwickeln. Die zügige Umsetzung des *European Media Freedom Act* (EMFA) und die Schaffung einer Vizepräsidentschaft für technologische Souveränität, Sicherheit und Demokratie in der neuen Europäischen Kommission sind hierfür wichtige, aber noch nicht ausreichende Schritte.
- Algorithmen und KI bergen Risiken wie Desinformation und Polarisierung, verändern aber auch die Medienlandschaft. Technische Lösungen und Regulierungen sind notwendig, um Leser vor algorithmischer Manipulation zu schützen und die Transparenz zu erhöhen. Gleichzeitig bietet KI Chancen, antidemokratische Einstellungen abzubauen und den demokratischen Diskurs zu stärken – dies wird bislang zu sehr vernachlässigt.
- Es bedarf struktureller Maßnahmen, die über individuelle Medienkompetenz hinausgehen. Dazu gehören wettbewerbsrechtliche Maßnahmen gegen Monopolstellungen, etwa eine Entflechtung von Googles Werbegeschäft, die gezielte Start-Förderung unabhängiger und innovativer Medienplattformen und die Schaffung eines echten gemeinsamen Nachrichtenmarktes in Europa. Nur eine Kombination dieser Ansätze kann einen pluralistischen, unabhängigen Mediensektor in Europa sichern.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
2	Aktuelle Herausforderungen für den europäischen Mediensektor	4
3	Der Status quo: stilisierte Fakten zum Verhältnis von Medien und Demokratie	5
4	Medien, Demokratie und Wettbewerb – der Versuch einer ordnungsökonomischen Analyse..	9
5	Politische und rechtliche Gegenmaßnahmen: Was tut die EU?	15
6	Empfehlungen: Was fehlt? Was kann verbessert werden?	17
7	Fazit.....	20

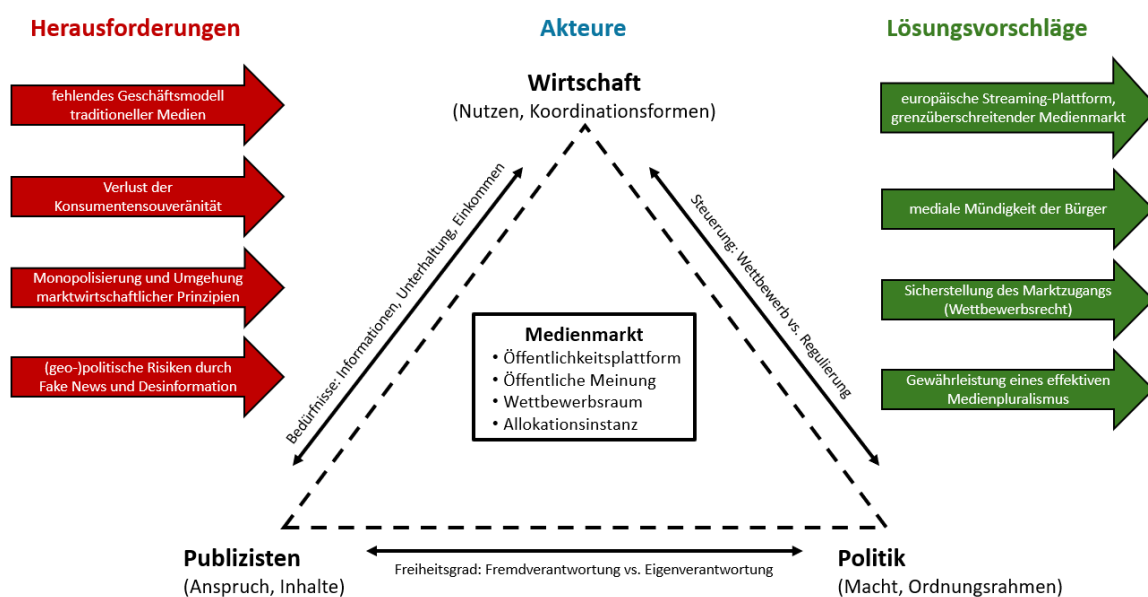
Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Struktur des Arguments: Problemfelder – Akteure – Lösungen	3
Abb. 2:	Verhältnis von Binnenpluralismus und Diskursqualität in den sozialen Medien	12

1 Einleitung

Der europäische Mediensektor steht vor großen Herausforderungen: Digitalisierung und globale Plattformen wie *Google/Alphabet*, *Meta* und *ByteDance* haben zu tiefgreifenden Veränderungen geführt. Traditionelle Medien kämpfen mit sinkenden Einnahmen und zunehmender Konzentration. Eine Tendenz, die Vielfalt und letztlich den demokratischen Diskurs bedroht. Algorithmen und digitale Plattformmodelle stellen zusätzliche Risiken dar, da sie zur Verbreitung und Verstärkung von Falschinformationen, zur Polarisierung von Meinungen und zur Fragmentierung der Öffentlichkeit beitragen können. Wie kann Europa diesen Herausforderungen begegnen und eine vielfältige Medienlandschaft erhalten? Welche ordnungspolitischen Maßnahmen sind erforderlich, um die Negativspirale zu brechen?

Abb. 1: Struktur des Arguments: Problemfelder – Akteure – Lösungen



Quelle: Eigene stilisierte Darstellung. Pyramiden-Modell des Mediensektors angelehnt an Thomas Dreiskämper: Konzeptionsansätze und theoretische Fundierungen der Medienökonomie, Münster 2013, S. 321.

Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist die Überzeugung, dass der europäische Mediensektor vor tiefgreifenden Herausforderungen steht, die – wie wir in Abschnitt 2 ausführen – den demokratischen Diskurs und die Meinungsvielfalt ernsthaft gefährden. Die Ursachen dafür lassen sich in vier zentrale Problemfelder gliedern: (1) das Fehlen eines tragfähigen Geschäftsmodells der traditionellen Medien, (2) das veränderte Konsumverhalten und der Verlust an Konsumentensouveränität bei der Nutzung von sozialen Medien (3) die zunehmende Monopolisierung und das Unterlaufen marktwirtschaftlicher Prinzipien durch globale Plattformen sowie (4) die (geo-)politischen Risiken durch Fake News und Desinformation. Vor diesem Hintergrund widmen wir uns in den folgenden Abschnitte 3 und 4 der Analyse des Status quo des Mediensektors bzw. dessen ordnungswirtschaftlichen Implikationen. Mit Blick auf letzteres gilt es eine angemessene Balance zwischen regulierender Ordnungspolitik und marktlicher Selbstregulierung zu finden, etwa in Bezug auf die Rolle von „trusted flaggers“, Transparenzanforderungen oder das algorithmische Design von Social Media. Im Anschluss umreißt Abschnitt 5 die aktuellen europäischen Maßnahmen zur Sicherung pluraler und unabhängiger Medien und identifiziert bestehende Lücken. Neben der Förderung der individuellen Medienmündigkeit werden in Abschnitt 6 wettbewerbspolitische, technische und regulatorische Maßnahmen für eine resiliente Medienlandschaft in Europa vorgeschlagen. Abbildung 1 fasst den Rahmen unsere Argumentation zusammen.

2 Aktuelle Herausforderungen für den europäischen Mediensektor

Der europäische Mediensektor befindet sich in einem tiefgreifenden Transformationsprozess. Wieder einmal – könnte man meinen. Medienkrisen wie etwa das Phänomen des „Zeitungssterbens“, das bereits in den 1960er Jahren intensiv diskutiert wurde, haben eine lange Historie. Angetrieben vom technologischen Wandel und den veränderten Nutzungsgewohnheiten der Konsumenten hat sich das „Ökosystem“ der traditionellen Massenmedien (Presse, Radio, Fernsehen) im Grunde kontinuierlich gewandelt.¹ In den letzten 30 Jahren wurde diese Entwicklung vor allem durch das Internet bestimmt. Oder besser gesagt: durch den Plattformwechsel hin zu digitalen Onlineformaten. Damit einher ging eine Verschiebung der Werbeeinnahmen ins Internet und der Aufstieg globaler Megaplattformen wie *Google/Alphabet*, *Meta* und *ByteDance* sowie eine zunehmende Konzentration der Medienunternehmen. *Googles* nahezu vollständige Kontrolle über digitale Werbung nach der Übernahme von *DoubleClick* im Jahr 2007 ist dafür ein gravierendes Beispiel. Große Konzerne verdrängen oder kaufen kleinere Anbieter, was nicht nur strukturelle und quantitative Folgen für den Wirtschaftssektor hat, sondern auch qualitative Folgen für die Gesellschaft: Die Vielfalt der Berichterstattung wird eingeschränkt, die Meinungsbildung beeinträchtigt und der für Demokratien essenzielle öffentliche Diskurs gefährdet.² Besonders alarmierend in diesem Zusammenhang ist der Rückgang des Lokaljournalismus, eine wichtige demokratische Informations- und Kontrollinstanz.³

Doch damit nicht genug: Was die jüngste Entwicklung durch soziale Medien und die vermehrte Einbindung künstlicher Intelligenz (KI) von früheren Medienrevolutionen unterscheidet, ist ein Wandel der Medienlogik selbst.⁴ Die Verwendung von komplexen Algorithmen hat die Produktion, die Selektion, die Präsentation und die Verbreitung von Medieninhalten grundlegend verändert. Themen und Ereignisse werden zunehmend selektiv ausgewählt, Informationen und Nachrichten personalisiert verbreitet. Diese neuartige Form des Medienkonsums verwischt die Grenzen zwischen dem Privaten und dem Öffentlichen (Stichwort: „influencer“), zwischen Information und Unterhaltung („infotainment“) und zwischen der publizistischen und der ökonomischen Dimension von Mediengütern, etwa durch die inhaltliche Verflechtung von Information und Werbung („native advertising“).

Zweifellos sind die verschiedenen Folgen dieser Entwicklung nicht grundsätzlich negativ zu beurteilen. Man denke beispielsweise nur an das didaktische Potenzial von digital klug aufbereitetem „infotainment“ im Bereich des lebenslangen Lernens. Gleichwohl wäre es ordnungspolitisch naiv, den durch Algorithmen und KI getriebenen Wandel des Mediensektors sich selbst zu überlassen. Medien sind sowohl ökonomische Leistungs- als auch publizistische Funktionsträger.⁵ Aufgrund des performativen Charakters des Mediensektors drängt sich eine ordnungsökonomische Perspektive zur Analyse dieses

¹ „By and large, the European media sector has entered in an almost permanent period of changes driven by the forms of technological advances, increasing competition and new consolidation in the ownership status and the developments associated with the process of Europeanization of Europe.“ Stylianos Papathanassopoulos und Andrea Miconi (Hg.): *The Media Systems in Europe: Continuities and Discontinuities*, Cham 2023 (Springer Studies in Media and Political Communication), S. 2, unter: <https://link.springer.com/10.1007/978-3-031-32216-7> (25.9.2024).

² Für Europa: [Medienkonzentration in Europa – eine wachsende Bedrohung für die Demokratie](#); für die USA: [Fixing the Information Crisis Before It's Too Late \(For Democracy\)](#).

