

Konzept für die Förderung der digitalen Transformation des Verlagswesens

Vorbemerkung

Der Haushaltsgesetzgeber hat am 2. Juli 2020 im Zweiten Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 2020 (Kapitel 0910 Titel 683 03) Haushaltsmittel in Höhe von 20 Millionen Euro für die „Förderung der digitalen Transformation des Verlagswesens zur Förderung des Absatzes und der Verbreitung von Abonnementzeitungen, -zeitschriften und Anzeigenblättern“ zur Verfügung gestellt. Die zusätzlichen Mittel sollen zum „Erhalt der Medienvielfalt und -verbreitung in Deutschland sowie zur Stärkung des Journalismus und darin tätiger Medienschaffender für die Unterstützung des dringend gebotenen Transformationsprozesses“ im Bereich der oben genannten Presseerzeugnisse zur Verfügung gestellt werden.

Gleichzeitig hat der Haushaltsgesetzgeber eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 200 Millionen Euro ausgebracht. Die Mittel sind Kraft verbindlichem Haushaltsvermerk übertragbar und nicht gesperrt.

1. Zuwendungszweck und Rechtsgrundlage

Eine unabhängige und vielfältige journalistische Berichterstattung ist essentiell für den demokratischen Willensbildungsprozess auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Sinkende Abonnementzahlen bzw. Auflagenhöhen der Printmedien verteuern jedoch die ohnehin schon hohen Stückkosten. Durch die wirtschaftlichen Einbußen infolge der Corona-Pandemie brechen auch die Anzeigenerlöse bei den Verlagen ein. Zudem entstehen durch die individuelle Zustellung der Printmedien an die Abonnenten hohe Kosten, die die Verlage nicht durch höhere Preise für die Medien ausgleichen können.

Der Rückgang von Printabonnements und das Schrumpfen des Marktes für bezahlte Anzeigen in gedruckten Tages- und Wochenzeitungen sowie Anzeigenblättern erfordern zunehmend einen Wandel etablierter und bewährter Geschäftsmodelle. Aufgrund der hohen Kosten für die Herstellung und die individuelle Zustellung der Printmedien fehlen den Verlagen jedoch finanzielle Ressourcen für die digitale Transformation und digitale Innovationen.

Um zusätzliche Mittel für die Unterstützung des dringend gebotenen Transformationsprozesses im Bereich dieser Presseerzeugnisse zur Verfügung zu stellen, soll mit dem neuen Förderprogramm die erforderliche digitale Transformation des Verlagswesens unterstützt werden. Dadurch wird zugleich der Absatz und die Verbreitung von Abonnementzeitungen, -zeitschriften und Anzeigenblättern gefördert.

Printmedien haben auch im digitalen Zeitalter eine besondere Bedeutung. Sie stellen eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung – insbesondere im ländlichen Raum – sicher,

denn gerade der deutsche Zeitungsmarkt ist nach wie vor sehr lokal und regional geprägt. Auch den unentgeltlich verteilten Anzeigenblättern kommt mit Blick auf Informationen über Lokalpolitik und die Organisation und Würdigung von ehrenamtlichem Engagement eine bedeutende Rolle für den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu.

Die Förderung der digitalen Transformation bezweckt daher nicht die Abkehr von Printmedien, sondern dient dazu, den Verlagen ein zweites, zukunftssträchtiges Standbein zu verschaffen und ihre Resilienz zu stärken. Damit wird ein wesentlicher Beitrag zum Erhalt der Medienvielfalt und -verbreitung in Deutschland sowie zur Stärkung des Journalismus und darin tätiger Medienschaffender geleistet.

Die Förderung erfolgt mittels Zuwendungen des Bundes auf der Grundlage eines Förderaufrufs nach Maßgabe der §§ 23, 44 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV). Ein Rechtsanspruch der Antragstellenden auf Gewährung der Zuwendung besteht nicht. Der Zuwendungsgeber entscheidet aufgrund seines pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel.

2. Gegenstand der Förderung

Es handelt sich um eine Förderung der digitalen Transformation von Abonnementzeitungen und -zeitschriften und von Anzeigenblättern mit einem redaktionellen Anteil von mindestens 30 Prozent. Die geplante Innovationsförderung muss sicherstellen, dass die Unabhängigkeit der Redaktionen gänzlich unberührt bleibt.

Mit Blick auf den erforderlichen Anreizeffekt im Sinne einer inhaltlichen Lenkungswirkung einer staatlichen Förderung ist ein nachträglicher Ausgleich von Kosten oder die freie Verfügbarkeit von Zuschüssen ohne inhaltliche Bindung grundsätzlich nicht möglich. Die Förderung soll daher als nicht rückzahlbarer Zuschuss für künftige Investitionen in die digitale Transformation erfolgen.

Gefördert werden beispielsweise Investitionen in die digitale Markterschließung, in Technologien zur Verbreitung der Inhalte sowie den Verkauf digitaler Anzeigen. Dazu können gehören: Investitionen in den Aufbau von Online-Shops, Rubrikenportalen und Apps sowie den Aufbau eigener oder verlagsübergreifender Plattformen zum Vertrieb der Inhalte, die Entwicklung und technische Umsetzung von Bezahlssystemen, digitalen Abonnementmodellen und Podcasts/Audio, die Qualifizierung/Schulung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie die Entwicklung digitalisierter Systeme zum Content Management und zu Datenanalysen. Umfasst sind Anschaffungskosten für die notwendige Hard- und Software, die einen entsprechenden Mehrwert hinsichtlich der angestrebten digitalen Transformation bieten.

