



MÖGLICHKEITEN ÖFFENTLICHER FÖRDERUNG VON LOKAL- UND REGIONAL- JOURNALISMUS BEI WAHRUNG DER STAATSFERNE

Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

Professor Dr. Matthias Cornils, Direktor des Mainzer Medieninstituts
Junior-Professorin Dr. Leyla Dogruel, Johannes Gutenberg-Universität Mainz
Katrin Gessinger, LL.M., Mainzer Medieninstitut
Pascal Schneiders, M.A., Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Januar 2021

Inhalt

Thesenartige Zusammenfassung	5
Ausgangspunkt und Zielstellung des Gutachtens	11
A. Kommunikationswissenschaftlicher Teil	15
1. Vorgehen der kommunikationswissenschaftlichen Analyse.....	15
2. Journalismusförderung als öffentliche Aufgabe.....	16
2.1. Zielsetzungen und Effekte einer öffentlichen Förderung von Journalismus.....	16
2.2. (Lokal-)Journalistische Förderformate im Vergleich: Best Practice.....	21
2.2.1. Begründung für die Länderauswahl & Darlegung der Systematik	21
2.2.2. Darstellung nach Ländern	24
Dänemark	24
Frankreich.....	26
Kanada.....	27
Die Niederlande.....	31
Norwegen	32
Österreich	33
Schweden	35
Die Schweiz.....	37
2.2.3. Bewertung bestehender Fördersysteme & Implikationen	39
3. Instrumente und Kriterien für die Förderung lokaljournalistischer Leistungen in Deutschland.....	53
3.1. Grundsätze für die öffentliche Förderung von (Lokal-)Journalismus.....	53
3.2. Fördermodelle & -komponenten	56
3.3. Abschließende Bemerkungen.....	62
B. Rechtswissenschaftlicher Teil	64
1. Kompetenz im Bundesstaat	64
1.1. Förderzuständigkeit der Länder	66
1.1.1. Gesetzgebungskompetenz	66
1.1.2. Verwaltungskompetenz und Finanzierungsverantwortung.....	68
1.2. Förderzuständigkeit des Bundes.....	69
1.2.1 Gesetzgebungskompetenz	69
1.2.1.1. Grundsätze.....	69
1.2.1.2. Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG – Postwesen und Telekommunikation.....	72
1.2.1.3. Art. 74 Nr. 11 GG – Recht der Wirtschaft	73

1.2.1.4 ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz	79
1.2.1.5. Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG.....	80
1.2.2. Verwaltungskompetenz.....	81
1.2.3. Möglichkeiten der Mitfinanzierung	85
1.2.3.1. Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG.....	85
1.2.3.2. Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip	87
1.2.3.2.1. Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG	87
1.2.3.2.2. Art. 104b GG.....	87
1.2.3.2.3. Ungeschriebene Förderkompetenz des Bundes ohne Verwaltungszuständigkeit	88
1.2.3.2.4 Art. 104a Abs. 3 GG.....	90
1.2.3.2.5. Mitfinanzierung einer Landesförderung durch den Bund als „unechte Gemeinschaftsaufgabe“	91
1.3. Einschätzung zur vorliegenden Empfehlung.....	91
2. Staatsferne und Neutralität der Förderung	94
2.1. Gebot der Staatsferne und Meinungsneutralität	96
2.2. Grundsatz der Meinungsneutralität – Vergabekriterien	100
2.2.1. Meinungsneutralität	102
2.2.2. Art. 3 Abs. 1 GG	102
2.2.3. Vergabekriterium Herausgabe zweck einer Publikation.....	103
2.2.4. regionale und/oder lokale Berichterstattung	104
2.2.5. Anknüpfung an wirtschaftliche Kennzahlen.....	105
2.2.6. Mindestanteil redaktioneller Inhalte	108
2.2.7. Anteil eigenproduzierter Inhalte	110
2.2.8. Verpflichtung zu Professionsstandards	111
2.2.9. Tarifbindung	113
2.3. Vergabeverfahren und Zuständigkeit für die Förderung.....	114
2.4. Gesetzesvorbehalt bei direkter Journalismusförderung	120
3. Beihilferecht	121
3.1. Einordnung als Beihilfe gem. Art. 107 Abs. 1 AEUV	122
3.2. Möglichkeiten für das Greifen einer Ausnahme vom allgemeine Beihilfeverbot..	125
3.2.1. Art. 106 Abs. 2 AEUV – DAWI	125
3.2.2. Art. 107 Abs. 3 lit. d) AEUV – Kulturförderung	127

3.2.3. Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV – Förderung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete.....	128
3.3. Einschätzung zur vorliegenden Empfehlung.....	129
4. Wettbewerbsrecht.....	130
5. Zusammenfassung.....	130
Literatur und Quellen	132
Zu A. Kommunikationswissenschaftlicher Teil.....	132
Zu B. Rechtswissenschaftlicher Teil	141
Anhang	149
Tabelle 1: Überblick zu länderspezifischen Kriterien für den Empfang selektiver direkter Produktionsförderung.....	149
Tabelle 2: Überblick zu länderspezifischen Kriterien für den Empfang selektiver direkter Innovationsförderung	158

Thesenartige Zusammenfassung

Die Bereitstellung journalistischer Leistungen befindet sich in einem strukturellen Wandel, der bestehende Geschäfts- und Finanzierungsmodelle von Medienanbietern in Frage stellt. Eine rein marktbasierte Bereitstellung von Qualitätsjournalismus erweist sich als zunehmend schwierig und auch der erhöhte Informationsbedarf und Konsum von Zeitungen im Kontext der Corona-Pandemie hat aufgrund der gleichzeitig kriselnden Werbemärkte an dieser Situation wenig geändert. Von dieser Situation sind insbesondere Lokal- und Regionalzeitungen betroffen, was zu erheblichen Konzentrationsprozessen im lokalen Medienangebot geführt hat. Sowohl normativ aus demokratie- und öffentlichkeitstheoretischer Perspektive als auch empirisch mit Blick auf die nutzungsseitige Relevanz von Medienanbietern, die Artikulations- und Partizipationsmöglichkeiten im lokalen Raum schaffen, kommt lokalen Medien eine zentrale Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund wird sowohl seitens der Wissenschaft, der Medienpolitik und teilweise auch der Branche selbst das Erfordernis einer Ausweitung öffentlicher Förderung von Qualitätsjournalismus diskutiert. Das vorliegende Gutachten leistet einen Beitrag zu dieser Debatte und untersucht aus kommunikations- und rechtswissenschaftlicher Perspektive, wie ein Fördersystem für die Unterstützung von (Lokal)Journalismus effektiv und rechtssicher gestaltet sein kann, um die Bereitstellung journalistischer Leistungen zu stärken.

Auf Basis der Analyse lassen sich **folgende Ergebnisse** festhalten:

1. Basierend auf den bestehenden Erkenntnissen zur Wirkung unterschiedlicher Instrumente der Medienförderung sind aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht **direkte, selektive Maßnahmen** gegenüber indirekten Formen der Medienförderung klar zu bevorzugen, um die journalistische Inhalteproduktion zielgerichtet und effektiv zu stärken. Eine solche Förderung unterliegt dem Gesetzesvorbehalt, sodass der Gesetzgeber dazu verpflichtet ist, die wichtigsten Entscheidungen hinsichtlich der Vergabe selbst zu regeln.
2. Herausforderungen ergeben sich aus rechtswissenschaftlicher Sicht bei der Frage nach der Finanzierung und institutionellen Verankerung einer Journalismusförderung aufgrund der **Bund-Länder Kompetenzen**. Während für die Einrichtung einer Journalismusförderung aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht eine institutionelle Verankerung sowohl auf Bundes- als auch Landesebene denkbar ist, ist verfassungsrechtlich eine Förderung durch den Bund nur aufgrund eines ihm zustehenden Kompetenztitels möglich (Art. 30, 70 ff. GG). Auch für die Wahrnehmung der Förderung durch eine Stelle der unmittelbaren oder mittelbaren Bundesverwaltung bedarf der Bund einer

grundgesetzlich zugewiesenen Kompetenz (Art. 30, 83 ff. GG). An die Verwaltungskompetenz schließt sich grundsätzlich auch die Finanzierungsverantwortung im Bundesstaat an, mithin auch das Recht des Bundes, eigene Mittel für die Förderung aufzuwenden (Konnexitätsprinzip, Art. 104a Abs. 1 GG).

3. Den **Ländern** steht die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz für das **Medienrecht im engeren Sinn** zu. Dazu gehören insbesondere Anforderungen und Instrumente der Vielfaltssicherung in den Medien. Ein Fördergesetz, das nach Zielsetzung und Gestaltung allein oder im Schwerpunkt der medienspezifischen Vielfaltssicherung zu dienen bestimmt ist, unterliegt der ausschließlichen Kompetenz der Länder (Art. 30, 70 GG).
4. In der föderalen Kompetenzordnung des Grundgesetzes ist die **Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes** für eine Journalismus- oder Medienförderung jedenfalls Voraussetzung auch einer darauf gerichteten Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Fördergesetz ist denkbar, wenn dieses schwerpunktmäßig dem **Bereich der Wirtschaft** zuzuordnen ist und damit unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zu fassen ist. In diesem Kontext ist es unschädlich, wenn auch kulturelle bzw. publizistische Aspekte einbezogen werden, soweit sie nicht den Schwerpunkt der Maßnahme bilden. Allerdings müssen zudem die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sein. Dass es gelingen kann, die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Förder-Regelung zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse zu begründen, erscheint möglich; dafür lassen sich plausible Gründe formulieren. Jedoch bleibt mit Blick auf die strengen Anforderungen der Erforderlichkeitsklausel ein Unsicherheitsrisiko der verfassungsrechtlichen Beurteilung.
5. Die **(Mit-)Finanzierung** einer wirtschaftsrechtlich ausgerichteten Medienförderung durch den Bund ist bei Vollzug der Förderung durch die Länder auf der Grundlage des Art. 104a Abs. 3 GG durch Erlass eines entsprechenden **Geldleistungsgesetzes** möglich. Für eine Übernahme der Förderungsaufgabe in bundeseigene Verwaltungs- und die daran anschließende Finanzierungskompetenz für die Zweck- und Verwaltungsausgaben (Art. 104a Abs. 1 und 5 GG) kommt grundsätzlich **Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG** in Betracht, soweit die wahrgenommene Aufgabe typischerweise zentral durch eine Bundesoberbehörde oder einen bundesunmittelbaren Verwaltungsträger erfüllt werden kann. Diese vorausgesetzte Zentralität der Aufgabenwahrnehmung ließe sich mit Blick auf den notwendig meinungsneutralen, einzelfall-distanzierten Charakter der Medienförderung möglicherweise sogar eher begründen als die – allerdings auch für Art. 87

Abs. 3 Satz 1 GG vorausgesetzte – Gesetzgebungskompetenz des Bundes unter dem hier problematischen Aspekt der Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelung.

6. Der Einsatz von Medienförderung als staatlicher Eingriff in den Markt ist begründungsbedürftig und sollte im Hinblick auf Angemessenheit und Erfordernis bewertet werden. Eine solche Begründung ergibt sich insbesondere im Bereich des **Lokaljournalismus**, für den sich aufgrund fehlender funktionaler Äquivalente sowie durch strukturelle Bedingungen eingeschränkter Finanzierungsmöglichkeiten ein besonderes Marktversagen ergibt.
7. Es wird aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht empfohlen, die Adressierung einer Förderung für Lokaljournalismus so zu gestalten, dass neben existierenden Angeboten der privaten Lokalpresse auch solche Angebote mit lokaler Berichterstattung gefördert werden, die auf **alternativen Geschäfts-, und Finanzierungsmodellen (non-profit, Online Only)** basieren. Dies soll die Möglichkeit schaffen, Lokaljournalismus nicht nur in der bestehenden (knappen) Form aufrecht zu erhalten, sondern Markteintritte und die Anbieter- und Angebotsvielfalt zu stärken. Hier ist zu beachten, dass non-profit Journalismus allein durch die Länder, aber nicht durch den Bund gefördert werden kann.
8. Zudem ist eine **distributionsneutrale Förderung** zu empfehlen, sodass lokaljournalistische Angebote in Printform, online, mobil sowie multimedial erfasst sind.
9. Eine Journalismusförderung durch den Bund, die auf **regionale und lokale publizistische Inhalte** fokussiert, stößt auf besondere **kompetenzrechtliche Schwierigkeiten**. Auch insoweit ist die Darlegung der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zwar nicht undenkbar: Ein gesamtstaatliches Interesse an einer überall (und nicht nur in einzelnen Ländern) gewährleisteten vielfältigen Journalismuslandschaft und funktionierenden Medienmärkten mit außenpluraler Anbietervielfalt auch gerade auf regionaler Ebene ist nicht zu bestreiten. Eine differenzierte Förderung durch die Länder könnte demgegenüber zu erheblich unterschiedlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen führen, die möglicherweise der Funktionsfähigkeit des gesamtstaatlichen Wirtschaftsraums abträglich sind. Gleichwohl liegt eine Regelungskompetenz der Länder bei auf regionale Inhalte bezogener Förderung wegen der Möglichkeit, regionale Besonderheiten (besser) einzubeziehen, kompetenzrechtlich wohl näher. Zudem ist eine Abstimmung auch auf Länderebene durch Staatsverträge möglich. Bei einer Bundesförderung würde daher ein erhebliches Risiko verfassungsrechtlicher Beanstandung bestehen.

10. In Anknüpfung an die ländervergleichende Analyse zu Fördersystemen im Journalismus lassen sich eine **kriterienbasierte Produktionsunterstützung**, ein **Innovationsfonds** sowie ergänzend ein **Produktionsprojektfonds** zur Recherche und Erstellung einzelner ressourcenintensiver journalistischer Beiträge als geeignete Komponenten eines Fördermodells für eine Anwendung auf Deutschland ableiten.
11. Eine **Bundesförderung im Rahmen eines Innovationsfonds und einer Produktionsunterstützung ist kompetenzrechtlich prinzipiell möglich**, soweit sie schwerpunktmäßig auf den wirtschaftlichen Wettbewerb ausgerichtet sind. Dabei können publizistische Kriterien zwar einbezogen werden, sie dürfen aber nicht dazu führen, dass der publizistische Wettbewerb im Mittelpunkt der Maßnahme steht. Letzteres wäre bei einem **Projektfonds**, der vor allem den publizistischen Output in den Blick nimmt, der Fall, sodass eine **Bundeskompentenz** dafür **auszuschließen** ist.
12. Es werden **publizistische Qualifikationskriterien** empfohlen, die Adressat*innen, wollen sie für eine Förderung Betracht kommen, erfüllen müssen. Diese differenzieren nach den Zuwendungsberechtigten (Organisationsform, redaktioneller Personaleinsatz, Bezug zu Professionsstandards), dem Inhalt (Art, Mindestanteil redaktioneller Inhalte, Mindestanteil eigenproduzierter Inhalte, geografischer / Publikumsbezug), dem Geschäftsmodell (Werbeanteil, Zugänglichkeit der Inhalte), der Distribution (Vertriebskanal, Erscheinungsfrequenz, Mindest-/Maximalauflage /-reichweite) sowie der Markteinbettung (Marktposition, Marktsättigung).
13. Als für die **Produktionsunterstützung zuwendungsberechtigt** werden Redaktionen mit mindestens zwei bezahlten Vollzeitäquivalenten erachtet. Des Weiteren sollten förderwürdige Angebote in wesentlichem Maß aktuelle Themen von allgemeinem Interesse und mit lokalem und / oder regionalem Bezug enthalten und zu mindestens 50 % redaktioneller Natur sein. Wiederum 50 % der redaktionellen Inhalte mit lokalem / regionalem Bezug sollten eigenproduziert sein. Förderfähige Angebote sollten allgemein zugänglich sein, was Paid Content allerdings nicht ausschließt. Zudem sollten die Publikationen regelmäßig erscheinen (Printmedien mindestens einmal wöchentlich, Onlinemedien sollten mehrmals wöchentlich neue journalistisch-redaktionelle Inhalte bereitstellen) und etwa mindestens 1.500 regelmäßige Nutzer*innen erreichen.
14. Bei der Ausgestaltung von Fördermaßnahmen (Vergabeverfahren, Kriterienauswahl, institutionelle Anbindung) sind insbesondere das **Gebot der Meinungsneutralität** und das **Verbot politischer Instrumentalisierung** einer öffentlichen Teilfinanzierung publizistischer Tätigkeit zu beachten. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die

Meinungsneutralität der Vergabe umso sorgfältiger abgesichert sein muss, je mehr und unmittelbarer die Förderung an die publizistischen Inhalte anknüpft. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, das Fördersystem schwerpunktmäßig auf die Einrichtung einer kriterienbasierten Produktionsunterstützung hin auszugestalten. Die zugrunde gelegten Qualitätskriterien im Sinne einer Opt-in Voraussetzung ermöglichen es, die journalistische Inhalteproduktion unabhängig von konkreten publizistischen Inhalten zu stärken.

15. Hinsichtlich des Gebots der **Meinungsneutralität** erweisen sich als **Vergabekriterien** der Herausgabezweck der Publikation, die regionale und/oder lokale Berichterstattung, die Anknüpfung an wirtschaftliche Kennzahlen und die Tarifbindung als wenig problematisch. Zu beachten ist insbesondere bei der Anknüpfung an wirtschaftliche Kennzahlen allerdings, dass hier dem verfassungsrechtlichen Gebot der Wettbewerbsgleichheit Rechnung zu tragen ist.
16. Es ist möglich, die Förderung an einen **Mindestanteil redaktioneller und eigenproduzierter Inhalte** zu knüpfen. Ebenso ist die Verpflichtung zu **Professionsstandards** aus Sicht der Meinungsneutralität nicht zu beanstanden. Insbesondere bei diesen Kriterien müssen allerdings die Zuständigkeit und das Verfahren der Vergabe staatsfern organisiert sein.
17. Die **Innovationsförderung** soll sowohl bestehende Anbieter journalistischer Leistungen bei der digitalen Transformation sowie der Entwicklung journalistischer Formate und Geschäftsmodelle unterstützen als auch Markteintritte journalistischer Neugründungen fördern. Bei Erfüllung spezifischer, meinungsneutral zu gestaltender publizistischer und wirtschaftlicher Qualifikationskriterien sollte die Innovationsförderung antragsbasiert gewährt werden. Es wird eine anteilige Unterstützung der Kosten des Innovationsprojektes empfohlen.
18. Die für die Produktionsförderung identifizierten Qualitätskriterien, darunter Vorgaben hinsichtlich der Anzahl der Beschäftigten in der Redaktion, des Mindestanteils redaktioneller und exklusive Inhalte oder der Erscheinungsfrequenz, sollten für **journalistische Neugründungen** erst nach einer „Schonfrist“ (vollständig) greifen.
19. Die **Vergabe der Fördermittel** sollte in die Hände einer weisungsfreien, nur der Rechtsaufsicht unterliegenden Stelle gelegt sein. Vorstellbar (aber nicht zwingend) wäre eine Vergabe durch die Landesmedienanstalten. Daneben ist ein pluralistisch besetztes, von der Mittelverwaltung zu trennendes Sachverständigen-Gremium zu

befürworten, das die Kriterien und die Vergabe der Mittel aus den drei Förderkomponenten (siehe Punkt 10) beaufsichtigt.

20. Eine Journalismusförderung erfüllt in der Regel den **Beihilfen**begriff des Art. 107 Abs. 1 AEUV und ist notifizierungspflichtig, soweit nicht die De-minimis- oder die Gruppenfreistellungsverordnung greift. Die Förderung kann allerdings im Rahmen von Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV gerechtfertigt werden, wenn sie angemessen ist, um einem Marktversagen entgegenzuwirken. Zudem muss sie verhältnismäßig sein, Überkompensation verhindern und transparent ausgestaltet sein.

Ausgangspunkt und Zielstellung des Gutachtens

Von strukturellen Veränderungen auf Medienmärkten sowie den Folgen von Digitalisierung und Vernetzung sind lokale und regionale Mediananbieter besonders betroffen – rückläufige Auflagen, sinkende Werbeerlöse und die Schwierigkeiten in der Finanzierung journalistischer Leistungen durch direkte Erlöse (Abonnements, Zeitungsverkäufe) haben zu zahlreichen Umstrukturierungs- und Konsolidierungsprozessen bei Presse- und lokalen Rundfunkanbietern geführt. Diese haben sich durch die Corona-Krise nochmals verschärft und die Finanzierung von (lokalem) Qualitätsjournalismus weiter erschwert. Während die COVID-19 Pandemie die nutzerseitige Relevanz von Zeitungen zunächst erhöht hat, konnten teilweise realisierte Zuwächse bei nutzerseitigen Erlösen, insbesondere im digitalen Bereich, die Abonnement-Rückgänge sowie deutlichen Einschnitte bei den Anzeigen zwischen 20 und 40 % nicht auffangen (Keller & Stavenhagen, 2020). Dabei sind es insbesondere Lokal- und Regionalzeitungen, die mit erheblichen Finanzierungsproblemen zu kämpfen haben – sowohl bedingt durch strukturelle Veränderungen im Anzeigengeschäft (u.a. Zunahmen der Handelskonzentration), aber auch hohen Kosten in der Distribution der Printzeitungen, da das Abonnementgeschäft weiterhin die zentrale Säule bildet (Keller & Stavenhagen, 2020). Mit Blick auf die Leistungen von Lokal- und Regionalzeitungen hat dies zur Folge, dass nicht nur der Anzeigenumfang, sondern auch Textanteile rückläufig sind (ebd.). Gerade Lokalredaktionen sind in der Folge von kostensparenden Umstrukturierungsmaßnahmen, wie etwa die Zusammenlegung und Schließung von Redaktionen, betroffen (Röper, 2020).

Diesem strukturellen Wandel und der vielfach als „Krise“ beschriebenen Situation von Zeitungen steht ihre gesellschaftliche Relevanz und öffentlichkeitstheoretisch begründete Funktionen gegenüber, die Zeitungen insbesondere bei der Herstellung lokaler Öffentlichkeiten zukommt. Sowohl normativ aus demokratie- und öffentlichkeitstheoretischer Perspektive als auch empirisch mit Blick auf die nutzerseitige Relevanz von Medienanbietern, die Artikulations- und Partizipationsmöglichkeiten im lokalen Raum schaffen, kommt lokalen Medien eine zentrale Bedeutung zu (Goyanes, 2019; Harnischmacher 2015; Kleis Nielsen, 2015; Metag 2016; Welker & Kloß 2016; Wadbring & Bergström, 2015; Williams et al., 2015; Möhring & Keldenich, 2018).

Die Hoffnung, dass neue Akteure, etwa in Verbindung mit geringeren Markteintrittsbarrieren durch rein digitale Distributionswege publizistischen Konzentrationsprozessen im Lokalen begegnen können, hat sich (bislang) nicht abgezeichnet. Auch wenn neue lokaljournalistische Formen, wie Hyperlocal News oder Blogs, die größtenteils auf freiwilliger Basis und non-profit

erbracht werden, Potenziale gerade für eine stärkere Einbindung lokaler Communities und eine breitere Repräsentation an Themen aufweisen, können sie bedingt durch überwiegend geringe Reichweiten und dem Fehlen einer Institutionalisierung und auch längerfristig tragfähigen Organisation und Finanzierung vorrangig als Komplementäre, nicht jedoch Substitute betrachtet werden (siehe dazu Beispiele u.a. Beispiele aus Schweden: Leckner et al., 2019, UK: Williams et al., 2015 oder den USA: Thorson et al., 2020).

Gleichzeitig zeigen Forschungen zu journalistischen Neugründen, dass diese (komplementäre) Leistungen für die Meinungsbildung erbringen und (teilweise) dem Marktversagen durch das Fehlen und Verschwinden etablierter Anbieter entgegenwirken (Leckner et al., 2019). Neben journalistischen Neugründungen lassen sich zudem weitere Anbietertypen identifizieren, wie Kommunalportale, Community Networks oder virtuelle lokale Marktplätze, die lokale Informationen und Services bereitstellen (Möhring & Keldenich, 2018; Möhring, 2012) und damit (zumindest teilweise) zur lokalen Meinungsbildung beitragen. Zumindest absehbar kann die Sicherung einer stabilen Finanzierung von Lokalzeitungen als wichtige Voraussetzung für den Funktionserhalt lokaler Öffentlichkeiten bewertet werden (Goyanes, 2019).

Die Frage nach der Neuordnung der Bedingungen von Journalismus, dessen rein marktbasierte Bereitstellung an seine Grenzen gekommen zu sein scheint oder zumindest stark gefordert ist, beschäftigt sowohl die Branche, Wissenschaft und in letzter Zeit auch intensiver die Medienpolitik – nicht nur in Deutschland, wie etwa Diskurse aus der Schweiz, Skandinavien, Österreich, den USA zeigen (vgl. EMEK, 2017; Allern & Pollack, 2019; Murschetz, 2020; Puppis et al., 2020; Pickard, 2020a, b; Napoli, 2020; Sjøvaag & Krumsvik, 2018). In der Folge haben sich einige private Förderinitiativen gebildet, die etwa journalistische Neugründungen, aber auch besondere journalistische Projekte vorrangig kurz- und mittelfristig finanziell unterstützen (für eine Übersicht siehe Beck & Dogruel, 2020). Erfolg und Tragfähigkeit dieser privaten Fördermaßnahmen ist jedoch umstritten – sowohl mit Blick auf die (fehlende) Langfristigkeit der Finanzierung, als auch die Sicherstellung der Unabhängigkeit der geförderten journalistischen Projekte (vgl. u.a. Benson, 2018; Dachwitz & Fanta, 2020; Nee, 2014).

Da gerade regionale Abonnementzeitungen besonders von Finanzierungsschwierigkeiten (Keller & Stavenhagen, 2020) und in der Folge Konzentrationstendenzen und finanziellen Einschnitten in die Redaktionsausstattungen (Röper, 2020) betroffen sind und aufgrund fehlender Substitute Einschnitte in die lokale Informationsvielfalt entstehen bzw. verschärft werden, konzentriert sich die folgende Analyse zur Journalismusförderung auf Lokal- und Regionaljournalismus. In Deutschland hat sich die Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt vor diesem

Hintergrund zu einem Schwerpunkt medienpolitischer Bemühungen entwickelt, wie sich etwa in der 2019 gegründeten Länderarbeitsgruppe „Regionale Vielfalt“ zeigt (Hartung, 2019). Mit Blick auf elektronische Medien haben einige Länder zudem im Rahmen der Medienstaatsverträge die Möglichkeit geschaffen, journalistische Angebote von Rundfunkveranstaltern, Telemedienanbietern, einschließlich Anbieter- oder Veranstaltergemeinschaften zur Sicherung der lokalen und regionalen Medienvielfalt zu fördern. Damit ist es den Landesmedienanstalten gestattet, explizit journalistische Inhalteproduktion und nicht nur Infrastruktur bzw. die Distribution von Inhalten zu subventionieren. Als eines der ersten Bundesländer hat Brandenburg bspw. rund eine Million Euro des Landeshaushaltes für die Förderung von Lokaljournalismus vorgesehen (vgl. MABB, 2020). Die Lokalpresse ist – abgesehen von einer Beteiligung in Anbietergemeinschaften – von dieser Förderung jedoch nicht umfasst.

Auch auf Bundesebene finden sich Vorstöße, die Medienförderung von bislang indirekten Subventionen, wie einem reduzierten Mehrwertsteuersatz, auf direkte Zuwendungen zu privaten Presseunternehmen auszuweiten. Vor diesem Hintergrund wurde vom Bundestag eine Presseförderung in Höhe von EUR 220 Mio. beschlossen, die – nunmehr nur noch in geringem Umfang – im Rahmen einer Zustellförderung und – überwiegend – zur Bewältigung der digitalen Transformation Verlagen zur Stärkung der Medienvielfalt zukommen soll und am Bundesministerium für Wirtschaft und Energie verankert worden ist. Unter dem Titel „Förderung der digitalen Transformation des Verlagswesens zur Förderung des Absatzes und der Verbreitung von Abonnementzeitungen, -zeitschriften und Anzeigenblättern“ sind für 2020 danach Ausgaben in Höhe von EUR 20 Millionen vorgesehen und für die Folgejahre weitere EUR 200 Millionen eingeplant¹.

Dieses Konzept ist jedoch nicht unumstritten – sowohl aus Wissenschaft, Politik und der Branche selbst wird es kontrovers diskutiert (vgl. u.a. Bouhs, 2020; Simon, 2020). Dieses wissenschaftliche Gutachten soll dazu beitragen, Komponenten eines rechtssicheren Fördermodells für Journalismus zur Stärkung der lokalen und regionalen Medienvielfalt unter Berücksichtigung der Kompetenzverteilung von Bund und Ländern zu identifizieren und zu bewerten.

Im Rahmen des kommunikationswissenschaftlichen Gutachtenteils wird untersucht, welche Fördermodelle und -kriterien geeignet sind, um einen größtmöglichen Beitrag zur Förderung der Medienvielfalt in lokalen und regionalen Öffentlichkeiten zu leisten. Dabei stützt sich die Analyse auf wissenschaftliche Erkenntnisse zur Wirkung von Maßnahmen der Medienförderung sowie der Auswertung ausgewählter Fördersysteme mit Fokus auf Europa (Ausnahme:

¹ <https://www.bundestag.de/presse/hib/799794-799794>

Kanada). Im Ergebnis werden mögliche Förderkomponenten identifiziert, die zur Stärkung lokaljournalistischer Vielfalt geeignet erscheinen.

Die juristische Umsetzbarkeit dieser Förderkomponenten wird im Rahmen des rechtswissenschaftlichen Gutachtens erörtert. Dazu wird zunächst der Frage der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nachgegangen und insbesondere ausgelotet, inwiefern auch dem Bund Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen für eine Medienförderung zustehen. Zudem werden vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Staatsferne der Medien und für öffentliche Medienförderungen zu beachtendem Gebot der Meinungsneutralität Möglichkeiten und Grenzen einer staatlichen oder staatsfern organisierten Förderung aus öffentlichen Mitteln dargelegt. Ergänzend wird die Förderung einer Prüfung am Maßstab des unionalen Beihilfenrechts unterzogen.