³ Philip Longman: *How to Fund Independent News Media in the 21st Century*, 11.2023, unter: <https://www.journalismliberty.org/publications/report-how-to-fund-independent-news-media-in-the-21st-century>.

⁴ Ulrike Klinger und Jakob Svensson: *The Emergence of Network Media Logic in Political Communication: A Theoretical Approach*, in: *New Media & Society* 17/8 (9.2015), S. 1241–1257.

⁵ Siehe dazu ausführlich: Thomas Dreiskämper: *Konzeptionsansätze und theoretische Fundierungen der Medienökonomie*, Münster 2013 (Medienökonomie / Thomas Dreiskämper 1).

Spannungsfeldes förmlich auf. Was bedeutet es für Wirtschaft und Gesellschaft und die Funktionsweise der Medien, wenn Informationen bzw. Nachrichten auf diese Weise produziert, verbreitet und konsumiert werden?

Ein konkretes Beispiel veranschaulicht die Relevanz dieser grundsätzlichen Frage: Algorithmisch gesteuerte Filterblasen und Echokammern führen zunehmend zu einer einseitigen und fragmentierten Informationslage und in der Folge zu einer weiteren Polarisierung des öffentlichen Diskurses. So bevorzugt etwa der *TikTok*-Algorithmus bei Suchvorschlägen erwiesenermaßen Inhalte der Partei *Alternative für Deutschland* (AfD), obwohl – oder vielleicht gerade, weil – diese zu einem erheblichen Anteil extremistische Tendenzen aufweisen.⁶ Angezeigt wird, was Aufmerksamkeit und Klicks generiert, im Zweifel Empörung und Sensationslust, und das in Echtzeit individualisiert, zugeschnitten und verdichtet auf das Profil des jeweiligen Konsumenten. Dadurch fallen die Inhalte für den einzelnen Nutzer von sozialen Medien letztendlich weit weniger vielfältig aus als es die unendlichen Weiten des Internets auf den ersten Blick vermuten ließen. Das erscheint umso problematischer, als laut einer *OECD*-Studie Menschen, die soziale Medien als primäre Nachrichtenquelle nutzen, weniger gut zwischen wahren und falschen Informationen unterscheiden können.⁷ Solche Verzerrungen unterminieren die Konsumentensouveränität, begünstigen die Verbreitung von Desinformation und gefährden die politische Integrationsfunktion der Medien sowie das Vertrauen in demokratische Prozesse.

Massenmedien haben einen grundlegenden Einfluss auf die Ordnung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.⁸ In einer liberalen Demokratie ist die Funktionsfähigkeit der Vierten Gewalt geradezu konstituierend. Der Schutz demokratischer Werte im digitalen Zeitalter erfordert allerdings mehr als die vielzitierte Medienkompetenz, er erfordert strukturelle Lösungen, um Medienvielfalt zu sichern, redaktionelle Unabhängigkeit zu wahren und die Macht globaler Plattformen zu begrenzen. Vor diesem Hintergrund widmen sich die folgenden Ausführungen dieses Policy Briefs der ordnungspolitischen Frage, wie Europa die digitale Transformation seiner Medienlandschaft erfolgreich bewältigen kann.

3 Der Status quo: stilisierte Fakten zum Verhältnis von Medien und Demokratie

In der wissenschaftlichen Literatur gibt es zahlreiche Arbeiten darüber, wie Medien zur Demokratie beitragen können: als Forum für öffentlichen Diskurs, Meinungsfreiheit und Meinungsbildung, als Kontroll- und Aufsichtsinstanz gegenüber den Mächtigen (und sich selbst), als Informationsquelle für politische Sozialisation und Partizipation oder als Referenzrahmen für kulturelle Identität und gesellschaftliche Integration. Durch die Erfüllung dieser und weiterer Funktionen ist der Mediensektor aus politischer Sicht zweifellos systemrelevant. Seine Funktionsfähigkeit ist eine notwendige Bedingung für die demokratische Gesellschaft.⁹ In einem privatwirtschaftlich organisierten Mediensektor wäre es jedoch

⁶ Siehe hierfür: <https://tiktok-audit.com/blog/2024/Search-Suggestions/>.

⁷ The OECD Truth Quest Survey: Methodology and Findings, OECD Digital Economy Papers, 28.6.2024, unter: https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/the-oecd-truth-quest-survey_92a94c0f-en (29.7.2024).

⁸ Siehe: Jürgen Habermas: Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft: mit einem Vorwort zur Neuauflage 1990, Frankfurt am Main 2023 (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft 891); Niklas Luhmann: Die Realität der Massenmedien, Wiesbaden [Heidelberg] 2017 (Neue Bibliothek der Sozialwissenschaften).

⁹ In dem sogenannten „Spiegel-Urteil“ von 1966 hat das Bundesverfassungsgericht die öffentliche Stellung und Aufgabe von Presse herausgestellt und sie damit auch verfassungsrechtlich begründet: „Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenen Presse ist ein Wesenselement des freiheitlichen Staates“ (BVerfGE 20, 162).

verfehlt, aus der öffentlichen Aufgabe „der Medien“ einen konkreten Auftrag für einzelne Medienunternehmen abzuleiten. Das Ziel von Medienpolitik muss es daher sein, einen (rechtlichen) Ordnungsrahmen zu gewährleisten, der es der Öffentlichkeit ermöglicht, verlässliche Informationen und Meinungsvielfalt aus den Medien zu erhalten, um sich frei eine Meinung bilden und an demokratischen Entscheidungsprozessen teilhaben zu können.

Angesichts dessen stellt die Konzentration von Medienunternehmen eine akute Bedrohung für die Pluralität des Informationsangebots dar. Ein Problem, das auf europäischer Ebene bislang eher stiefmütterlich behandelt wurde.¹⁰ Der *Media for Democracy Monitor 2021* (MDM) der *Euromedia Research Group* betrachtet den Grad der Medienkonzentration für 18 ausgewählte Länder, darunter Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Griechenland, Italien, die Niederlande, Österreich, Portugal und Schweden. In allen untersuchten Ländern ist die Eigentumskonzentration auf nationaler Ebene bemerkenswert hoch, da einige wenige große Medienunternehmen den Markt unter sich aufteilen.¹¹ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt der *Media Pluralism Monitor* (MPM), entwickelt vom *Centre for Media Pluralism and Freedom*. Der MPM dient der empirischen Bewertung des Medienpluralismus in Europa. Untersucht werden dabei vier Hauptdimensionen: Schutz der Grundrechte, Marktvielfalt, politische Unabhängigkeit und soziale Inklusion. Mit Blick auf die Marktvielfalt weist der jüngste Bericht für 2023 ein hohes Risiko von 69 % für eine Konzentration und mangelnde Vielfalt auf dem Medienmarkt auf – das höchste aller beobachteten Dimensionen. Besonders gefährdet sind demnach mittel- und osteuropäische sowie einige südeuropäische Länder, in denen undurchsichtige Eigentumsverhältnisse, Marktkonzentration und wirtschaftlicher Druck den Marktpluralismus gefährden. Darüber hinaus hat sich das Risiko in einigen Ländern in jüngster Zeit verschärft.¹²

Die Verlagerung des Angebots nahezu aller traditioneller Massenmedien ins Internet hat nicht zuletzt den globalen Aufstieg digitaler Online-Plattformen begünstigt. Als Intermediäre produzieren diese Plattformen in der Regel keine eigenen Nachrichteninhalte, nehmen jedoch eine Schlüsselrolle bei deren Verbreitung ein. Auf diese Weise – etwa durch das Betreiben von Suchmaschinen – haben sie sich zu „Gatekeepern“ entwickelt, welche weite Teile der digitalen Informations- und Kommunikationskanäle dominieren.¹³ Big-Data-Analysen zum effektiven und effizienten Einsatz personalisierter Werbung ermöglichen es den global agierenden Plattformen, den traditionellen Medien auch im Werbemarkt zunehmend den Rang abzulaufen. Gleichzeitig sind die Plattformanbieter bestrebt, Medienunternehmen an sich und ihr Werbe- und Analyse-Netzwerk zu binden.¹⁴ Eine Studie von Dachwitz und Fanta

¹⁰ Juan Pablo Artero, Roderick Flynn und Damian Guzek: Media Concentration and the Rise of Multinational Companies, in: Klaus Arnold, Paschal Preston und Susanne Kinnebrock (Hg.): *The Handbook of European Communication History*, o. O. 13.8.2019, S. 299–314, hier S. 302, unter: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9781119161783.ch16> (25.9.2024).

¹¹ Josef Trappel und Tales Tomaz: *The Media for Democracy Monitor 2021* (Vol. 1): How Leading News Media Survive Digital Transformation, 2021, S. 520, 520, unter: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:norden:org:diva-12097> (25.9.2024).

¹² Die Analyse der Marktvielfalt basiert auf fünf Hauptindikatoren und 55 Variablen, die verschiedene Aspekte der Medienmärkte abdecken, wie etwa Eigentumskonzentration, Einkommensverteilung und regulatorische Rahmenbedingungen. Siehe: European University Institute u. a.: *Monitoring media pluralism in the digital era – Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia and Turkey in the year 2022* – Centre for Media Pluralism and Media Freedom, o. O. 2023, S. 61–100.

¹³ Nach *Google/Alphabet* Ende 2021 stellte das Bundeskartellamt im Mai 2022 für die *Meta Platform Inc.* eine „überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb“ fest. Am 8. August 2024 urteilte ein US-Berzirksgericht, dass Google im Bereich der Internetsuche ein Monopolist sei und als ein solcher gehandelt habe, um sein Monopol aufrechtzuerhalten.

¹⁴ Volker Grassmuck und Barbara Thomass: *The Media in Northwestern Europe in the Last Three Decades*, in: Stylianos Papanthanasopoulos und Andrea Miconi (Hg.): *The Media Systems in Europe*, Cham 2023 (Springer Studies in Media and Political Communication), S. 69–97, hier S. 89, unter: https://link.springer.com/10.1007/978-3-031-32216-7_4 (25.9.2024).