Bei der Umsetzung des Konzeptes ist dafür zu sorgen, dass eine Doppelförderung mit anderen Programmen (insbesondere „Digital Jetzt“, „go-digital“, NEUSTART KULTUR) ausgeschlossen ist.

Die diskriminierungsfreie Förderung aller Presseprodukte gebietet zudem die Berücksichtigung der unterschiedlichen Startvoraussetzungen und Entwicklungsstadien der Mediengattungen. So besteht bei der Anzeigenblattbranche beispielsweise noch ein hoher Bedarf an grundlegenden Schulungen und Förderung der Innovationskultur in den Verlagen, während Zeitungen und Zeitschriften bereits Digitalabonnements anbieten und die Digitalisierung schon weiter vorangetrieben haben.

3. Zuwendungsempfänger

Zuwendungsempfänger sind die Verlage, die Abonnementzeitungen, -zeitschriften und Anzeigenblätter in Deutschland physisch zustellen.

4. Höhe der Zuwendungen

Insgesamt stehen 220 Millionen Euro zur Verfügung. Eine Mittelbindung oder ein Mittelabfluss der für das laufende Haushaltsjahr vorgesehenen Haushaltsmittel in Höhe von 20 Millionen Euro ist angesichts der erforderlichen Verfahren (u.a. Erarbeitung und Abstimmung der erforderlichen Förderrichtlinie sowie Beauftragung eines Projektträgers) voraussichtlich nicht mehr möglich. Die für künftige Haushaltsjahre vorgesehenen Haushaltsmittel sollen größtenteils (d.h. in Höhe von 180 Millionen Euro) im Jahr 2021 bewilligt werden und kassenmäßig abfließen. Für das Haushaltsjahr 2022 wird eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe des Restbetrags (d.h. von 20 Millionen Euro) vorgesehen.

Eine Privilegierung einzelner Verlage im Rahmen der staatlichen Förderung muss verhindert werden. Daher sollen alle Verlage diskriminierungsfrei anhand eines objektiven Förderschlüssels gefördert werden. Als neutraler Verteilungsmaßstab bietet sich die aktuelle Reichweite oder Auflage (d.h. die Zahl der aktuell (physisch) zugestellten Exemplare) an. Dies sind laut Branchenangaben etwa 8,2 Milliarden Exemplare, davon 3,3 Milliarden Zeitungen, 560 Millionen Abonnementzeitschriften (Publikums- und Fachzeitschriften) und 4,3 Milliarden Anzeigenblätter. Dabei sollen die je nach Mediengattung sehr unterschiedlichen Kosten der Zustellung (bei Zeitungen 0,54 Euro, bei Zeitschriften 0,595 Euro und bei Anzeigenblättern 0,21 Euro) als neutraler Faktor berücksichtigt werden, denn die Zustellung gedruckter Exemplare verursacht hohe Verbreitungskosten, die bei digitalen Medien nicht anfallen.

Die Gesamtfördersumme in Höhe von 200 Millionen Euro ist sachgerecht auf die drei Mediengattungen (Abonnementzeitungen, -zeitschriften und Anzeigenblätter mit einem redaktionellen Anteil von mindestens 30 Prozent) zu verteilen. Bei der Aufteilung werden für jede Mediengattung gesondert die Zustellkosten (anhand der durchschnittlichen Zustellkosten pro

zugestelltem Exemplar und der jeweiligen Auflage) berücksichtigt. Auf Basis von Branchenangaben würden dementsprechend vom Gesamtbetrag (abzüglich der Administrationskosten in Höhe von insgesamt 5 Prozent) auf Abonnementzeitungen etwa 59 Prozent, auf Abonnementzeitschriften etwa 11 Prozent und auf Anzeigenblätter etwa 30 Prozent entfallen.

Der maximale Förderbetrag pro Verlag ergibt sich aus dem Anteil an der Gesamtauflage pro Gattung. Dieser Betrag könnte ausgezahlt werden, sofern der Verlag entsprechende Investitionen in die digitale Transformation schlüssig nachweist (nicht rückzahlbarer Zuschuss in Höhe von maximal 45 Prozent der Investitionssumme).

5. Verfahren

Nach der Billigung des Förderkonzepts durch den Bundesminister für Wirtschaft und Energie wird die erforderliche Förderrichtlinie erarbeitet und mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) sowie dem Bundesrechnungshof (BRH) abgestimmt. Zudem ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und ggf. eine Notifizierung bei der Europäischen Kommission (vgl. 6.) erforderlich.

Parallel dazu wird für die Abwicklung durch einen Projektträger eine Ausschreibung (oder alternativ die Beauftragung des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)) erfolgen.

Antragstellung, -bewilligung und Verwendungsnachweis für die Investitionsförderung sollen weitestgehend automatisiert, digital und medienbruchfrei erfolgen, um eine schnelle und unbürokratische Abwicklung zu ermöglichen.

6. Beihilferecht

Aufgrund der gewünschten Förderhöhe und Zielgruppe kommt eine Anwendung der De-minimis-Verordnung oder der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) aller Voraussicht nach nicht in Betracht. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass die geplante Förderung als eine staatliche Beihilfe im Sinne der Vorschriften des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV) einzustufen und damit grundsätzlich notifizierungspflichtig ist. Ein entsprechender Antrag, voraussichtlich auf der Grundlage des Artikels 107 Abs. 3 lit. c AEUV (Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete), wird parallel vorbereitet und bei der EU-Kommission gestellt.

Die Förderanträge der Verlage können erst dann bewilligt werden, wenn die EU-Kommission die Förderung, soweit erforderlich, beihilferechtlich genehmigt hat.