A. Kommunikationswissenschaftlicher Teil

1. Vorgehen der kommunikationswissenschaftlichen Analyse

Die Identifikation geeigneter Fördermodelle und -kriterien für die Stärkung lokaljournalistischer Angebote erfolgt in drei Schritten:

a) Analyse der Zielsetzungen & Effekte einer öffentlichen Förderung von Journalismus

Mit Bezug auf den wissenschaftlichen Forschungsstand zu Formen von Journalismusförderung wird eine Differenzierung der Zielsetzungen der öffentlichen Subventionierung von Medien erarbeitet, um den Einsatz von Instrumenten der Medienförderung daran zu orientieren. Zudem werden empirische Erkenntnisse zur Evaluation von Fördermaßnahmen untersucht, um Hinweise auf die Wirksamkeit von Journalismusförderung abzuleiten.

b) Analyse ausgewählter (lokal-)journalistischer Förderformate im Vergleich (Best Practice)

Basierend auf systematischen Analysen zu Medienförderungssystemen im europäischen Vergleich (siehe auch u. a. Puppis & Bürdel 2019a, b; Künzler et al., 2013; Wissenschaftlicher Dienst, 2019, 2017) werden einzelne als Best Practice identifizierte Modelle im Hinblick auf Ausstattung, Finanzierungsquellen, Vergabemodus, Förderkriterien sowie die institutionelle Verortung (Aufsicht) untersucht. Der Fokus liegt hierbei auf Modellen der Journalismusförderung, die plattformunabhängige Fördersysteme für lokaljournalistische Leistungen einsetzen. Fördersysteme aus acht europäischen Ländern (Dänemark, Frankreich, Kanada, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden und die Schweiz) sowie Kanada wurden hierbei ausgewählt. Auf Basis dieser Auswertung wird geprüft, welche Förderformate und -kriterien geeignet sein können, um den spezifischen Medienstrukturen, den medienrechtlichen Bedingungen sowie den qualitätsjournalistischen Bedarfen des Lokal- und Regionaljournalismus in Deutschland Rechnung zu tragen.

c) Ableitung geeigneter Förderinstrumente und -kriterien für die Förderung lokaljournalistischer Leistungen in Deutschland.

Als Ergebnis der vorangegangenen Analyse werden direkte und selektive Fördermaßnahmen, die auf die journalistische Content-Erstellung ausgerichtet sind, als besonders geeignet identifiziert, um die Medienvielfalt effizient und nachprüfbar zu stärken. Konkret werden Prämissen für eine effiziente und nachhaltige Journalismusförderung benannt und drei Förderformate

einschließlich möglicher Kriterien für die Förderung identifiziert: (1) eine kriteriengebundene Produktionsunterstützung, (2) ein der Produktionsunterstützung zugeordneter Projektfonds für zeitlich begrenzte ressourcenintensive lokaljournalistische Projekte und (3) eine Förderung von Innovationen in der Produktion, Distribution und Rezeption von Lokaljournalismus.

2. Journalismusförderung als öffentliche Aufgabe

2.1. Zielsetzungen und Effekte einer öffentlichen Förderung von Journalismus

Medienförderung als eine Gewährung von staatlichen bzw. öffentlichen Zuwendungen finanzieller und nicht-finanzieller Art zur Erreichung normativer Zielsetzungen im Journalismus – insbesondere Vielfalts- und Qualitätssteigerungen bzw. -sicherung (Pickard, 2011) ist als medienpolitisches Instrument seit langem etabliert und wird in vielen Mediensystemen eingesetzt (Murschetz, 2020a; Puppis et al., 2020). Grundsätzlich lassen sich Maßnahmen der Medienförderung in indirekte vs. direkte sowie allgemeine vs. selektive Instrumente differenzieren. Während bei allgemeinen Subventionen alle (berechtigten) Medienunternehmen gleichermaßen von der Förderung profitieren, sind selektive Maßnahmen an bestimmte Kriterien gebunden. Letztere können bspw. gezielt dazu eingesetzt werden, Unternehmen mit schwacher Marktposition oder Angebote in mit Informationen unversorgten Märkten zu unterstützen. Indirekte Formen der Förderung unterstützen Medienunternehmen wiederum mittelbar (z. B. Steuerermäßigungen, Forschungsförderung, Weiterbildungsangebote), während direkte Zuwendungen unmittelbar an das Medienunternehmen ausgezahlt werden (z. B. eine Produktionsunterstützung). Bevor sich die Frage stellt, wie ein Fördersystem gestaltet sein sollte, um effektiv und wirksam (Lokal-)Journalismus zu unterstützen, gilt es zu erörtern, wie groß überhaupt das Erfordernis eines (weiteren) staatlichen Eingriffes ist (siehe auch Latzer et al., 2019). Bereits diese Frage lässt sich nicht eindeutig klären. Auch wenn in öffentlichen Debatten um die Notwendigkeit von Journalismusförderung häufig die (prekäre) ökonomische Situation von Journalismus angeführt wird, wird in der Forschung darauf verwiesen, dass solche Narrationen vom Scheitern etablierter Geschäfts- oder Erlösmodelle, aber auch technologischem Fortschritt die Besonderheiten von Journalismus als öffentliche Aufgabe und Voraussetzung für unsere demokratischen Systeme ausblenden (Pickard, 2011; Murschetz, 2020a). Der Einsatz von Medienförderung wird deshalb überwiegend mit Bezug auf die Charakterisierung von Medien als (begrenzt marktfähige) Wirtschaftsgüter begründet. Insbesondere für journalistische (Qualitäts-)Leistungen als meritorische Güter wird ein Marktversagen identifiziert, was staatliche Eingriffe rechtfertigen kann (siehe auch u. a. Murschetz, 2020a; Allern & Pollack, 2019; Pickard, 2011; Ots & Picard, 2018). Die Einordnung von Lokaljournalismus als öffentliches Gut wird dabei als

wesentliche Voraussetzung für öffentliche Unterstützung herausgestellt (Allern & Pollack, 2019). Medienförderung ist damit allgemein am Ziel orientiert, die Produktion und Verbreitung von originären und qualitativ hochwertigen Nachrichteninhalten zu befördern und Anreize für die Nutzer*innen zu schaffen, professionelle journalistische Inhalte, die dem öffentlichen Interesse dienen, zu konsumieren (Murschetz, 2020a).

Aufgrund der Bedeutung lokaljournalistischer Angebote als Infrastruktur für lokale Öffentlichkeiten bildet ein zentrales Ziel von Maßnahmen der Medienförderung das Verhindern von Marktaustritten und das Voranschreiten von Zeitungssterben (Pickard, 2011). Das schwedische Modell der Medienförderung hat sich an dieser Zielstellung orientiert und ist darauf ausgerichtet, insbesondere Zeitungen mit schwächerer (nicht marktbeherrschender) Marktstellung zu stärken. Angesichts der strukturellen Entwicklungen im Lokal- und Regionaljournalismus lässt sich jedoch realistisch konstatieren, dass das Ziel von Journalismusförderung weniger in einem (messbaren) Zuwachs an Vielfalt und Qualität der Berichterstattung liegt, sondern vorrangig in der Bestandssicherung bestehender journalistischer Leistungen sowie der Kompensation von Informationsdefiziten in mit lokalen Informationen unterversorgten Regionen. Speziell auf Innovationen im Journalismus ausgerichtete Maßnahmen der Medienförderung sollen dagegen Neugründungen journalistischer Unternehmen und die Erprobung neuer Geschäfts- und Erlösmodelle sowie journalistischer Organisations- und Angebotsformen unterstützen (für eine Übersicht siehe Buschow & Wellbrock, 2020a).

Medienförderung ist jedoch nicht unumstritten; im Rahmen der Kritik staatlicher Subventionen von Medien wird zuvorderst die Gefahr fehlender Unabhängigkeit der Presse in Verbindung mit einer möglichen staatlichen Einflussnahme herausgestellt (Murschetz, 2020a). Während vereinzelt, wie im osteuropäischen Kontext, die Gefahren staatlicher Einflussnahme, etwa durch die Bevorzugung der Mittelvergabe an regierungsfreundliche Zeitungen herausgestellt wird (Dragomir, 2018), spricht die Datenlage zu westlichen Mediensystemen, die indirekte und direkte Formen der Medienförderung (Rundfunk und Presse) einsetzen, eindeutig gegen diese Annahme. Ranglisten zur Medienfreiheit in unterschiedlichen Ländern zeigen etwa regelmäßig, dass Medien in skandinavischen Ländern, die bereits seit längerem unterschiedliche Fördersysteme für sowohl Rundfunk als auch Presse implementiert haben, vorderste Plätze belegen. Diese Einschätzung wird auch durch weitere wissenschaftliche Studien gestützt. Im Vergleich der Presse in den USA (Marktfinanzierung) mit der Berichterstattung französischer Zeitungen als ein System mit direkter staatlicher Presseförderung, widerlegt Benson (2010) anhand von Inhaltsanalysedaten die These, dass staatlich unterstützte Zeitungen weniger kritisch gegenüber der Regierung seien, als es bei rein marktfinanzierten US-Zeitungen der Fall ist.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Benson und Powers (2011) in ihrer vergleichenden Analyse zur Autonomie der Medien in Abhängigkeit ihrer Finanzierung in 14 westlichen Demokratien. Mit Blick auf mögliche Erfolgsfaktoren zur Unabhängigkeit und demokratischen Funktionen von Rundfunk und Presse kann dies besonders gut gelingen, wenn Bürger*innen sich in und durch die Medienangebote repräsentiert fühlen und etwa im Rahmen von beaufsichtigenden Organisationen zur Medienförderung eingebunden sind. Die Bedeutung des sog. „Audience Council“ als Teil der beaufsichtigenden Struktur öffentlicher Medienförderung wird von den Autoren auch in einer Folge-Studie identifiziert (siehe auch Benson et al., 2017). Eine Einschätzung, die auch Dragomir (2018) teilt, der den zentralen Erfolgsfaktor von Medienförderung – die Wahrung der Unabhängigkeit gegenüber staatlichen Eingriffen und eine Beteiligung der Öffentlichkeit in beaufsichtigenden Institutionen – herausstellt.

Mit Bezug auf die Sicherung der Unabhängigkeit öffentlich geförderter Medien verweisen Benson, Powers und Neff (2017) auf Basis ihrer vergleichenden Analyse des öffentlichen Rundfunks in zwölf Ländern zudem auf die Bedeutung der langfristigen Förderperspektive, die über mehrere Jahre angelegt ist, was die Möglichkeiten der Regierungen, die Finanzierung direkt mit der Zustimmung oder Ablehnung journalistischer Inhalte zu verknüpfen, minimiert. Die These, dass öffentlich geförderte Medien mit Unfreiheit oder staatlicher Einflussnahme korrelieren, lässt sich zumindest in stabilen Demokratien und pluralen Mediensystemen nicht aufrechterhalten.

Neben der Gefahr politischer Einflussnahme verweist Kritik an Maßnahmen der Medienförderung aus ökonomischer Perspektive zudem auf die Gefahr der Ressourcenabhängigkeit von staatlichen Beihilfen in Verbindung mit dem Absinken von Anreizen für die Verbesserung von Produkten und Betriebsabläufen (Picard, 2003). Instrumente der Medienförderung seien demnach kaum geeignet, Journalismus nachhaltig zu stärken und eine Anpassung an künftige (Markt-)Veränderungen zu gewährleisten (Murschetz, 2020a). Zudem wird an bestehenden Fördersystemen kritisiert, dass diese vorrangig bestehende, ohnehin ressourcenstarke Unternehmen begünstigen würden. Kleinere Anbieter sowie alternative (Online, non-profit) Akteure würden dagegen nicht oder nur in geringem Umfang von einer Förderung profitieren, so dass insbesondere an Distribution oder Auflage orientierte Subventionen vorrangig die aktuelle Medienstruktur erhalten und ggf. sogar innovationshemmend wirken (Sjøvaag & Pedersen, 2018). Diese Bedenken verweisen auf die Bedeutung systematischer Evaluationsstudien, die Fördermaßnahmen auf ihre ökonomische und publizistische Effizienz bewerten – die jedoch nur in begrenztem Maße vorhanden sind.

Effekte der Journalismusförderung

Trotz des vielfältigen Einsatzes von Pressesubventionen in verschiedenen Ländern sind empirische Erkenntnisse zu ihrer Wirksamkeit weitgehend unklar – nicht zuletzt, weil die Bestimmung kausaler Zusammenhänge aufgrund der schwierigen Isolierbarkeit dynamischer Entwicklungen der Branche (auf Markt- und Publikumsseite) kaum möglich ist (Ots & Picard, 2018); eine Beobachtung, die darüber hinaus auch für die Konzentrationsforschung auf Medienmärkten zutrifft (siehe auch Vonbun-Feldbauer et al., 2020). Zu empfehlen wäre die Umsetzung von wissenschaftlichen Begleitstudien zum Einsatz von Fördermaßnahmen im Journalismus – idealerweise auf Basis quasi-experimenteller Designs, um Medienmärkte mit zumindest ähnlichen Kontextfaktoren als Vergleich heranzuziehen – ein Setting, das in der Realität jedoch kaum umzusetzen ist. Entsprechend greifen die wenigen bestehenden Studien auf (ökonomische) Modellierungen zu Nachfrage-/ Angebotseffekten zurück oder bedienen sich komparativen, ex post-orientierten Länderstudien, um den Einsatz von Medienförderung zu bewerten. Nachfolgend wird soweit möglich eine Einordnung zu Effekten unterschiedlicher Förderinstrumente gegeben.

Während *indirekte Formen* der Presseförderung, wie etwa Steuererleichterungen, in vielen europäischen Ländern eingesetzt werden, ist insbesondere ihr Beitrag zur Vielfaltssicherung auf Pressemärkten unklar und es dominieren marktliberale Erwägungen anstelle empirischer Evidenz, die im politischen Diskurs für deren Einsatz herausgestellt werden (Ots et al., 2016). Eine ökonometrische Modellierung zur Wirkung indirekter Formen der Presseförderung deutet etwa auf eine Stimulation von Investitionen in die Redaktionsarbeit hin (Kind & Møen, 2015) – empirische Überprüfungen dieser Zusammenhänge sind jedoch weniger eindeutig bzw. kann Kritik um mögliche Nebeneffekte durch die Zweiseitigkeit der Märkte und das Gewinnstreben der Verlage nicht ausgeräumt werden (Murschetz, 2020a; Ots et al., 2016). Ebenso aus ökonomischer Perspektive zeigt Picard (2003) in einer Analyse zu Wirkungen *direkter Pressesubventionen* bei schwedischen Zeitungen, dass diese aus Unternehmenssicht als zusätzliche monetäre Ressource und Instrument zur Kostensenkung eingesetzt werden und nicht unbedingt die intendierte Wirkung, wie redaktionelle Investitionen und eine höhere Vielfalt, bewirken. Diese Schlussfolgerung zeigt auch eine Betrachtung von Picard und Grönlund (2003) mit einer Analyse der Pressesubventionen bei schwedischen Zeitungen über die Zeit hinweg, die ergibt, dass nur ein gewisser Anteil von Zeitungen von Subventionen profitiert. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch die ökonomische Modellierung der Wirkung von der an die Auflage gebundenen Zustellförderung auf die Qualität lokaler Monopolzeitungen von Leroch und Wellbrock (2011). Die Autoren weisen im Ergebnis auf, dass die Motivation des Monopolisten eine höhere

Auflage zu erzielen, Reduktionen in publizistischen Qualitätsmerkmalen bewirken könne. Verlage haben demnach wenig Anreize, die monetären Mittel in zusätzliche Redaktionsressourcen zu investieren (siehe auch Wellbrock & Leroch, 2014).

In eine ähnliche Richtung deutet eine Untersuchung zu den Auswirkungen direkter und indirekter Presseförderung auf die Medienkonzentration aus vergleichender Perspektive in fünf europäischen Ländern, die keinen systematischen Zusammenhang von Presseförderung und Marktkonzentration bzw. Vielfalt nachweisen kann (Kolb & Oertel, 2017). Auf kurz- bzw. mittelfristige Sicht lassen sich anhand der Marktdaten keine positiven bzw. negativen Einflüsse durch steigende bzw. sinkende Subventionsleistungen der Presse nachweisen.

Während diese Studien aus Perspektive ökonomischer Performanz und Anbieterstruktur argumentieren, lassen sich daraus keine Erkenntnisse zu konkreten journalistischen Leistungen ableiten, da hier nicht unbedingt von einem positiven Zusammenhang ausgegangen werden kann (siehe auch Vonbun-Feldbauer et al., 2020). In dieser Hinsicht bietet die Studie von Sjøvaag und Petersen (2018) einen Einblick, die anhand inhaltsanalytischer Daten den Einfluss direkter staatlicher Pressesubventionen bei norwegischen Zeitungen untersuchen. Während für die berichtete Themenvielfalt in der Lokalpolitik kein Unterschied zwischen geförderten und nicht-geförderten Zeitungen identifiziert werden kann, deutet das Ergebnis vielmehr auf eine homogene journalistische Berufskultur hin. Aus Sicht der Autoren trägt die Presseförderung dennoch zu einer Aufrechterhaltung von Vielfalt auf struktureller Ebene bei, da insbesondere Zeitungen in besonders vulnerablen Märkten (Einzeitungskreise, Minderheitenmedien) unterstützt und von einem Ausscheiden aus dem Markt bewahrt würden. Einmal mehr zeigt diese Studie auf die methodischen Herausforderungen hin, die mit der empirischen Messung von Wirkungen von Maßnahmen der Presseförderung verbunden sind – etwa ob sich diese auf Ebene einzelner Zeitungen oder mit Blick auf die (regionale) Pressestruktur verorten lassen.

Die Gefahren der Verluste lokaler (kritischer) Öffentlichkeiten durch Marktaustritte von Lokalzeitungen zeigt sich auch empirisch anhand noch stärker betroffener Regionen in den USA. Durch das Verschwinden lokaler Zeitungen finden die Studien etwa Hinweise auf eine ineffiziente Verwendung von staatlichen Mitteln durch das Fehlen eines kritischen Monitorings durch Lokaljournalismus (Gao et al., 2020), negative Auswirkungen für die Partizipation in der Lokalpolitik (Hayes & Lawless, 2015; Shaker, 2014) sowie Tendenzen zur Polarisierung (Darr et al., 2018). Während vergleichbare Erkenntnisse für Deutschland (glücklicherweise) noch fehlen, ist aber auch hier zu erwarten, dass die Funktionen einer kritischen lokalen Öffentlichkeit eingeschränkt würden, da für die Leistungen von Lokalzeitungen keine vergleichbaren

Substitute (etwa durch Rundfunk oder reine Onlinemedien) bestehen (siehe auch u. a. Möhring, 2015).

Auch wenn belastbare Studienergebnisse zum Vergleich der Wirkung indirekter und direkter Formen der Medienförderung fehlen, wird im wissenschaftlichen Diskurs recht eindeutig das Fördersystem direkter und selektiver Subventionen, die möglichst konkret journalistische Inhalteproduktion stärken, als geeigneter herausgestellt (siehe auch Allern & Pollack, 2019). Begründet wird dies mit Blick auf die erwartete Effizienz und Zielgerichtetheit der Mittelvergabe. Demnach seien selektive Instrumente der Medienförderung besser geeignet, um Vielfaltssicherung gerade in lokalen Märkten zu gewährleisten, da kleinere und wirtschaftlich schwächere Anbieter davon stärker profitieren können als dies bei allgemeinen Pressesubventionen, etwa anhand einer Zustellförderung, der Fall wäre. Nicht zuletzt bekräftigt eine Analyse von Sekundärdaten durch Brüggemann et al. (2014), dass eine Koexistenz von direkter Produktionsförderung, hohe journalistische Professionalität und Marktdurchdringung möglich ist.

Mit Bezug auf das konkrete Instrument der Zustellförderung kommt zudem ein vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales beauftragtes Gutachten zu dem Schluss, dass eine vorrangig auf die Zustellförderung ausgerichtete Unterstützung der Presse kaum geeignet ist, einen nachhaltigen Beitrag zur Sicherung redaktioneller Vielfalt zu leisten und lediglich für eine begrenzte Zeit des Übergangs im Zuge der Entwicklung neuer (digitaler) Geschäftsmodelle sinnvoll erscheint (Eichhorst et al., 2019). Darüber hinaus wird für Steuererleichterungen als indirekte Form der Medienförderung herausgestellt, dass diese weniger sichtbar in der öffentlichen Debatte seien und sich zudem stärker einer zivilgesellschaftlichen, aber auch politischen Kontrolle entzögen (Murschetz, 2020a).

2.2. (Lokal-)Journalistische Förderformate im Vergleich: Best Practice

2.2.1. Begründung für die Länderauswahl & Darlegung der Systematik

Die Auswahl von für die Untersuchung geeigneten Fördersystemen erfolgte aus qualitativen Überlegungen. Berücksichtigt wurden westliche Demokratien mit weitgehender Medienfreiheit, die direkte, selektive Fördermaßnahmen implementiert haben (mitunter bereits vor Jahrzehnten, bspw. Frankreich, die Niederlande, Österreich und Schweden) und daher Anknüpfungspunkte für die Erfolgsbewertung ihrer Maßnahmen liefern, oder in denen die Implementierung direkter Fördermaßnahmen aktuell diskutiert wird (die Schweiz). Zudem wurden bei der Auswahl Länder einbezogen, in denen die Medienförderung kürzlich signifikant reformiert wurde (Dänemark: 2014; Kanada: 2010, 2019; Norwegen: 2014; Schweden: 2019). Nicht

zuletzt wurde darauf geachtet, Mediensysteme auszuwählen, die bereits Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchung im Kontext von Medienförderung waren (u. a. Eichhorst et al., 2019; Künzler et al., 2013; Wissenschaftlicher Dienst, 2019; Puppis et al., 2020; Puppis & Bürdel, 2019a, 2019b; Ukrow et al., 2019).

In die Länderbetrachtung fallen schließlich Dänemark, Frankreich, Kanada, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden und die Schweiz. Die Länder lassen sich, nach Brüggemann et al. (2014) klassifizieren in nordische Länder (Dänemark, Norwegen, Schweden), zentrale Länder (Österreich, die Schweiz), westliche Länder (die Niederlande) und südliche Länder (Frankreich).² Brüggemann et al. (2014) aktualisieren in ihrer Analyse unter Verwendung von Daten aus den Jahren 2008-2011 die populäre Untersuchung durch Hallin und Mancini (2004). Diese unterscheiden Mediensysteme anhand der Dimensionen „Position der Presse“ (festgemacht bspw. an der Reichweite und den Zielgruppen), „politischer Parallelismus“ (umfasst Indikatoren wie das Ausmaß, in dem die Medienberichterstattung von der politischen Zugehörigkeit der Journalist*innen geprägt ist oder das Ausmaß, in dem das Publikum Medien entsprechend ihrer politischen Bezüge konsumiert), „journalistischer Professionalisierungsgrad“ (in Abhängigkeit von der professionellen journalistischen Autonomie, der Existenz professioneller Normen und der Publikumsorientierung) und die „Rolle des Staates“ (charakterisiert durch in- / direkte Presseförderung, die Ergänzung kommerzieller Medien durch einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowie die Regulierung von Medienunternehmen). Brüggemann et al. (2014) stellen heraus, dass die zentralen Länder vor allem durch einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk, eine strenge Regulierung von Medienunternehmen und eine geringe Presseförderung gekennzeichnet sind. Die nördlichen Länder weisen einen besonders professionellen Journalismus, einen marktdurchdringenden Pressemarkt, einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk und gleichzeitig eine großzügige Presseförderung auf. Zugleich ist die Regulierung von Medienunternehmen gering ausgeprägt. Der Grad an politischem Parallelismus ist dort von allen vier Clustern der geringste. Ländern des südlichen Typs verbindet der höchste Grad an politischem Parallelismus bei gleichzeitig geringstem journalistischen Professionalisierungsgrad. Der Pressemarkt ist durch niedrige Auflagen und eine Orientierung an Eliten gekennzeichnet. Länder des westlichen Typs haben einen schwach ausgestalteten öffentlichen Rundfunk sowie geringe Pressesubventionen (S. 1056-1057). Die Autoren heben hervor, dass die Presse in Ländern, in denen die Presse subventioniert wird, ein hohes Maß an journalistischer

² Kanada ist in der Analyse von Brüggemann et al. (2014) nicht enthalten. Hallin und Mancini (2004) ordnen Kanada dem liberalen, durch Marktdominanz, hohe Professionalisierung, eine massenorientierte Presse und Binnenpluralismus gekennzeichneten Modell zu.

Professionalität, ein geringes Maß an politischem Parallelismus und eine hohe Reichweite aufweist (S. 1059).

Nicht zuletzt gilt es zu berücksichtigen, dass Kanada, die Niederlande, Österreich und die Schweiz relativ kleine, multilinguale Medienmärkte aufweisen, die bis auf die Niederlande von erheblich größeren gleichsprachigen Medien-/ Werbemärkten benachbart sind. Dies dürfte sich auf den Umfang der Medienförderung auswirken (siehe auch Puppis et al., 2020, S. 398–399).

Die betrachteten Fördermaßnahmen lassen sich gruppieren in (1) *Produktionsunterstützungen*, die auf die Herstellung journalistischer Inhalte zielen, darunter (2) *projektbasierte Förderungen* einzelner (investigativer) journalistischer *Beiträge*, (3) *Distributionsförderungen*, die der Verbreitung der Inhalte gelten, sowie (4) projektbasierte *Innovationsförderungen* (siehe auch Puppis et al., 2020, S. 406). Die Qualifikationskriterien zum Empfang von Produktionsunterstützung wiederum lassen sich systematisieren nach (1) den *Zuwendungsberechtigten*, (2) dem *Inhalt*, (3) dem *Geschäftsmodell*, (4) der *Distribution* und (5) der *Markteinbettung* der jeweiligen Publikation (für eine ähnliche Unterteilung siehe auch Puppis et al., 2020, S. 412). So formulieren verschiedene Maßnahmen (verschiedene Kombinationen von) Anforderungen an

- 1) die Organisationform, den Personaleinsatz in der Redaktion und den Bezug zu Professionsstandards [Zuwendungsberechtigte];
- 2) die Art der Inhalte, den Mindestanteil redaktioneller Inhalte, den Mindestanteil eigenproduzierter Inhalte und an den geografischen/ den Publikumsbezug der Inhalte [Inhalt];
- 3) den (maximalen) Anteil an Werbung und die Zugänglichkeit der Inhalte (ob frei zugänglich oder kostenpflichtig) [Geschäftsmodell];
- 4) den Kanal (so kann die Förderung an bestimmte Kanäle gebunden sein oder plattformneutral), die Erscheinungsfrequenz der Publikation; die mindestens zu erreichende oder maximal förderbare Auflage bzw. Reichweite [Distribution];
- 5) die Marktposition und die Marktsättigung [Markteinbettung].

Die Kriterien zur Innovationsförderung folgen grundsätzlich der gleichen Systematik, mit dem Unterschied, dass keine Kriterien in Bezug auf die Markteinbettung dokumentiert sind. Die nachfolgende Analyse konzentriert sich dabei auf Fördermaßnahmen für überwiegend textliche Medien. Eine zusammenfassende tabellarische Darstellung der Länderanalyse, inklusive der identifizierten Förderbudgets, Verwaltungsinstitutionen, Aufsichts- bzw. Entscheidungsgremien, Vergabemodi, Kalkulationsformen und (im Falle der Innovationsförderung) Evaluationskriterien, befindet sich im Anhang.

2.2.2. Darstellung nach Ländern

Dänemark

In Dänemark wurde ab dem 01.01.2014 die bis dahin lediglich Printzeitungen adressierende, automatisch erbrachte Vertriebsförderung sukzessive in eine plattformneutrale, also auch Digital-Born Nachrichtenmedien umfassende, direkte Produktions- und Innovationsförderung (Redaktionel Produktionsstøtte til Skrevne Medier Samt Etablering af en Innovationspulje) umgewandelt. Der Schwerpunkt liegt dabei allerdings auf textlichen Medien (Ohlsson, 2015, S. 28). Vorgesehen wurden jährliche Mittel in Höhe von DKK 400 Millionen. Das Subventionsprogramm setzt sich aus vier Feldern zusammen (Eichhorst et al., 2019, S. 26–30; Künzler et al., 2013, S. 13–14; Puppis & Bürdel, 2019a, S. 22–24):

- 1) Eine *redaktionelle Produktionsförderung* (Hovedordningen); diese lässt sich wiederum unterteilen in eine Haupt- und Zusatzförderung. Bewilligt werden können Mittel u. a., wenn der Inhalt des jeweiligen (unabhängigen) Nachrichtenmediums sich an eine breite dänische Öffentlichkeit richtet / eine dänische Perspektive auf internationale Ereignisse einnimmt, zu mindestens 50 % redaktioneller Natur ist, mindestens ein Sechstel des redaktionellen Inhalts selbst produziert ist, sich mindestens die Hälfte des redaktionellen Teils politischen, gesellschaftlichen oder kulturellen Themen widmet, das Medium mindestens zehnmal jährlich veröffentlicht wird, über einen Chefredakteur und zusätzlich mindestens drei bezahlte Vollzeitäquivalente verfügt. Die Höhe der Förderung orientiert sich an den Redaktionskosten (maximal 35 % der redaktionellen Kosten; jährlich maximal DKK 17.5 Millionen pro Nachrichtenmedium), und wird nicht etwa nach der Auflagenhöhe berechnet (Allern & Pollack, 2019). Die Zuschussbegrenzung hat den Zweck, zu vermeiden, dass die größten Verlage einen Großteil der Subventionen erhalten (Nielsen & de Cock Buning, 2019, S. 32). *Zusätzliche Mittel* (Supplementsordning til små, landsdækkende dagblade) können von kleinen überregionalen Tageszeitungen (mindestens Ausgaben an 4 Tagen pro Woche) und textbasierten Online-Nachrichtenmedien beantragt werden (SOU 2016:80, S. 306-307). Ihre Auflage muss unter 40.000 Exemplaren pro Ausgabe liegen. Über die Anforderungen an die Hauptförderung hinaus müssen wenigstens 75 % ihrer Inhalte redaktioneller Art sein, und ein Drittel der Inhalte originär. Haupt- und Zusatzförderung zusammen dürfen die Redaktionskosten von Printmedien nicht übersteigen, und maximal 50 % der Redaktionskosten von Online-medien ausmachen (§ 4 LOV 2013/1604). Ferner war 2014 eine *Zusatzförderung für Online Only-Medien* (Supplementsordning til fritstående internetmedier) implementiert worden. Diese erfolgte mit der Begründung, dass Online Only-Medien nicht von redaktionellen Synergieeffekten profitieren können, wie es Online-Zeitungen von subventionierten Verlagen tun. Vorausgesetzt wurde, dass mindestens 75 % der Publikation aus redaktionellen Inhalten bestehen und diese ein breites Spektrum an Themenbereichen und aktuellen Nachrichten abdecken. Mindestens ein Drittel des Gesamtinhalts hatte originärer journalistischer Art zu sein. Haupt- und Zusatzförderung dürften zusammen nicht mehr als 50 % der redaktionellen Kosten abdecken (European Commission, 2013, [8], [10], [19], [40]³; European Commission, 2020⁴). Diese Zusatzförderung wird seit 2017 als Teil der redaktionellen Produktionsförderung ausgewiesen (Eichhorst et al., 2019, S. 31). In diesem Zusammenhang sah die 2018 vorgestellte Medienvereinbarung zwischen der Regierung und der Dansk Folkeparti 2019-2023 einen *Zusatzfonds für Online-Nachrichtenmedien* (Pulje til Internetmedier) vor. Er sollte für die fehlende Mehrwertsteuerbefreiung digitaler Nachrichtenmedien fungieren. Dazu mussten die Online-Nachrichtenmedien die gleichen Bedingungen wie zur Produktionsunterstützung erfüllen. Sowohl Digital Only als auch zu Printzeitungen gehörende Online-Nachrichtenmedien konnten Zuschüsse beantragen. Die Förderhöhe hing von den Einnahmen aus digitalen Einzel- und Abonnementverkäufen ab, war allerdings bei DKK 5 Millionen limitiert.⁵ Mit der Befreiung der Mehrwertsteuer für digitale Nachrichtenmedien seit dem 01.07.2019⁶ wurde diese Förderlinie ausgesetzt und das Budget in die Produktionsförderung eingegliedert. Aus der Abschaffung des Zusatzschemas resultierten im Vergleich zu 2019 geringere Förderbeträge u. a. für Avisen.dk, Altinget, Føljeton, DK-Nyt und Zetland.⁷

³ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250136/250136_1491842_85_2.pdf

⁴ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/20206/283744_2129549_85_2.pdf

⁵ <https://www.regeringen.dk/media/5470/29062018endelig-medietaftele-2019-2023.pdf>

⁶ <https://www.nordicom.gu.se/en/latest/news/media-vat-nordic-countries-similarities-and-differences>

⁷ <https://danskemedier.dk/aktuelt/journalistik-og-redaktion/fire-nye-modtagere-af-mediestoette-i-2020/>

- 2) Eine *Sanierungsunterstützung* (Saneringsstøtte) in Form eines einmaligen Darlehens steht für Medien offen, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden und von unmittelbarer Schließung bedroht sind. Für einen Antrag wird vorausgesetzt, dass das Medium die in der Hauptförderung formulierten Kriterien erfüllt. Die Entscheidung trifft der Medienausschuss.
- 3) Ein *Innovationsfonds* (Innovationspuljen) soll (1) die Gründung neuer und (2) die Weiterentwicklung und digitale Transformation bestehender Medien vorantreiben sowie (3) die Durchführung von Machbarkeitsstudien unterstützen. Er adressiert ebenfalls überwiegend textlich geprägte Medien (§§ 6-9 LOV 2013/1604). Hat ein Projekt u. a. das Potenzial, die Medien- und Informationsvielfalt auszuweiten oder zur Verbreitung gesellschaftlicher oder kultureller Informationen beizutragen (bspw. die Online-Nachrichtenangebote Zetland und Altinget), qualifiziert es sich für Subventionen in Form von Kostenerstattungen für i. d. R. maximal drei Jahre. Zudem muss es sich um Nachrichtenmedien handeln, die sich an die dänische Öffentlichkeit richten. Öffentlich finanzierte Organisationen und Nachrichtenmedien, die zu zwei Dritteln oder mehr Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- oder Branchenverbände gehören, sind nicht qualifiziert für Zuschüsse. Dem Innovationsfonds stehen jährlich DKK 20 Millionen (ca. EUR 2.5 Millionen) zur Verfügung (Nielsen & de Cock Buning, 2019, S. 32).