(2020) zeigt, dass *Google/Alphabet* seit 2013 zu diesem Zweck über eine halbe Milliarden Euro an große europäische Medienunternehmen gezahlt hat. Das einhellige Fazit der Studie: „There is little doubt that this makes Google the world’s biggest patron of journalism.“¹⁵ Die rasante Entwicklung von generativer künstlicher Intelligenz hat den Trend weiter verschärft. Große Sprachmodelle verwenden riesige Mengen an Textdaten, darunter auch Zeitungsartikel, um trainiert zu werden. Zahlreiche Medienunternehmen sind Partnerschaften mit KI-Unternehmen wie *OpenAI*, *Microsoft* und *Google/Alphabet* eingegangen, oft verbunden mit umfangreichen Lizenzvereinbarungen, die neue Abhängigkeiten schaffen und Fragen nach der redaktionellen Unabhängigkeit aufwerfen. Allein *OpenAI* hat 28 Verträge mit großen Verlagshäusern abgeschlossen, darunter *TIME* und *News Corp*, letzteres mit einem Lizenzvertrag über 250 Millionen US-Dollar.¹⁶

Diese Entwicklung weist Parallelen zu den Abhängigkeiten in der Musik- und Filmindustrie auf, welche durch Plattformen wie *Spotify* und *Netflix* entstanden sind („selling your house for firewood“).¹⁷ Medienunternehmen können durch solche Kooperationen kurzfristig finanzielle Vorteile erzielen, geraten aber leicht in Abhängigkeit von KI-Technologien und Algorithmen, und riskieren damit langfristig ihre redaktionelle Unabhängigkeit. Das könnte zu einer Bevorzugung bestimmter Inhalte führen und – bezogen auf die öffentliche Aufgabe von Medien – die Verlässlichkeit und Vielfalt der Berichterstattung gefährden. So suggeriert der geleakte Pitch von *OpenAI*, dass das eigene „preferred publisher program“ den beteiligten Medienunternehmen eine bevorzugte Platzierung und einen „reicheren Markenausdruck“ in Chat-Konversationen mit wohl ahnungslosen Nutzern verspricht. Die Ausgaben des Chatbots können durch gesponserte Angebote sogar noch versteckter beeinflusst werden.¹⁸ KI-Modelle, die auf Medieninhalten basieren, könnten so unbewusst Stereotype oder bestimmte Narrative verstärken und damit die Meinungsbildung der Öffentlichkeit verzerren.¹⁹

Für die Veröffentlichung und den Austausch alternativer Medieninhalte sind bereits seit einiger Zeit Social-Media-Plattformen wie *YouTube*, *Facebook*, *X* (vormals: *Twitter*) und *Telegram* unerlässlich geworden. Wie der *Digital News Report 2024* des renommierten *Reuters Institute* unter anderem für Deutschland zeigt, nutzen immer mehr Menschen die sozialen Medien als ihre primäre Nachrichtenquelle.²⁰ Darüber hinaus zeigt der Bericht, dass der Nachrichtenkonsum auf Online-Plattformen zunehmend fragmentiert ist. Während vor zehn Jahren nur zwei Plattformen mehr als 10 % der Befragten erreichten, sind es heute schon sechs Plattformen. *YouTube* wird von 31 % und *WhatsApp* von 21 % der weltweiten Nutzer wöchentlich als Nachrichtenquelle genutzt, während *TikTok* (13 %) erstmalig *X* (10 %) überholt hat. Die meisten Nutzer greifen über soziale Medien, Suchmaschinen oder Aggregatoren auf Nachrichteninhalte zu, während nur 22 % traditionellere Nachrichtenwebsites oder -apps als ihre Hauptquelle nutzen – ein Rückgang um 10 Prozentpunkte seit 2018. Auf Plattformen wie *YouTube* und *TikTok* konzentriert sich die Aufmerksamkeit zunehmend auf parteiische Kommentatoren,

¹⁵ Ingo Dachwitz und Alexander Fanta: *Google, the Media Patron: How the Digital Giant Ensnarcs Journalism*, Frankfurt am Main 2020 (OBS-Arbeitsheft 103), S. 4.

¹⁶ Siehe: <https://petebrown.quarto.pub/pnp-ai-partnerships/>.

¹⁷ Siehe: [Selling Your House For Firewood - by Hamilton Nolan](#).

¹⁸ Siehe: [Leaked Deck Reveals OpenAI's Pitch on Publisher Partnerships \(adweek.com\)](#).

¹⁹ Siehe: Valentin Hofmann u. a.: *Dialect prejudice predicts AI decisions about people’s character, employability, and criminality*, 2024, unter: <https://arxiv.org/abs/2403.00742> (22.5.2024).

²⁰ Siehe: Julia Behre, Sascha Hölzig und Judith Möller: *Reuters Institute Digital News Report 2024: Ergebnisse für Deutschland*, in: *Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts* (2024), hier S. 20–22, unter: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/94461> (25.9.2024).

Influencer und junge Nachrichtenproduzenten.²¹ Wenig überraschend haben vor allem junge Menschen ihren Medienkonsum in die sozialen Medien verlagert. In Deutschland gaben 35 % der für den *Digital News Report 2024* Befragten 18- bis 24-Jährigen an, soziale Medien als primäre Nachrichtenquelle zu nutzen, 16 % verwiesen gar auf soziale Medien als ihre einzige Nachrichtenquellen.²²

Social-Media-Plattformen dominieren also inzwischen in vielen Bereichen den Informations- und Kommunikationsfluss im Internet und damit den öffentlichen Diskurs. Wie ist dies ordnungspolitisch einzuordnen? Das Grundversprechen ist zweifellos sowohl ein marktwirtschaftliches als auch genuin demokratisches: Jeder kann partizipieren als Konsument und Produzent öffentlicher Nachrichten. Die Transaktionskosten sind – von den persönlichen Daten, die man hinterlässt, einmal abgesehen – denkbar gering. Was hinsichtlich der Informations- und Meinungsvielfalt zunächst einmal großartig klingt, bedeutet für die Berichterstattung zugleich aber auch sinkende Qualitätsstandards und deren Kontrolle im Vergleich zu professionellem Journalismus. Ebenso sollte die vordergründig hehre Idee von Social Media nicht über die Schattenseiten ihrer alltäglichen Umsetzung hinwegtäuschen. Das Diskursklima auf diesen Plattformen hat sich zunehmend verschlechtert (Stichwort: „trolling“). Vielen Debatten der Online-Community drehen sich mehr um Skandalisierung und Moralisation als um den konstruktiven Austausch von Argumenten. Studien zeigen, dass personalisierte Social-Media-Feeds und der Einfluss von KI-Systemen parteipolitische Feindseligkeiten verschärfen, indem sie moralische Empörung überbewerten und damit die emotionale Polarisierung fördern.²³

In diesem Zusammenhang ist – gewissermaßen als schrumpfendes Gegengewicht – der Rückgang des Lokaljournalismus zu nennen, der von Medienkonzentration und der Zunahme von KI-generierten Inhalten am stärksten betroffen ist. Lokalzeitungen verstehen sich traditionell als ein vergleichsweise neutrales Informations- und Meinungsforum, das für die politische Sozialisation der Bevölkerung wichtig ist.²⁴ Wenn man so will: ein redaktionell moderiertes soziales Medium. Die buchstäbliche Nähe der Redaktionen zu den Nachrichteninhalten und deren Konsumenten stärkt das Vertrauen. Die Bedeutung der lokalen Presse ist hinsichtlich der öffentlichen Aufgabe der Medien nicht zu unterschätzen: Eine aktuelle Studie aus den USA von Heese et al. (2024) zeigt, dass Lokalzeitungen durch ihre investigative Arbeit eine prohibitive Wirkung auf die lokale Wirtschaftskriminalität haben.²⁵ In einer ähnlichen Studie kommen Gao et al. (2021) zu dem Ergebnis, dass die Schließung lokaler Zeitungsredaktionen und der damit einhergehende Verlust an öffentlicher Kontrolle häufig zu steigenden finanziellen Aufwendungen und Haushaltsdefiziten der betroffenen Städte und Landkreise führt.²⁶ Auch hier verdichtet sich die These: Ohne lokale Medien fehlt es an einer wichtigen Kontrollinstanz vor Ort. Andere Studien zeigen, dass lokale Berichterstattung die Wahlbeteiligung erhöht und die politische Polarisierung verringert, indem sie den Fokus von nationaler Parteirhetorik auf lokale Themen lenkt.²⁷

²¹ Siehe: [Overview and key findings of the 2024 Digital News Report | Reuters Institute for the Study of Journalism \(ox.ac.uk\)](#).

²² Siehe: Behre, Hölig und Möller: Reuters Institute Digital News Report 2024 (wie Anm. 20), S. 23–24.

²³ William J. Brady u. a.: Overperception of Moral Outrage in Online Social Networks Inflates Beliefs about Intergroup Hostility, in: *Nature Human Behaviour* 7/6 (10.4.2023), S. 917–927.

²⁴ Burkhardt Röper (Hg.): *Wettbewerb im Medienbereich*, Berlin 1987 (Schriften des Vereins für Socialpolitik), S. 82, unter: <https://elibrary.duncker-humboldt.com/book/50830/wettbewerb-im-medienbereich> (25.9.2024).

²⁵ Jonas Heese, Gerardo Pérez-Cavazos und Caspar David Peter: When the Local Newspaper Leaves Town: The Effects of Local Newspaper Closures on Corporate Misconduct, in: *Journal of Financial Economics* 145/2 (8.2022), S. 445–463.

²⁶ Pengjie Gao, Chang Lee und Dermot Murphy: Financing Dies in Darkness? The Impact of Newspaper Closures on Public Finance, in: *SSRN Electronic Journal* (2018), unter: <https://www.ssrn.com/abstract=3175555> (25.9.2024).

²⁷ [How We Know Journalism is Good for Democracy - Democracy Fund](#).

Eine notwendige Bedingung für die Fähigkeit der Medien, ihre öffentliche Aufgabe zu erfüllen, ist das Vertrauen ihrer Konsumenten. Aktuelle Studien zeigen jedoch, dass das Vertrauen in Medien in vielen Ländern und Teilen der Bevölkerung abnimmt. Die Gründe dafür sind vielfältig und Gegenstand umfassender Forschung. Der *Digital News Report* des *Reuters Institute* identifiziert seit einigen Jahren drei Hauptgründe für sinkendes Medienvertrauen: (1) Wahrgenommene Voreingenommenheit und politische Agenda in der Berichterstattung, (2) Zweifel an der Unabhängigkeit der Medien von politischen und wirtschaftlichen Interessen sowie (3) Unzufriedenheit mit der Qualität und Genauigkeit der Berichterstattung.²⁸ Auch die zunehmende Polarisierung der Gesellschaft spielt eine Rolle. In politisch gespaltenen Ländern vertrauen die Menschen eher den Medien, die ihre eigene Weltsicht widerspiegeln.²⁹ Der *Trust in Media 2022* Bericht der *European Broadcasting Union* zeigt, dass durchschnittlich 68% der EU-Bürger den sozialen Medien eher nicht vertrauen, verglichen mit 45% der Printmedien.³⁰ Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass traditionelle Medien und Qualitätsjournalismus noch immer einen gewissen Vertrauensvorsprung gegenüber Social-Media-Plattformen genießen. Allerdings stehen die traditionellen Medien auch vor Herausforderungen. Berichte über Drohungen gegen Journalisten, Behinderungen ihrer Arbeit und politischer Druck auf öffentlich-rechtliche Medien scheinen das Vertrauen in ihre Arbeit zu untergraben.³¹ Darüber hinaus zeigt die *Mainzer Langzeitstudie Medienvertrauen*, dass das Vertrauen in Medien eng mit dem Vertrauen in andere gesellschaftliche Institutionen wie Politik, Justiz und Wissenschaft zusammenhängt.³² Sinkt das Vertrauen in diese Institutionen, wirkt sich dies ebenso negativ auf das Medienvertrauen aus. Der Vertrauensverlust „der Medien“ ist daher nicht zuletzt auch als Folge eines allgemeinen Vertrauensverlust in die demokratisch-liberale Gesellschaftsordnung zu verstehen – ein Trend, der in den letzten Jahren in vielen westlichen Demokratien zu beobachten ist. Angesichts dieser komplexen Gemengelage scheint eine holistische Analyse angebracht, die wir im Folgenden aus einem ordnungsökonomischen Grundverständnis heraus versuchen wollen.