An Startups werden dabei u. a. folgende Bedingungen gerichtet: Sie müssen eine unabhängige journalistische Berichterstattung mit originären redaktionellen Inhalten leisten; nach spätestens 6 Monaten dieselben Kriterien, die an Empfänger der redaktionellen Hauptförderung gerichtet sind, erfüllen (allerdings nur mindestens ein statt drei bezahlte Vollzeitäquivalente vorweisen); und den Medienausschuss (s. u.) überzeugen, dass sich das Medium nach Ablauf der Unterstützung finanziell selbst trägt. Die Zuschüsse dürfen maximal 60 % (bei Projekten, die sich an Kinder, Jugendliche oder andere bestimmte gesellschaftliche Gruppen richten, 75 %) der förderfähigen Kosten (u. a. für Materialien, Räumlichkeiten, Produktionsanlagen und Personal) umfassen. Empfänger der Startup-Förderung dürfen weder redaktionelle Produktions- noch Entwicklungsförderung erhalten. Die Zuschüsse werden je nach Höhe und Förderdauer komplett oder in Raten ausgezahlt.⁸

Bestehende Nachrichtenorganisationen können sich für *Entwicklungszuschüsse* (Udviklingstilskud) bewerben, wenn sie die in der redaktionellen Produktionsunterstützungslinie formulierten Kriterien erfüllen (Ausnahme: nur mindestens ein statt drei bezahlte Vollzeitäquivalente). Ziel muss es sein, Produktion und/ oder Vertrieb redaktioneller Inhalte eines vorhandenen Mediums weiterzuentwickeln oder umzustellen. Relevant für die Bewertung der Bewerbung ist, inwiefern das Projekt zur Innovation beiträgt und es sich langfristig wirtschaftlich und positiv auf das Medium auswirkt. Im Regelfall müssen die Teilnehmer von Entwicklungsprojekten 60 % der Finanzierung selbst aufbringen; es werden also maximal 40 % der förderfähigen Kosten (Ausgaben im Zusammenhang mit der Produktentwicklung, Marktentwicklung und Inhaltsentwicklung oder im Zusammenhang mit der Durchführung von Investitionen in den Bau, den Umbau, den Ausbau und die Modernisierung von Einrichtungen usw. für die Produktion und Verbreitung von Nachrichtenmedien) übernommen. Darüber hinaus können förderfähige Startups und Entwicklungsprojekte die Bezuschussung von Machbarkeitsstudien beantragen. Diese müssen sie zu mindestens 25 % selbst finanzieren.

Über die Bewerbungen auf Mittel aus den drei genannten Förderinstrumenten aus dem Innovationsfonds entscheidet ein vom Kulturminister ernannter *Medienausschuss* (Medienævnet) (European Centre for Press and Media Freedom [ECPMF], 2020; SOU 2016:80, S. 307). Der Ausschuss ist für vier Jahre gewählt und setzt sich zusammen aus sieben Personen aus der Medienbranche und -forschung. Ein Mitglied wurde vom Verleger*innenverband Danske Medier, ein Mitglied von der dänischen Journalist*innenvereinigung nominiert, die restlichen fünf Mitglieder inkl. des Vorsitzenden wurden vom Kulturminister ernannt.⁹

- 4) Ein bereits 2004 eingerichtete *Blätterfonds* (Bladpuljen) richtet sich an nicht-kommerzielle Zeitschriften und Magazine, die mindestens zwei Mal im Jahr erscheinen und in gedruckter Form (per Abonnement oder Mitgliedschaft) vertrieben werden. Daneben ist bedingt, dass die Zeitschriften sich mit gesellschaftlichen Themen befassen oder Themen aus den Bereichen Gesundheit, humanitäre Organisationen, Schulen, Sport, Kunst und Kultur, Umwelt oder Religion. Ausgeschlossen sind u. a. wissenschaftliche Veröffentlichungen, Gewerkschaftspublikationen, staatlich assoziierte Publikationen und Parteipublikationen. Es handelt sich um direkte Vertriebszuschüsse, deren Höhe auf Basis eines Punktesystems nach Auflage, Seitenumfang, Anzahl der Abonnenten bzw. Mitglieder und Vertriebskosten des Vorjahres berechnet wird (mindestens DKK 5.000,

⁸ <https://slks.dk/tilskud/stamside/tilskud/etableringstilskud-fra-innovationspuljen-medier/>

⁹ <https://slks.dk/omraader/medier/naevn-og-udvalg/medienaevnet/medlemmer/>

maximal DKK 750.000). Sie werden für ein Kalenderjahr gewährt (BEK 2017/1181). Über die Mittelvergabe entscheidet der 2019 eingerichtete *Verteilungsausschuss* (Bladpuljens Fordelingsudvalg)¹⁰. Das Komitee besteht aus drei Mitgliedern, die vom Kulturminister ernannt werden. Das Budget im Jahr 2021 beträgt DKK 20.7 Millionen. (ca. EUR 2.7 Millionen). Dabei wird das gesamte Budget auf alle berechtigten Blätter verteilt.¹¹

Die Produktions- und Innovationsförderung wurden Anfang 2020 bis Ende 2022 verlängert, mit einem jährlichen Budget von DKK 368 Millionen. Nicht mehr fortgeführt wurden eine von 2014-2016 laufende *Übergangsförderung* (Overgangspulje). Diese adressierte Medien, die nach der Revision der Presseförderung 2014 weniger Förderung erhielten.¹² 2019 haben 68 verschiedene Nachrichtenorganisationen direkte (Haupt-/ Zusatz-)Unterstützung in Höhe von insgesamt DKK 370.3 Millionen (ca. EUR 50 Millionen) erhalten (Nielsen & de Cock Buning, 2019, S. 32). Die Innovationsunterstützung umfasste im Jahr 2019 DKK 15.7 Millionen. Verwaltet werden die vier Förderlinien von der dänischen Slots- og Kulturstyrelsen (Schlösser- und Kulturbehörde), einer Behörde des Kulturministeriums.

Frankreich

Presseförderung in Frankreich blickt auf eine längere Tradition zurück und hat sich zu einem ausdifferenzierten, eine Vielzahl direkter und indirekter Maßnahmen umfassenden Subventionssystem entwickelt. Wollen Publikationen von Presseförderung profitieren, müssen sie sich ins Register der *Commission Paritaire des Publications et Agences de Presse* (CPPAP) eintragen. Dieser Ausschuss setzt sich aus Staatsvertreter*innen und Verleger*innen zusammen und entscheidet, ob eine Publikation förderungswürdig ist. Für einen Eintrag ins Register wird u. a. vorausgesetzt, dass der Umfang der Publikation zu mindestens einem Drittel aus Informationen von allgemeinem Interesse besteht, die Publikation in bedeutendem Umfang eine redaktionelle Gestaltung aufweist und Anzeigen maximal zwei Drittel des Umfangs bilden. Mindestens 50 % der Auflage muss aus verkaufter Auflage (Einzelverkauf / Abonnement) bestehen.¹³ Für sog. IPG-Presse, also allgemeine politische Zeitungen, und für Online-Presedienste gelten weitergehende Vorgaben. So müssen IPG-Tageszeitungen mindestens wöchentlich erscheinen und der überwiegende Teil ihrer redaktionellen Inhalte muss sich politischen und allgemein relevanten Informationen widmen, u. a. mittels Kommentare bzw. kritischer Analysen. Zeitungen, die bspw. lediglich die Protokolle des Gemeinderats wiedergeben oder nur eine Abfolge von kurzen Erwähnungen lokaler Ereignisse festlicher, touristischer, sportlicher oder freizeittlicher Art enthalten, erfüllen dieses Kriterium nicht.¹⁴ Onlinemedien müssen u. a. originäre Inhalte von allgemeinem Interesse und zu aktuellen Ereignissen bieten, auf professioneller journalistischer Tätigkeit beruhen sowie hauptsächlich in Textform vertrieben und regelmäßig aktualisiert werden.¹⁵ Die direkte Förderung regionaler und lokaler Presse lässt sich in zwei Förderinstrumente unterteilen.

- 1) Speziell auch an lokale und regionale Publikationen richtet sich der 1996 geschaffene *Pluralismusfonds* (Aides au Pluralisme). Er ist zu unterteilen in einen Fonds für (1) nationale (IPG-) Periodika (Aide aux Publications Nationales D'information Politique et Générale à Faibles Ressources Publicitaires), für (2) regionale und lokale Tageszeitungen mit geringen Werbeeinnahmen (Aide aux Quotidiens Régionaux, Départementaux et Locaux D'information Politique et Générale à Faibles Ressources de Petites Annonces) sowie für (3) regionale und lokale Wochenzeitungen und -zeitschriften (Aide au Pluralisme de la Presse Périodique Régionale et Locale).¹⁶ Förderwürdig sind mindestens vierteljährlich erscheinende IPG-Publikationen, wenn ihre Werbeeinnahmen weniger als 25 % der Gesamteinnahmen betragen. Wochenzeitungen müssen ein- bis dreimal wöchentlich und häufiger als 40 Mal pro Jahr, Zeitschriften vierzehntägig / monatlich / zweimonatlich / vierteljährlich und zwischen 4 und 40 Mal pro Jahr erscheinen. Sowohl Wochenzeitungen als auch Zeitschriften müssen politische oder allgemeine Informationen enthalten und in französischer oder einer regionalen Sprache

¹⁰ <https://kum.dk/ministeriet/organisation-og-institutioner/bestyrelser-raad-naevn-og-udvalg/bladpuljens-fordelingsudvalg>

¹¹ <https://silks.dk/tilskud/stamside/tilskud/bladpuljen/>

¹² https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/20206/283744_2129549_85_2.pdf

¹³ <http://www.cppap.fr/criteres-dadmission/>

¹⁴ <http://www.cppap.fr/publications-dinformations-politique-et-generale/>

¹⁵ <http://www.cppap.fr/criteres-de-reconnaissance-2/>

¹⁶ <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/aides-a-la-presse-1/#:~:text=L'aide%20au%20pluralisme%20de,la%20base%20de%20leur%20diffusion>; siehe dazu auch <https://www.senat.fr/rap/a19-145-42/a19-145-422.html>

verfasst sein, um direkte Zuwendungen aus dem Fonds erhalten zu können (Ukrow et al., 2019, S. 175; Wissenschaftlicher Dienst, 2019, S. 12). Um für Mittel aus dem Fonds für regionale und lokale Tageszeitungen empfangsberechtigt zu sein, wird neben dem Fokus auf allgemeine und politische Informationen vorausgesetzt, dass „die Kleinanzeigeneinnahmen a) weniger als 5 % der gesamten Werbeeinnahmen ausmachen oder b) weniger als 15 % der gesamten Werbeeinnahmen ausmachen und gleichzeitig u. a. deren durchschnittliche Auflage 70.000 Exemplare nicht überstieg [sic!]“ (Ukrow et al., 2019, S. 176; siehe dazu auch Künzler et al., 2013, S. 17). Beide Fonds waren 2016 mit etwa EUR 1.4 Millionen ausgestattet. Die Förderhöhe orientiert sich u. a. an der Verbreitung und den Erlösen aus Kleinanzeigen.

- 2) Das zweite Förderinstrument stellt der 2012 eingerichtete *Fonds Stratégique pour le Développement de la Presse* dar. Er bietet u. a. Zuschüsse oder rückzahlbare Vorschüsse für Innovation oder Produktivitätssteigerung adressierende Projekte von Onlinemedien, Print-Redakteuren und Nachrichtenagenturen dar (Ukrow et al., 2019, S. 176). Einzelprojekte werden maximal in Höhe von 40 bis 60 % der förderfähigen Ausgaben bezuschusst. Der Betrag der Beihilfe, die einem förderfähigen Publikations- oder Online-Pressedienstprojekt gewährt werden kann, ist auf EUR 1.5 Millionen pro Projekt begrenzt.

Ein weiterer, 2016 eingerichteter Innovationsfonds ist der *Fonds de Soutien à L'émergence et à L'innovation dans la Presse*, der explizit Online-Pressedienste adressiert. Er umfasst „Emergenzzuschüsse“ zur Unterstützung des Starts und der Entwicklung neuer Online-Veröffentlichungen oder Pressedienste (die mitunter noch nicht bei der CPPAP registriert sind); eine Förderung von Inkubationsprogrammen; sowie Forschungs- und Entwicklungsprogramme. Zuschüsse in Höhe von maximal EUR 50.000 werden an Medienunternehmen ausgezahlt, die maximal 3 Jahre alt sind und weniger als 25 Mitarbeiter*innen haben. Förderberechtigt sind vom CPPAP anerkannte Zeitungen und Veröffentlichungen (von täglich bis vierteljährlich) mit einem politischen und allgemeinen Informationscharakter; tägliche Veröffentlichungen mit regelmäßigen Informationen und Kommentaren zu nationalen und internationalen Nachrichten; kostenlose, maximal wöchentlich erscheinende gedruckte Veröffentlichungen politischer und allgemeiner Informationen sowie Online-Pressedienste. 2019 wendete er Mittel in Höhe von EUR 5 Millionen auf.

Der Umfang der direkten Presseförderung betrug (inkl. auch Zustellförderung und Vertriebsförderung) 2019 insgesamt EUR 113.4 Millionen (Eichhorst et al., 2019, S. 11). Über die Vergabe entscheidet die *Generaldirektion für Medien* (La Direction Générale des Médias et des Industries Culturelles) nach Beratschlagung mit dem Komitee des *Fonds Stratégique pour le Développement de la Presse*.¹⁷

Daneben gibt es mehrere indirekte Maßnahmen, wie eine pauschal reduzierte Berechnungsgrundlage des Gehalts und Honorars von Journalist*innen zur Berechnung von Arbeitnehmerbeiträgen und Steuern, reduzierte Arbeitgeberbeiträge für (anerkanntes) journalistisches Personal, eine reduzierte Mehrwertsteuer auf Verkaufseinnahmen von Zeitungen und Zeitschriften sowie verschiedentliche Unterstützung im Bereich Distribution (Eichhorst et al., 2019, S. 11).

An der französischen Medienförderung wird erhebliche Kritik geübt. So seien trotz der Pluralismusförderung „die Pressekonzentration in Frankreich weiter vorangeschritten, die Vertriebsorganisation bleibt verlustträchtig, und Mittel für Innovationen wurden eher in traditionelle Produktions- und Verteilungsformen umgeleitet“ (Eichhorst et al., 2019, S. 14).

Kanada

Der *Canada Periodical Fund* ist ein 2010 gestartetes Bundesprogramm mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit der Publisher und damit den Bürgern Zugang zu vielfältigen Quellen sicherzustellen. Er löste die beiden Fördermaßnahmen Publication Assistance Program (initiiert im Jahr 1996/1997) und Canada Magazine Fund (initiiert im Jahr 1999/2000) ab und wird aus Steuermitteln finanziert. Die Instrumente sind wie folgt:

- 1) *Aid to Publishers* (ATP): Bei der ATP handelt es sich um direkte Zuschüsse (förderbare Aktivitäten: Produktion, Distribution, Marketing, Digitalisierung). Sie adressiert bezahlte Print-Zeitschriften, bezahlte Community Newspapers (lokal / regional ausgerichtete Zeitungen) und digitale Periodika. Dabei muss es sich um private Unternehmungen (auch non-profit) handeln, die mehrheitlich in kanadischem Besitz und Kontrolle

¹⁷ <https://www.culture.gouv.fr/Sites-thematiques/Presse/Aides-a-la-Presses/1.1-Presenter-une-demande-de-bourse-pour-les-entreprises-de-presse-emergentes>

sind, ihren Hauptgeschäftssitz in Kanada haben und die mindestens eine Veröffentlichung vor der Bewerbung aufweisen können. Der Zuschuss ist auf CAD 1.5 Millionen pro Publikation begrenzt. Zuwendungen müssen für im auf die Bewerbung folgenden Geschäftsjahr zu verzeichnenden förderfähigen Kosten ausgegeben werden. Im Zeitraum 2019-2020 wurden 403 Zeitschriften und 326 Zeitungen gefördert, darunter 17 indigene Publikationen, 73 ethnokulturelle Publikationen und 22 Publikationen von Minderheiten in den Amtssprachen.¹⁸ Die durchschnittliche Förderdauer betrug 2017-2018 26 bis 28 Wochen.

Die Höhe der Zuschüsse an Printmagazine ergibt sich (noch, s. u.) aus der Auflage über einen 12-Monats-Zeitraum. Vorausgesetzt wird, dass die Magazine über eine bezahlte (mindestens 3.500 verkaufte bezahlte Exemplare; Abonnements müssen zu einem durchschnittlichen Mindestpreis von CAD 12 pro Jahr oder zu einem durchschnittlichen Mindestpreis von CAD 1 pro Exemplar verkauft werden) oder bestellte (mindestens 3.500 bestellte Exemplare; bestellte Auflage macht über 50 % der Gesamtauflage aus¹⁹) Auflage verfügen, mindestens einen ununterbrochenen 12-monatigen Publikationszyklus aufweisen und über den Förderzeitraum hinaus veröffentlichen, zwischen 2 und 52 reguläre und (inkl. Sonderausgaben) maximal 56 Ausgaben in einem Geschäftsjahr veröffentlicht haben, der redaktionelle Inhalt in den Ausgaben durchschnittlich zu mindestens 80 % kanadisch ist (festgemacht am Anteil kanadischer Mitwirkender am gesamten Inhalt²⁰) und mehrheitlich originär ist, und die Ausgaben durchschnittlich maximal zu 70 % Werbung enthalten) und in Kanada herausgegeben, gestaltet, konfektioniert und veröffentlicht werden. In der Negativliste aufgeführt sind u. a. Tageszeitungen, Gratis-Printperiodika, Newsletter, Blogs, Social Media-Plattformen, diverse nicht unabhängige Periodika.²¹

Die Höhe der Zuschüsse an kommerzielle digitale Periodika orientiert sich an den redaktionellen Ausgaben über einen 12-Monats-Zeitraum. Für sie gelten die gleichen Voraussetzungen betreffend des Publikationszyklus (mindestens 12 Monate ununterbrochen), des Anteils originärer und kanadischer Inhalte und der Begrenzung von Werbung wie für Printmagazine. Darüber hinaus müssen sie über einen regulären Redaktionsplan verfügen, wonach sich die Mehrheit der redaktionellen Inhalte mindestens zwei Mal im Verlauf von 12 Monaten ändert. Des Weiteren müssen die Periodika eine klare Trennung redaktioneller und werblicher Inhalte vornehmen; regelmäßig schriftliche redaktionelle Inhalte von mehr als einer Person präsentieren; ein deutlich sichtbares Impressum oder eine Kontaktseite aufweisen, die mindestens die Namen der*des Herausgebers und des Redakteurs sowie die Postanschrift der Publikation enthält; in einem maschinenlesbaren Format verfügbar sein und Zugang zum Programm bieten; Umsätze generieren (mindestens CAD 10.000; etwa durch Abonnementeinnahmen, Werbeverkäufe usw.), redaktionelle Ausgaben von mindestens CAD 10.000 sowie eine überprüfbare, für die Publikation spezifische Vertriebsmethode vorweisen.²²

Die Höhe der Zuschüsse an Community Newspapers ergibt sich aus der Auflage über einen 12-Monats-Zeitraum. Es muss sich um kostenpflichtige Printzeitungen handeln. Für sie gelten die gleichen Voraussetzungen betreffend den Publikationszyklus, die Anzahl der Ausgaben, den Anteil originärer und kanadischer Inhalte und die Begrenzung von Werbung wie für Printmagazine.

ATP-Zuschüsse dürfen zusammen mit anderen Regierungsfördermaßnahmen nicht mehr als 75 % der redaktionellen Kosten decken. Die förderfähigen redaktionellen Ausgaben (Editorial Expenditures; ausgeschlossen sind bspw. Reisen, Gehälter für Marketing) werden unter Berücksichtigung der folgenden Faktoren angepasst: Geschäftsmodell der Auflage, Auflagenhöhe, Größe, Art, Kategorie der Zeitschrift und ob die Zeitschrift auch in digitaler Form existiert.

¹⁸ <https://www.newswire.ca/news-releases/modernization-of-the-canada-periodical-fund-adapting-to-the-digital-era-893646957.html>

¹⁹ Bis 2019 mussten Printmagazine neben mindestens 3.500 verkauften Exemplaren mindestens 50 % verkaufte Auflage nachweisen.

²⁰ Kanadischer redaktioneller Inhalt ist definiert als: „Editorial content (text and photographs, graphics and illustrations) created or translated by a Canadian citizen, a permanent resident of Canada within the meaning of the Immigration and Refugee Protection Act or a participant to a federal or provincial program that provides work experiences or internships to individuals. Translated editorial content by a citizen or a permanent resident of Canada within the meaning of this Act will be considered Canadian editorial content if the editorial content is translated into one of the two official languages. Translation does not modify the nature of the editorial content“; siehe: <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/funding/periodical-fund/digital-periodical/application-guidelines.html>

²¹ <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/funding/periodical-fund/magazine/application-guidelines.html>

²² <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/funding/periodical-fund/digital-periodical.html>

- 2) *Business Innovation*²³: Die BI-Förderlinie richtet sich an Projekte (z. B. Mobile Apps, Geschäftspläne, Re-branding, Startups, Exportinitiativen), die der Geschäftsentwicklung mittels Innovationen dienen. Sie adressiert bestehende bezahlte Print-Zeitschriften (mit einer Auflage von durchschnittlich maximal 100.000 Exemplaren) und bestehende bezahlte oder kostenlose digitale Magazine (mit einem Umsatz von durchschnittlich maximal CAD 500.000) oder neue Publikationsinitiativen (Startups digitaler Magazine). Bestehende förderfähige Publikationen müssen mindestens einen ununterbrochenen 12-monatigen Publikationszyklus aufweisen. Sie können Zuschüsse in Höhe von bis zu 75 % der förderfähigen Ausgaben (maximal CAD 50.000 pro Publikation und Geschäftsjahr) erhalten. Startups werden mit maximal CAD 5.000 unterstützt. Mindestens 50 % der Projektkosten müssen die Bewerber selbst finanzieren. Die durchschnittliche Förderdauer betrug 2017-2018 9-12 Wochen.

Die Anforderungen an Printmagazine und digitale Periodika ähneln jenen *Aid to Publishers*-Komponente. Davon abweichend müssen Printmagazine einen Anteil an bezahlter / bestellter Auflage von mindestens 50 % aufweisen. Die durchschnittliche Auflage muss mindestens 250 und maximal 100.000 Exemplare pro Ausgabe zählen. Digitale Periodika dürfen einen Umsatz von maximal CAD 500.000 erzielen, müssen mehr als 50 % originäre redaktionelle Inhalte enthalten und eine der folgenden Arten von nachweisbarer Auflage über sechs Monate erfüllen:

- Bezahltes Abonnement: Vorrangig werden Zeitschriften berücksichtigt, die im Durchschnitt mindestens 250 Abonnenten haben;
- E-Mail-basierter Dienst: Vorrangig werden Zeitschriften berücksichtigt, die im Durchschnitt mindestens 1.000 registrierte E-Mail-Empfänger haben;
- Open-Access-Service: Vorrangig werden Zeitschriften berücksichtigt, die im Durchschnitt mindestens 2.500 Besucher pro Monat verzeichnen.

Um als förderfähig zu gelten, müssen Projekte u. a.:

- eine neue Aktivität, die darauf ausgelegt ist, spezifische Ziele mit messbaren Ergebnissen über einen festgelegten Zeitraum von nicht mehr als 24 Monaten zu erreichen;
- außerhalb und zusätzlich zum regulären, wiederkehrenden oder laufenden Betrieb sein, einschließlich Redaktions-, Produktions- und Vertriebsaktivitäten;
- eine klare und überzeugende geschäftliche Begründung vorlegen, die den geschäftlichen Kontext identifiziert und erklärt, wie das Projekt die Geschäftsziele anspricht.

Die Evaluationskriterien sind u. a.:

- Die projektbezogene finanzielle Notwendigkeit des Antragstellers;
- Angemessenheit der Gesamtprojektkosten im Verhältnis zum Umfang der Geschäftstätigkeit des Verlags;
- die mit dem Projekt verbundene Innovation;
- wie das Projekt kurzfristige Ergebnisse, messbare Verbesserungen, einen Mehrwert gegenüber früheren Projekten oder Aktivitäten und / oder eine nachhaltige Strategie nachweisen kann;
- Beteiligung und Unterstützung oder finanzielles Engagement aus anderen Quellen;
- nachgewiesene Fähigkeit der Organisation, das Projekt durchzuführen;
- Klarheit und Relevanz der erwarteten Ergebnisse und Leistungsmaßnahmen, einschließlich der Indikatoren, die zur Bewertung des Projekterfolgs herangezogen werden sollen.

- 3) *Collective Initiatives*: CI fördert Projekte (z. B. Market Research, Konferenzen, Kampagnen), die der Nachhaltigkeit der Branche dienen. Sie adressiert Branchenvereinigungen. Die durchschnittliche Förderdauer betrug 2017-2018 9-12 Wochen.