4 Medien, Demokratie und Wettbewerb – der Versuch einer ordnungsökonomischen Analyse

Aufgrund der Multidimensionalität des Mediensektors bietet sich aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive eine ordnungsökonomische Analyse an. Die Erkenntnis der wechselseitigen Beeinflussung und Durchdringung der verschiedenen gesellschaftlichen Teilordnungen, wie die der Wirtschaft, der Politik, des Rechts, der Kultur und eben auch der Medien, gehört gewissermaßen zur DNA und dem ökonomischen Grundverständnis der Ordnungsökonomik. Die Ordnungsökonomik ist originär darauf ausgerichtet, ein performatives und interdependentes System bestehend aus Medien, Demokratie und Wettbewerb beschreiben, verstehen und hinterfragen zu können. Das oben angerissene Phänomen des Vertrauensverlusts in die Medien als Facette eines allgemeinen Vertrauensverlust in die demokratisch-liberale Gesellschaftsordnung ist ein Beispiel für das ordnungsökonomische Prinzip der „Interdependenz der Ordnungen“. Ein weiteres Beispiel, das speziell den Nexus zwischen Wirtschaft und der Medienlandschaft verdeutlicht, geht zurück auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2008.

²⁸ Siehe etwa: [Bias, Bullshit and Lies: Audience Perspectives on Low Trust in the Media | Reuters Institute for the Study of Journalism](#).

²⁹ [Die Vertrauensfrage ist offen – über das Verhältnis zwischen Journalisten & Publikum | HMS](#).

³⁰ Siehe hierzu ausführlich: European Broadcasting Union (EBU). 2022. [Trust in Media 2022 Report](#). Media Intelligence Service October 2022.

³¹ Grassmuck und Thomass: *The Media in Northwestern Europe in the Last Three Decades* (wie Anm. 14), S. 91.

³² Siehe: [Langzeitstudie Medienvertrauen](#).

Diese nahm ihren realwirtschaftlichen Ausgang auf dem US-amerikanischen Immobilienmarkt und traf in ihrer Vehemenz nicht nur Banken und Finanzmärkte, Währungsregime und den Welthandel, sondern veränderte auch die werbefinanzierte Medienlandschaft nachhaltig. Die Krise wirkte wie ein Katalysator auf die bereits durch Digitalisierung und verändertes Konsumverhalten angestoßenen Veränderungen. Laut einer Studie der *Open Society Foundations* haben die Medien in vielen Ländern während dieser Zeit 30 bis 60 % ihrer Einnahmen verloren.³³ Als Reaktion darauf wurden viele Nachrichtenredaktionen verkleinert oder zusammengelegt, was nicht zuletzt zu einem Qualitätsverlust in der Berichterstattung führte. Rückblickend hat dies den Strukturwandel der gesamten Nachrichtenbranche verstärkt, der sich am besten durch die fortschreitende Erosion des werbebasierten Geschäftsmodells vieler führender Medienhäuser charakterisieren lässt.³⁴

Zwischen Wirtschaft, Medien und demokratischem Diskurs bestehen bedeutende Wechselwirkungen. Der Mediensektor ist sowohl das Ergebnis der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung als auch ein Teil des Ordnungsrahmens, in dem Wirtschaft und Gesellschaft stattfinden, in dem er in seiner publizistischen Funktion zur Herstellung und Aufrechterhaltung dessen beiträgt. Aus ökonomischer Sicht spricht zunächst einmal alles für eine privat- und marktwirtschaftliche Organisation des Mediensektors. Eine allgemeine Tendenz zu Marktversagen ist nicht zu erkennen. Rein ökonomisch betrachtet ist der Mediensektor mit anderen Dienstleistungsbranchen zunächst durchaus vergleichbar. Das Ziel ist eine nachfrage- bzw. konsumentenorientierte Bedarfsdeckung (in dem Fall nach Unterhaltung, Informationen und Nachrichten), welche sich prinzipiell im Rahmen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs effektiv und wohlfahrtsoptimal gewährleisten lässt. Dessen ungeachtet scheint aufgrund der besonderen Stellung und öffentlichen Aufgabe des Mediensektors jedoch eine differenziertere Analyse geboten – insbesondere vor dem Hintergrund seiner grundlegenden digitalen und zuletzt auch durch KI getriebenen Transformation.

In diesem Licht betrachtet ist die bedarfsgerechte Versorgung mit Mediengütern nicht trivial. Wenn man einmal das Motiv der Unterhaltung außer Acht lässt, was im Zeitalter von Social Media eigentlich kaum mehr denkbar scheint, geht es bei dem Konsum von Medien vor allem darum, verlässliche Nachrichten und Informationen zu erhalten, um sich möglichst frei eine Meinung bilden sowie am öffentlichen Diskurs teilhaben zu können. Ob und inwieweit sich ein in dieser Hinsicht funktionsfähiger Wettbewerb im Mediensektor einstellt, hängt im wesentlichen von den marktstrukturellen Gegebenheiten ab. Hierzu zählen unter anderem die Anzahl und Marktmacht der Marktteilnehmer, der Heterogenitätsgrad der Güter bzw. die Struktur der Präferenzen auf Seite der Nachfrage, die Markttransparenz sowie die Offenheit des Marktes. Für unsere knappe Analyse des Medienmarkts bieten diese Aspekte sinnvolle Orientierungspunkte:

Ohne Zweifel handelt es sich bei Nachrichten und Informationen um keine homogenen Güter, die sich allein anhand eines objektiven Qualitätsstandard differenzieren lassen. Zwar existieren objektive Maßstäbe wie journalistische Sorgfalt oder die faktische Richtigkeit, jedoch spielen letztlich immer auch subjektive Erwartungen und die individuelle Interpretation eine Rolle bei ihrer qualitativen Beurteilung. Sowohl das Angebot als auch die Nachfrage von Mediengütern wird in der Regel durch eine politische Orientierung geprägt. Journalisten arbeiten in der Tendenz für Medienhäuser, deren weltanschauliche Grundhaltung ihren eigenen Überzeugungen entspricht. Auf der Nachfrageseite scheint eine entsprechende (Vor-)Selektion beim Medienkonsum nochmal naheliegender. Von einem rationalen Wettbewerb über den Preis kann auf dem Medienmarkt daher nur bedingt die Rede sein.

³³ [Footprint of Financial Crisis in the Media - Open Society Foundations](#).

³⁴ Trappel und Tomaz: *The Media for Democracy Monitor 2021* (Vol. 1) (wie Anm. 11).

Dass Medienkonsumenten mehr oder weniger stabile Präferenzen haben, die an ihren subjektiven Wertvorstellungen orientiert sind, ist im Vergleich mit anderen Märkten nichts Außergewöhnliches. Obgleich in diesem Fall offenkundig die Gefahr besteht, dass das intendierte Bedürfnis nach verlässlichen Informationen dem eigenen „confirmation bias“ zum Opfer fällt. Aus wettbewerbsökonomischer Sicht scheint hier das Leitbild der Konsumentensouveränität das entscheidende Kriterium zu sein. Doch hat sich durch die Digitalisierung der Medien das Konsumverhalten grundlegend verändert. Die Verbreitung und der Konsum von Inhalten auf Plattformen wie *YouTube* oder *TikTok* folgt algorithmischen Mustern, welche für den Konsumenten äußerst intransparent sind. Im alltäglichen Gebrauch haben die Nutzer dieser Plattformen nur wenig Bewusstsein oder Kontrolle darüber, was ihnen wann und in welcher Aufmachung präsentiert wird. Das marktwirtschaftliche Grundprinzip „freedom of choice“ wird damit ausgehöhlt. Die Souveränität verschiebt sich zunehmend in Richtung der Unternehmen, die den Algorithmus programmieren, zumal ihnen im Zuge dessen eine Gatekeeper-Position zufällt.

Aus ordnungsökonomischer Sicht ist diese Entwicklung aus mindestens zwei Gründen problematisch: Zum einen verstehen sich die Betreiber von Social-Media-Plattformen üblicherweise als Marktplatz von Mediengütern, nicht aber als deren Produzenten, wodurch sie die Verantwortung für deren Inhalte von sich weisen. Zu den Grundsätzen einer marktwirtschaftlichen Ordnung gehört jedoch das Prinzip der Haftung, das besagt: Wer den Nutzen hat, muss auch den Schaden tragen. Die häufige Ausnahme vom Haftungsprinzip ermöglichte es den Plattformen jedoch, den traditionellen Medien große Teile der Werbeeinnahmen streitig zu machen, ohne dabei Verantwortung für die Richtigkeit und Qualität der Medieninhalte zu übernehmen. Von den negativen Externalitäten durch Fake News und Desinformation für die Gesellschaft ganz zu schweigen. Durch die Zunahme von KI-generierten Medieninhalten wird die Frage der Haftung zukünftig umso schwieriger zu beantworten sein.

Zum anderen besteht aus wettbewerbspolitischer Sicht der Verdacht, dass globale Megaplattformen ihre Machtposition als Gatekeeper nutzen, um ein weiteres Grundprinzip der Marktwirtschaft zu ihren Gunsten auszuhebeln: das Prinzip der Marktoffenheit. Um den Wettbewerb zu erhalten und der Konzentration von Medienunternehmen etwas entgegenzusetzen, ist es unerlässlich, dass der Markt für Mediengüter bestreitbar bleibt. In anderen Worten: es dürfen keine systemischen Hürden für den Marktzugang bestehen. Doch in ihrer Schlüsselfunktion als Gatekeeper wären globale Megaplattformen in der Position genau das zu sein, indem sie die digitale Infrastruktur ihrer Plattformtechnologie nach dem eigenen ökonomischen Kalkül ausrichten, durch die Verwendung ihrer Algorithmen weite Teile des Informations- und Kommunikationsflusses kontrollieren und zudem über das Datenmonopol ihrer Nutzer verfügen. Eine solche Vermachtung des Mediensektor wäre indes nicht nur aus ökonomischen Gesichtspunkten problematisch, sondern ebenso und unmittelbar für den demokratischen Diskurs, da die Einschränkung des Wettbewerbs auch die Informations- und Meinungsvielfalt gefährden würde.