Anfang 2020 hat die kanadische Regierung eine Reformierung des CPF angekündigt. Sie sieht eine Priorisierung plattformunabhängiger Aktivitäten, die zur Produktion hochwertiger journalistisch-redaktioneller Inhalte führen, vor. Für die ATP-Komponente sollen zulasten der Auflage zwischen 2021 und 2026 sukzessive die redaktionellen Ausgaben an Gewichtung bei der Berechnung der Zuschusshöhe gewinnen. Redaktionelle Ausgaben umfassen Gehälter / Kosten im Zusammenhang mit der Erstellung von redaktionellen Seiten und den Aktivitäten, die zur Produktion von kanadischen redaktionellen Inhalten führen, u. a. die Lohnkosten von Redakteuren, Freelancern,

²³ <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/funding/periodical-fund/business-innovation/application-guide-lines.html>

Designern, Illustratoren und Übersetzern. Zudem wird für 2021-2022 eine neue ATP-Sub-Komponente zur Förderung von Digital Onlys eingerichtet. Gleichzeitig wird das Budget des Canada Periodical Fund erhöht.²⁴

Die 2019 gestartete *Local Journalism Initiative*²⁵ bezweckt die Förderung von Bürgerjournalismus in journalistisch unterversorgten Gebieten. Sie wurde von der kanadischen Regierung eingerichtet und mit insgesamt CAD 50 Millionen bei einer Laufzeit von 5 Jahren ausgestattet.²⁶ Die Mittel dienen den förderberechtigten Nachrichtenorganisationen dazu, Journalist*innen in unversorgten Gemeinden oder News Deserts einzustellen oder freiberufliche Journalist*innen zu bezahlen (mögliche Modi: 1. New Hire – Full-Time; 2. New Hire – Part-Time; 3. Upgrade to Full-Time; 4. Freelancer). Bewerben können sich Presseagenturen, private und nicht-kommerzielle Nachrichtenorganisationen (darunter Tageszeitungen, lokale / regionale Zeitungen, Nachrichtenwebsites; nicht aber öffentlich-rechtliche Medienorganisationen, einzelne Journalist*innen; oder u. a. Newsletter, journalistische Pop-ups, staatlich oder unternehmerisch assoziierte Publikationen). Sie müssen einen mindestens 12-monatigen Publikationszyklus aufweisen. Ziel muss die Förderung von Civic Journalism²⁷ in unversorgten Gebieten sein. Über die Bewerbungen entscheidet ein unabhängiges Panel, das mit Expert*innen aus der Nachrichtenmedienbranche besetzt ist. Der Verleger*innenverband News Media Canada bestimmt die Zuweisung von Reportern nach Regionen anhand einer bevölkerungsbasierten Formel. Die Formel liefert Schätzungen sowohl über die Anzahl der Reporter als auch über den Gesamtbetrag der verfügbaren Mittel in jeder Region. Darüber hinaus wurde eine Anzahl von Reporterplätzen für indigene Medien reserviert.²⁸ Der Förderzeitraum beträgt ein Jahr, die Höhe des Zuschusses orientiert sich hauptsächlich am Gehalt der Journalist*innen. Maximal werden CAD 60.000 pro Journalist*in pro Jahr ausgeschüttet. Davon dürfen maximal 5 % für Ausstattung ausgegeben werden. Verantwortlich für die Weiterbildung der Journalist*innen sind die Nachrichtenorganisationen; darüber hinaus bietet die Nachrichtenagentur The Canadian Press Trainings in ihrem News Portal an. Vom Department of Canadian Heritage für die Verteilung der Mittel ernannt sind 7 gemeinnützige Organisationen aus der Nachrichtenbranche, die deren Vielfalt („Print and Online News Media“, „Official Language Minority Written Press“, „Ethnic Press and Media“, „Community Radio“, „Community Television“) widerspiegeln sollen. Sie nehmen Bewerbungen entgegen, bilden unabhängige Expert*innenjürs und verwalten die Zuschüsse. Die produzierten Inhalte werden Medienorganisationen auf einem Portal mit einer Creative Commons-Lizenz zur freien Verfügung gestellt. Voraussetzung zum Erhalt von Mitteln ist zudem die Kennzeichnung der finanziellen Unterstützung in den Publikationen.²⁹

Weitere Maßnahmen für „qualifizierte“ Nachrichtenorganisationen (*Qualified Canadian Journalism Organization*-Status; QJO) wurden im Haushaltsplan Kanadas für 2019 formuliert, darunter:³⁰

- Die Anerkennung von nichtkommerziellen Nachrichtenorganisationen als gemeinnützig und damit Steuerbefreiung ab 01.01.2020 (Umfang CAD 96 Millionen über 4 Jahre). Um den erforderlichen Status einer *Registered Journalism Organization* zu erhalten bedarf es einer Bewerbung beim Minister für nationale Einkünfte.³¹
- 25 % erstattungsfähige Steuergutschrift auf *Qualifying Labour Expenditure* berechtigter Redaktionsmitglieder einer *Qualified Canadian Journalism Organization*, sie gilt rückwirkend ab 01.01.2019. Die Maßnahme umfasst CAD 360 Millionen über 5 Jahre. Berechtigte Redaktionsmitglieder müssen: (1) von der Organisation für mindestens 40 aufeinanderfolgende Wochen beschäftigt sein (2) im Durchschnitt

²⁴ https://magazinescanada.ca/wp-content/uploads/2019/06/CPF-modernization_deck-for-travel_6-June-2019_EN_mags-only.pdf

²⁵ <https://nmc-mic.ca/wp-content/uploads/2020/07/LJI-IJL-Guidelines-2020-NMC-10-04-eng-FINAL.pdf>

²⁶ Siehe für eine Auflistung der 2020 geförderten Medien: <https://nmc-mic.ca/lji/news-organizations/2020-news-organizations/>. Bei der Mehrheit der Begünstigten handelt es sich um etablierte Printmedien. Siehe kritisch: <https://www.niemanlab.org/2020/05/in-canada-a-government-program-to-support-local-news-tries-to-determine-whos-most-deserving/>

²⁷ Nicht zu verwechseln mit Bürgerjournalismus, sondern definiert wie folgt: „Civic journalism covers the activities of the country’s civic institutions (for example, courthouses, city halls, band councils, school boards, federal Parliament or provincial legislatures) or subjects of public importance to society“; <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/funding/local-journalism-initiative.html>

²⁸ <https://nmc-mic.ca/lji/news-organizations/faq-for-news-organizations/#fundingallocated>

²⁹ <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/funding/acknowledgement-financial-support.html>

³⁰ <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/campaigns/support-canadian-journalism.html>

³¹ <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/corporations/business-tax-credits/canadian-journalism-labour-tax-credit/registered-journalism-organization.html>

mindestens 26 Stunden pro Woche in der Organisation arbeiten und (3) mindestens 75 % ihrer Zeit mit der Produktion von originären schriftlichen Nachrichteninhalten verbringen, einschließlich Recherchen, Sammeln von Informationen, Überprüfen von Fakten, Fotografieren, Schreiben, Bearbeiten, Entwerfen und anderweitiger Vorbereitung von Inhalten. Die Erstattung der Arbeitskosten ist auf CAD 55.000 pro berechtigtem Redaktionsmitarbeiter*innen pro Jahr (CAD 13.750 pro Angestellten) begrenzt. ATP-Bezieher sind i. d. R. nicht förderfähig bzw. werden ATP-Förderbeträge von der Berechnungsgrundlage abgezogen.

- Ebenfalls ab 2020 greift für vier Jahre eine nicht erstattungsfähige persönliche Einkommensteuergutschrift für Abonnements von digitalen Nachrichtendiensten (*Qualifying Subscription Expense*)³² in Höhe von 15 %. Sie ist gedeckelt bei CAD 75 pro Steuerzahler*innen und ist begrenzt auf textlichen Journalismus. Der Kostenumfang der Maßnahmen beträgt CAD 138 Millionen.

Die Kriterien zur Qualifikation als *Qualified Canadian Journalism Organization* sind im Income Tax Act formuliert. Das seit März 2020 aktive *Independent Advisory Board on Eligibility for Journalism Tax Measures* gibt der Steuerverwaltungsbehörde (Canada Revenue Agency) Empfehlungen, ob eine bewerbende Organisation die Kriterien erfüllt. Aus der Qualifikation resultieren nicht automatisch die oben beschriebenen Steuererleichterungen. Kriterien zur Anerkennung als QJO sind u. a.:

- Die journalistische Organisation ist organisiert als Kapitalgesellschaft, Personengesellschaft oder Trust. Sie beschäftigt regulär mindestens zwei Journalist*innen.
- Sie ist tätig in der Produktion originärer Nachrichteninhalte (in erster Linie fokussiert auf Themen von allgemeinem Interesse und Berichte über aktuelle Ereignisse, einschließlich der Berichterstattung über demokratische Institutionen und Prozesse); dazu gehören Nachrichten, Features, Recherchen, Porträts, Interviews und Analysen oder Kommentare, die auf journalistischen Verfahren und Prinzipien beruhen und für ein allgemeines Publikum bestimmt sind.
- Eine Negativliste umfasst u. a. Werbung; PR; Automated Journalism; u. U. Content Syndication; branchenspezifische Publikationen wie Reisemagazine, Sport oder Unterhaltung; Kataloge, Anleitungen, Finanzberichte etc.

Ein vom Finanzministerium initiiertes unabhängiges, mit Journalist*innen besetztes Panel (*Journalism and Written Media Independent Panel of Experts*)³³ berät die Regierung in Bezug auf diese Haushaltsmaßnahmen

Die Niederlande

Eine direkte Förderung kommerzieller Rundfunkanbieter gibt es in den Niederlanden nicht. Die Presseförderung ist umso differenzierter. Der 1974 eingerichtete, vom Bildungsministerium jährlich mit EUR 5 Millionen ausgestattete *Journalismusförderfonds* (Stimuleringsfonds voor de Journalistiek; bis 2014 Stimuleringsfonds voor de Pers [Presseförderfonds]) dient der Stimulierung einer pluralistischen Presse, sofern diese für die Information und Meinungsbildung von Belang ist. In diesem Zusammenhang ist der Fonds im Wesentlichen betraut mit der Bereitstellung von Subventionen sowie der Durchführung oder Beauftragung von Forschungsarbeiten zur Funktionsweise der Presse (Art. 8.3 Mediawet 2008).³⁴ Um Subventionen empfangen zu können, müssen Presseorgane eine Reihe von Bedingungen erfüllen. U. a. müssen sie in den Niederlanden herausgegeben werden und für die Öffentlichkeit in den Niederlanden bestimmt sein; sie müssen in wesentlichem Maße Nachrichten, Analysen, Kommentare und Hintergrundinformationen zu einem vielfältigen Teil des aktuellen gesellschaftlichen Geschehens enthalten, auch im Interesse der politischen Meinungsbildung; sie müssen eine unabhängige Redaktion auf Basis eines Redaktionsstatuts beschäftigen, regelmäßig und mindestens monatlich erscheinen und der Allgemeinheit zur Verfügung stehen (Art. 8.10 Mediawet 2008). Darüber hinaus gewährt der Fonds Presseorganen, deren wirtschaftliche Existenz bedroht ist, Kredite oder Darlehen u. a. zur Geschäftsoptimierung oder zur Zusammenarbeit (Art. 8.11, 8.13 Mediawet 2008). Nicht zuletzt sieht der Fonds maximal vier Jahr lang gewährte Kredite zur Anschubfinanzierung eines Presseunternehmens vor, u. a. vorausgesetzt, dieses erscheint regelmäßig und mindestens monatlich (Art.

³² <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/topics/about-your-tax-return/tax-return/completing-a-tax-return/deductions-credits-expenses/deductions-credits-expenses/digital-news-subscription.html>

³³ <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/corporate/transparency/open-government/report-journalism-written-media.html>

³⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/09/28/evaluatie-stimuleringsfonds-voor-de-journalistiek-2011-2016>

8.12 Mediawet 2008). Finanziert wird der Fonds durch Abgaben öffentlich-rechtlicher und kommerzieller Medienanbieter. Die Höhe der Abgabe ergibt sich aus einem Anteil (maximal 4 %) der Einnahmen aus Werbe- und Teleshoppingsendungen (Art. 8.8 Mediawet 2008).

2010 bis 2011 bezuschusste der Stimuleringsfonds voor de Pers mit der *Regeling Jonge Journalisten* ein mit EUR 4 Millionen ausgestattetes Programm zur zusätzlichen Beschäftigung von 60 jungen Journalist*innen in den Redaktionen vornehmlich von Tages- und Wochenzeitungen.³⁵

In jüngster Vergangenheit betrieb der Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (SvdJ) mehrere Programme, die der direkten wie indirekten Förderung von Journalismus dienen, u. a.:

- 1) Der *SvdJ Accelerator*³⁶, er dient der plattformunabhängigen Innovationsförderung mittels Prototyping und Coaching, er ist mit insgesamt EUR 800.000 ausgestattet. Teilnehmen können unabhängige Teams oder Mitglieder einer bestehenden (Medien-)Organisation.
- 2) Die *Subsidieregeling Onderzoeksjournalistiek*³⁷, sie fördert plattformunabhängig Investigativjournalismus. Das Programm umfasst insgesamt EUR 2.8 Millionen, 75 % der Mittel fließen in lokale und regionale Projekte. Projekte werden mit maximal EUR 150.000 gefördert. Die Zuschüsse dienen im Wesentlichen der Teilfinanzierung von (zusätzlichen) Journalist*innen (maximal EUR 3.500 pro Monat pro Vollzeitstelle). Voraussetzung ist, dass das Projekt die Schaffung neuer Arbeitsplätze verfolgt und damit zur strukturellen Verbesserung des investigativen Journalismus in den Niederlanden beiträgt. Zudem muss ein erfahrenes Mitglied innerhalb der Organisation das Projekt leiten. Über die Bewerbungen entscheidet ein Expert*innenausschuss (Expertcommissie) nach den Kriterien Teamzusammensetzung, Nachhaltigkeit, Zusammenarbeit, öffentliches Interesse und Wirkung, sowie Innovation. Erwünscht ist zudem die Vorlage eines Redaktionsstatuts. Umgesetzt wurden bspw. die Initiativen The Investigative Desk³⁸ und Follow the Money^{39, 40}.
- 3) Die *Subsidieregeling Pilot Journalistieke Professionalisering Lokale Publieke Mediadiensten*⁴¹, sie intendiert eine Professionalisierung der lokalen öffentlichen Rundfunkanstalten, um letztlich die lokaljournalistische Infrastruktur zu verbessern. Die Zuschüsse in Höhe von insgesamt EUR 2.85 Millionen sind für die Anstellung von Journalist*innen und Hilfspersonal bestimmt, um die Kontinuität, Verbreitung, Tiefe und Qualität der Nachrichten zu verbessern. Neue Arbeitsplätze werden mit jährlich maximal EUR 50.000 bezuschusst.
- 4) Der *SvdJ DenkTank*⁴², dabei handelt es sich um ein 2018 eingerichtetes ThinkTank für 20-30-Jährige, das eine Kollaboration mit Verlagen, Rundfunk und Onlinemedien verfolgt.
- 5) Die 2016 laufende *Regeling Regionale Journalistieke Samenwerking*⁴³, sie förderte die Verbesserung des lokalen und regionalen Nachrichtenangebots durch die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Parteien wie Verlagen, Rundfunkanstalten, Hyperlocals, Bildungseinrichtungen und Startups. Projekte wurden mit maximal EUR 450.000 innerhalb von drei Jahren subventioniert.

Insgesamt sind die Förderprogramme aus dem SvdJ temporär angelegt und auf die Schaffung von Arbeitsplätzen fokussiert (Ukrow et al., 2019, S. 199). Etwa die Hälfte der vom SvdJ geförderten Projekte, darunter digitale Nachrichtenplattformen wie Blendle, Journalismus-Tools, Nachrichtenangebote wie De Correspondent sowie datenjournalistische Dienste wie Local Focus, konnte sich am Markt durchsetzen (Arnold, 2017, S. 41).

Norwegen

Die Medienförderung in Norwegen unterscheidet grundsätzlich zwischen Produktions- und Innovationsförderung.

³⁵ <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vigx63rnbvws>

³⁶ <https://www.svdj.nl/regeling/innovatieregeling/>

³⁷ <https://www.svdj.nl/regeling/onderzoeksjournalistiek/>

³⁸ <https://investigativedesk.com/about/>

³⁹ <https://www.ftm.nl/>

⁴⁰ Für eine Übersicht der im Jahr 2021 geförderten Projekte siehe: <https://www.svdj.nl/deze-26-projecten-gaan-in-2021-de-onderzoeksjournalistiek-in-nederland-versterken/>

⁴¹ <https://www.svdj.nl/regeling/pilot-professionalisering-lokale-publieke-mediadiensten/>

⁴² <https://www.svdjdenktank.nl/>

⁴³ <https://www.svdj.nl/regeling-regionale-journalistieke-samenwerking/>

- 1) Auch in Norwegen können Nachrichtenmedien – seit 2014 plattformunabhängig – (einjährig laufende) *Zuschüsse für Produktionskosten* erfahren (Ohlsson, 2015, S. 26). Vorausgesetzt wird, dass die Publikationen zum Hauptzweck die journalistische Produktion und Verbreitung von Nachrichten verfolgen, eine aktuelle und inhaltlich breite Berichterstattung bieten, nicht gratis sind, nicht überwiegend Anzeigen enthalten, und ihre Auflage zu mindestens 50 % im Abonnement vertrieben wird (§ 3 Forskrift 2014/332⁴⁴). Monopolzeitungen in regionalen Medienmärkten sind förderberechtigt, wenn sie mindestens einmal pro Woche erscheinen und eine Auflage von 1.000 bis 6.000 Exemplaren aufweisen; Zweitzeitungen in regionalen Medienmärkten, wenn sie mindestens einmal pro Woche erscheinen und eine Auflage von mindestens 1.000 Exemplaren aufweisen; nationale Wochenzeitungen, wenn sie eine Auflage von mindestens 1.000 Exemplaren haben, 30 % der Auflage außerhalb ihrer Heimatregion verkaufen und eine Auflage von mindestens 50 Exemplaren in mindestens sechs norwegischen Provinzen aufweisen; und Kommunalmedien, wenn sie mindestens einmal pro Woche erscheinen und über eine Auflage zwischen 6.000 und 80.000 Exemplaren verfügen (§ 4 Forskrift 2014/332; Puppis & Bürdel, 2019a, S. 27). Wochenzeitungen müssen mindestens 48 Ausgaben pro Kalenderjahr haben. Nachrichtenmedien, die zweimal pro Woche veröffentlicht werden, müssen mindestens 96 Ausgaben pro Jahr aufweisen. Über die Bewerbungen entscheidet die *Medienregulierungsbehörde* (Medietilsynet). Die geförderten Publikationen müssen ihre Konten offenlegen (Trappel, 2018, S. 84). So dürfen „Geförderte Verlagshäuser [...] maximal ein Drittel ihres Umsatzes in anderen Geschäftsfeldern erwirtschaften [und] keinen Gewinn von mehr als NOK 2 Mio.“ erzielen (Puppis & Bürdel, 2019b, S. 10). Beläuft sich die operative Marge auf über 10 %, werden die Zuschüsse reduziert (§ 6 Forskrift 2014/332). Auch bezüglich der Auszahlung von Dividenden bestehen Beschränkungen (§ 7 Forskrift 2014/332). Dabei ist die Produktionsförderung, im Gegensatz zum dänischen Modell, an die Auflage (wobei zwischen verschiedenen Arten von Abonnements, Einzelverkäufen, Gratisexemplaren und digitalen Ausgaben differenziert wird; § 3 Forskrift 2014/1207⁴⁵) und die Zahl der Ausgaben gekoppelt (Allern & Pollack, 2019), differenziert aber auch nach dem Veröffentlichungsgebiet (Süd-/ Nordnorwegen) (§ 16 Forskrift 2014/332). Die Zuschüsse sind auf maximal 40 % der Gesamtbetriebskosten begrenzt und dürfen nicht für Dividendenauszahlungen verwendet werden. 2013 machten die direkten Subventionen etwa 2 % der Gesamteinnahmen der norwegischen Presse aus (Ohlsson, 2015, S. 26). 2016 ging 50 % der Förderung an Nischenblätter.
- 2) Eine konvergente *Innovationsförderung* insbesondere für lokale Publikationen soll Medienvielfalt und eine informierte öffentliche Diskussion fördern.⁴⁶ Förderbedingung ist, „dass es sich um Projekte von journalistischen Medien mit einer inhaltlich breiten Berichterstattung handelt, die Innovationen bezüglich der redaktionellen Inhalte oder der Produktion, Publikation, Verbreitung und des Konsums redaktioneller Inhalte zum Ziel haben (§§ 1-3 Forskrift 2018/1033). Finanziert werden maximal 40 %, bei kleinen lokalen Medien bis zu 50 % der Projektkosten“ (Puppis & Bürdel, 2019a, S. 28). Über die Bewerbungen entscheidet die norwegische Medienregulierungsbehörde (Medietilsynet), die durch ein Expert*innenkomitee beraten wird.

Die Einrichtung eines *Medienunterstützungsrats* (mediestøtteråd) wurde Anfang 2020, auch nach der Kritik des Norwegischen Journalistenverbands, der Rat könne mehr Macht konzentrieren als im bisherigen, arbeitsteiligen System, verworfen.⁴⁷

Österreich

In Österreich ist eine Vielzahl an Vertriebs- und Vielfaltsförderungsmaßnahmen eingesetzt, wobei Rundfunk und Presseförderung von unterschiedlichen Institutionen beaufsichtigt wird. Die Rundfunkförderung wird vom Fachbereich Medien der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR Medien) verwaltet, die Förderung von Printmedien von der Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria). Die KommAustria ist die Regulierungsbehörde im Bereich der elektronischen Audio- und audiovisuellen Medien und ist mit der Rechtsaufsicht über Rundfunkveranstalter und Mediendienstanbieter betraut (§2 KommAustria-Gesetz [KOG]). Die RTR Medien

⁴⁴ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-03-25-332/>

⁴⁵ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-09-17-1207>

⁴⁶ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-06-26-1033>

⁴⁷ <https://journalisten.no/dag-idar-tryggestad-hege-iren-frantzen-mediestotteradet/mediestotteradet---et-brudd-pa-den-norske-modellen/395296>

bilden die Geschäftsstelle der KommAustria und leisten der KommAustria administrative Unterstützung zur Erfüllung ihrer Aufgaben (§17 (1) KOG).

Die direkte Presseförderung setzt sich zusammen aus der *Besonderen Förderung zur Erhaltung der regionalen Vielfalt* (der Vorläufer bereits 1985 initiiert wurde), der *Vertriebsförderung von Tages- und Wochenzeitungen* sowie der *Qualitätsförderung und Zukunftssicherung*. Voraussetzung für den Erhalt von Mitteln aus einem der drei Töpfe ist, dass die Tages- und Wochenzeitungen vorwiegend der politischen, allgemein wirtschaftlichen und kulturellen Information und Meinungsbildung dienen (so sind Fachpresse, Kundenzeitschriften und Presseorgane von Interessenvertretungen ausgeschlossen), nicht lediglich von lokalem Interesse sind und der redaktionelle Teil der Tages- und Wochenzeitungen überwiegend aus eigenständig gestalteten Beiträgen besteht. Tageszeitungen müssen mindestens 240-mal, Wochenzeitungen mindestens 41-mal jährlich erscheinen. Der Großteil der Auflage muss in Österreich, vorwiegend im freien Verkauf oder im Abonnementbezug, erhältlich sein. Die Titel müssen zum Zeitpunkt ihrer Antragstellung seit mindestens einem halben Jahr regelmäßig erscheinen. Tageszeitungen müssen eine verkaufte Auflage von mindestens 10.000 Stück bundesweit (bzw. 6.000 Stück in einem Bundesland) aufweisen und müssen mindestens sechs hauptberuflich tätige Journalist*innen beschäftigen. Wochenzeitungen müssen eine verkaufte Auflage von mindestens 5.000 Stück aufweisen und mindestens zwei hauptberuflich tätige Journalist*innen beschäftigen. Der Verkaufspreis darf im Jahresdurchschnitt nicht erheblich unter jenem vergleichbarer Zeitungen liegen (§ 2 Presseförderungsgesetz [PresseFG]).

- 1) Die *Besondere Förderung zur Erhaltung der regionalen Vielfalt der Tageszeitungen* adressiert Tageszeitungen mit besonderer Bedeutung für die politische Meinungs- und Willensbildung, deren verkaufte Auflage pro Nummer im Jahresdurchschnitt auf das gesamte Bundesgebiet bezogen 100.000 Stück nicht übersteigt, deren jährlicher Seitenumfang nicht zu mehr als der Hälfte aus Anzeigen besteht und die mindestens zwölf hauptberuflich tätige Journalist*innen beschäftigen (§ 8 PresseFG). Ausgenommen sind Tageszeitungen mit regional marktführender Stellung. Jede förderungswürdige Zeitung erhält einen Sockelbetrag von EUR 500.000 und einen variablen Betrag in Abhängigkeit von der verkauften Auflage und der Erscheinungsfrequenz. Die Mittel des Fördertopfes werden dabei voll ausgeschöpft.
- 2) Darüber existiert zweitens eine *Vertriebsförderungen von Tageszeitungen* sowie eine *Vertriebsförderung von Wochenzeitungen* (§§ 5-7 PresseFG). Die der Tageszeitungsförderung zustehenden Mittel werden gleichmäßig auf alle förderungswürdigen Tageszeitungen verteilt. Bei Wochenzeitungen werden die ersten 15.000 im Abonnement verbreiteten Exemplare gefördert. Die Förderbeiträge werden dabei in Abhängigkeit von der Auflage errechnet, wobei der Zuwachs des Förderbetrags mit der Auflage abnimmt. Das Budget des Fördertopfs wird dabei ausgeschöpft. Gibt ein Verlag mehrere förderungswürdige Tageszeitungen heraus, verringert sich der Förderungsbetrag für die Zeitung mit der niedrigeren Auflage um jeweils 20 %.
- 3) Drittens besteht ein Fonds zur *Qualitätsförderung und Zukunftssicherung*. Dessen Mittel gelten der Förderung der internen Ausbildung von Nachwuchsjournalist*innen (maximal übernommen werden ein Drittel der Kosten bzw. EUR 20.000 pro Zeitung) und der Förderung des Einsatzes von Auslandskorrespondenten (maximal die Hälfte der Kosten bzw. EUR 40.000 pro Jahr) von Tages- oder Wochenzeitungen. Darüber hinaus bezweckt der Fonds die Unterstützung indirekte Fördermaßnahmen, darunter die Leseförderung sowie die Förderung von Forschungsprojekten und von Presseklubs (§§ 9-11 PresseFG).

Die *Publizistikförderung* richtet sich an periodische Druckschriften, die mindestens seit einem Jahr regelmäßig erschienen sind, sich „auf hohem Niveau“ (also mit einem Mindestmaß an qualitativer redaktioneller Eigenleistung) vorwiegend mit politischen, kulturellen oder weltanschaulichen (religiösen) Fragen beschäftigen, sich nicht ausschließlich an ein Fachpublikum wenden und dadurch „der staatsbürgerlichen Bildung dienen“. Zudem dürfen sie nicht lediglich von lokalem Interesse sein. Vorausgesetzt wird zudem, dass sie mindestens viermal und höchstens vierzigmal pro Jahr erscheinen und dass die Förderung im Hinblick auf die wirtschaftliche Lage der periodischen Druckschrift erforderlich ist (§7 Publizistikförderungsgesetz von 1984 [PubFG]). Nicht mehr als 50 % der verbreiteten Auflage dürfen gratis vertrieben werden.⁴⁸

Über die direkte Presseförderung entscheidet die KommAustria nach Begutachtung der Anträge durch die *Presseförderungskommission*. Diese besteht aus sechs Mitgliedern und einem Vorsitzenden. Je zwei Mitglieder werden vom Bundeskanzler, vom Verband Österreichischer Zeitungen und von der für die journalistischen Mitarbeiter*innen von Tages- und Wochenzeitungen zuständige Gewerkschaft für die Dauer von zwei Jahren bestellt. Die

⁴⁸ https://www.rtr.at/medien/was_wir_tun/foerderungen/publizistikfoerderung/beirat/beirat.de.html

Publizistikförderung betreffend hat die KommAustria bei ihrer Entscheidung die Vorschläge des Publizistikförderungsbeirats zu berücksichtigen. Die (aktuell 18) Mitglieder und Ersatzmitglieder werden vom Bundeskanzler für eine dreijährige Funktionsperiode bestellt und repräsentieren verschiedene Bereiche des öffentlichen Lebens.⁴⁹

Einnahmen in erheblich größerem Umfang erzielen bestimmte Zeitungen durch Inserate von Regierungsstellen (Murschetz, 2015, S. 14). Insgesamt liegen die Ausgaben von Ministerien, Ländern, Gemeinden und staatsnahen Stellen im dreistelligen Millionenbereich (Pramer, 2019).

Daneben gibt es auch regional beschlossene Presseförderungen, wie die Presseförderung in Kärnten. Förderungsfähige Tages- und Wochenzeitung müssen u. a. im Besonderen auf die Belange des Landes Kärnten eingehen und der politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und lokalen Information und Meinungsbildung dienen, sie muss sowohl von lokalen als auch von regionalem Interesse sein. Mindestens ein Fünftel des Umfanges der Zeitung muss redaktionell auf das Geschehnis in Kärnten in eigenständig gestalteten Beiträgen abstellen (§ 2 Abs. 1 Kärntner Presseförderungsgesetz⁵⁰). Auf kommunaler Ebene ragt die von der Wirtschaftsagentur Wien getragene, seit 2019 bestehende *Wiener Medieninitiative* heraus. Sie umfasst die Projekte *Medienstart*⁵¹ und *Medienprojekt*⁵². Ersteres richtet sich an selbstständige Journalist*innen und kleine Medienunternehmen und zielt darauf ab, diese bei der Konzeption neuer, marktreifer Medienangebote zu unterstützen (maximale Fördersumme: EUR 10.000). *Medienprojekt* adressiert bestehende und neu gründende Medienunternehmen in Wien (maximale Fördersumme: EUR 100.000). Insbesondere unterstützen die Förderprogramme Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung, Beratungen und Schulungen, um somit zur Schaffung einer Medienvielfalt und zur Strukturverbesserung für Journalist*innen beizutragen. Längerfristig geht es um die Stimulierung des Innovations-, Wachstums- und Beschäftigungspotenzials von Wiener Medienunternehmen. *Medienprojekt* formuliert dabei folgende Bewertungskriterien: unmittelbare bzw. mittelbare Beschäftigungseffekte für Journalist*innen des Projekts in der Wiener Betriebsstätte, Grad der Additionalität des zu fördernden Projekts in Bezug auf bisherige Aktivitäten bzw. die Anreizwirkung der Förderung, inhaltliche Qualität des Projekts, mit dem Projekt verbundenes inhaltliches Umsetzungsrisiko, betriebswirtschaftliche Relevanz des Projekts (Geschäftsmodell), zur Verfügung stehende finanzielle und personelle Ressourcen zur Durchführung des Projekts, gesellschaftliche Relevanz und Diversität des Projekts (Demokratischer Diskurs), regionalwirtschaftliche Relevanz (insbesondere Kooperation und überregionale Vernetzung und eine allenfalls absehbare Leit- und Vorbildwirkung).

Schweden

Die schwedische direkte Presseförderung ähnelt der norwegischen (Ohlsson, 2015, S. 26). Sie existiert in Form von jährlich zugewandten (Gustafsson, 2003, S. 488) Betriebs- und Vertriebssubvention, die bereits seit 1996 auch Online-Zeitungen umfassen.

- 1) Um *Betriebssubventionen* zu erhalten, müssen Print- und Online-Zeitungen eine Mindestaufage von 1.500 Exemplaren aufweisen, Inhalte von allgemeinem Interesse publizieren und überwiegend im Abonnement verkauft werden, wobei der Abonnementspreis vergleichbar mit ähnlichen Zeitungen sein muss. Die Reichweite der förderberechtigten Zeitungen darf 30 % Haushaltsabdeckung in ihrem Verbreitungsgebiet nicht übersteigen, „womit es sich faktisch um eine Förderung von Zweitzeitungen handelt“ (Puppis & Bürdel, 2019b, S. 15). 55 % der redaktionellen Inhalte müssen selbst produziert sein (Puppis & Bürdel, 2019b, S. 15). Die Förderung unterscheidet zwischen hochfrequenten (sechs bis sieben Ausgaben pro Woche), mittelfrequenten (drei bis fünf Ausgaben pro Woche) und niedrigfrequenten (ein bis zwei Ausgaben pro Woche) Zeitungen. Für die ersten beiden gilt, dass der Förderbetrag „degressiv in Abhängigkeit von der Auflage berechnet [wird]. Der Totalbetrag darf pro Jahr und Zeitung SEK 40 Millionen und 40 % der Betriebskosten nicht übersteigen“ (Puppis & Bürdel, 2019b, S. 15). Für niedrigfrequente Zeitungen gilt, dass der Umfang redaktioneller Inhalte bestimmte Grenzen nicht unterschreiten, der Anteil werblicher Inhalte wiederum 50 % (Puppis & Bürdel, 2019b, S. 22) nicht überschreiten darf. Um förderberechtigt zu sein, müssen die niedrigfrequenten Wochenzeitungen jährlich mindestens 1.000 Spaltenmeter redaktionelle Inhalte produzieren. Enthalten Publikationen einen gewissen Anteil an Minderheitensprachen, gelten für sie gesonderte Regeln (§ 3 Presstödsförordning

⁴⁹ https://www.rtr.at/medien/was_wir_tun/foerderungen/publizistikfoerderung/beirat/startseite.de.html

⁵⁰ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrK&Gesetzesnummer=20000206>

⁵¹ <https://wirtschaftsagentur.at/foerderungen/aktuelle-programme/wiener-medieninitiative-medienstart-123/>

⁵² <https://wirtschaftsagentur.at/foerderungen/aktuelle-programme/wiener-medieninitiative-medienprojekt-125/>

1990:524⁵³; Künzler et al., 2013, S. 39; Ukrow et al., 2019, S. 188). Die Höhe der Förderung bemisst sich an der Auflage, wobei auch Online-Abonnementumsätze einbezogen werden (Allern & Pollack, 2019). Der Zuschuss beläuft sich auf maximal 75 % der Betriebskosten der niedrigfrequenten Zeitung (Puppis & Bürdel, 2019b, S. 15). Die Betriebsunterstützung wird monatlich im Voraus gezahlt (§ 13 Presstödsförordning 1990:524). Anfang 2016 äußerte lediglich eine Minderheit der von Leckner et al. (2019) befragten unabhängigen hyperlokalen Nachrichtenmedien, darunter nahezu ausschließlich Abo-Printzeitungen, dass sie direkte staatliche Förderung bezog. Die Forscherinnen und Forscher führen dies auf die Förderbedingungen zurück (Leckner et al., 2019, S. 78).