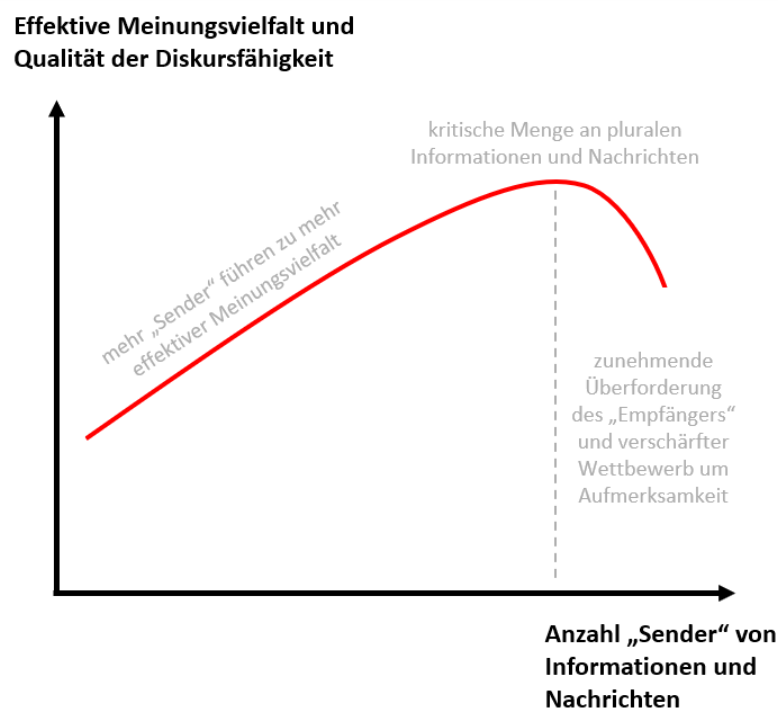
Der wirtschaftliche Wettbewerb kann und sollte freilich nicht mit dem publizistischen Wettbewerb gleichgesetzt werden. Gleichwohl erscheint die – zugegeben: ökonomische – Annahme durchaus begründet, dass die Wahrscheinlichkeit, Informations- und Meinungsvielfalt zu erreichen, umso größer ist, je mehr unabhängige Medienunternehmen um die Gunst der potenziellen Konsumenten streiten. Aus Sicht von Social Media ließe sich das Argument einbringen, dass gerade ihre Plattformstruktur es ermöglichte, das Angebot an Information und freien Meinungs austausch in bis dato unbekannte Dimensionen zu katapultieren. Zu vernachlässigbaren Transaktionskosten kann sich nahezu jeder als Produzent öffentlicher Nachrichten betätigen. Jedoch lässt sich in diesem Zusammenhang das Adam Smith'sche Diktum „Je größer der Markt, desto größer der Wohlstand für alle“ nicht ohne weiteres auf die öffentliche Aufgabe des Mediensektors übertragen. Denn auch wenn mit steigender Anzahl an unabhängigen Medienakteuren die Wahrscheinlichkeit von Informations- und Meinungsvielfalt zunimmt, darf dabei keineswegs übersehen werden, dass Medienpluralismus allein keine hinreichende

Bedingung für demokratische Diskursfähigkeit darstellt. Die undifferenzierte Betonung der Notwendigkeit von Medienpluralismus übersieht, dass auch eine zu große Fragmentierung der Nachrichten- und Informationslage die demokratische Willensbildung gefährdet. Wie lässt sich diese zunächst kontra-intuitive Aussage verstehen?

Die schier unendliche Nachrichten- und Informationsflut in den sozialen Medien ist hierfür das beste Beispiel. So gaben im Rahmen des *Digital News Reports 2024* 41 % der in Deutschland Befragten an, dass sie sich von der Menge an verfügbaren Nachrichten erschöpft fühlen. In der Altersgruppe zwischen 18 und 24 Jahren waren es mit 51 % über die Hälfte der Befragten. 2019, als die Frage zuletzt erhoben wurde, waren noch 26 % bzw. 30 % dieser Ansicht.³⁵ Die stark zersiedelte Informationslage sowie der fehlende Qualitätsstandard und dessen Kontrolle erschwert es den Nutzern sozialer Medien, verlässliche Informationen von irreführenden zu unterscheiden. Besonders besorgniserregend ist, dass die Produzenten von Social-Media-Inhalten nicht verpflichtet sind, ihre Quellen korrekt anzugeben, was das Problem des fehlenden Haftungsprinzips weiter verschärft.

Der Verdacht liegt nahe, dass neben der steigenden Konzentration der Medienunternehmen, was man als mangelnden Außenpluralismus beschreiben könnte, auch ein zu großer Binnenpluralismus innerhalb eines Mediennetzwerk die Informations- und Meinungsvielfalt gefährdet. Wenn also die nahezu unbegrenzte und heterogene Informationsfülle in den sozialen Medien ihre Nutzer bei der Meinungsbildung überfordert, während zugleich die KI-unterstützte Individualisierung und Aufsplitterung des Diskurses tendenziell zu Echokammern und einem unversöhnlichen Neben- und Gegeneinander führt. Hinsichtlich des Binnenpluralismus scheint der Zusammenhang zwischen der Anzahl der Medienschaffenden sowie der von ihnen verbreiteten Nachrichten einerseits und der effektiven Meinungsvielfalt sowie der Qualität der demokratischen Debatte andererseits nicht monoton steigend zu sein. Vielmehr verläuft dieser – so unsere Hypothese – in Form einer umgekehrten J-Kurve (siehe: Abbildung 2).

Abb. 2: Verhältnis von Binnenpluralismus und Diskursqualität in den sozialen Medien



Quelle: Eigene stilisierte Darstellung.

³⁵ Siehe: Behre, Hölig und Möller: Reuters Institute Digital News Report 2024 (wie Anm. 20), S. 20–22.

Wie sieht dieser Zusammenhang konkret aus? Im Idealfall sollten soziale Medien – wie schon ihr Name suggeriert – als ein Marktplatz der Ideen fungieren, auf dem unterschiedliche Meinungen verbreitet, debattiert und evaluiert werden können. Wie auf wirtschaftlichen Märkten, ist ein gewisser Wettbewerb dabei unerlässlich. Er stellt sicher, dass niemand das Narrativ monopolisiert, was sonst die Vielfalt der Ideen und damit den demokratischen Diskurs ersticken würde. Mehr „Sender“ bedeuten dabei mehr Perspektiven und eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass die Nutzer („Empfänger“) mit unterschiedlichen Standpunkten konfrontiert werden. Diese Vielfalt fördert das kritische Denken und hilft der Öffentlichkeit, ein differenzierteres Verständnis komplexer Themen zu entwickeln, was für eine funktionierende Demokratie unerlässlich ist. Steigt jedoch die Zahl der „Sender“ auf den sozialen Plattformen über ein gewisses Maß hinaus, nehmen die Vorteile des Binnenpluralismus ab – verkehren sich sogar ins Gegenteil. Zum einen, weil die Menge an täglichen Informationen und Nachrichten schlicht zu groß für die einzelnen Nutzer sind, um sie effektiv überblicken und validieren zu können. Womit auch die vermeintlich so geringen Transaktionskosten zumindest für die Konsumenten steigen. Algorithmen und KI könnten hier hilfreich sein, bergen jedoch das bereits erläuterte Risiko, durch personalisierte Selektion den Diskurs zu fragmentieren und selbstreferenzielle Echokammern zu schaffen.

Zum anderen kommt der Überfluss an Nachrichten und Informationen einem gesättigten Markt gleich. Die Folge ist ein verschärfter Wettbewerb um Aufmerksamkeit, der häufig in Überbietung, Emotionalisierung, Sensationslust und polarisierende Inhalte mündet. Auch in diesem Fall könnten Algorithmen und KI das Problem noch verschärfen. Ein Vergleich der Algorithmen von Plattformen wie X und *Threads* verdeutlicht dies: Während X Inhalte priorisiert, die Sensationen und politische Polarisierung fördern, konzentriert sich *Threads* hingegen auf soziale Vernetzung und allgemeine Interessen.³⁶ Algorithmische Unterschiede beeinflussen, wie Nutzer Informationen wahrnehmen. Die Zunahme von Fake News und Desinformation ist ein Symptom des Überangebots an verifizierten Informationen, das zu wachsender Skepsis und gesellschaftlicher Polarisierung führt. Mit dem Vertrauensverlust sinkt auch die Qualität des demokratischen Diskurses, da sich die Medienkonsumenten in ideologische Silos zurückziehen, die den Austausch unterschiedlicher Standpunkte behindern oder gar verhindern. Im Extremfall kann diese Fragmentierung zu einer „tyranny of too many choices“ führen, in der die Vielfalt der Stimmen nicht zu informierten Bürgern führt, sondern zu einem Kampf um Aufmerksamkeit, in dem extreme Positionen vernünftige Debatten überlagern und eine sinnvolle Beteiligung der Bürger am demokratischen Prozess erschwert.³⁷

In diesem Zusammenhang soll unsere Analyse des Mediensektors um einen letzten Aspekt ergänzt werden, der in jüngster Zeit zunehmend Einzug ins Blickfeld der Ordnungsökonomik hält: die Geopolitik. Ging die bisherige Analyse im Grundsatz davon aus, dass die agierenden Akteure sowohl innerhalb der Wirtschaftsordnung als auch nach einem der gegebenen Marktstruktur entsprechendem rationalen Kalkül handeln, greift diese Annahme mit Blick auf die (geo-)politische Ordnung zu kurz. Insbesondere aufgrund der bereits umfassend beschriebenen Bedeutung des Mediensektors für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft ist dieser ein attraktives Ziel für geopolitische Akteure, die außerhalb dieser Ordnung und einer entsprechenden Marktlogik agieren. Es ist kein Geheimnis, dass digitale Medien und soziale Plattformen das ideale Einfalltor für staatlich-orchestrierte Desinformationskampagnen sind.³⁸ Die Verwendung von Algorithmen und KI hat hinsichtlich des Wirkungsgrads von

³⁶ Siehe etwa die Beobachtungen bei Scott Belsky: [Brandertainment, Socialization at Scale, & Findings of Interest \(implications.com\)](#).

³⁷ Barry Schwartz: *The Paradox of Choice: Why More Is Less*, New York, NY 2007.