- 2) *Distributionssubventionen* zielen auf die Förderung von Kooperationen in diesem Bereich. Begünstigt werden können Kaufzeitungen, deren Abonnementpreis mit dem ähnlicher Zeitungen vergleichbar ist, und die von einer Vertriebsorganisation verteilt werden, an der mindestens zwei Verlage beteiligt sind (Künzler et al., 2013, S. 39; Ukrow et al., 2019, S. 188). Auch die Distributionsförderung orientiert sich an der Auflage. Die Förderhöhe korreliert negativ mit der Auflage (Puppis & Bürdel, 2019b, S. 15).
- 3) Von 2016 bis Anfang 2019 gab es zudem eine *Entwicklungsunterstützung*.

2018 wurden insgesamt Fördermittel zur Betriebs-, Vertriebs- und Entwicklungsunterstützung in Höhe von EUR 46 Millionen ausgeschüttet, wobei letztere beide Förderlinien lediglich einen marginalen Anteil ausmachen (Eichhorst et al., 2019, S. 15). Insgesamt ist der Umfang der direkten Betriebs- und Distributionsförderung in den jüngsten Jahren geschrumpft (Allern & Pollack, 2019). Angesichts sinkender Werbeeinnahmen im Pressesektor sowie politischer Bedenken hinsichtlich wachsender Polarisierung und Desinformation in neuen Medien sowie einer Fragmentierung des Publikums wird die Medienpolitik in Schweden, wie auch in den restlichen skandinavischen Ländern, zunehmend interventionistisch (Sjøvaag, 2019). 2019 wurde eine plattformunabhängige *Medienförderung (für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen)* mit dem Zweck, die Demokratie zu stärken (§ 2 Mediestödsförordning 2018:2053) eingeführt. Sie löst die Entwicklungshilfe für die Presse ab und läuft zunächst bis zum 01.01.2024. Die Betriebs- und Distributionsförderung bleiben zumindest für eine Übergangsphase bestehen (Puppis & Bürdel, 2019a, S. 36). Plattformneutral ist die neue Medienförderung in dem Sinne, als dass sie unabhängig von Mediengattung (Text, Audio, Video), Distributionsform (off-/ online) und davon, ob es sich um ein Kauf- oder Gratismedium handelt, gilt. Um als Nachrichtenmedium zu zählen, müssen Medien u. a. eine breite Palette an Themen und Perspektiven erfüllen und über für die Demokratie relevante Ereignisse berichten. Des Weiteren müssen Publikationen pro Jahr redaktionelle Inhalte im Umfang von mindestens 1.000 Spaltenmeter (Print), 2,25 Millionen Zeichen (Online) oder 2.700 Minuten Programm (Audio und Video) produzieren (§ 2 Myn-digheten för Press, Radio och TV:s Författningssamling [MPRTFS] 2019:3). Für nationale Minderheiten gelten geringere Werte.⁵⁴ Wollen Anbieter eine Förderung erhalten, wird vorausgesetzt, dass das Medium zu 50 % aus redaktionellen Inhalten besteht, dass eigens produzierte, exklusive Inhalte 20 % des Gesamtinhalts ausmachen und, dass eine eigenständige Redaktion besteht. Zudem muss eine „gute medienethische Praxis“ befolgt werden, das Medium muss sich an eine schwedische Zielgruppe richten, öffentlich zugänglich sein, mindestens 45 Mal pro Jahr erscheinen und mindestens 1.500 regelmäßige Nutzer*innen zählen. Für Neugründungen gilt letztere Voraussetzung nicht (§ 4 Mediestödsförordning 2018:2053; § 26 MPRTFS 2019:3; Puppis & Bürdel, 2019a, S. 38).

Die darunter subsummierte *Unterstützung für Lokaljournalismus* (Stöd för Lokal Journalistik) adressiert Initiativen in Gebieten, die in jährlich vom 2014 gegründeten Institut für Medienwissenschaft durchzuführenden Studien als journalistisch unterversorgt erachtet werden. Die Unterstützung wird pro Jahr gewährt. Pro Gebiet und Kalenderjahr stehen maximal SEK 1 Million zur Verfügung, die auf bis zu drei Akteure aufgeteilt und nur zur Deckung von Kosten für journalistische Aktivitäten aufgewendet werden können. Relevant für die Zuteilung sind u. a. der Beitrag des journalistischen Angebots zur Vielfalt und seine Nachhaltigkeit (§§ 10, 11 Mediestödsförordning 2018:2053; § 22 MPRTFS 2019:3). Die klassische Betriebsförderung und die speziell auf Lokaljournalismus ausgerichtete Förderung dürfen zusammen nicht mehr als 40 % (bei wöchentlich drei bis sieben Ausgaben) bzw. 75 % (bei wöchentlich ein bis zwei Ausgaben) ihrer Betriebskosten decken (§ 12 Mediestödsförordning 2018:2053). Die Förderbegünstigten müssen einen Ergebnisbericht erstellen. Eine einmalige Förderung können

⁵³ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/presstodsforordning-1990524_sfs-1990-524

⁵⁴ <https://www.mppt.se/globalassets/dokument/foreskrifter/foreskrifter-om-press--och-mediastod/mpptfs-2019-3---foreskrifter-om-mediastod.pdf>

lokaljournalistische Angebote erfahren, wenn die 50 %-Zielmarke und die Mindestreichweite nicht erreicht werden (§ 6 Mediestödsförordning 2018:2053; § 26 MPRTFS 2019:3; Puppis & Bürdel, 2019a, S. 38).

Die ebenfalls der plattformneutralen Medienförderung zugehörige *Innovations- und Entwicklungsunterstützung* (Innovations- und Utvecklingsstöd) wird Projekten maximal drei Jahre gewährt. Ziel ist es, Nachrichtenmedien bei der Bewältigung des Strukturwandels zu unterstützen, indem Machbarkeitsstudien, Entwicklung und Innovation von digitalen redaktionellen Inhalten, digitalem Publizieren und digitaler Geschäftsmodelle unterstützt werden. Die Zuschüsse decken maximal 40 % der Projektkosten (§§ 14, 15 Mediestödsförordning 2018:2053; Puppis & Bürdel, 2019b, S. 16). Das Projekt darf nicht vor Einreichung des Antrags gestartet sein. Eine Kritik am Innovationsförderprogramm lautet, dass es aufgrund seiner Voraussetzungen kaum neue als vielmehr etablierte Akteure anspreche (ECPMF, 2020, S. 12-13).

Die aufgeführten Förderungen (Produktion, Distribution, Lokaljournalismus und Innovationen) werden auf Antrag und nach Prüfung durch den *Medienförderungsrat* (Mediestödsnämnden) bewilligt. Im Rat sitzen maximal 14 Mitglieder, die von der Regierung ernannt werden. Er ist bei der Medienregulierungsbehörde (Myndigheten för Press, Radio och TV) angesiedelt (Puppis & Bürdel, 2019, S. 36a; Trappel, 2018, S. 84), die wiederum dem Kulturministerium untersteht. Der für Produktions- und Distributionsförderung zuständige und bis 2016 bestehende Vorgänger des Medienförderungsrats war der 1976 eingerichtete *Presseförderungsrat* (Presstödsnämnden). Der Presseförderungsrat beobachtete jährlich die finanziellen Ergebnisse der Tagespresse. Finanzierungsquelle der Produktions- und Distributionsförderung war eine von allen Printmedien zu entrichtende Werbeabgabe (Gustafsson, 2003, S. 488).

Die Betriebs- und Vertriebsunterstützung wird, sind alle Förderbedingungen erfüllt, in jedem Fall ausgezahlt.⁵⁵ Anträge auf Unterstützung durch die Medienförderung bewertet der Medienausschuss hinsichtlich der Relevanz und der Effektivität zur Zielerreichung. Die Zuschüsse werden vorbehaltlich der Verfügbarkeit von Mitteln verteilt.

Im August 2020 wurde die Medienförderung im Zuge der Corona-Krise u. a. um eine plattformneutrale *redaktionelle Unterstützung* für allgemeine Nachrichtenmedien (§§ 3a, 9 a-d Mediestödsförordning 2018:2053) erweitert. Die Maßnahme war im Jahr 2020 mit SEK 500 Millionen ausgestattet, die mehrheitlich an traditionelle Pressemedien ausgeschüttet wurden⁵⁶, und läuft über 2020 hinaus. Vorausgesetzt war, dass die Nachrichtenmedien auf finanzielle Unterstützung ihrer redaktionellen Tätigkeiten angewiesen sind, und (im Jahr 2020) 40 % des Inhalts redaktioneller Natur sind (statt 50 %, wie es die Förderung für Lokaljournalismus vorsieht). Die Nachrichtenmedien müssen im Jahr 2020 mindestens 15 (statt 45) Veröffentlichungen aufweisen. Die finanziellen Zuwendungen sind gestaffelt je nach Höhe der redaktionellen Kosten, wobei der Anteil der maximalen Kostenübernahme mit den Kosten für redaktionelle Tätigkeiten abnimmt. Ab 2021 werden ein Mindestanteil redaktioneller Inhalte in Höhe von 50 % und mindestens 45 Veröffentlichungen vorausgesetzt. Nachrichtenmedien, die bereits eine Betriebsunterstützung i. S. v. Presstödsförordning 1990:524 § 7 erhalten, dürfen nicht gefördert werden.⁵⁷

Im Vorfeld der Reform wurde darüber hinaus ein öffentlich finanziertes digitales Portal diskutiert. Angedacht war ein neues öffentlich finanziertes Medienunternehmen mit 500 Journalist*innen. Ihr Auftrag sollte es sein, regionale Lücken in der Berichterstattung zu schließen und die Debattenkultur im Netz zu fördern. Die produzierten Inhalte sollten frei verfügbar sein und in bereits vorhandene Kanäle einfließen (Wolff, 2016).

Die Schweiz

In der Schweiz erhalten privat-kommerzielle lokale und regionale Radiosender in Gebieten ohne ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten sowie Veranstalter komplementärer nicht gewinnorientierter Radioprogramme direkte Förderung in Form einer Konzession mit Gebühren- bzw. Abgabenanteil, wenn sie im Gegenzug Leistungsvereinbarungen zustimmen (Art. 38 Bundesgesetz über Radio und Fernsehen [RTVG]⁵⁸). Insgesamt sind 4 bis 6 % des Ertrags der Abgabe für Radio und Fernsehen für diesen Zweck vorgesehen (Art. 40 RTVG). Sind

⁵⁵ <https://www.mprt.se/stod-till-medier/allmant-om-stod-till-nyhetsmedier/>

⁵⁶ <https://via.tt.se/data/attachments/00564/54d44eb5-84b7-4564-8a40-1aa3e44de3a5.pdf>

⁵⁷ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/mediestodsforordning-20182053_sfs-2018-2053

⁵⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20001794/index.html>

Überschüsse zu verzeichnen, werden diese zugunsten von Veranstaltern mit Abgabenanteil verwendet. Ein Viertel fließt dabei in die Aus- und Weiterbildung ihrer Angestellten, drei Viertel in die Förderung neuer Verbreitungstechnologien sowie digitaler Fernsehproduktionsverfahren (Art. 109a RTVG).

Der vom Bundesrat letztlich nicht weiter unterstützte Vorentwurf des Bundesgesetzes über elektronische Medien (VE-BGeM)⁵⁹ aus dem Jahr 2018 sah eine plattformunabhängige Förderung (kommerzieller) Medienangebote, auch solcher im Internet, die einen „besonderen Beitrag zur demokratischen Meinungs- und Willensbildung, zur kulturellen Teilhabe und zur gesellschaftlichen Integration leisten“ vor. Sie sollten nach Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit der SRG einen Anteil der Haushaltsabgabe (Abgabe für elektronische Medien) erhalten. Gegenstand der Leistungsvereinbarungen könnten u. a. Medienangebote mit regionalen Informationsleistungen sein. Diese „orientieren sich am Gemeinwohl und vermitteln relevante Informationen zu Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport. Sie enthalten Berichte über das aktuelle regionale Geschehen, beleuchten Hintergründe, nehmen Analysen vor, zeigen politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle und soziale Zusammenhänge auf und ordnen das Geschehen ein“. Zudem tragen sie „zur freien Meinungsbildung des Publikums bei, indem sie in ihrer Gesamtheit eine journalistisch professionelle, umfassende, vielfältige und sachgerechte Berichterstattung gewährleisten“ (Art. 47 Abs. 1 VE-BGeM). Allerdings würde die Förderung auf Medienangebote, die „im Wesentlichen mit Audio- und audiovisuellen Medienbeiträgen“ erbracht begrenzt (Art. 46 Abs. 1 VE-BGeM). Public Service-Leistungsvereinbarungen zwischen privaten Rundfunkanstalten und Regulierungsbehörden sind auch in Luxemburg, Dänemark und Norwegen vorzufinden (Puppis & Bürdel, 2019, S. 43a; Ukrow et al., 2019, S. 192–193).

Zudem war im Vorentwurf des BGeM die durch die Kommission für elektronische Medien unterstützte Entwicklung und der (zeitlich begrenzt) unterstützte Betrieb innovativer „digitaler Infrastrukturen“ vorgesehen. Eine solche Plattform solle die Beschaffung, die Herstellung oder die Verbreitung von journalistischen Inhalten ermöglichen und optimieren oder die Auffindbarkeit der Inhalte erleichtern. Sie solle dabei allen Medienanbieterinnen offenstehen und zur publizistischen Vielfalt beitragen (Art. 74 VE-BGeM).⁶⁰ Eine gemeinnützige Vertriebsplattform für Journalismus findet auch in Deutschland Unterstützung.⁶¹ 2018 brachte der damalige ARD-Vorsitzende Ulrich Wilhelm die Idee einer größer dimensionierten Plattform auf europäischer Ebene, die Inhalte von u. a. öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern, Verlagen und Institutionen aus Wissenschaft und Kultur vorhält, vor (siehe auch Dogruel et al., 2019).⁶²

Nicht zuletzt sind in der Schweiz auch (kontrovers diskutierte) Versuche zu beobachten, die darauf abzielen, geografische Lücken in der Berichterstattung durch kommunale Angebote zu schließen. So plant der Gossauer Stadtrat, ein zweiwöchentlich erscheinendes, „unabhängiges Stadtmagazin“ auszuschreiben und zu finanzieren (Burtcher, 2020). Die Stadt Lausanne investiert jährlich CHF 170.000 in die wöchentlich erscheinenden Gratispublikation LausanneCités; die Stadt Nyon garantiert der Zeitung La Côte den Kauf eines Inseratevolumens von jährlich ca. CHF 100.000. Das Kanton Graubünden und der Bund beteiligen sich an der Finanzierung einer unabhängigen

⁵⁹ https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2965/BG-ueber-elektronische-Medien_Entwurf_de.pdf

⁶⁰ Eine gemeinnützige Vertriebsplattform für Journalismus findet auch in Deutschland Unterstützung. 2018 brachte der damalige ARD-Vorsitzende Ulrich Wilhelm die Idee einer größer dimensionierten Plattform auf europäischer Ebene, die Inhalte von u. a. öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern, Verlagen und Institutionen aus Wissenschaft und Kultur vorhält, vor (siehe auch Dogruel et al., 2019). Neben einer öffentlich-rechtlich organisierten Plattform ist auch eine ausschließlich von (Regional)Verlagen betriebene Variante denkbar (Wellbrock, 2020b). In diesem Zusammenhang haben Buschow und Wellbrock in qualitativen Gruppendiskussionen Erwartungen von Nutzer*innen an Plattformen identifiziert, darunter ein breites Angebot an Inhalten, hohe Benutzerfreundlichkeit, flexible Vertragsbedingungen und Werbefreiheit (Buschow & Wellbrock, 2020b). Zudem hat Wellbrock (2020a) anhand der Abfrage akzeptabler Preisspannen eine Prognose zum Marktpotenzial einer anbieterübergreifenden Plattform im Digitaljournalismus errechnet. Er kommt zu dem Schluss, dass das maximale monatliche Umsatzpotenzial für eine Plattform mit printähnlichen Inhalten bei etwa EUR 128 Millionen, das maximale monatliche Umsatzpotenzial für eine Plattform mit Multimedia-Inhalten bei EUR 152 Millionen liegt (Wellbrock, 2020a, S. 173; allerdings beruht die Berechnung auf eine nicht-repräsentative Befragung von 36 Probanden). Dem gegenüber stehen digitale Zeitungserlöse (Werbung und Vertrieb) der Zeitungsverlage in Deutschland in Höhe von EUR 748 Millionen im Jahr 2019 (Blume et al., 2020, S. 46).

⁶¹ Siehe bspw. den Vorschlag der August Schwingenstein Stiftung: https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medien-politik/Eingaben_Medienstaatsvertrag/Verbaende_Intermediaere_August_Schwingenstein_Stiftung.pdf

⁶² <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/it-medien/interview-mit-ulrich-wilhelm-wir-brauchen-ein-europaeisches-youtube-der-plan-des-ard-chefs/23097500.html>

Nachrichtenagentur, die ihre Texte den regionalen Medien kostenlos bereitstellt (Der Regierungsrat des Kantons Bern, 2019, S. 18).

2.2.3. Bewertung bestehender Fördersysteme & Implikationen

Auf Basis der Darlegung der grundlegenden Modi der Journalismus bzw. Medienförderung und deren Bewertung sowie der Best Practice-Analyse ausgewählter Länder werden nachfolgend die Implikationen für ein Fördersystem zur Stärkung von Lokaljournalismus in Deutschland diskutiert. Mit Bezug auf die Zielsetzungen von öffentlicher Medienförderung lassen sich zwei Kriterien herausstellen, anhand derer die Bewertung der Instrumente erfolgen sollte (siehe auch Murschetz, 2020a):

- inwieweit die Maßnahmen geeignet sind, ökonomisch benachteiligte Medienunternehmen für den Wettbewerb zu stärken, um wettbewerbsbegrenzende Konzentrationsprozesse oder gar Marktaustritte von Monopolisten zu verhindern, die zu nicht mehr mit einem lokalen Medienangebot versorgte Regionen führen würden (Markt-Strukturebene);
- inwieweit die Maßnahmen die publizistische Leistungsfähigkeit der Anbieter steigern bzw. mindestens sichern, um Vielfalt und Qualität im Medienangebot zu gewährleisten (publizistische Ebene).

Zusammengefasst sollte eine öffentliche Förderung von Journalismus ein Garantie- und Anreizsystem für publizistische Leistungen sowie Innovationen darstellen, um Journalismus langfristig und nachhaltig zu stärken. Die nachfolgende Bewertung stellt die grundlegenden Modi der Journalismusförderung (Allgemeine Vertriebsförderung; Innovationsförderung; selektive kriterienbasierte Produktionsunterstützung sowie selektive Projektförderung zur Produktion einzelner journalistischer Beiträge) gegenüber und diskutiert damit verbundene Vor- und Nachteile.

Allgemeine Vertriebsförderung & Druckauflagenförderung

Die Distribution print-basierter Zeitungen bildet einen hohen und tendenziell weiter steigenden Kostenfaktor insbesondere mit Blick auf Lokal- und Regionalzeitungen (BDVZ, 2020), so dass vor allem die Branche selbst diese Form staatlicher Subventionen favorisiert.⁶³ Hinzu kommt, dass aufgrund der allgemeinen Zuwendung die Staatsferne in der Vergabe gewährleistet werden kann und der Aufwand in der Vergabe und Prüfung durch wenige und quantifizierbare Kriterien überschaubar ist. Gleichzeitig lässt sich mit Blick auf die Wirksamkeit eine geringe Effizienz dieser Fördermaßnahme konstatieren, da Anreize fehlen, andere, digitale Vertriebskanäle zu

⁶³ <https://www.bdzy.de/medienpolitik-hans/zeitungszustellung>

etablieren, und stattdessen langfristig nicht tragfähige Geschäftsmodelle unterstützt werden. Demgegenüber werden Medien, die stärker digitale Entwicklungen umsetzen bzw. umgesetzt haben, durch eine an die Auflage gebundene Förderung benachteiligt, ebenso wie kleinere Marktteilnehmer sowie Neugründungen und Online Only-Anbieter von der Förderung ausgeschlossen bleiben. Eine an die Print-Auflage orientierte Förderung setzt somit keine Anreize für Innovationen und trägt auch nicht zur Stärkung publizistischer Vielfalt bei.

Demgemäß zeigt die Länderanalyse, dass sich bei Fördersystemen eine Transformation zugunsten der direkten Produktionsunterstützung beobachten lässt. So ist die Höhe der Produktionszuschüsse in (einigen Förderprogrammen in) Dänemark, Kanada und Schweden seit Kurzem an den redaktionellen Kosten bzw. am Financial Commitment (Russi, 2013, S. 81) von Nachrichtenorganisation statt an ihrer Auflage orientiert.⁶⁴ Gleichzeitig ist die Höhe der auflagenorientierten Produktions- bzw. Vertriebsunterstützung in Frankreich (Eichhorst et al., 2019, S. 11), Österreich und Schweden in den vergangenen Jahren gesunken, was vermutlich auf die sinkenden Auflagen zurückzuführen ist (Allern & Pollack, 2019; Puppis et al., 2020, Fn. 72). Es deutet sich also über die untersuchten Länder hinweg an, dass Vertriebsunterstützung nicht weiter ausgebaut und, sofern nicht bereits geschehen, durch stärker selektive, auf die Produktion ausgerichtete Fördersysteme ersetzt wird.

Förderung journalistischer Innovationen

Die Möglichkeit, Journalismus durch eine Innovationsförderung auf verschiedenen Ebenen bzw. Phasen des Innovationsprozesses zu fördern, wurde bereits durch ein anderes Gutachten ausführlich gewürdigt (Buschow & Wellbrock, 2020a). Auch aus Anbietersicht zeigt sich, dass ein Großteil der digitalen Innovationsprojekte, die Verlage und Redaktionen realisiert haben, ohne eine (stiftungsbasierte) Förderung aufgrund mangelnder finanzieller Mittel für solche Projektvorhaben nicht zu realisieren gewesen wären (siehe auch Dachwitz & Fanta, 2020). Zudem können sich insbesondere wirtschaftlich schwächere, kleinere Anbieter die Umsetzung von Innovationen, die oftmals mit finanziellen Risiken verbunden sind, kaum leisten (Trappel, 2018). Die Entwicklung langfristig tragfähiger journalistischer Geschäftsmodelle, Erlösformen oder Distributionskanäle sowie Innovationen im Bereich journalistischer Formate und Publikumsbeziehungen lassen sich als bedeutsame Entwicklungsfelder identifizieren, um Journalismus nachhaltig zu stärken und der digitalen Transformation und dem regionalen Strukturwandel zu begegnen. Insbesondere private Stiftungen und regionale Programme zur Stärkung der digitalen

⁶⁴ Um einen Eindruck der Berechnungsgrundlage zu vermitteln: Die redaktionellen Kosten von regionalen Abonnementzeitungen in Deutschland beliefen sich 2019 auf etwa 25 % („Zeitungszahlen 2020“, 2020, S. 72).

Transformation von Medien und Journalismus haben vor diesem Hintergrund projektbasierte Förderprogramme für journalistische Innovationen installiert. In diesem Zusammenhang sind vor allem das von der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien geförderte *Media Lab* und das 2015 eingerichtete *Journalismus Lab* der Landesanstalt für Medien NRW zu nennen. Letzteres fördert mit insgesamt EUR 200.000 jährlich plattformunabhängig die Entwicklung und Umsetzung innovativer Projekte durch Vernetzung, Auszeichnungen, Weiterbildungen und Anschubfinanzierungen (für eine Übersicht über weitere Initiativen siehe Buschow & Wellbrock, 2020a; Beck & Dogruel, 2020 Anhang B). Dennoch haben Buschow und Wellbrock (2020a) in ihrer Analyse der Innovationslandschaft in Deutschland eine „erhebliche Finanzierungslücke für Innovationen im Journalismus“ konstatiert. Während private Mittel für Neugründungen und einzelne Medienschaffende kaum verfügbar sind, „investieren etablierte Verlage ihre Innovationsbudgets offenbar schwerpunktmäßig in digitalen Geschäftsfeldern abseits des Journalismus“ (Buschow & Wellbrock, 2020a, S. 35). Bestehende öffentliche Innovationsprogramme, darunter die obigen, sind überwiegend regional ausgerichtet und mit relativ kleinen Budgets ausgestattet. Das bekräftigt, dass es einen Bedarf an weiterer, womöglich bundesweiter öffentlicher Innovationsförderung gibt.

Die Frage nach einer öffentlichen Förderung von Innovationen als Instrument der Journalismusförderung lässt sich jedoch auch kritisch betrachten. Es lässt sich etwa anführen, dass eine öffentliche Förderung möglichst konkret an die Inhalteproduktion – den Public Value auf die sie entsprechend der Zielsetzungen ausgerichtet ist – gebunden werden sollte und damit nicht einer Steigerung wirtschaftlicher Effizienz (zumindest als Nebeneffekt), die bei Innovationsprojekten – etwa im Bereich der Entwicklung neuer Geschäfts-, Erlös-, Produktions- oder Distributionsmodelle im Journalismus – auch berührt wird. Eine Förderung, so könnte argumentiert werden, sollte möglichst nah an die journalistische Produktion (also Redaktionsarbeit) gebunden sein, und möglichst konkret (und messbar) in publizistischem Mehrwert münden. Hinzu kommt, dass eine Innovationsförderung möglicherweise auch eine Benachteiligung „erfolgreich innovierender“ Marktteilnehmer bedeuten kann, wenn vorrangig nach „Innovationsbedarfen“ aus externer Sicht bewertet würde. Ebenso – und das zeigt auch die Innovationsforschung – lässt sich anführen, dass erfolgreiche Innovationen nur begrenzt durch Anreize ausgelöst werden, sodass die Förderung weiterhin mit dem Risiko verbunden ist, ob Journalismus dadurch wirklich nachhaltig gestärkt werden kann und nicht nur kurzfristige Mitnahmeeffekte entstehen.

In den untersuchten Ländern zeigt sich, dass der Stärkung journalistischer Innovationen ein bedeutender Stellenwert eingeräumt wird. Nahezu alle Länder (Dänemark, Frankreich, Kanada,

die Niederlande, Norwegen, auf kommunaler Ebene Österreich sowie Schweden) haben Innovationsförderprogramme eingerichtet, wenn auch überwiegend mit kleineren Budgets (von EUR 0,8 Millionen in den Niederlanden bis über EUR 22 Millionen in Frankreich) als jene der Produktionsunterstützungen. Projekte werden über einen Zeitraum von einem bis vier Jahre bezuschusst. Während die Innovationsförderung in den Niederlanden und in Norwegen abstraktere Ziele formuliert (Journalismus stärken bzw. Vielfalt und öffentliche Debatte fördern), liegt der Fokus der kanadischen Förderung auf kleine und mittlere Publisher und die Vermarktung journalistischer Inhalte. Auch in Frankreich und Schweden leistet die Innovationsförderung allgemeinen (etablierten) Nachrichtenmedien vorrangig Unterstützung bei der Entwicklung digitaler Geschäftsmodelle. In Österreich beabsichtigt die *Wiener Medieninitiative* eine kommunale Stimulierung und Standortentwicklung. Das dänische Modell strebt die Gründung neuer und die Weiterentwicklung bestehender Medien an, mit dem Ziel, letztlich die Medien- und Informationsvielfalt auszuweiten oder zur Verbreitung gesellschaftlicher oder kultureller Informationen beizutragen. Aus der Länderanalyse lassen sich einige potenziell auf Deutschland übertragbare Charakteristika der Innovationsförderung ableiten und diskutieren:

So können für Innovationsförderung **zuwendungsberechtigte** Adressat*innen grundsätzlich unterteilt werden in einerseits Start-ups (seien sie von einzelnen Journalist*innen unabhängigen Teams oder aus bestehenden Medienorganisationen heraus gegründet) und andererseits Initiativen bestehender (Gruppen von) Medienorganisationen. Während in Frankreich Grenzwerte bezüglich der maximalen Anzahl an Mitarbeiter*innen und des Unternehmensalters formuliert sind, zieht die Innovationsförderung in Kanada den maximalen Umsatz als Qualifikationskriterium heran. Bezüglich des **Personaleinsatzes** in der Redaktion verlangt das dänische Modell ein bezahltes Vollzeitäquivalent vorweisen. Die schwedische *Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen* schreibt mit der Einhaltung **medienethischer Verpflichtungen** einen spezifischen Bezug zu Professionsstandards vor.

Was die **Art** der Inhalte, den **Mindestanteil an redaktionellen** und an **eigenproduzierten** Inhalten, den **geografischen Bezug**, die **Begrenzung von Werbung**, die **Zugänglichkeit** der Inhalte sowie die **Distributionscharakteristika** betrifft, ähneln die Anforderungen in den Richtlinien der Innovationsförderung in Dänemark, Kanada, Norwegen und Schweden weitgehend jeweils jenen ihrer Produktionsförderung (s. u.). Die dänische Förderung gewährt Startups eine sechsmonatige „Schonfrist“, bevor es verlangt wird, dass die oben beschriebenen Bedingungen greifen. Die norwegische Innovationsförderung setzt, im Gegensatz zu der Produktionsförderung, keinen Mindestanteil exklusiver Inhalte voraus. Die schwedische Innovationsförderung verlangt von Neugründungen lediglich das Potenzial, dass sie 1.500 regelmäßige Nutzer*innen

zählen. Auch Kanada formuliert innovationsspezifische Kriterien an die Mindest- und Maximalauflage von Printmagazinen. An digitale Periodika werden gesonderte Richtwerte angelegt, je nachdem, ob es sich um ein Abo-, E-Mail-basiertes oder Open Access-Modell handelt.