³⁸ Martin Echeverría, Sara García Santamaría und Daniel C. Hallin: *State-Sponsored Disinformation Around the Globe: How Politicians Deceive Their Citizens*, New York 19.8.2024, unter: <https://www.taylorfrancis.com/books/9781032632940> (28.10.2024); Michael Hameleers: *Disinformation as a Context-Bound Phenomenon: Toward a Conceptual Clarification Integrating Actors, Intentions and Techniques of Creation and Dissemination*, in: *Communication Theory* 33/1 (30.1.2023),

Desinformation eine bis dato ungekannte Hebelwirkung und zielt – anders als die zuvor beschriebenen Aspekte – ganz bewusst auf die Zersetzung der demokratischen Prozesse. Dabei folgt die Strategie der Akteure den gleichen Mechanismen.³⁹ Moderne Desinformationskampagnen zielen weniger darauf ab, mit aufwendig manipulierten Informationen die öffentliche Meinung zu beeinflussen – also gewissermaßen eine „unerkannte Lüge“ zu verbreiten. In der Logik von sozialen Medien ließe sich auf diese Weise wohl kaum eine nennenswerte Breitenwirkung erzielen, wobei auch hier die personalisierte Verbreitung durch Algorithmen und KI einen erheblichen Skaleneffekte haben dürfte. Im Zeitalter der sozialen Medien folgt Desinformation eher dem Prinzip „information overload“.⁴⁰ Dabei geht es im Kern nicht darum den öffentlichen Diskurs mit glaubhaften Fehlinformationen zu lenken, sondern mit (offensichtlichen) Fake News zu überfluten und damit zu verunmöglichen. Die Philosophin Hannah Arendt analysierte dieses Prinzip einmal wie folgt: „Wenn man permanent belogen wird, folgt daraus nicht, dass man die Lügen glaubt, sondern vielmehr, dass niemand mehr irgendetwas glaubt.“⁴¹ Beiden Strategien ist gemein, dass sie die Erkenntnis von Wirklichkeit verhindern, die öffentliche Meinung manipulieren und die Gesellschaft spalten. In der geopolitischen Auseinandersetzung zwischen liberalen Demokratien und autoritären Systemen verfügen letztere in diesem Zusammenhang über einen strukturbedingten Vorteil: Mit ihrer destruktiven Propaganda wirken sie tief in den marktwirtschaftlich organisierten Mediensektor westlicher Demokratien hinein, die ihre konstituierenden Prinzipien aufgeben müssten, wenn sie diese Einwirkung institutionell abwehren wollten.⁴²

Aus unserer Sicht besteht kein Zweifel daran, dass der Mediensektor sowohl im Sinne des ökonomischen als auch des publizistischen Wettbewerbs privat- und marktwirtschaftlich organisiert sein sollte. Eine allgemeine Tendenz zum Marktversagen ist nicht zu erkennen. Vor dem Hintergrund seiner grundlegenden Transformation steht jedoch ein partielles Marktversagen zu befürchten. Angesichts der besonderen gesellschaftlichen Bedeutung des Mediensektors und die zuvor beschriebene Entwicklung durch Digitalisierung und zunehmende Verwendung von KI lassen sich verlässliche Informationen und Nachrichten als meritorische Güter definieren. Das auf Richard Musgrave zurückzuführende Konzept der Meritorik beschreibt eine Marktsituation, bei dem die individuelle Nachfrage oder das Angebot eines Gutes hinter dem gesellschaftlich gewünschten Ausmaß zurückbleibt;⁴³ woraus gemeinhin eine staatliche Korrekturbedürftigkeit abgeleitet wird. Im konkreten Fall bedeutet das die Schaffung eines rechtlichen Ordnungsrahmen, der den veränderten Herausforderungen auf dem Mediensektor gerecht wird. Der in Hinsicht auf Meritorik häufig bemühte „Paternalismus-Vorwurf“ verfährt hier insofern nicht, als dass das partielle Marktversagen aus dem zunehmenden Verlust der Konsumentensouveränität resultiert, d.h. ein individualistisches Meritorikkonzept Anwendung findet.⁴⁴

Es bedarf folglich der ordnungspolitischen Gestaltung und Gewährleistung eines Medienumfelds, welches die Vorteile der Vielfalt mit der Notwendigkeit von Kohärenz, Vertrauen und informierter Debatte verbindet. Die Maßnahmen sollten dabei den Pluralismus nicht einschränken, sondern Wege finden,

S. 1–10; Elena Broda und Jesper Strömbäck: Misinformation, Disinformation, and Fake News: Lessons from an Interdisciplinary, Systematic Literature Review, in: *Annals of the International Communication Association* 48/2 (2.4.2024), S. 139–166.

³⁹ Es soll an dieser Stelle betont werden, dass es sich bei den Akteuren eben nicht um Marktakteure im klassischen Sinne handelt. Eine (geo-)ökonomische Analyse dieser ist möglich, übersteigt allerdings den Rahmen dieser Veröffentlichung.

⁴⁰ Emma Louise Briant: *Propaganda and Counter-Terrorism: Strategies for Global Change*, Manchester 2016.

⁴¹ Zitiert nach: Nils Markwardt: USA Noir, in: *Die Zeit* (8.3.2017), unter: <https://www.zeit.de/kultur/2017-03/donald-trump-journalismus-medien-usa-populismus>.

⁴² Wolfgang Bergsdorf: *Über die Macht der Kultur: Kommunikation als Gebot der Politik*, Stuttgart 1988, S. 80–81.

⁴³ Richard A. Musgrave: A Multiple Theory of Budget Determination, in: *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 17/3 (1956), S. 333–343.

⁴⁴ Siehe: Frank Lobigs: *Medienmarkt und Medienmeritorik: Beiträge zur ökonomischen Theorie der Medien*, 2005, S. 28–30, unter: <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/163296> (29.10.2024).

um sicherzustellen, dass sowohl der Außen- als auch der Binnenpluralismus im Mediensektor die Demokratie stärkt. Der Appell an Subsidiarität und individuelle Verantwortung sind aufgrund der fortgeschrittenen Geschäftsmodelle digitaler Plattformen und ihrer verhaltensökonomischen Optimierung nicht ausreichend. Neben der Förderung von Medienkompetenz („digital literacy“) sind strukturelle Maßnahmen erforderlich, die aufgrund der globalisierten digitalen Märkte nur auf europäischer Ebene und nicht von einzelnen Mitgliedstaaten oder Akteuren umgesetzt werden können.

5 Politische und rechtliche Gegenmaßnahmen: Was tut die EU?

Die freie Meinungsäußerung und der Zugang zu hochwertigen und vertrauenswürdigen Inhalten aus der gesamten *Europäischen Union* sind für den Schutz der europäischen Demokratien von entscheidender Bedeutung. Ein breites Spektrum öffentlich zugänglicher Inhalte stellt sicher, dass EU-Bürger gut informiert sind. Die EU hat die rechtliche Verpflichtung, Medienfreiheit und -pluralismus sowie das Recht auf freie Meinungsäußerung zu schützen, wie es in Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert ist.⁴⁵ Während kulturelle und demokratische Belange oft den Mitgliedstaaten überlassen werden, gibt es aufgrund der oben beschriebenen Probleme einen wachsenden Bedarf für eine gemeinsame EU-Strategie, um auf den digitalen Wandel im Mediensektor zu reagieren.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, hat die Europäische Kommission in den letzten Jahren bereits eine Reihe von Initiativen zur Förderung eines freien und vielfältigen Medioumfelds auf den Weg gebracht.⁴⁶ Konkret unterstützt die EU Projekte, die kollaborativen Journalismus fördern, Risiken für den Medienpluralismus überwachen, Verletzungen der Medienfreiheit dokumentieren und Journalisten in Gefahr verteidigen. Darüber hinaus werden Medienkompetenz und die Stärkung der europäischen Öffentlichkeit gefördert. Dazu gehören die „Multimedia-Aktionen“, mit denen eine unabhängige Berichterstattung über EU-Angelegenheiten finanziert wird, sowie Maßnahmen im Rahmen des Programms *Creative Europe MEDIA*. Hinzu kommen Maßnahmen im Rahmen von Innovationsprogrammen wie *Digital Europe* und *Horizon Europe*. Für all diese Projekte steht jedoch nur ein Gesamtbudget von ca. 50 Millionen Euro pro Jahr zur Verfügung. Zudem müssten die Maßnahmen koordiniert und in eine Gesamtstrategie zur Stärkung der lokalen Medienlandschaft in der EU eingebettet werden – eine solche Strategie ist erst im Entstehen.

Grund für den bislang eher verhaltenen Ansatz ist nicht zuletzt, dass die EU im Bereich des Medienpluralismus und des Demokratieschutzes nur begrenzte Gesetzgebungskompetenzen besitzt. Um dennoch die notwendigen europaweit einheitlichen Regelungen zu schaffen, sei es entscheidend, „die Verbindungen zwischen wirtschaftlicher Regulierung (die auf EU-Ebene einfacher ist) und politischen und sozialen Auswirkungen (die für die demokratische Debatte wichtig sind) aufzuzeigen.“⁴⁷ Hierfür eignet sich die ordnungsökonomische Theorie des öffentlichen Diskurses in besonderer Weise. Ausgehend von der „Interdependenz der Ordnungen“ erkennt sie die Zusammenhänge zwischen profitorientierten Akteuren – früher in der Großindustrie, heute in der Plattformökonomie – und dem politischen

⁴⁵ Siehe: [Medienfreiheit und Pluralismus | Gestaltung der digitalen Zukunft Europas](#).

⁴⁶ Für eine Übersicht, siehe den Factsheet unter diesem Link: [EU support for the news media sector | Shaping Europe's digital future](#).

⁴⁷ Rupperecht Podszun: News Ecosystems: Tackling Unfinished Business, in: *Journal of Antitrust Enforcement* 12/2 (1.7.2024), S. 314–319, hier S. 318.

und gesellschaftlichen Diskurs. Mit dieser wettbewerbsrechtlichen Schadenstheorie an der Hand lässt sich fragen, wie die EU reagieren sollte.

Der Wettbewerbsjurist Rupprecht Podszun kritisiert, dass die bisherigen europäischen Regulierungsbemühungen im Digitalbereich die demokratischen Risiken der Informationskontrolle zu sehr vernachlässigt hätten.⁴⁸ Der Fokus habe vor allem auf ökonomischen Aspekten gelegen, die Marktgerechtigkeit und wirtschaftlichen Wettbewerb in den Vordergrund stellten; wie etwa der *Digital Markets Act* (DMA) oder die Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt zeigten. Auch umfassendere Regelungen wie der *Digital Services Act* (DSA), der neue *Artificial Intelligence Act* (AI Act) und der *European Media Freedom Act* (EMFA) konzentrieren sich in erster Linie auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes gemäß Artikel 114 AEUV.

Weitere Maßnahmen wären zudem erforderlich, um das Vertrauen der Journalisten in die Europäische Kommission zu stärken, insbesondere angesichts des zunehmenden Drucks von rechtsextremen und populistischen Parteien. Das *Committee to Protect Journalists* untersuchte zuletzt die Reaktionen der EU auf Bedrohungen wie die Ermordung von Journalisten, pandemiebedingte Medienkontrollen, Spionagesoftware und den Krieg in der Ukraine und betonte dabei die Diskrepanz zwischen den von der EU propagierten Werten und deren tatsächlicher Umsetzung. Trotz legislativer Fortschritte wie der Empfehlung zur Sicherheit von Journalisten, der Anti-SLAPP-Richtlinie und dem EMFA bleiben demnach große Herausforderungen bestehen.⁴⁹

Dennoch sind EMFA, AI Act und DSA wichtige Schritte in die richtige Richtung, indem sie großen Online-Plattformen spezifische Verantwortlichkeiten auferlegen und Themen wie Medienkonzentration und deren Auswirkungen auf den zivilgesellschaftlichen Diskurs adressieren. Insbesondere das EU-Medienfreiheitsgesetz, das am 7. Mai 2024 in Kraft trat und ab dem 8. August 2025 in vollem Umfang gelten wird, könnte ein Game Changer werden.⁵⁰ Es verpflichtet die Anbieter von Medieninhalten, wichtige Informationen wie juristische Namen, Kontaktdaten und Eigentumsverhältnisse offenzulegen, um der Öffentlichkeit ein besseres Verständnis der Eigentumsstrukturen zu ermöglichen. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten künftig die Auswirkungen bedeutender Medienkonzentrationen auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit durch Tests bewerten, um sicherzustellen, dass eine zunehmende Konzentration des Medieneigentums nicht zu einer Verringerung der Meinungsvielfalt führt.

Um demokratische Werte im digitalen Zeitalter zu schützen, muss die nächste EU-Kommission umfassendere Maßnahmen ergreifen. Die Leitlinien der Europäischen Kommission für 2024–2029 betonen erfreulicherweise die Bedeutung von Medienpluralismus und den Schutz vor Desinformation. Der „Europäische Schutzschild für die Demokratie“ soll Manipulationen im Netz entgegenwirken und die digitale Bildung stärken. Geplant sind ein europäisches Netzwerk von Faktenprüfern und verstärkte Maßnahmen gegen Desinformation, insbesondere in Bezug auf Wahlen. Eine Digitalsteuer zur Förderung traditioneller Medien fehlt hingegen in den Leitlinien.⁵¹ Ein Bündnis von 26 NGOs und Verbänden, darunter das *Committee to Protect Journalists* und die *European Broadcasting Union*, forderte am 19.

⁴⁸ Podszun: News Ecosystems (wie Anm. 48).

⁴⁹ [Fragile Progress: The struggle for press freedom in the European Union - Committee to Protect Journalists \(cpj.org\)](https://www.cpj.org/fragile-progress-the-struggle-for-press-freedom-in-the-european-union).

⁵⁰ Europäische Medienfreiheitsgesetz: am 7. Mai 2024 in Kraft getreten, die Vorschriften gelten in vollem Umfang ab dem 8. August 2025 ([Europäisches Medienfreiheitsgesetz](#)).

⁵¹ Siehe: [Political Guidelines 2024-2029 | European Commission \(europa.eu\)](#).

Juni in einem Brief an die wiedergewählte EU-Präsidentin, Ursula von der Leyen, eine Stärkung der Medienfreiheit.⁵² Sie schlagen vor, die Generaldirektion Kommunikation mit einem größeren Mandat und Budget auszustatten. Außerdem fordern sie ein neues Programm für Journalismus im nächsten EU-Haushalt und klare Zuständigkeiten für die Pressefreiheit innerhalb der neuen Kommission.

6 Empfehlungen: Was fehlt? Was kann verbessert werden?

Die geplante Ernennung der Finnia Henna Virkkunen zur Exekutivvizepräsidentin für technologische Souveränität, Sicherheit und Demokratie in der neuen Europäischen Kommission unter Ursula von der Leyen könnte die notwendige aktivere Haltung der EU zur Integration von Technologie und demokratischen Werten erheblich voranbringen. Als ehemalige Journalistin versteht sie die Rolle der Medien bei der Gestaltung des öffentlichen Diskurses und im Kampf gegen Desinformation. Durch die Anerkennung des Zusammenhangs zwischen Technologie und Demokratie nicht nur in ihrem Titel, sondern auch in den damit verbundenen Politikbereichen, könnte Henna Virkkunen einen ganzheitlicheren Ansatz der EU für den Mediensektor fördern und sicherstellen, dass der technologische Fortschritt demokratische Prinzipien unterstützt und nicht untergräbt. Ihre Stellung innerhalb der neuen Kommission positioniert sie als zentrale Figur bei der Überbrückung der Kluft zwischen technologischer Innovation und demokratischer Regierungsführung.

Die Stärkung des Mediensektors in der EU ist für die Aufrechterhaltung einer lebendigen demokratischen Kultur von entscheidender Bedeutung. Die Antworten von Henna Virkkunen im Rahmen ihrer Anhörung deuten darauf hin, dass sie diesen Bemühungen neuen Schwung verleihen könnte.⁵³ Konkret zielt sie darauf ab, durch Regelwerke wie das erwähnte *Europäische Medienfreiheitsgesetz* (EMFA) und die Richtlinie über *audiovisuelle Mediendienste* (AVMSD) ein günstigeres Umfeld für Medienpluralismus und kulturelle Vielfalt zu schaffen. Wie dargelegt, braucht es klare Regeln, damit Medienanbieter transparent über ihre Eigentumsverhältnisse berichten. Der von Wissenschaftlern entwickelte *Media Pluralism Monitor* (MPM) ist in dieser Hinsicht nützlich, könnte aber noch stärker mit den Maßnahmen der Kommission verknüpft und durch die Integration von Echtzeitdaten noch effektiver werden. Die Standardisierung und leichte Zugänglichkeit von Offenlegungsinformationen würden das Vertrauen der Öffentlichkeit stärken. Darüber hinaus sollten Mechanismen zur raschen Sanktionierung von Verstößen geschaffen werden. Die Einrichtung des Europäischen Ausschusses für Mediendienste wird entscheidend sein, um unabhängige und nachhaltige Medien zu fördern, die im Kampf gegen Desinformation unerlässlich sind.

Damit politische Maßnahmen der EU wie die AVMSD und das EMFA die Medienentwicklung wirksam unterstützen können, bedarf es jedoch auch einer gezielteren Förderung kleiner und lokaler Medienakteure, damit diese mit dem digitalen Wandel Schritt halten können und die Integration von KI nicht zu einer weiteren Marktkonzentration führt. Unsere Diskussion über die Herausforderungen des Mediensektors wirft neben der Implementierung des EMFA deshalb auch grundlegende Fragen über die Finanzierung des Journalismus angesichts großer Technologieplattformen auf. Kalifornien hat jüngst nach dem Vorbild Australiens und Kanadas vorgeschlagen, für Zeitungslinks auf *Google* und *Facebook*

⁵² [CPI calls on EU's von der Leyen to make press freedom a reality - Committee to Protect Journalists.](#)

⁵³ Die Antworten sind hier abrufbar: [Commissioners-designate \(2024-2029\) - European Commission.](#)

Geld zu verlangen.⁵⁴ Kritiker wie Benedict Evans bemängeln jedoch die Inkonsistenz dieses Modells, da es sich nur auf Zeitungslinks bezieht und nicht auf tatsächlichen Einnahmen basiert.⁵⁵ Zudem kontrollieren Plattformen wie *Facebook* nicht, welche Links geteilt werden, was die Durchsetzung erschwere. Wenn Big Tech besteuert und Zeitungen subventioniert werden sollen, dann sollte dies aus ordnungspolitischer Sicht zumindest transparent und direkt geschehen und nicht über eine undurchsichtige Linksteuer. Für eine solche direkte Förderung von Pluralismus und Medienvielfalt kann die EU, wie bereits in der Vergangenheit ansatzweise geschehen, europäische Medienplattformen gezielt mit Ausschreibungen unterstützen.⁵⁶ Ziel solcher Initiativen ist es, innovative Projekte zu fördern, die den unabhängigen Journalismus stärken und die Medienlandschaft diversifizieren. Ein aktuelles Beispiel ist „Display Europe“, ein föderiertes Netzwerk bestehender Plattformen, das Open-Source-Software und datenschutzfreundliche Protokolle nutzt.⁵⁷ Diese Initiative bietet eine souveräne, selbstverwaltete digitale Infrastruktur, die Unabhängigkeit von großen Technologieplattformen ermöglicht und damit deren Einfluss im Sinne der Ordnungsökonomik begrenzt. Solche Maßnahmen passen dazu, dass Henna Virkkunen, wie sie in ihren schriftlichen Antworten zum Ausdruck brachte, gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen möchte, die Zuschauer, insbesondere Minderjährige, besser schützen und die Wettbewerbsfähigkeit des audiovisuellen Sektors stärken. Dazu wird letztlich auch notwendig sein, die regulatorischen Rahmenbedingungen besser an die vielen neuen Digital-Gesetze der EU anzupassen, um Prozesse zu vereinfachen und ein Umfeld zu schaffen, in dem europäische Inhalte im globalen Wettbewerb gedeihen können – Stichwort: Bürokratieabbau.

Während der aktuelle Diskurs – inklusive der bisherigen Äußerungen von Henna Virkkunen – die Gefahren von Algorithmen und KI für die Demokratie betont, bieten diese digitalen Technologien auch Chancen, die Nutzer vor negativen Einflüssen zu schützen. Dieser Punkt wird bislang sträflich vernachlässigt. Zukünftige Browser und Betriebssysteme könnten Funktionen integrieren, die vor einer übermäßigen Beeinflussung durch die konsumierten Inhalte warnen und die Transparenz der zugrundeliegenden Algorithmen erhöhen.⁵⁸ Dies fördert wiederum Markttransparenz und die Konsumentensouveränität. Darüber hinaus zeigen neue Ansätze, wie KI dazu beitragen kann, politische Polarisierung zu reduzieren, indem antidemokratische Einstellungen gezielt abgebaut werden.⁵⁹ Eine Studie hat zuletzt das Potenzial generativer KI, den Glauben an Verschwörungstheorien durch maßgeschneiderte Widerlegungen nachhaltig zu reduzieren, empirisch nachgewiesen.⁶⁰ Die Dialoge mit der KI reduzierten den Glauben an Verschwörungstheorien um etwa 20%, ein Effekt, der auch nach zwei Monaten noch anhielt. Bemerkenswerterweise beeinflussten die Gespräche nicht nur spezifische Theorien, sondern auch das allgemeine verschwörungstheoretische Weltbild der Teilnehmer und erhöhten ihre Bereitschaft, andere von Verschwörungen abzubringen. Neben den positiven Auswirkungen auf den Glauben

⁵⁴ Meta sagte damals, dass es in diesem Fall einfach keine Links zu Nachrichten in Kalifornien hosten würde ([Meta statement on the California Journalism Preservation Act](#)). Google hat dieses Jahr ebenfalls angekündigt, dass es dasselbe testen wird ([Why the California Journalism Preservation Act is putting support of the news ecosystem at risk](#)).

⁵⁵ Siehe etwa: Benedict Evans (2024), Benedict's Newsletter: No. 536, 16. April 2024, online.

⁵⁶ Europäische Medienplattformen, mehrere Runde von Ausschreibungen ([Ergebnisse des Aufrufs Europäische Medienplattformen 2023](#)).

⁵⁷ [Unser Leitbild – Display Europe](#).

⁵⁸ Dies geht auf Ideen von Scott Belsky zurück: [Brandertainment, Socialization at Scale, & Findings of Interest \(implications.com\)](#).

⁵⁹ Chenyan Jia u. a.: Embedding Democratic Values into Social Media AIs via Societal Objective Functions, in: Proc. ACM Hum.-Comput. Interact. 8/CSCW1, New York, NY, USA (4.2024), unter: <https://doi.org.ezproxy.lhlt.mpg.de/10.1145/3641002>.