Kriterienbasierte, selektive Produktionsförderung

In der Literatur besteht Einigkeit darüber, dass direkte, selektive Maßnahmen der Medienförderung aufgrund der Möglichkeit des gezielten Einsatzes und an Bedarfen orientierten Unterstützung die geeignetste Form der Medienförderung darstellt. Herauszustellen ist jedoch, dass gegenüber dieser Form der Medienförderung Vorbehalte ob der Sicherung der Staatsferne bestehen (Dragomir, 2018). Auch für News Entrepreneurs finden sich Hinweise, dass diese einer staatlichen Unterstützung als Finanzierungsquelle kritisch gegenüberstehen. Dies könne einen Interessenkonflikt darstellen und ihre Mission der Berichterstattung im Sinne einer kritischen Öffentlichkeit gefährden und birgt die Gefahr negativer Auswirkungen auf die Innovativität der Organisationen (Coates Nee, 2014). Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung einer kriterienbasierten Förderung zeigen sich unterschiedliche Modelle.

Mit Blick auf Konzentrationsprozesse auf lokalen Medienmärkten, die unterschiedlich auf unterschiedlich stark betroffene Regionen deuten, aber auch zuletzt im Kontext der Corona-Krise wurde argumentiert, dass sich Medienförderung an wirtschaftliche Existenznot von Unternehmen (etwa bedingt durch prekäre Strukturen im Anzeigen- oder Abonnementgeschäft) orientieren sollte; teilweise in Verbindung mit dem Kriterium der drohenden publizistischen Unterversorgung einer Region mit lokaler Berichterstattung.⁶⁵ Für eine an wirtschaftlichen und publizistischen „Bedarfen“ orientierte Förderung spricht, dass Subventionen an einem möglichst minimalen Staatseingriff orientiert sind und, sofern konkret durch Maßnahmen der Medien das Überleben von Medien gesichert werden kann, vergleichsweise effizient meinungsbildungssichernde Effekte durch das Verhindern von Marktaustritten erreicht werden kann. Gleichzeitig sprechen einige Gründe dagegen: Mit Blick auf die Umsetzbarkeit und Akzeptanz solcher Maßnahmen stellt sich etwa das Problem, dass Daten zur wirtschaftlichen Lage von Regional- und Lokalzeitungen überwiegend fehlen und bspw. mit Verweis auf den Tendenzschutz von Preserverlagen gegenüber Betriebsräten wenig Einsicht in die Erwirtschaftung von Gewinnen / Verlusten einzelner Anbieter besteht (siehe auch Daum & Hoppe, 2020). Mit Blick auf die Bewertung der Effizienz und Angemessenheit wirtschaftlicher Betroffenheit als Förderkriterium ist fraglich, ob eine solche Wirtschaftsförderung geeignet ist, um (Lokal-)Journalismus zu stärken.

⁶⁵ Siehe auch u. a.: <https://de.ejo-online.eu/medienpolitik/corona-medienfoerderung-in-oesterreich-millionen-hilfe-fuer-freundliche-nachrichtenmedien>

Denn hier besteht die Gefahr, dass künstliche Anbieter an Markt gehalten werden, deren Angebot nicht den Interessen und Wünschen der Nachfrager*innen entspricht oder denen Geschäftsmodelle zugrunde liegen, die schlicht ineffizient und nicht nachhaltig ausgestaltet sind. Wirtschaftliche Betroffenheit als Förderkriterium bietet somit keine Anreize für Investitionen in Redaktionen bzw. Innovationen auf Organisations- oder Produktebene. Hinzu kommt, dass erfolgreiche Anbieter, die unter vergleichbar erschwerten Bedingungen auf Anzeige- und Publikumsseite Journalismus anbieten, benachteiligt würden.

Im Kontext selektiver Fördermaßnahmen wird zudem die Möglichkeit diskutiert, eine Förderung in Abhängigkeit von Qualitätskriterien vorzunehmen – eine solche würde mit Blick auf das öffentliche Interesse an der Stärkung einer vielfältigen und qualitativ hochwertigen Berichterstattung die Ziele der Medienförderung sehr konkret adressieren. Mit Bezug auf die Umsetzbarkeit dieser Norm zeigen sich jedoch erhebliche Herausforderungen: Nicht nur ist bereits die Bestimmung und Definition von Qualität im Journalismus kein einfaches Unterfangen (siehe auch u. a. Arnold, 2008; Meier, 2019; Bucher, 2003) und es wären etwa die Spezifika einzelner Medienformate, Zielgruppen usw. zu beachten – auch die Sicherung der Staatsferne zur Gewährleistung der Kritik- und Kontrollfunktion von Journalismus ist schwer zu erreichen, wenn sich die Bemessung der Förderung von Journalismus an einer konkreten Bewertung des Inhalts ausrichten würde. Eine im Sinne einer ex ante / ex post erfolgende Prüfung der Förderungswürdigkeit von Inhalten ist damit klar auszuschließen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Qualitätskriterien als Förderkriterium gänzlich zu vernachlässigen seien. Diese können – etwa formuliert als Mindeststandards auf Organisations- und Publikationsebene – geeignete Bedingungen bzw. infrastrukturelle Voraussetzungen bieten, um qualitativ hochwertigen Journalismus bereitzustellen. Um zu gewährleisten, dass auch solche journalistischen Angebote unterstützt werden, die eine Relevanz für das Publikum aufweisen, sind darüber hinaus publikumsbezogene Qualitätskriterien, in einfacher Form etwa bezogen auf die Reichweite der Berichterstattung, miteinzubeziehen. Wie die Übersicht zu Best Practice-Beispielen aus ausgewählten Ländern zeigt, ist dieses Prinzip einer kriterienbasierten Journalismusförderung bereits in verschiedenen Fördersystemen angelegt. Auch hier lassen sich für die Umsetzung in Deutschland aus der Länderanalyse Vorschläge für die Ausgestaltung der Kriterien, die im Sinne einer Opt-in Leistungsvereinbarung (siehe auch EMEK, 2017) umgesetzt werden, ableiten. Nachfolgend werden die Qualifikationskriterien nach der oben erläuterten Differenzierung (Zuwendungsberechtigte, Inhalt, Geschäftsmodell, Distribution sowie Markteinbettung) diskutiert.

Zuwendungsberechtigte

In allen untersuchten Mediensystemen sind konkrete Voraussetzungen förderwürdiger **Organisationen** formuliert. So adressiert die Medienförderung in Dänemark *unabhängige* Nachrichtenmedien, während in Norwegen vorausgesetzt wird, dass die (vorwiegend textlichen) Nachrichtenmedien den Hauptzweck der journalistischen Produktion und Verbreitung von Nachrichten verfolgen müssen. In Kanada wird Produktionsförderung an kommerzielle wie gemeinnützige Nachrichtenorganisationen ausgezahlt, die bis zum Bewerbungszeitpunkt mindestens eine förderfähige Publikation aufweisen können. So kann sichergestellt werden, dass etwa keine staats-, partei-, wirtschafts- oder interessensorganisationsnahen oder öffentlich-rechtlichen Medienförderung erhalten.

In Dänemark, Kanada, Norwegen und Österreich setzt der Empfang von Produktionsunterstützung den Einsatz einer spezifischen **Mindestanzahl an Journalist*innen** voraus. Die Vorgaben reichen von mindestens einem verantwortlichen Herausgeber (Norwegen) bis zu mindestens zwölf hauptberuflich tätigen Journalist*innen (*Besonderen Förderung zur Erhaltung der regionalen Vielfalt der Tageszeitungen* in Österreich). Die Bedingungen in den Niederlanden und in Schweden schreiben lediglich vor, dass eine unabhängige bzw. eigenständige Redaktion vorhanden ist. Ein solches Kriterium stellt für Nachrichtenorganisation, wollen sie Produktionsförderung erhalten, einen Anreiz dar, in ihre Redaktion zu investieren. Im aus Public Value-Gesichtspunkten optimalen Fall erlaubt die Ressourcenzuwendung in die Nachrichtenproduktion es Nachrichtenorganisationen, mehr Hintergründe und mehr kritische Berichterstattung anzubieten. Damit würden die in einer Inhaltsanalyse von Arnold und Wagner (2018) wesentlichen Defizite von Lokalzeitungen und ihren korrespondierenden Online-Auftritten adressiert werden – zumal Journalist*innen, wenn auch auf moderatem Niveau, einen wachsenden Einfluss von Profit- und Marktorientierung im Journalismus wahrnehmen (Lauerer et al., 2017). In einer Untersuchung von Onlinenachrichten in sechs Ländern (darunter Deutschland, Frankreich und die Schweiz) haben Humprecht und Büchel (2013) festgestellt, dass der Einsatz redaktioneller Ressourcen, festgemacht an der Anzahl beschäftigter Journalist*innen, positiv mit der Vielfalt der Nachrichten einhergeht.

Eine (positive) Affirmation zur im Sinne einer **Verpflichtung zu Professionsstandards** bzw. zur Einhaltung medienethischer Grundsätze gibt es lediglich in Schweden und in den Niederlanden. In den Programmen anderer Länder sind vielmehr (negative) Restriktionen formuliert. So müssen Nachrichtenorganisationen in Kanada, wollen sie *Aid to Publisher* erhalten, eine klare Trennung zwischen redaktionellen und werblichen Inhalten vornehmen. Periodika in Österreich wiederum bleibt die Publizistikförderung gemäß den Richtlinien des

Publizistikförderungsbeirats⁶⁶ verwehrt, wenn sie „gegen die Republik Österreich oder gegen die österreichische Nation gerichtet sind, faschistisches oder nationalsozialistisches Gedankengut vertreten oder Rassenhaß [sic!], Ausländerfeindlichkeit oder Diskriminierung von gesellschaftlichen Gruppen fördern“. In Frankreich sind Periodika von einer Registrierung bei der CPPAP ausgeschlossen, wenn sie Inhalte vertreiben, die dem allgemeinen Interesse zuwiderlaufen (darunter Gewalt, Pornografie, Rassismus, Hetze, Gefahr für die öffentliche Gesundheit).

Kontroverse Debatten in Schweden über die Auslegung und Umsetzung der Verpflichtung zu einer „guten medienethischen Praxis“ demonstrieren, dass ein solches Kriterium problembehaftet ist. Während die eine Seite dem Medienausschuss Ende 2020 vorgeworfen hat, rechtsextreme Medien zur Förderung zugelassen zu haben, verweist eine andere Seite auf die Gefahr einer staatlichen Einflussnahme und der Einengung von Meinungsfreiheit.⁶⁷ Eine Verpflichtung zur Selbstkontrolle durch journalistische Selbstregulierungsinstitutionen wie dem Presserat könnte Probleme dieser Art umgehen.

Inhaltsbezogene Kriterien

Die Mehrheit der Produktionsförderlinien in den betrachteten Mediensystemen stellt in Bezug auf die **Art des Inhalts** auf eine Berichterstattung von „allgemeinem Interesse“ und breiter, über das Lokale hinausreichende, Relevanz ab (Dänemark, Frankreich, Kanada, Norwegen, Österreich und Schweden). So erfordert die Produktionsunterstützung textlicher Medien in Dänemark eine dänische Perspektive auf internationale Ereignisse. Eine CPPAP-Registrierung in Frankreich setzt voraus, dass mindestens ein Drittel des Umfangs Informationen von allgemeinem Interesse sind. Der Status einer *Qualified Canadian Journalism Organization* in Kanada ist mit der Berichterstattung über Themen von allgemeinem Interesse verknüpft. Die Presseförderung in Österreich legt fest, dass Periodika vorwiegend der politischen, allgemein wirtschaftlichen und kulturellen Information und Meinungsbildung dienen müssen und sind nicht lediglich von lokalem Interesse zu sein haben. Einen Fokus auf politisch oder gesellschaftlich relevante Informationen legt auch das Produktionsförderprogramm in Dänemark, wonach sich mindestens die Hälfte des redaktionellen Teils politischen, gesellschaftlichen oder kulturellen

⁶⁶ https://www.rtr.at/medien/was_wir_tun/foerderungen/publizistikfoerderung/beirat/beirat.de.html

⁶⁷ Siehe bspw.: <https://www.sydsvenskan.se/2020-12-09/sverige-ska-inte-ha-ett-sanningsministerium> und <https://blankspot.se/ett-mediastod-i-tiden-maste-vaga-prata-om-vad-begreppet-god-mediestetisk-sed-innebar/> Im Vorfeld der Reform der schwedischen Medienförderung wurde bereits eine letztlich nicht implementierte „Demokratielause“ (Wolff, 2016) als Förderkriterium diskutiert. Demnach seien lediglich Medien förderwürdig, die sich zur Würde aller Menschen bekennen (Allern & Pollack, 2019).

Themen widmen muss. Die Programme in Kanada, den Niederlanden und Norwegen sehen überdies vor, dass förderfähige Inhalte aktuell sein müssen. Zudem stellen einige Programme einen notwendigen Bezug der Berichterstattung zu demokratischen Institutionen und Prozessen (Kanada), zu für die Demokratie relevanten Ereignissen (Schweden) oder zur demokratischen Meinungs- und Willensbildung (die Schweiz) her. Nicht zuletzt sind in den Förderrichtlinien der Niederlande und Kanada Berichterstattungsformate konkretisiert. Sie umfassen in Kanada Nachrichten, Features, Recherchen, Porträts, Interviews und Analysen oder Kommentare und in den Niederlanden nicht abschließend Nachrichten, Analysen, Kommentare und Hintergrundinformationen.

Eine Verpflichtung zu Themen von allgemeinem Interesse würde Nischenangebote oder solche von mangelndem öffentlichem Interesse aus der Förderung ausschließen (siehe auch Eichhorst et al., 2019, S. 36-37) und scheint daher in Einklang mit den Förderzielen zu stehen. Eine abschließende Vorgabe der gültigen Berichterstattungsformate hingegen könnte der Innovation von Darstellungsformaten entgegenstehen.

Daneben umfassen inhaltliche Kriterien vielfach **Mindestanteile an redaktionellen Inhalten**. So sehen die redaktionelle Produktionsunterstützung in Dänemark und die *Lokaljournalismus-Förderung* in Schweden vor, dass mindestens 50 % der Inhalte redaktioneller Natur sein müssen. Bei der dänischen Zusatzförderung für kleinere überregionale Tageszeitungen beträgt dieser Wert 75 %. Mehr noch formulieren die schwedischen Produktionsunterstützungen absolute Vorgaben an den Umfang der redaktionellen Inhalte, wobei zwischen den Gattungen Print, Online, Audio und Video differenziert wird. In Kanada ist keine Vorgabe expliziert, allerdings ergibt sich der Mindestanteil an redaktionellen Inhalten und sog. „Non-Revenue Pages“ (Rest neben redaktionellen und werblichen Inhalten, wie Eigenwerbeseiten) aus der Werbebegrenzung (s. u.). Ein „weicheres“ Kriterium stellen die Vorgaben in Frankreich (*CPPAP-Registrierung*: in bedeutendem Umfang redaktionelle Gestaltung) und Österreich (*Publizistikförderung*: Mindestmaß an qualitativer redaktioneller Eigenleistung) dar. Um journalistische Produkte statt reiner Werbeträger und damit Public Value im Sinne eines Mehrwerts für die öffentliche Kommunikation und Meinungsbildung (Serong, 2017) zu adressieren, erscheint ein solches Kriterium angemessen. Hingegen erscheinen absolute quantitative Vorgaben (z. B. in Form von Mindestmengen von Zeichen oder Worten) wie in Schweden, wie sie als Kriterium auch in der Debatte um die Presseähnlichkeit bzw. die Beschränkung der Online-Auftritte öffentlich-rechtlicher Medien in Deutschland diskutiert (und in Wallonien und der Schweiz eingeführt) wurden (Schneiders, 2019), wenig zielführend, da willkürlich.

Weitergehend definieren einige Programme einen **Mindestanteil eigenständig produzierter Beiträge am redaktionellen Inhalt**. Die Vorgaben reichen von einem Sechstel (Dänemark) bis zu 55 % (*Betriebsförderung* in Schweden). In Kanada und Österreich muss der Anteil redaktioneller Inhalte in Textmedien bzw. Tages- und Wochenzeitungen mehrheitlich bzw. überwiegend originär sein. Auf diese Weise kann eine bloße Mehrfachverwertung ohnehin existenter Beiträge verhindert werden. Gleichzeitig können derartige Mindestwerte einen erhöhten, nicht-trivialen Prüfungsaufwand für die Aufsichtsinstitutionen darstellen. Zudem sind dabei die Hürden, die die Kriterien *in Kombination* konstruieren, und der Erscheinungsort zu berücksichtigen. Fraglich ist etwa, ob ein Hyperlocal-Angebot in einem dünn besiedelten ländlichen Raum dazu in der Lage ist, eine relativ hoch gesetzte Mindestfrequenz in Bezug auf den Publikationsrhythmus (bspw. drei bis fünf Mal pro Woche) und gleichzeitig 55 % exklusive Inhalte zu erfüllen. Dagegen kann gehalten werden, dass Inhalte im Lokaljournalismus ohnehin eher exklusiv sind als solche in landesweiten Publikationen.

Einen **geografischen** oder einen **Publikumsbezug** stellen die Bedingungen des niederländischen *Stimuleringsfonds voor de Journalistiek* sowie der schwedischen *Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen* her, indem sie voraussetzen, dass die förderwürdigen Publikationen für die Öffentlichkeit in den Niederlanden bestimmt bzw. für eine schwedische Zielgruppe gestaltet sind. Das *Pressefördergesetz Kärnten* verlangt, dass sich mindestens ein Fünftel des Umfanges der Zeitung in eigenständig gestalteten Beiträgen redaktionell auf das Geschehnis in Kärnten bezieht.

Geschäftsmodell-bezogene Kriterien

Kriterien, die das Geschäftsmodell förderwürdiger journalistischer Organisationen betreffen, beziehen sich insbesondere auf die Markttätigkeit von Pressenanbietern auf dem Anzeigen- und Publikumsmarkt. Um primär als journalistische Inhalteanbieter und nicht Werbeträgermedien zu unterstützen, beinhalten viele Fördersysteme Regelungen, die den Anteil von **Werbung** am Gesamthalt der Publikation(en) oder ihren Zweck bzw. Anteil am Umsatz der Nachrichtenorganisation adressieren. Auch hier ragen insbesondere die nordischen Staaten und Kanada heraus. Während sich die Begrenzung von Werbung in Dänemark aus dem Mindestanteil redaktioneller Inhalte (s. o.) ergibt, betragen die Grenzwerte in Schweden und Kanada je nach Förderprogramm 50 bis 70 % am Gesamthalt.

Darüber hinaus wird die **Zugänglichkeit** der Inhalte als Kriterium für eine Förderung herangezogen und in verschiedenen Förderprogramme positiv wie negativ definiert. Sie lässt sich in zwei Dimensionen unterteilen: die Bereitstellung der Inhalte (allgemein zugänglich vs.

exklusiv) und die Kosten der Inhalte (kostenlos vs. kostenpflichtig, bspw. im Abonnement, und damit ebenfalls exklusiv). Textmedien in Dänemark müssen ihre Inhalte landesweit zu gleichen Bedingungen für Benutzer*innen bereitstellen, wobei Nutzungsentgelte erlaubt sind (sie sind also allgemein zugänglich aber mitunter kostenpflichtig). Die schwedische *Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen* bedingt, dass geförderte Medien für die Öffentlichkeit zugänglich zu sein haben. Die Förderprogramme in Frankreich, Kanada, Österreich und Norwegen legen fest, dass ein gewisser Mindestanteil der Auflage, meist um die 50 %, per Abonnement vertrieben werden muss. In der österreichischen Presseförderung ist zudem festgelegt, dass der Verkaufspreis im Jahresdurchschnitt nicht erheblich unter jenem vergleichbarer Zeitungen liegen darf. Eine allgemeine (mitunter aber kostenpflichtige) Zugänglichkeit der Inhalte gebietet sich aus Gleichbehandlungsnormen und einem allgemeinen Interesse an relevanten Nachrichten. Basierend auf dem gegenwärtig dominierenden Modell der marktlichen Finanzierung von Zeitungen erscheinen davon abweichende, engere Vorgaben, etwa eine generelle oder größtenteils kostenfreie Zugänglichmachung der Inhalte, als dysfunktional bei der Suche nach tragfähigen zukünftigen Geschäftsmodellen von Nachrichtenmedien.

Distributionsbezogene Kriterien

Zwar eint fast alle betrachteten Länder eine längere Historie direkter Fördermaßnahmen, doch lediglich das schwedische Fördermodell ist in Bezug auf die **Vertriebskanäle** konsequent konvergent konzipiert. In den Niederlanden ist zumindest die *Subsidieregeling Onderzoeksjournalistiek* plattformneutral ausgelegt. Fördersysteme in anderen Ländern unterscheiden häufig noch gattungsbasiert zwischen Rundfunk- und Printförderung (bspw. Dänemark, Frankreich, Österreich, Norwegen). Eine solche Trennung erscheint nicht mehr zeitgemäß.⁶⁸ Die Produktionsförderung in Dänemark, Kanada und Norwegen umfasst zwar auch Digital Born-Nachrichtenmedien, der Schwerpunkt liegt allerdings auf textliche Medien. Die Produktionsförderungen in Frankreich und Österreich adressiert keine Onlinemedien.

Daneben definieren einige Produktionsförderprogramme bestimmte **Erscheinungsfrequenzen**. Sie adressieren meist Printmedien und reichen, in Abhängigkeit des Typs, von zweimal jährlich (*Blätterfonds* in Dänemark sowie *ATP* in Kanada) bis mindestens 240 Ausgaben pro

⁶⁸ Die bestehenden Fördersysteme vieler Länder werden in der Kommunikationswissenschaft mitunter bereits seit Ende der 1990er-Jahre als nicht mehr zeitgemäß kritisiert, bspw., weil sie weiterhin zwischen Rundfunk und Printmedien trennten, Printmedien vorwiegend indirekt über ihren Vertrieb förderten und Onlinemedien kaum berücksichtigten. Angemessenen Anpassungen standen, so Nielsen (2014) in seiner Analyse der Medienförderung in Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien und den USA, mangelndes politisches Interesse, ein Interesse etablierter Medienakteure am Status quo und der wahrgenommene Mangel an regulatorischen Alternativen gegenüber (Nielsen, 2014).

Jahr (österreichische Presseförderung für Tageszeitungen). Für digitale Periodika legt die kanadische *Aid to Publishers* Vorgaben fest. Diese müssen einen regulären Redaktionsplan aufweisen, wonach sich die Mehrheit der redaktionellen Inhalte mindestens zwei Mal im Jahr ändert, was als sinnvoll erscheint, um ein Mindestmaß an Aktualität und Kontinuität der Berichterstattung sicherzustellen (siehe auch Eichhorst et al., 2019, S. 36-37).

Des Weiteren sind an förderwürdige Medien Mindestvorgaben die **Höhe der Auflage** betreffend gerichtet. Sie liegen im Bereich von 1.000 bis 10.000 Stück, wobei auch hier der Printtyp berücksichtigt werden muss. In Schweden gilt die Vorgabe auch für Onlinemedien (mindestens 1.500 regelmäßige Nutzer*innen). Neugründungen sind davon ausgenommen. Einige Produktionsunterstützungen beinhalten auch eine Begrenzung der Auflage nach oben, sei es als Qualifikationskriterium (so dürfen regionale Tageszeitungen eine durchschnittliche Auflage 70.000 Exemplare nicht übersteigen, wollen sie vom französischen *Pluralismusfonds* Gebrauch machen) oder als Fördergrenze (so erhalten in Österreich lediglich die ersten 15.000 im Abonnement verbreiteten Wochenzeitungs-Exemplare eine Vertriebsförderung). Generell scheint eine Mindestreichweite sinnvoll, um Nischenangebote von der Förderung auszunehmen und Wachstumsanreize zu setzen. Für neue Player sollten Ausnahmeregelungen getroffen werden.

Kriterien bezogen auf die Markteinbettung

Weitere Vorgaben beziehen sich auf die **Marktposition** der Organisationen. So schließt die *Besondere Förderung zur Erhaltung der regionalen Vielfalt* in Österreich Tageszeitungen mit regional marktführender Stellung aus. In Schweden sind Zeitungen mit einer Haushaltsabdeckung über 30 % in ihrem Verbreitungsgebiet disqualifiziert für die *Betriebsförderung*. Dieses Kriterium ist aus Gesichtspunkten der Vielfaltsförderung von Relevanz.

Nicht zuletzt formulieren Kanada und Schweden (und damit zwei teils dünn besiedelte Flächenländer) Kriterien in Bezug auf die (mangelnde) **Marktsättigung**. So adressiert die kanadische *Local Journalism Initiative* „unterversorgte“ Gebiete. Gleichermäßen leistet die schwedische *Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen* Unterstützung in Gebieten, die in jährlich durchzuführenden Studien als journalistisch unterversorgt erachtet werden.

Produktionsprojektfonds als Sonderform kriterienbasierter, selektiver Journalismusförderung

Neben selektiven Formen der Journalismusförderung, die kriterienbasiert Mindeststandards auf Organisations- und Publikationsebene anlegen und automatisch all jenen Adressat*innen eine Förderung gewähren, die Förderung beantragen und die Qualifikationskriterien erfüllen, stellt die projektbasierte Förderung eine Sonderform direkter, selektiver Produktionsförderung dar. Sie zielt vormalig auf die Konzeption und Produktion einzelner Beiträge, wie etwa investigativjournalistische Artikel, Artikelserien, Reportagen oder audiovisuelle Projekte. Damit haben derartige Projektförderungen den Vorteil, den Output von kostenintensiven, mit aufwändigen Recherchen verbundenen und daher für kommerzielle Medien schwierig zu realisierenden Inhalten zu vergrößern. Die verwirklichten Inhalte könnten als gemeinfrei erklärt werden. Um hinreichend große Reichweiten für die Inhalte zu generieren, bedarf es meist jedoch etablierter Medien, über die die Inhalte vertrieben werden. Der Public Value solcher Projekte kann der Reputation von Journalismus insgesamt zuträglich sein. Da hier üblicherweise eine ex ante-Prüfung der inhaltlichen Projektideen erfolgt, besteht bei der Mittelvergabe allerdings die Gefahr einer in Richtung der Interessen der Förderinstitution verzerrten Entscheidung. Dies wäre weniger problematisch, wenn etwa private Stiftungen Fördermittel vergeben. Ein Beispiel dafür stellt der Fonds *Bijzondere Journalistieke Projecten* in den Niederlanden dar.⁶⁹ Er steht (freiberuflichen) Journalist*innen offen, die einzeln oder im Team an einem relevanten investigativen Journalismusprojekt arbeiten. Investigative Artikel, Artikelserien, Reportagen, Podcasts, audiovisuelle Projekte und Bücher werden mit bis zu EUR 10.000 bezuschusst. Der Fonds umfasst auch die Anschubfinanzierung für journalistische Recherchearbeiten und die Förderung von Auslandsaufenthalten. Einer Bewerbung vorausgesetzt wird, dass die Zusage eines journalistischen Mediums besteht, das Projekt zu veröffentlichen. Die Zuschüsse sind insbesondere für Journalist*innen gedacht, die in lokalen und regionalen Medien publizieren.

Ähnliche Unterstützung bietet die Gottlieb und Hans Vogt Stiftung mit ihrem *investigativ.ch: Recherche-Fonds* in der Schweiz.⁷⁰ Bewerben können sich Journalist*innen oder Redaktionen, die eine aufwändige Lokal- oder Regionalrecherche in der Schweiz planen. Für eine Vorrecherche adressierende Anschubfinanzierung gewährt der Fonds bis zu CHF 1.500, für Realisierungsfinanzierungen maximal CHF 6.000. Gesuche bewertet eine Jury hinsichtlich Relevanz, Realisierbarkeit und Finanzierungsbedarf der Journalist*innen oder der Redaktion.

⁶⁹ <https://fondsbjp.nl/>

⁷⁰ <https://investigativ.ch/angebot/recherche-fonds/>

In Deutschland sind bspw. die von Fleiß und Mut e.V. und der Stiftung Mercator vergebenen *Kartographen-Stipendien* zu nennen, die erfahrenen Journalist*innen-Teams Mittel für Recherchen, neue Erzählformate und Hintergrundinformationen zur Entstehung der Recherchen vergeben. Allerdings lief die Projektförderung 2020 aus (siehe hierzu auch den Ratgeber des DJV und des Bundesverbands Deutscher Stiftungen von Kowark et al., 2016; sowie Frühbrodt, 2019), was den Bedarf an einem derartigen Fonds steigern dürfte. *Staatlich* initiierte Fonds zur Förderung einzelner Projekte scheinen der Desk Research nach (zumindest in den untersuchten Ländern) nicht zu existieren.

3. Instrumente und Kriterien für die Förderung lokaljournalistischer Leistungen in Deutschland

3.1. Grundsätze für die öffentliche Förderung von (Lokal-)Journalismus

Auf Basis der wissenschaftlichen Literatur zu Ansätzen, Zielen und Effekten der Förderung von Journalismus sowie der international vergleichenden Analyse von Best Practice-Fördermaßnahmen lassen sich folgende Prämissen für eine Ausgestaltung eines Fördersystems für Deutschland ableiten:

a) Schwerpunktsetzung auf die Förderung von Lokaljournalismus

Der Einsatz von Medienförderung als staatlicher Eingriff in den Markt ist begründungsbedürftig und sollte im Hinblick auf Angemessenheit und Erfordernis bewertet werden. Während die grundlegende Identifikation eines Marktversagens bei der Bereitstellung qualitätsjournalistischer Leistungen in Verbindung mit der Einordnung von Journalismus als öffentliches Gut jedoch mit Blick auf durchaus auch erfolgreich wirtschaftende private Medienorganisationen nur bedingt als Argument genügt, deutet die Analyse der konkreten wirtschaftlichen und publizistischen Lage des Lokaljournalismus in Deutschland auf einen besonderen Förderbedarf lokaler und regionaler Berichterstattung hin. Als Begründung wird auf die wirtschaftliche Lage lokaler Medienanbieter, Herausforderungen im Vertrieb von Lokalzeitungen in Verbindung mit dem Umstieg auf digitale Formate, nachfrageseitige Probleme sowie das ohnehin stark konzentrierte Umfeld lokaler Informationen verwiesen.

Auch wenn konkrete Zahlen zur wirtschaftlichen Lage einzelner Zeitungen weitgehend fehlen (Daum & Hoppe, 2020), zeigt ein Blick auf die wirtschaftliche Situation von Lokalzeitungen insgesamt, dass Rückgänge in den Auflagen, strukturelle Herausforderungen lokaler Anzeigenmärkte sowie gestiegene Kosten der Distribution gedruckter Zeitungen die Finanzierbarkeit lokaler Presse einschränken. Hinzu kommt, dass der Umstieg auf digitale Angebote sowohl mit Blick auf eine stellenweise fehlende Akzeptanz auf Seiten der Leser*innen, als auch durch fehlende Ressourcen für Investitionen in Innovationen im Lokaljournalismus erschwert ist. Jüngere Zielgruppen können aufgrund veränderter Mediennutzungsmuster und -präferenzen nur begrenzt erreicht und gebunden werden. Die Folge sind ökonomische und publizistische Konzentrationsprozesse, die sich in Redaktionsschließungen, kostensparenden Kooperationen und Entlassungen von Journalist*innen zeigen (Röper, 2020; Daum & Hoppe, 2020; Dogruel et al., 2019). Dieses Fehlen eines funktionierenden Wettbewerbs im Lokaljournalismus führt zu einem Verlust inhaltlicher Vielfalt – insbesondere durch das Ausdünnen eigenständiger

Lokalredaktionen, sodass die personellen Voraussetzungen für die Erstellung originärer lokaljournalistischer Inhalte erheblich begrenzt sind (Röper, 2020).

Für ein (besonderes) Marktversagen im Lokaljournalismus spricht zudem die begrenzte bis fehlende Verfügbarkeit funktionaler Äquivalente neben der Lokalpresse. Der Programmauftrag öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter ist auf regionale Berichterstattung begrenzt und auch das Bestreben privater Fernsehveranstalter in einigen Regionen, Magazine mit regionaler Berichterstattung anzubieten, kann die fehlenden Leistungen im Bereich lokaler Berichterstattung nicht ausgleichen (Röper, 2020). Auch (noch stärker durch Schwierigkeiten in der Finanzierung betroffene) private lokale Rundfunkanbieter sowie (bislang ohnehin nur begrenzt verfügbare) Online Only-Anbieter mit Fokus auf Berichterstattung für lokale Communities tragen kaum zu einem nennenswerten Wettbewerb in lokalen Medienmärkten bei und können die abnehmende Leistung der Lokalpresse nicht ausgleichen.

Aufgrund dieser markt- und angebotsspezifischen Besonderheiten der Lokalpresse in Verbindung mit dem Fehlen funktionaler Äquivalente für die Bereitstellung lokaler Informationen lässt sich ein spezifisches Marktversagen für Lokaljournalismus identifizieren. Um weitere wettbewerbs- und vielfaltsschädigende Konzentrationsprozesse zu verhindern, wird demzufolge ein Fokus auf die Förderung lokaljournalistischer Angebote empfohlen.

b) Distributions- und geschäftsmodell-offene Adressierung der Journalismusförderung

Basierend auf der Analyse des wissenschaftlichen Forschungsstands sowie den Best Practice-Modellen journalistischer Förderung wird der Einsatz direkter, selektiver Förderinstrumente empfohlen, um Lokaljournalismus zu stärken. Um die Schwächen bestehender (indirekter) Fördersysteme zu umgehen, deren Ausgestaltung existierende, auflagen- bzw. reichweitenstarke Medienanbieter gegenüber neuen Anbietern bevorzugt, wird empfohlen, die Adressat*innen einer Medienförderung auszuweiten. Damit soll gewährleistet werden, dass nicht lediglich die bestehende (prekäre) Marktsituation im Lokalen aufrechterhalten wird, die durch eine hohe Anbieterkonzentration gekennzeichnet ist. Ein Fördersystem für Lokaljournalismus sollte deshalb so ausgestaltet sein, dass neben existierenden Angeboten der privaten Lokalpresse auch solche Angebote mit lokaler Berichterstattung gefördert werden, die auf alternativen Geschäfts-, und Finanzierungsmodellen (non-profit, Online Only) basieren. Dies soll die Möglichkeit schaffen, Lokaljournalismus nicht nur in der bestehenden (knappen) Form aufrecht zu erhalten, sondern Markteintritte und die Anbieter- und Angebotsvielfalt zu stärken. Entsprechend stellt die Bereitstellung lokaler und regionaler Informationen für die öffentliche Meinungsbildung in der Region das zentrale Kriterium für eine Förderung dar.

Konkret bedeutet dies, dass:

- (1) Angebote sollten plattformunabhängig bzw. **distributionsneutral** gefördert werden. Dies schließt solche Angebote ein, die lokaljournalistische Inhalte in Printform, online, mobil sowie **multimedial** (insbesondere Text, Audio, audiovisuelle Angebote) bereitstellen.
- (2) Sowohl **marktfinanzierte Angebote** als auch solche journalistischen Formate, die **non-profit journalistische Leistungen** anbieten, sollen von der Förderung profitieren.

Gerade weil ein Experimentieren von Journalismus mit verschiedenen Finanzierungsformen angezeigt ist, sollte eine Förderung unterschiedliche Anbietermodelle stärken, sodass die erbrachte journalistische Leistung bzw. Leistungsfähigkeit als Kriterium für eine Förderung angesetzt wird und nicht das zugrunde gelegte Geschäftsmodell. Dasselbe gilt für die Distribution und medialen Angebotsformen von Journalismus, die sich längst nicht mehr trennscharf nach Distributionswegen oder Angebotsformen differenzieren lassen. Aufgrund der institutionell in der gegenwärtigen Medienordnung noch stark verankerten Differenzierung zwischen Rundfunk und Presse- (einschließlich Online-) Angeboten, lässt sich eine tatsächlich distributionsneutrale Förderung von Journalismus nicht ohne Weiteres umsetzen. Vor diesem Hintergrund adressiert das Fördersystem in der vorliegenden Form textgeprägten Journalismus (Online, Print), da Angebote im Bereich des lokalen Rundfunks bereits von anderen Förderformaten auf Länderebene umfasst sind. Langfristig ist jedoch eine konsequent distributionsneutrale Medienförderung zu empfehlen, die der Konvergenz gegenwärtiger Medienumgebungen entspricht.

c) Staatsferne und transparente Ausgestaltung der Vergabe einer öffentlichen Journalismusförderung

Sowohl aus rechtlicher als auch öffentlichkeitstheoretischer-normativer Perspektive ist die Staatsferne bei Instrumenten der Medienförderung als oberstes Gebot zu gewährleisten. Um dem Risiko zu begegnen, dass eine öffentliche Finanzierung die Unabhängigkeit der Presse gefährden könnte, werden, abgeleitet aus der Literatur- und ländervergleichenden Analyse von Fördersystemen, verschiedene Maßnahmen empfohlen: (1) Darlegung der Zielsetzungen der einzelnen Komponenten des Fördersystems, (2) die Einrichtung eines pluralen und durch unabhängige Personen besetzten Gremiums zur Überwachung der Mittelvergabe, (3) transparente und klare Kriterien für die Bestimmung der Förderungswürdigkeit und Mittelvergabe sowie (4) idealerweise ein regelmäßiges Monitoring des Mitteleinsatzes sowie der erzielten Effekte.

3.2. Fördermodelle & -komponenten

Basierend auf der Analyse wissenschaftlicher Studien zur Medienförderung (Kapitel 2.1.) sowie der Evaluation von ‚Best Practice‘ Fördermodellen (Kapitel 2.2.) erachten wir vorrangig zwei, optional drei Förderkomponenten für eine Stärkung lokaljournalistischer Angebote als sinnvoll: (1) den Einsatz einer kriteriengengebundenen Produktionsunterstützung, die Anbieter lokaljournalistischer Leistungen, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen (siehe Abbildung 1) unterstützt. (2) die Einrichtung eines Innovationsfonds, der antragsbasiert Innovationen in den Bereichen Produktion, Vertrieb und Konsum von lokaljournalistischen Inhalten fördert, um sowohl bestehende Anbieter bei der digitalen Transformation zu unterstützen als auch journalistische Neugründungen mit innovativen Geschäftsmodellen und Angeboten zu fördern. Um darüber hinaus zeitlich befristete journalistische Projekte, die besondere Aufwendungen erfordern und gleichzeitig einen besonderen gesellschaftlichen Mehrwert für lokale Öffentlichkeiten versprechen, zu fördern, schlagen wir (3) die Installation eines der Produktionsunterstützung zuzurechnenden Projektfonds vor.

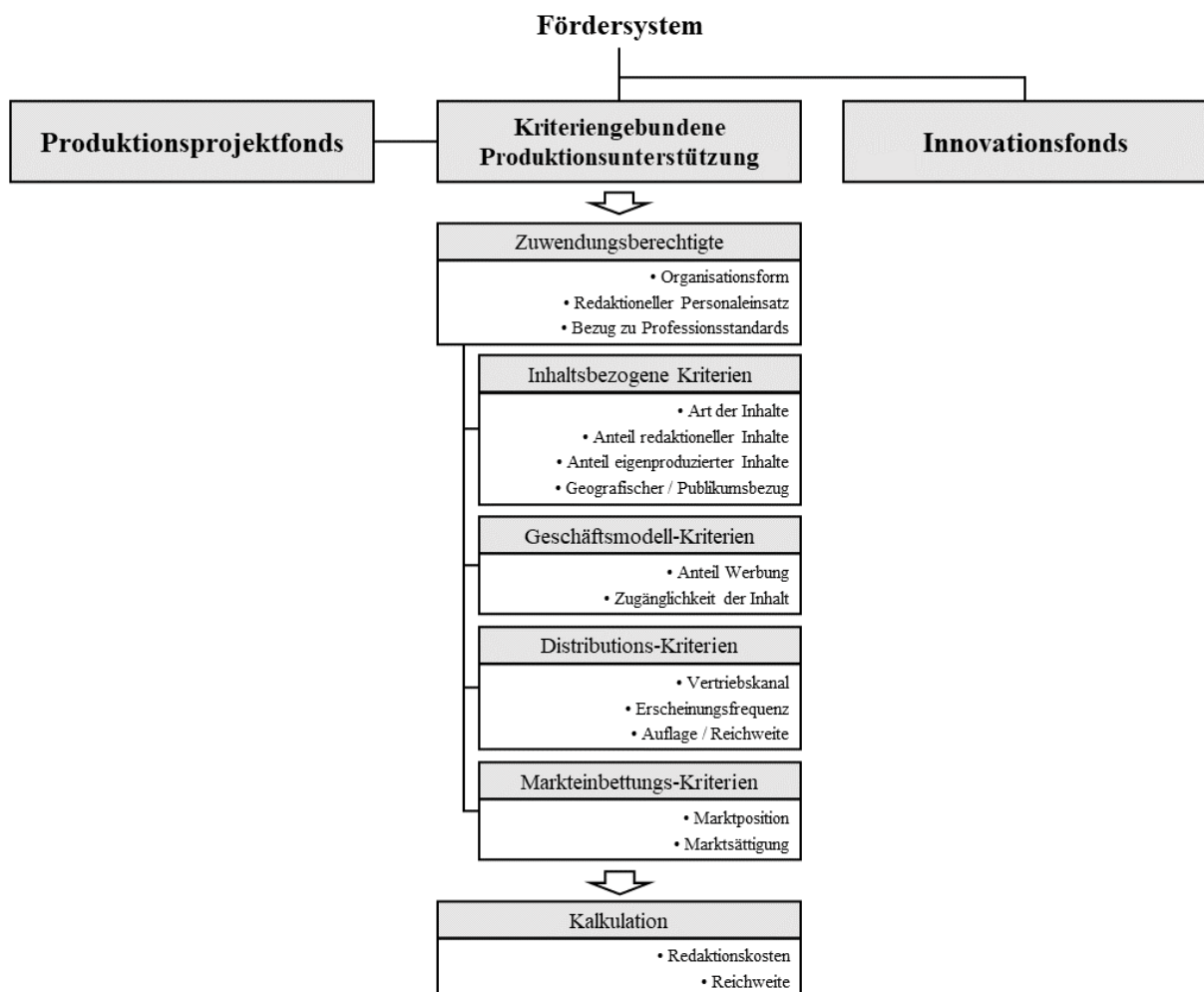


Abbildung 1: Elemente des Fördermodells und Dimensionen der Produktionsunterstützung.

In Bezug auf die drei vorgeschlagenen Förderkomponenten empfehlen wir zudem eine Priorisierung im Hinblick auf die bereitgestellten finanziellen Ressourcen.

Aufgrund der strukturell schrumpfenden Finanzierungsmöglichkeiten privater Medienanbieter im Lokalen, die das Aufrechterhalten eines kostendeckenden lokaljournalistischen Angebots erheblich erschweren, empfehlen wir, einen Schwerpunkt der Journalismusförderung auf die kriterienbasierte Produktionsunterstützung zu legen. Diese sollte zudem auf langfristige Sicht eingerichtet und den empfangsberechtigten Organisationen jährlich zur Verfügung gestellt werden, um Investitionen in die lokaljournalistische Arbeit planbar zu tätigen und das lokale Informationsangebot nachhaltig zu stärken. Aus Organisationssicht ist nur so zu gewährleisten, dass zusätzliche Mittel für lokale Redaktionen auch zu einem Anstieg personeller Ressourcen, etwa durch die Festanstellungen von weiteren Redakteur*innen oder langfristige Verträge mit freien Journalist*innen führen.

Der Innovationsfonds bildet einen ergänzenden Förderbaustein, der zum einen die Gestaltung der digitalen Transformation bei bestehenden Anbietern, als auch Neugründungen und Markteintritte fördern soll. Für diese Förderkomponente ist denkbar, dass der Fonds zunächst auf einen mittelfristigen Zeithorizont hin (z. B. fünf Jahre) mit einer festen Fördersumme ausgestattet wird, um nach Ablauf der Zeit die Bedarfe und Wirksamkeit der Förderungen neu zu bewerten. Alternativ ist denkbar, dass bei einer jährlich insgesamt durch Steuermittel bereitgestellten Summe für die Journalismusförderung ein Anteil (z. B. 25 %) jährlich für den Innovationsfonds bereitgestellt wird, während das Gros der Förderung auf die Produktionsunterstützung entfällt.

Die Produktionsprojektförderung ist aus normativer Sichtweise, durch die Möglichkeit zielgerichtet journalistische Leistungen zu fördern, zu empfehlen. Da hiermit konkrete journalistische Projekte unterstützt werden, kann die Gefahr interessen geleiteter Einflussnahmen trotz eines staatsfern besetzten Vergabegremiums und meinungsneutraler Qualifikationskriterien nicht gänzlich ausgeräumt werden. Zudem bestehen bereits einige stiftungsbasierte Initiativen zur Förderung investigativ-journalistischer Projekte. Vor diesem Hintergrund ist diese Förderlinie nachrangig zu betrachten und sollte mit einem geringeren Volumen (z. B. 5 %) der für die Journalismusförderung bereitgestellten Mittel ausgestattet werden.

Auf Basis des vorliegenden Gutachtens kann keine belastbare Empfehlung betreffend die Höhe einer Förderung für die skizzierten Förderkomponenten abgegeben werden. Dies liegt insbesondere darin begründet, dass für die anteilig am höchsten ausfallende Produktionsunterstützung eine Analyse empfangsberechtigter Organisationen zu empfehlen ist, um eine valide

Grundlage für die Bestimmung der Fördermittel zu schaffen. Für die Realisierung der kriterienbasierten Produktionsunterstützung ist somit eine Abschätzung der Kosten durch eine Marktanalyse lokaljournalistischer Anbieter zu empfehlen, die neben der Lokalpresse auch die weiteren förderberechtigten Anbieter (insbesondere Online Only) erfasst. Referenzwerte für die Förderhöhe zur Produktionsunterstützung und Innovationsförderung lassen sich aus der Länderanalyse ableiten, die jeweils die Budgets der Förderkomponenten ausweist (siehe hierzu Tabelle 1 und 2 im Anhang). Orientiert an skandinavischen Ländern, lässt sich demnach eine Produktionsunterstützung in Höhe von ca. EUR 50 Mio. identifizieren; berücksichtigt man die höhere Marktgröße (u.a. anhand der höheren Bevölkerung sowie Anzahl und Reichweite von Lokalzeitungen) erscheint ein doppelt bis dreimal so hoher Umfang als denkbar. So wurden in Schweden im Jahr 2018 etwa 140 Publikationen durch eine Presseunterstützung gefördert,⁷¹ während in Deutschland alleine über 300 Lokal- und Regionalzeitungen bestehen, die von einer Produktionsunterstützung und auch anteilig vom Innovationsfonds profitieren könnten. Angesichts der Relevanz von Innovationen im Hinblick auf die Exploration neuer Angebotsformen und Geschäftsmodelle im Lokaljournalismus erscheint auch ein im Vergleich zu bestehenden Fördersystemen etwas umfangreicher ausgestatteter Fonds für Innovationen als gerechtfertigt. Legt man die vom Bundestag beschlossene Presseförderung für die digitale Transformation des Verlagswesens in Höhe von EUR 200 Mio. als mögliche jährlich zur Verfügung stehende Investition in eine Lokaljournalismusförderung an, könnte diese Summe anteilig auf die drei vorgeschlagenen Förderfonds verteilt werden, sodass für die Produktionsunterstützung € 140 Mio., für den Innovationsfonds € 50 Mio. sowie den Projektfonds € 10 Mio. bereitgestellt würden.

Für die Ausgestaltung der Förderkriterien der Produktionsunterstützung sowie des Innovationsfonds wird nachfolgend ein Vorschlag für die Umsetzung einer Lokaljournalismusförderung in Deutschland unterbreitet. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass konkrete Erkenntnisse über die Wirksamkeit unterschiedlicher Kriterien fehlen, so dass hier lediglich von Empfehlungen auszugehen ist.

Produktionsförderung

Institutionell ist die Produktionsförderlinie entweder auf Länder- oder Bundesebene einzurichten. Die Anträge auf Produktionsförderung sollten bei Erfüllung der Qualifikationskriterien (s. u.) automatisch gewährt werden, um staatlicher Einflussnahme vorzubeugen. Die Aufsicht über die Einhaltung der Qualifikationskriterien wiederum sollte aus Gründen der Staatsferne durch

⁷¹ <https://www.fachjournalist.de/zeitungssterben-loesungsansaetze-aus-skandinavien/>

ein möglichst unabhängiges Panel (z. B. Medienboard) aus Expert*innen, darunter Vertreter*innen der Medien- und Journalismusbranche sowie der Zivilgesellschaft erfolgen. Davon zu trennen ist die Verwaltung der Fördermittel, die, sollte sie unter die Kompetenz der Länder fallen, über auf Länderebene eingerichtete Behörden wie die Landesmedienanstalten erfolgen könnte. Dabei ist eine Mischverwaltung zwischen Bund und Ländern nicht möglich. Möglich ist allerdings eine Koordination zwischen den Ländern.

Als **zuwendungsberechtigt** gelten sollten auf Dauer angelegte, unabhängige for- und non-profit Medienorganisationen sowie Zusammenschlüsse von Personen, die regelmäßig journalistisch gestaltete Angebote mit regionaler und / oder lokaler Berichterstattung produzieren und bereitstellen. Die Organisation sollte über eine eigenständige Redaktion mit mindestens zwei bezahlten Vollzeitäquivalenten verfügen (als Mindestmaß, um redaktionelle Aushandlungsprozesse zu gewährleisten)⁷² und sich medienethischen Grundsätzen verpflichten. Dem könnten sie nachkommen, indem sie sich bspw. dem Deutschen Presserat anschließen und sich verpflichten, den Pressekodex und die nach der Beschwerdeordnung verhängten Maßnahmen zu befolgen. Der Sitz der Organisation sollte in dem jeweiligen Bundesland liegen, in dem die Förderung ausgeschüttet wird. Ähnlich wie in Norwegen oder Kanada könnte zusätzlich eine Negativliste mit Medien, die per se von der Förderung ausgeschlossen sind, formuliert werden. In einer solchen Liste aufgeführt werden könnten etwa Anzeigenblätter, Publikationen von Parteien, PR- und Werbepublikationen; branchenspezifische Publikationen wie Reise-, Sport- und Unterhaltungsmagazine sowie Kataloge.

Was Anforderungen an den **Inhalt** betrifft, sollten förderwürdige Angebote in wesentlichem Maß aktuelle Themen von allgemeinem Interesse und mit lokalem und / oder regionalem Bezug enthalten. Weiterhin sollten die Angebote in bedeutendem Umfang journalistisch-redaktionell gestaltet sein. Um Public Value-Angebote zu adressieren, sind ähnlich wie in Schweden strengere Vorgaben empfehlenswert: So sollten im Jahresdurchschnitt mindestens 50 % des Gesamtinhalts von Printprodukten redaktioneller Natur sein. Für Onlinemedien ist eine niedrigere

⁷² Eine Definition des Begriffs journalistisch-redaktionell könnte der Auffassung von Kluth und Schulz (2014) zufolge an die Bestimmungskriterien meinungsrelevanter Angebote im Internet durch den MedienVielfaltsMonitor der BLM anknüpfen. Dazu zählen: 1.) ein professioneller Selektionsprozess, d. h. Themenauswahl und Agenda-Setting; 2.) ein hoher Grad an Organisation und Institutionalisierung, d. h. kommuniziert wird in spezifischer Aktualität und Periodizität, allgemeine Zugänglichkeit und Verfügbarkeit sowie 3.) asymmetrisch fixierte Hörer*innen- und Sprecher*innenrollen, d. h. Kommunikator*innen und Vermittler*innen sind dauerhaft und deutlich von den Publikumsrollen unterschieden (Kluth & Schulz, 2014, S. 88). Daher kann argumentiert werden, dass eine Redaktion aus mindestens zwei Personen bestehen sollte. Dem ähnelnd stellt die reguläre Beschäftigung von mindestens zwei Journalist*innen auch in Kanada ein Kriterium für die Anerkennung als *Qualified Canadian Journalism Organization* dar.

Schwelle denkbar. 50 % der redaktionellen Inhalte mit lokalem / regionalem Bezug sollten eigenproduziert sein.

Eine Begrenzung von Werbung in den förderwürdigen Angeboten ergibt sich aus den Anforderungen an den Anteil journalistisch-redaktioneller Inhalte. Daneben sollten förderfähige Angebote allgemein zugänglich sein, was Paid Content allerdings nicht ausschließt. Bei Online-Angeboten ist ein Mindestanteil (bspw. 20 %) kostenfrei zugänglicher journalistisch-redaktioneller Inhalte empfehlenswert, damit auch Gruppen ohne die entsprechende Zahlungsfähigkeit an der lokalen / regionalen Berichterstattung teilhaben können.

Im Hinblick auf die **Distributionskriterien** stellt die plattformneutrale Förderung ein zentrales Charakteristikum dar. D. h., die Produktionsunterstützung sollte auch Online Only-Angeboten offenstehen und darüber hinaus unabhängig sein vom Format, also ob das journalistisch-redaktionelle Angebot überwiegend aus textlichen, Audio- oder audiovisuellen Inhalten besteht. Vorausgesetzt werden sollte hingegen, dass das jeweilige Angebot regelmäßig erscheint. Printmedien sollen mindestens einmal wöchentlich erscheinen, Onlinemedien mehrmals wöchentlich neue journalistisch-redaktionelle Inhalte bereitstellen, um eine aktuelle Berichterstattung zu adressieren. Verknüpft werden sollte die Mindest-Erscheinungsfrequenz mit einer spezifischen Reichweite, bspw. 1.500 regelmäßige Nutzer*innen.⁷³ Eine Begrenzung der Produktionsförderung auf Angebote mit einer spezifischen maximalen Reichweite scheint angesichts einer drohenden Unterversorgung mit lokaljournalistischen Angeboten nicht angezeigt.

Zusätzlich denkbar ist eine Knüpfung der Produktionsunterstützung an bestimmte Arbeitsbedingungen, bspw. die Tarifbindung der Mitarbeiter*innen.

Die Produktionsunterstützung sollte jährlich ex ante ausgezahlt werden. Grundlage für die **Kalkulation** der Zuschüsse sollten hauptsächlich die Vorjahres-Kosten für redaktionelles Personal bilden, sodass Anreize in die Produktion von Public Value bestehen und kleinere Anbieter in angemessenem Ausmaß von einer Förderung profitieren können. Einen Referenzwert bietet die dänische Produktionsförderung, deren Höhe maximal 35 % der redaktionellen Kosten beträgt. Daneben sollte auch die Reichweite als Indikator für die publikumsseitige Akzeptanz des jeweiligen Angebots einbezogen werden. Vorgeschlagen wird, wie im kanadischen Fördermodell der Fall, eine Gewichtung der Redaktionskosten und der Reichweite im Verhältnis 80 zu 20. Um Anbietervielfalt zu adressieren und ohnehin ressourcenstärkere Anbieter nicht

⁷³ Um einen Referenzwert zu geben: § 54 Abs. 2 Satz 2 MStV versteht Rundfunkprogramme, die „im Durchschnitt von sechs Monaten weniger als 20.000 gleichzeitige Nutzer erreichen“ als zulassungsfrei. Aufgrund der plattformneutralen Ausrichtung und des lokalen Bezugs erscheint ein wesentlich niedrigerer Wert als angemessen.

unverhältnismäßig zu fördern, ist es zudem empfehlenswert, die maximal pro Angebot ausgezahlte Zuschusssumme zu deckeln und Markteinsteigern zusätzliche Zuschüsse zu gewähren.

Innovationsförderung

Für eine Innovationsförderung lassen sich, basierend auf die Literatur- und Länderanalyse, folgende Empfehlungen extrahieren: Institutionell sollte eine Innovationsförderung auf Bundesebene angesiedelt sein, um Wirtschaftsförderung betreiben und der bislang weitgehend regional ausgerichteten bestehenden journalistischen Innovationsförderung begegnen zu können.

In prozeduraler Hinsicht sollte auch eine Innovationsförderung auf einem Antragsverfahren mit publizistischen und wirtschaftlichen, aus der Produktionsförderung bekannten Qualifikationskriterien basieren. Gefördert werden Innovationsvorhaben, die einen Beitrag zur nachhaltigen Stärkung lokaljournalistischer Leistungen bieten – etwa hinsichtlich neuer journalistischer Formate, Distributions- und Interaktionsformen oder Erlösmodelle. Auch hier ist eine automatische Allokation der Fördergelder bei Erfüllung der Qualifikationskriterien vorgesehen, um staatlicher Einflussnahme vorzubeugen. Neben bestehenden Organisationen sollte die plattformneutral auszurichtende Innovationsförderung auch Neugründungen von (Gruppen von) Personen bzw. Organisationen adressieren, wie es in Dänemark und den Niederlanden der Fall ist.

Zudem sollte die Innovationsförderung, wie in Österreich (Wien) unterschiedliche, nach Konzeption und Weiterentwicklung von Nachrichtenmedien differenzierende Programme anbieten und, wie in Dänemark und Schweden zu konstatieren, Machbarkeitsstudien bezuschussen. Dabei sollte, je nach Zielgruppe, ein spezifischer Eigenteil an der Finanzierung des Projekts vorausgesetzt werden. In Dänemark bspw. müssen Start-ups 25 bis 40 %, bestehende Nachrichtenmedien 60 % der Kosten tragen. Kombiniert werden kann die an den förderfähigen Ausgaben orientierte Bezuschussung mit einer Zuschussdeckelung. Ähnlich wie die *Wiener Medieninitiative* oder die *Business Innovation* in Kanada sollte die maximale Fördersumme für die (Weiter)Entwicklung konkreter Angebote jene für erste Konzeptionen übersteigen, bspw. EUR 10.000 für Konzeptprojekte und EUR 100.000 für Entwicklungsprojekte.

Des Weiteren sollte die Förderung einen über wenige Monate hinausreichenden Zeitraum umfassen, wobei die Förderhöhe zum Projektende hin abnehmen könnte, um zusätzliche Anreize zur Entwicklung eines unabhängigen Geschäftsmodells zu setzen. So werden Projekte in den Niederlanden bis zu vier Jahre unterstützt, womit sie die Möglichkeit haben, Reichweite, Markenbekanntheit und ein loyales Publikum aufzubauen. Dies kann Marktaustrittschancen in einem durch habitualisierte, auf etablierte Marken konzentrierte Nutzung und niedrige Zahlungsbereitschaft gekennzeichneten Umfeld senken. Aus der Produktionsförderung bekannte

Kriterien, darunter Vorgaben an die Anzahl der Beschäftigten in der Redaktion, den Mindestanteil redaktioneller und exklusiver Inhalte oder die Erscheinungsfrequenz, sollten erst nach einer „Schonfrist“ (vollständig) greifen. Die Innovationsprojekte sind auch nach Auslaufen der Förderphase weiter auf ihre Zielumsetzung hin zu evaluieren, um die Effizienz des Fördermodells einschätzen zu können.

Produktionsprojektförderung

Die (ebenfalls plattformneutrale) Produktionsprojektförderung sollte konkrete, thematisch und zeitlich abgegrenzte, journalistische Produkte bzw. Produktionen adressieren, bspw. einzelne Recherchen, textliche oder multimodal aufbereitete Beiträge oder Beitragsserien. Ziel sollte es sein, Redaktionen, aber auch einzelnen (freiberuflichen) Journalist*innen die Gelegenheit zu geben, solche journalistischen Vorhaben umzusetzen, die im Normalbetrieb aufgrund fehlender Ressourcen nicht umgesetzt werden könnten, aber einen relevanten Beitrag zur lokalen Informations- und Meinungsbildung versprechen. Die Förderung könnte, in Anlehnung an den «*investigativ.ch: Recherche-Fonds der Gottlieb und Hans Vogt Stiftung*» zweigeteilt werden in eine Anschubfinanzierung für ressourcenintensive Vorrecherchen und eine Realisierungsfinanzierung, die aufwendigen journalistischen Einzelbeiträgen mit lokaljournalistischem Bezug gilt. Die maximale Förderhöhe pro Projekt könnte auf EUR 10.000 festgesetzt werden, wie es auch in den Niederlanden mit dem Fonds *Bijzondere Journalistieke Projecten* der Fall ist. Dabei sollte die Anzahl der jährlichen Projektanträge pro Antragssteller begrenzt werden.

Die Förderung sollte antragsbasiert erfolgen, wobei die Kosten für das Projektvorhaben im Antrag zu begründen sind. Einem Förderantrag vorausgesetzt werden sollte, dass die Zusage eines lokaljournalistischen Mediums besteht, journalistische Inhalte, die aus dem Projekt entstehen, zu veröffentlichen und für Rezipient*innen online kostenfrei zum Abruf bereitzustellen. Darüber hinaus wird empfohlen, inhaltsneutrale Kriterien der Qualitätssicherung zu formulieren. Denkbar ist hier, dass involvierte Personen über eine journalistische Ausbildung und/oder lokaljournalistische Erfahrungen verfügen müssen. Bei Erfüllung der Qualifikationskriterien wird die Projektförderung gewährt. Übertrifft die Anzahl der Anträge die im Fonds enthaltenen Mittel, sollte eine meinungsneutrale Auswahl, etwa per Windhund- oder Losverfahren erfolgen.