⁶⁰ Thomas H Costello, Gordon Pennycook und David Gertler Rand: Durably reducing conspiracy beliefs through dialogues with AI, 3.4.2024, unter: <https://osf.io/xcwn> (28.10.2024).

an Verschwörungstheorien zeigt eine andere Studie das Potenzial von KI, Menschen mit gegensätzlichen Ansichten dabei zu helfen, gemeinsame Grundlagen zu finden.⁶¹ Ein von *Google DeepMind* entwickeltes Sprachmodell war in der Lage, divergierende Meinungen zu synthetisieren und Gruppenpositionen unter Berücksichtigung verschiedener Perspektiven zusammenzufassen. Die Teilnehmer bevorzugten die von der KI generierten Aussagen gegenüber denen menschlicher Mediatoren, was darauf hindeutet, dass solche Tools komplexe Diskussionen unterstützen könnten. Die Fähigkeit von generativer KI, faire und klare Zusammenfassungen zu erstellen, könnte in Bürgerforen oder von Medienschaffenden genutzt werden, um die politische Polarisierung weiter zu reduzieren, mehr Perspektiven einzubinden und kollektive Entscheidungsprozesse zu erleichtern.

Eine faktenbasierte Grundlage für den demokratischen Diskurs könnte zudem durch eine europäische Streaming-Plattform geschaffen werden, die qualitativ hochwertige Nachrichtensendungen aus ganz Europa bündelt und in mehreren Sprachen zur Verfügung stellt. Mit Hilfe fortgeschrittener KI-Technologien wie automatischer Spracherkennung und maschineller Übersetzung könnte diese Plattform Sprachbarrieren überwinden und einen einheitlichen öffentlichen Raum in Europa fördern. Eine Studie des DFKI hat die Machbarkeit einer solchen Plattform bereits bestätigt.⁶² Wie Christian Ehler und Matthias Pfeffer betonen, würde eine solche europäische Plattform den Populisten entgegenwirken und gleichzeitig die wirtschaftlich bedrohte freie Presse stärken, indem sie einen gemeinsamen Nachrichtenmarkt für 450 Millionen Bürger schafft.⁶³ Die Schaffung einer europäischen Streaming-Plattform für qualitativ hochwertige Nachrichtensendungen könnte also ein wichtiger Schritt sein, um den demokratischen Diskurs in Europa auf eine faktenbasierte Grundlage zu stellen. Ebenso wichtig ist es jedoch, die zugrundeliegenden Strukturen des digitalen Werbemarktes anzugehen, die derzeit die Verbreitung qualitativ hochwertiger journalistischer Inhalte erschweren.

Eine Koalition führender zivilgesellschaftlicher Organisationen hat die Europäische Kommission kürzlich aufgefordert, entschieden gegen die Dominanz von *Google/Alphabet* auf dem digitalen Werbemarkt vorzugehen.⁶⁴ In einem offenen Brief argumentieren sie, dass Googles fast vollständige Kontrolle über digitale Werbung nach der Übernahme von *DoubleClick* im Jahr 2007 zu massiven Wettbewerbsverzerrungen geführt habe. *DoubleClick* spielte eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung und Verbreitung von zielgerichteter Online-Werbung und war maßgeblich daran beteiligt, das Internet zu einer der weltweit wichtigsten Werbeplattformen zu machen. Seit der Übernahme beherrscht *Google* nicht nur die Werkzeuge für den Kauf und Verkauf von Online-Werbung, sondern mit *Google Ad Exchange* (AdX) auch die Börse, auf der die Transaktionen abgewickelt werden. AdX ist ein programmatischer Marktplatz für digitale Werbung, der den Betreibern von Webseiten ermöglicht, ihr Werbeinventar in Echtzeit an eine Vielzahl von Werbetreibenden und Agenturen zu verkaufen.⁶⁵ Durch die Integration von *DoubleClick* und AdX hat *Google* daher eine beherrschende Stellung auf dem Markt für Online-Werbung erlangt, da es nun sowohl die Technologie für die Ad-serving-Dienste als auch den Marktplatz für den Verkauf von Ads kontrolliert. Dieser inhärente Interessenkonflikt ermöglicht es *Google*,

⁶¹ Michael Henry Tessler u. a.: AI Can Help Humans Find Common Ground in Democratic Deliberation, in: *Science* 386/6719 (18.10.2024), S. eadq2852.

⁶² Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst, European streaming platform for national news accessible in all EU languages, Europäisches Parlament, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/01878>.

⁶³ Christian Ehler und Matthias Pfeffer: Daseinsvorsorge für die Demokratie, in: *Background Tagesspiegel* (8.8.2024), unter: <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung-und-ki/briefing/daseinsvorsorge-fuer-die-demokratie>.

⁶⁴ Open Markets Institute: Open Markets and Partners Call on European Commission to Divest Google's Adtech Businesses, 15.10.2024, unter: <https://www.openmarketsinstitute.org/publications/letter-dg-competition-divest-google-ads>.

⁶⁵ AdX nutzt Technologien wie Real-Time Bidding (RTB), in der Absicht, den Wert jeder einzelnen Ad Impression zu maximieren und so die Werbeeinnahmen für Publisher zu optimieren.

überhöhte Gebühren von Nachrichtenverlegern und Werbetreibenden zu verlangen. Aus ordnungsökonomischer Sicht ist diese Situation äußerst kritisch zu bewerten: Die Konzentration von Marktmacht in den Händen eines einzigen Unternehmens, das gleichzeitig als Plattform, Intermediär und Wettbewerber agiert, untergräbt die Funktionsfähigkeit des Marktes. Die Folgen sind derweil gravierend: Seit 2008 hat Europa 30% seiner Medienarbeitsplätze verloren, während *Googles* Werbeeinnahmen explodiert sind. Dies untergräbt die wirtschaftliche Grundlage für Qualitätsjournalismus. Die genannten zivilgesellschaftlichen Organisationen argumentieren deshalb, dass nur eine strukturelle Entflechtung von *Googles* Werbegeschäft diese Wettbewerbsverzerrungen beheben kann.

Der Erfolg einer europäischen Streaming-Plattform für Nachrichten, wie sie Christian Ehler und Matthias Pfeffer vorschlagen, hängt demnach entscheidend davon ab, dass auf dem digitalen Werbemarkt faire Wettbewerbsbedingungen herrschen. Nur wenn unabhängige Nachrichtenorganisationen wieder in der Lage sind, angemessene Werbeeinnahmen zu generieren, können sie langfristig die notwendigen Mittel aufbringen, um qualitativ hochwertigen Journalismus zu produzieren. Denn die oben geforderten EU-Fördermittel können aus ordnungspolitischer Sicht nur eine „Starthilfe“ – gewiss jedoch keine Dauersubvention – leisten. Die Kommission sollte daher einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen: einerseits die Entwicklung innovativer Plattformen zur Verbreitung von Qualitätsnachrichten fördern, um Marktreife zu erlangen; andererseits aber auch die strukturellen Probleme des digitalen Werbemarktes angehen. Eine Entflechtung des Werbegeschäfts von *Google* könnte den Weg für einen faireren Wettbewerb ebnen und Nachrichtenorganisationen wieder angemessene Einnahmen ermöglichen. Das würde nicht nur die wirtschaftliche Basis für Qualitätsjournalismus stärken, sondern auch die Vielfalt und Unabhängigkeit der europäischen Medienlandschaft fördern.

7 Fazit

Insgesamt wurden in diesem Policy Brief vier zentrale Problemfelder identifiziert, die den europäischen Mediensektor vor tiefgreifende Herausforderungen stellen: (1) das Fehlen eines tragfähigen Geschäftsmodells der traditionellen Medien, (2) das veränderte Konsumverhalten und der Verlust an Konsumentensouveränität bei der Nutzung von sozialen Medien (3) die zunehmende Monopolisierung und das Unterlaufen marktwirtschaftlicher Prinzipien durch globale Plattformen sowie (4) die (geo-)politischen Risiken durch Fake News und Desinformation. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, wurden ordnungspolitische Vorschläge zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Mediensektors aufgezeigt. Diese Maßnahmen umfassen regulatorische Ansätze, technologische Anpassungen sowie wettbewerbspolitische Initiativen, um eine pluralistische und demokratisch integrierte Medienlandschaft langfristig zu sichern. Appelle an individuelle Medienkompetenz reichen hierbei nicht aus, es bedarf struktureller Lösungen für ein strukturelles Problem. Wettbewerbsrechtliche Maßnahmen und die rasche Umsetzung des EMFA sollen die Medienvielfalt schützen und Monopolstellungen verhindern. Gleichzeitig müssen technische Lösungen wie KI-gestützte Tools und eine europäische Streaming-Plattform Transparenz und das Informationsangebot für Nutzer stärken und vor algorithmischer Manipulation schützen. Bildungsinitiativen zur Medienkompetenz bleiben weiterhin relevant. Statt teurer Dauer-Subventionen könnte die wirtschaftliche Stabilisierung des traditionellen Mediensektors durch die Schaffung eines echten, gemeinsamen europäischen Nachrichtenmarktes erreicht werden. Nur eine Kombination dieser Ansätze wird zukünftig einen pluralistischen und unabhängigen Mediensektor in Europa sichern, der die Grundlage für einen gesunden demokratischen Diskurs bildet.

**Autoren:**

Dr. Anselm Küsters, Leiter des Fachbereichs Digitalisierung und Neue Technologien
Centrum für Europäische Politik (cep), Berlin
kuesters@cep.eu

Dr. Matthias Störring, stellv. Wissenschaftlicher Leiter
Ludwig-Erhard-Forum für Wirtschaft und Gesellschaft (LEF), Berlin
stoerring@ludwig-erhard-stiftung.de

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Schiffbauerdamm 40 Räume 4205/06 | D-10117 Berlin
Tel. + 49 761 38693-0

Das gemeinnützige **Centrum für Europäische Politik** analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.

Ludwig-Erhard-Forum für Wirtschaft und Gesellschaft BERLIN

Oranienburger Straße 4-5
10178 Berlin
Kontakt: forum@ludwig-erhard-stiftung.de
Tel. + 49 30 20609890-0

Die Ludwig-Erhard-Stiftung e.V. wurde 1967 durch Altbundeskanzler Ludwig Erhard in Bonn als gemeinnütziger Verein gegründet. Als solcher ist sie unabhängig von Parteien und Verbänden und dient seitdem der Fortentwicklung und Stärkung der Sozialen Marktwirtschaft. Zu diesem Zweck gründete die Stiftung im September 2022 das **Ludwig-Erhard-Forum für Wirtschaft und Gesellschaft** in Berlin. Das Ludwig-Erhard-Forum wurde als Denkfabrik und ordnungsökonomische Forschungseinheit ins Leben gerufen, um das Werk und Wirken Ludwig Erhards nicht bloß zu bewahren, sondern vor allem weiterzudenken und in den gesellschaftlichen Diskurs zu tragen.