3.3. Abschließende Bemerkungen

Eine vielfältige journalistische Medienlandschaft ist für eine funktionierende Demokratie unerlässlich. Idealtypisch liefern die Medien vielfältige Informationen und Meinungen zu

relevanten gesellschaftspolitischen Themen, auf deren Grundlage sich die Bürger eine eigene, fundierte Meinung bilden sollen. Die eingeschränkte Marktfähigkeit insbesondere lokaljournalistischer Medien bedroht diese Vielfalt und die Ausübung der öffentlichen Aufgabe von Journalismus. Staatliche Eingriffe mit dem Ziel, bestehende journalistische Leistungen zu sichern und Informationsdefizite in mit lokalen Informationen unterversorgten Regionen zu kompensieren, scheinen daher legitim. Allerdings sollten Medien nicht lediglich deshalb gefördert werden, „weil sie erscheinen“⁷⁴. Vielmehr ist eine gezielte, (auch) an publizistischen Qualifikationskriterien orientierte direkte Förderung angezeigt. Zentral ist des Weiteren eine staatsferne Organisation der Medienförderung. Das vorliegende Gutachten liefert konkrete Anknüpfungspunkte, wie ein solches Fördersystem gestaltet werden könnte.

Es gilt hervorzuheben, dass die Empfehlungen angebotsseitige Instrumente, die insbesondere die Erstellung und nachrangig den Vertrieb journalistischer Leistungen stärken sollen, fokussieren. Vor dem Hintergrund struktureller Herausforderung in der Finanzierung von Lokaljournalismus und ökonomischen sowie publizistischen Konzentrationsprozessen betrachten wir die Stärkung der Angebotsseite als prioritäre Zielsetzung, um *überhaupt* ein Angebot an Qualitätsjournalismus zu gewährleisten, aus dem Mediennutzer*innen wählen können. Gleichwohl kann herausgestellt werden, dass auch Maßnahmen auf der Nachfrageseite, wie die Förderung von Medienkompetenz (indirekt) oder die in einigen Ländern bereits installierte (Kanada, in Form einer Einkommenssteuergutschrift für digitale Abonnements) bzw. intensiv diskutierte (Schweiz, der Einsatz von Mediengutscheinen für qualitätsjournalistische Inhalte, siehe EMEK, 2019) Absatzförderung eine Ergänzung für die Journalismusförderung darstellen können.

Wünschenswert erscheint nicht zuletzt, dass die Journalismusförderung von systematischen, kontinuierlichen Analysen der Struktur und Entwicklung lokaljournalistischer Akteure und der Vielfalt und Qualität ihres redaktionellen Outputs wissenschaftlich begleitet wird. Ein solches Monitoring (wie es in der Schweiz mit dem ‚Jahrbuch Qualität der Medien‘ des Forschungszentrums Öffentlichkeit und Gesellschaft zu finden ist) könnte bspw. im Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung Berücksichtigung finden und die Wirkung von Medienförderungen auf eine empirische Grundlage stellen.

⁷⁴ <https://www.derstandard.de/story/2000116663146/corona-medienfoerderung-moeglicher-fall-fuer-die-eu-kommission>

B. Rechtswissenschaftlicher Teil

Rechtlich werfen Konzepte einer öffentlichen Medien- oder Journalismusförderung eine Reihe von Fragen auf. Insbesondere müssen sie sich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung halten, die Autonomie gesellschaftlicher Kommunikationsprozesse achten und also mit dem Gebot der Staatsferne vereinbar sein. Förderungen aus staatlichen Mitteln oder unmittelbar durch staatliche Hoheitsträger verändern Bedingungen privatwirtschaftlicher Medientätigkeit, können wettbewerbsbeeinflussende und auch -verzerrende Wirkungen entfalten und müssen daher in Einklang mit den Anforderungen des unionalen und deutschen Wettbewerbsrechts stehen.

Damit sind die maßgeblichen Maßstäbe für die rechtsgutachtliche Prüfung umrissen: In einem ersten Abschnitt sollen die kompetenzrechtlichen Rahmenbedingungen für eine öffentliche Medienförderung skizziert werden (1.). Während eine Zuständigkeit der Länder für eine inhaltliche und vielfaltsbezogene Medienförderung wegen der anerkannten Landeskompetenz für das Medienrecht *prima vista* weniger problematisch erscheint, sollen insbesondere auch Möglichkeiten eines Förderengagements des Bundes, etwa im Sinne einer Mitfinanzierung, ausgelotet werden. Der zweite Abschnitt befasst sich mit den Fragen der verfassungsrechtlich gebotenen Staatsferne und Meinungsneutralität einer Medienförderung. Unter diesem Gesichtspunkt sind sowohl mögliche, im kommunikationswissenschaftlichen Gutachtenteil vorgeschlagene Zuwendungskriterien einer differenzierenden und fokussierten Förderung zu erörtern, als auch Verfahren und Institutionen einer staatsfern gestalteten und daher verfassungsrechtlich zulässigen Förderpraxis in den Blick zu nehmen (2.). Drittens ist auf beihilferechtliche Maßstäbe für eine zulässige mitgliedstaatliche Journalismus- oder Medienförderung einzugehen; insoweit können – ohne Anspruch auf hier nicht erforderliche Vollständigkeit – auch Beispiele einer in anderen Mitgliedstaaten stattfindenden, unionsrechtlich zugelassenen Zuwendungspraxis herangezogen werden (3). Ein kurzer Ausblick auf das nationale Wettbewerbs- und Haushaltsrecht rundet die Untersuchung ab (4.).

1. Kompetenz im Bundesstaat

Im verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt ist eindeutig, dass eine Förderung durch den Bund oder die Länder nur möglich ist, soweit dieses Tätigwerden durch einen verfassungsrechtlichen Kompetenztitel gedeckt ist. Dies gilt für das Handeln in Form einer Verwaltungstätigkeit ebenso wie bei einer bloß finanziellen Förderung Privater, deren Tätigkeit als solche keine

Verwaltungstätigkeit darstellt.⁷⁵ Alles hoheitliche Handeln, gleichviel in welcher Handlungsform und auch im Bereich öffentlicher Leistungen, ob Gesetzesakzessorisch oder nicht, unterliegt der bundesstaatlichen Kompetenzordnung. Die verfassungsrechtlichen Grundsätze und Regeln der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 30, 70 ff., 83 ff. GG) gelten mithin auch für finanzielle Fördermaßnahmen.⁷⁶

Zu unterscheiden ist zwischen den Zuständigkeiten für die verschiedenen Staatsfunktionen, insbesondere für die Gesetzgebung und die Verwaltung. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen bestimmt sich nach Art. 30, 70 ff. GG, während die Verwaltungskompetenzen durch Art. 30, 83 ff. GG zugewiesen werden, wobei sich die Finanzierungsverantwortung grundsätzlich an die Verwaltungskompetenz, also die exekutive Aufgabenwahrnehmung, anschließt (Art. 104a Abs. 1 GG, Konnexitätsprinzip).⁷⁷

Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen sind unter dem Grundgesetz nicht parallelisiert: Eine dem Bund zustehende Gesetzgebungskompetenz bedeutet noch nicht, dass er für diesen Regelungsbereich auch verwaltungszuständig ist. Umgekehrt ist allerdings, wie sich aus Art. 83 ff. GG ergibt, eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes jedenfalls Voraussetzung dafür, auch eine Verwaltungskompetenz in Anspruch nehmen zu können (s. explizit auch in Art. 87 Abs. 3 GG). Das Grundgesetz regelt überhaupt nur den Vollzug von Bundesgesetzen und weist nur in diesem Zusammenhang auch dem Bund Zuständigkeiten zu. Es kennt daher keine Verwaltungskompetenzen des Bundes in den Sachbereichen ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz der Länder. Auch für die Förderung der Medien aus Bundesmitteln ist die Frage einer dafür hinreichenden Gesetzgebungskompetenz also jedenfalls erheblich, unabhängig davon, ob und inwieweit die Förderung auf eine bundesgesetzliche Grundlage gestellt werden soll.

Sowohl für die Gesetzgebung als auch für die Verwaltung gilt die Grund-Verteilungsregel, dass die Länder zuständig sind, sofern nicht das Grundgesetz dem Bund eine Zuständigkeit zuweist (Art. 30, 83, 70 GG). Dies geschieht in der Regel durch ausdrückliche Zuweisung von Kompetenzmaterien für die Gesetzgebung in den Katalogen der Art. 73 und 74 GG⁷⁸ bzw. von Befugnissen zu bundeseigener Verwaltung in den Art. 86 ff. GG. Ausnahmsweise können darüber hinaus Kompetenzen der an sich (kraft der expliziten Zuweisungen) unzuständigen Ebene im

⁷⁵ Vgl. zu letzterer BVerwG, Urteil vom 14. Juni 2016 – 10 C 7/15 –, BVerwGE 155, 230, Rn. 21 (juris); s. auch *Tappe*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 104a Rn. 131 (Stand: Mai 2017).

⁷⁶ BVerfGE 22, 180, Rn. 116 (juris): Förderung der freien Jugendhilfe aus Bundeshaushaltsmitteln als „staatliche Aufgabe“.

⁷⁷ *Cornils*, Intraföderale Verwaltungskooperation im Jugendschutz, 2020, S. 54.

⁷⁸ BVerfGE 12, 205, Rn. 91 (juris).

föderalen Staat auch als ungeschriebene Zuständigkeiten kraft Natur der Sache, Sachzusammenhangs oder Annexes begründet werden.⁷⁹

1.1. Förderzuständigkeit der Länder

Kompetenzrechtlich weniger Probleme wirft eine Förderung durch die Länder auf.

1.1.1. Gesetzgebungskompetenz

Dies gilt zunächst für die Gesetzgebungskompetenz. Diese steht gem. Art. 30, 70 GG den Ländern zu, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft, bedarf also – anders als für den Bund – keiner positiven Begründung aus einer spezifischen Titeluweisung des Grundgesetzes. Die Länder können mithin an einer Gesetzgebung nur gehindert sein, wenn dem Bund ausschließlich oder konkurrierend eine Kompetenz zugewiesen ist, im letzteren Fall auch darüber hinaus regelmäßig (abgesehen von den Fällen des Art. 72 Abs. 3 GG) nur, soweit der Bund von seiner konkurrierenden Zuständigkeit (erschöpfend) Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 2 GG).

Für den Regelungsgegenstand einer Medien- oder Journalismusförderung bedeutet dies, dass den Ländern sogar ausschließlich das Gesetzgebungsrecht zusteht, wenn es sich bei dem Gesetz seinem Inhalt nach um ein solches handelt, das der Kompetenzmaterie des Medienrechts im engeren Sinn zuzuordnen ist. Für das als thematisch abgegrenzte Kompetenzmaterie anerkannte⁸⁰ Medienrecht (insb.: Presse- und Rundfunkgesetze) ist verfassungsrechtlich anerkannt, dass dem Bund keine Regelungsbefugnisse aus Art. 73 oder 74 GG zustehen, diese Materie vielmehr entsprechend der Grundregel des Art. 30, 70 GG in den Kompetenzbereich der Länder fällt.

Ob allerdings ein Regelungsgegenstand zu dieser den Ländern (ausschließlich) zustehenden Materie des Medienrechts (im engeren Sinn) gehört oder nicht, ist nicht immer einfach zu beantworten; die Rechtsprechung hat sich wiederholt mit dieser Frage beschäftigt. Zusammengefasst lässt sich dieser Bereich danach so umreißen, dass es dabei um presse- oder rundfunkspezifische, nicht auch andere Lebensbereiche erfassende Regelungen handelt, die auf den Schutz

⁷⁹ Bungenberg/Motzkus, WiVerw 2013, 73, 86.

⁸⁰ Vgl. die bis 2006 im Grundgesetz vorgesehene Bundes-Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse; s. auch BVerwGE 151, 348, Rn. 18 : „Die Regelung behördlicher Auskunftspflichten gegenüber der Presse lässt sich wesensmäßig dem Presserecht zuordnen, für das die Länder zuständig sind, da Art. 73 f. GG es nicht dem Bund zuweisen“; s. zu den Ländern zuzuordnenden Materien auch BVerfGE 135, 155, Rn. 103: „Nach der Systematik der grundgesetzlichen Kompetenzordnung wird grundsätzlich der Kompetenzbereich der Länder durch die Reichweite der Bundeskompetenzen bestimmt, nicht umgekehrt (Art. 30 GG; für die Gesetzgebungskompetenzen Art. 70 Abs. 1 GG). Das schließt es zwar nicht aus, insbesondere anhand der Verfassungsentwicklung Sachmaterien zu identifizieren, die nach dem Willen des Verfassungsgebers zumindest in wesentlichen Hinsichten in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen sollen. In diesem Sinne gelten die Länder als Träger der Kulturhoheit.“

und die Gewährleistung der gerade den Medien zukommenden Funktion für die Meinungsbildung abzielen und daher typischerweise auch seit jeher systematisch in den Gesetzeswerken des Presse- und Rundfunkrechts zusammengefasst worden sind. Dazu gehören – insbesondere für den Rundfunk – institutionell-organisatorische Regelungen hinsichtlich der Medien und ihrer Aufsicht, aber auch inhaltliche Anforderungen an die Informationsleistung der Medien und ihre Durchsetzung. Dementsprechend rechnen insbesondere Anforderungen und Instrumente der Vielfaltssicherung in den Medien als Regulierungsthema zum Kompetenzbereich des Medienrechts und sind daher Ländersache (Art. 30, 70, 83 GG).⁸¹ Ausdruck dieser Kompetenz sind namentlich die verschiedenen Landesmedien-, -rundfunk und -pressegesetze, teilweise in der Form des Zustimmungsgesetzes zu Länder-Staatsverträgen auf dem Gebiet des Rundfunk- und Telemedienrechts.

Soweit sich ein Fördergesetz nach seiner Zielsetzung und Gestaltung allein oder im Schwerpunkt diesem Regelungsthema der medienspezifischen Vielfaltssicherung zuordnen lässt, dürfte sein Erlass in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fallen; eine Bundeskompetenz ließe sich hierfür – bei solcher Gestaltung des Gesetzes – kaum begründen.

Die Länder sind aber darüber hinaus auch dann nicht *jedenfalls* an einer eigenen Fördergesetzgebung durch Vorschriften gehindert, welche auch oder im Schwerpunkt eine wirtschaftspolitische Zielsetzung verfolgen und entsprechend tatbestandlich gefasst sind: Stünde dem Bund in diesem Fall zwar eine konkurrierende Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zu, sind die Länder von einer eigenen Gesetzgebung gleichwohl nur ausgeschlossen, wenn der Bund von seiner Kompetenz für diesen Regulationsgegenstand Gebrauch gemacht und soweit er dies in abschließender Weise getan hat. Gut vorstellbar ist, dass dies bei wirtschaftlich ausgerichteten Förderungen von Medienunternehmen auf bundesgesetzlicher Grundlage keineswegs der Fall sein muss, dass daneben also durchaus auch weitere landesgesetzlich geregelte Förderungen möglich bleiben; freilich hängt dies von dem jeweils durch Auslegung zu ermittelnden Sinn des Bundesgesetzes unter dem Aspekt seines entweder exklusiven oder nicht abschließenden Regelungsanspruchs ab.

Ohnehin durch wirtschaftsrechtliche oder auf eine andere Bundeskompetenz gestützte Bundesfördergesetze nicht berührt, wäre – um dies noch einmal klarzustellen – eine spezifisch medienrechtliche Förderung durch die Länder in Wahrnehmung der diesen ausschließlich zukommenden Gesetzgebungskompetenz für das Presse- und Rundfunkrecht. Insoweit wäre verfassungsrechtlich eine von der in Anspruch genommenen Bundeskompetenz ausgehende Sperr-

⁸¹ Gounalakis/Zagouras, Medienkonzentrationsrecht, 2008, S. 68, 71.

wirkung allenfalls ausnahmsweise über den Gedanken des kompetenzerweiternden Sachzusammenhangs, mit dem der Bund insoweit auch die Kompetenz für das Medienrecht an sich ziehen könnte, theoretisch denkbar⁸² – für die hier in Rede stehende Konstellation aber kaum realistisch begründbar.

1.1.2. Verwaltungskompetenz und Finanzierungsverantwortung

Soweit Landesfördergesetze hinsichtlich einer Journalismus- oder Medienförderung kompetenzgemäß erlassen sind, steht auch ihr verwaltungsmäßiger Vollzug den Ländern zu, keinesfalls dem Bund (s.o.). Die Länder tragen infolgedessen auch die Finanzierungslast für die Sach- und Verwaltungsausgaben einer solchen Förderung (Art. 104a Abs. 1 und Abs. 5 GG).

Grundsätzlich führen die Länder gem. Art. 83 GG aber auch die Bundesgesetze aus, wären also auch für eine bundesgesetzlich begründete Förderung, etwa mit wirtschaftsrechtlichem Schwerpunkt, verwaltungszuständig mit der Folge ihrer grundsätzlichen Finanzierungsverantwortung. Im Gegensatz zur Gesetzgebungskompetenz liegt daher die Verwaltungskompetenz weit überwiegend bei den Ländern.⁸³ Allerdings bestehen in diesem Fall einer bundesgesetzlichen Grundlage verfassungsrechtlich immerhin Möglichkeiten sowohl einer Übernahme des Vollzugs in die bundeseigene Verwaltung (Art. 87 Abs. 3 GG) als auch – wenn dies nicht geschieht und es bei einer Landesausführung des Bundesgesetzes bleibt – einer teilweisen oder gänzlichen Übernahme der Zweckausgaben (also der Mittel für die Förderleistungen) durch den Bund (Art. 104a Abs. 3 GG). Darauf wird bei der Erörterung möglicher Bundeskompetenzen zurückzukommen sein.

Insgesamt ist festzuhalten, dass eine Presse- beziehungsweise Journalismusförderung durch die Länder kompetenzrechtlich unschwer zu begründen ist.⁸⁴ Die Zuständigkeiten für die Gesetzgebung, Verwaltung und mit letzterer einhergehend für die Finanzierung liegen für in den Kompetenzbereich des Medienrechts im engeren Sinn fallende Förderungen ausschließlich und zwingend bei den Ländern. Auch bei nicht im kompetenzrechtlichen Sinn medienrechtlichen Förderungen wären die Länder nur bei erschöpfender und daher verdrängender Inanspruchnahme entsprechender Kompetenzen durch den Bund an eigenen Förderregelungen gehindert

⁸² Vgl. die Konstellation in BVerfG, Urteil v. 27.10.1998, 1 BvR 2306/96 – (BaySchwHEG) = BVerfGE 98, 265, Rn. 158 ff. (juris).

⁸³ Henneke, Öffentliches Finanzwesen Finanzverfassung, 1990, Rn. 110; Koriath, Die Länder in der Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Schweisfurth/Voß, Haushalts- und Finanzwirtschaft, 2017, S. 54f.; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 107.

⁸⁴ So auch Castendyk/Hahne, § 32 Kulturförderung, in: Raue/Hegemann (Hrsg), MAH, 2. Aufl. 2017, Rn. 5; Ukrow/Cole, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 252.

und darüber hinaus, auch bei bundesgesetzlich geregelter Förderung, grundsätzlich – vorbehaltlich besonderer Regelung durch den Bund – verwaltungs- und finanzierungszuständig.

1.2. Förderzuständigkeit des Bundes

Eingehenderer Betrachtung bedürfen die vorstehend nur angedeuteten Möglichkeiten auch des Bundes, die Aufgabe der Medien- oder Journalismusförderung in die eigene Hand zu nehmen.

1.2.1 Gesetzgebungskompetenz

1.2.1.1. Grundsätze

Basisvoraussetzung für solche Möglichkeiten ist – abgesehen von den hier nicht einschlägigen neuen Finanzhilfekompetenzen gem. Art. 104c und Art. 104d GG sowie den Gemeinschaftsaufgaben gem. Art. 91b und Art. 91c GG – jedenfalls eine die Förderung sachlich erfassende Gesetzgebungskompetenz. Das gilt auch dann, wenn eine Förderung in Betracht gezogen werden sollte, deren Voraussetzungen und Inhalt über die Ausweisung im Haushaltsplan hinaus nicht bundesgesetzlich geregelt wird, obgleich dies schon mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt kaum vorstellbar ist (s. dazu u., Teil 2.4):

Die Aktualisierung einer Bundesverwaltungskompetenz durch Zuweisung des Vollzugs der Förderung an eine Bundesbehörde oder einen bundesunmittelbaren Verwaltungsträger (Anstalt, Körperschaft oder Stiftung) bedarf nicht nur jedenfalls eines Errichtungsgesetzes für diese Einrichtung (oder einer gesetzlichen Zuständigkeitsbegründung für eine schon bestehende obere Bundesbehörde), sondern setzt zudem voraus, dass der Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der in Rede stehenden Aufgaben hat, nach darüber hinausgehender Ansicht sogar, dass er davon auch Gebrauch gemacht, also entsprechende Sachregelungen getroffen hat (Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG).⁸⁵ Auch die Übernahme der Zweckausgaben bei Geldleistungsgesetzen des Bundes (Art. 104a Abs. 3 GG) setzt selbstredend eine entsprechende Gesetzgebung und damit Kompetenz des Bundes voraus; gleiches gilt schließlich für die Finanzhilfen gem. Art. 104b GG.

Aus den oben für die Kompetenz der Länder dargelegten Grundsätzen ergibt sich, dass der Bund für eine Medienförderung überhaupt nur dann eine Gesetzgebungskompetenz geltend machen kann, wenn sie sich auf eine andere kompetenzrechtliche Materie als diejenige des den Ländern zustehenden Medienrechts im engeren Sinn stützen kann. In der Tat gibt es eine Reihe

⁸⁵ *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 13; s. für die (verbreitete) Ansicht, die dem Wortlaut des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG folgend eine bestehende Kompetenz des Bundes ausreichen lässt, hingegen nicht eine bundesgesetzliche Regelung in Wahrnehmung dieser Kompetenz fordert, *Hermes*, in: *Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz*, 3. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 82; *Oebbecke*, in: *Isensee/Kirchhof*, *HStR* VI, 3. Aufl. 2008, § 136 Rn. 129.

solcher thematischen Anknüpfungspunkte in den Katalogen der Art. 73 f. GG, die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes eröffnen, auf deren Grundlage bundesgesetzliche Regelungen auch mit Wirkung und Bedeutung für die Medien und journalistische Tätigkeit getroffen werden können;⁸⁶ zahlreiche Vorschriften des Medienrechts im weiteren Sinn sind daher Bundesrecht, angefangen von den Vorschriften des bürgerlich-rechtlichen und strafrechtlichen Äußerungsrechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) bis zum Urheberrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 GG).

Zu diesen bundesrechtlichen Vorschriften gehören (sogar) auch solche, die, wenn auch in der Regel im Rahmen weiter gefasster, über die Medien hinausgreifender Regelungszusammenhänge und Anwendungsbereiche, besonders gerade die Medien adressieren, also nicht nur medienunspezifisch allgemeine Anforderungen errichten, so etwa in den Bestimmungen des Pressekartellrechts im Rahmen des GWB (vgl. § 30, 38 Abs. 3 GWB, gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG), zu den Zeugnisverweigerungsrechten der Medien (vgl. § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO, gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG⁸⁷) oder des Jugendschutzes im Hinblick auf Trägermedien (vgl. §§ 11 ff. JuSchG, gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG). Daraus kann ersehen werden, dass sogar einzelne medien- oder journalismusspezifische Regelungen nicht notwendigerweise in die den Ländern vorbehaltene Kompetenzmaterie des Medienrechts fallen, insbesondere wenn sie in einen allgemeineren, nicht nur die Rechtsverhältnisse der Medien betreffenden Regelungskontext eingebettet sind oder wenn sie ihrem Schwerpunkt nach andere Ziele verfolgen als solche, die die publizistische Informationsfunktion und die kulturelle Dimension der Medien betreffen, etwa solche des Gerichtsverfahrensrechts oder der Wirtschaftspolitik und des Wettbewerbsschutzes, für die der Bund zuständig ist.

Hier wird zudem auch erkennbar, dass die Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Ländern zwar im Ergebnis eindeutig ausfallen müssen, aber angesichts offenkundiger Polyvalenzen und Überschneidungen von Zielen und Wirkungen vieler Regelungen, die damit thematisch sowohl Kompetenzbereiche der Länder als auch des Bundes berühren, häufig nur aufgrund einer wertenden Schwerpunktbetrachtung möglich sind: Die Kompetenz ist daher gem. der Rechtsprechung des BVerfG anhand des Schwerpunkts der Regelung zu bestimmen, wobei „es in erster Linie auf den Regelungsgegenstand und den Gesamtzusammenhang der Regelung im jeweiligen Gesetz an[kommt].“⁸⁸

⁸⁶ Vgl. dazu Dörr, Medienföderalismus einmalig?, in Eifert/Gostomzyk (Hrsg.), Medienföderalismus, 2018, S. 58; Seufert/Gundlach, Medienregulierung in Deutschland, 2017, S. 156.

⁸⁷ Dazu BVerfG, Beschluss v. 28.11.1973, 2 BvL 42/71 (Zeugnisverweigerungsrecht) = BVerfGE 36, 193, Rn. 27 ff. (juris).

⁸⁸ BVerfG, Beschluss v. 11.07.2006 – 1 BvL 4 /00 (Tariftreue), Rn. 58.

Dies führt zu der weiteren, für die hier gestellte Frage wichtigen Einsicht, dass es für die Zuordnung einer Regelung zu einer Kompetenzmaterie und also für die Gesetzgebungskompetenz entscheidend auf den konkreten Regelungsinhalt der jeweiligen Vorschriften ankommt: Der Gesetzgeber selbst umreißt mit der von ihm formulierten Gesetzesbestimmung den Regelungsgegenstand und -inhalt (in sachlicher und persönlicher Hinsicht) und bringt damit ein mehr oder weniger spezifisches Regelungsziel zum Ausdruck. Daher hat er es auch in erheblichem Maß in der Hand, seine Regelungen nach Tatbestand und Rechtsfolgen so zu fassen, dass sie kompetenzrechtlich entweder der einen oder anderen Materie zugeordnet werden können – etwa als klar und unzweifelhaft medienrechtliche Regelung der Landeskompetenz für diesen Bereich oder als nicht medienspezifische Förderregelung, die vor allem wirtschaftsrechtliche Zielsetzungen verfolgt und so auch in ihren Tatbeständen gefasst ist (Förderung von KMU, Förderung wirtschaftsschwacher Regionen usw., Sicherung wettbewerblicher Anbieterstrukturen), damit aber auch einer bundesgesetzlichen Regelung offensteht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, ggf. auch Nr. 16 GG).

Da die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung grundsätzlich auf eine eindeutige Verantwortungszurechnung zielt und daher keine Doppelzuständigkeiten von Bund und Ländern zulässt,⁸⁹ sind die Kompetenzmaterien zwar rechtlich klar gegeneinander abzugrenzen und muss eine Regelung im Ergebnis (nur) einem Titel zugeordnet werden. Das kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Materien häufig sehr umfassend und konturenschwach beschrieben sind (vgl. nur Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG: „Das Recht der Wirtschaft“) und damit Lebenssachverhalte oder rechtliche Regelungsbereiche erfassen, die thematisch zugleich auch Bezüge zu anderen Kompetenztiteln aufweisen. Das macht die juristische Schwierigkeit und – bis zu einer definitiven gerichtlichen Klärung – nicht selten auch Unsicherheit von Gesetzgebungs-Kompetenzabgrenzungen und der Zuordnung von Regelungen zu den Kompetenztiteln aus, eröffnet aber auch Argumentationsspielräume hinsichtlich zumindest vertretbarer Kompetenzbegründungen in unklaren Fällen thematischer Überschneidung.

Vor dem Hintergrund dieser verfassungsrechtlichen Grundsätze und Einsichten sollen im Folgenden mögliche Anknüpfungen für eine Bundeskompetenz zu gesetzlicher Regelung einer Medien- oder Journalismusförderung erörtert werden.

Solche Anknüpfungspunkte finden sich namentlich im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz bezüglich des Postwesens und der Telekommunikation (Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG), auf den sich der Bund bereits für die Regelung über den verbilligten

⁸⁹ BVerfGE 36, 193, Rn. 28 (juris).

Postzeitungsdienst gestützt hat,⁹⁰ sowie bei der konkurrierenden Gesetzgebung im Bereich des Rechts der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG). Richtet sich die Regelung nach Ziel und gesetzlicher Ausgestaltung besonders auf die Erhaltung oder Förderung des wirtschaftlichen Wettbewerbs, könnte darüber hinaus auch noch Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG in Betracht kommen.

Auf etwaige steuerrechtliche Möglichkeiten, wie sie bereits im Rahmen der Mehrwertsteuersenkung für Zeitungen und andere periodische Druckschriften (§ 12 Abs. 2 Nr. 1 UStG i.V.m. Anlage 2) genutzt werden, ist im Rahmen dieses Gutachtens hingegen nicht einzugehen, da sie in der Regel nicht selektiv wirken und nicht Teil der Empfehlungen aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht sind.

1.2.1.2. Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG – Postwesen und Telekommunikation

Auf Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG hatte der Bund der Presse als Vertriebsförderung einen verbilligten Postzeitungsdienst zur Verfügung gestellt. Dies stellt eine indirekte Form der staatlichen Subventionierung dar und wurde vom BVerfG im Rahmen seines Beschlusses vom 06. Juni 1989 auf seine Rechtmäßigkeit geprüft.⁹¹ Dieser Beschluss ist richtungsweisend für die Einordnung von Maßnahmen der Presseförderung. Auf Grundlage dieses Kompetenztitels kommt demnach primär eine Vertriebsförderung in Betracht, die hier allerdings im Hinblick darauf, dass die Förderung distributionsneutral ausgestaltet sein soll, nicht praktikabel erscheint.

Bezüglich des Titels „Telekommunikation“ ist durch die erste Rundfunk-Entscheidung des BVerfG geklärt, dass damit die Regelung der technischen Aspekte der Kommunikation gemeint ist („nur die der Übermittlung von Signalen dienenden funktechnischen Vorgänge“),⁹² nicht aber „die kulturelle Seite des Rundfunks“⁹³, mithin die damit „übermittelten Inhalte oder die Art der Nutzung der Telekommunikation.“⁹⁴ Die Bundeskompetenz für das Telekommunikationsrecht hat daher zurückzustehen, soweit der Schwerpunkt einer Regelung auf der inhaltlichen Vielfalt oder dem wirtschaftlichen Wettbewerb liegt.⁹⁵ Demnach ist dieser Kompetenztitel nicht einschlägig für die vorgeschlagenen Maßnahmen der Journalismusförderung.

⁹⁰ PostZtgO 1981; dazu BVerfGE 80, 124.

⁹¹ BVerfG, Beschluss v. 06.06.1989 – 1 BvR 727/84 (Postzeitungsdienst) = BVerfGE 80, 124.

⁹² BVerfGE 12, 205, Rn. 85 (juris).

⁹³ BVerfGE 12, 205, Rn. 116 f. (juris).

⁹⁴ Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 73 GG, Rn. 34.

⁹⁵ Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 73 GG, Rn. 37.

1.2.1.3. Art. 74 Nr. 11 GG – Recht der Wirtschaft

Der Kompetenztitel des Rechts der Wirtschaft ist sehr umfassend und weit zu verstehen. Zur Bestimmung des Umfangs der Kompetenz ist eine teleologische Auslegung erforderlich.⁹⁶ Gemäß der Rechtsprechung des BVerfG zählen zu diesem Bereich „Gesetze mit wirtschaftsregulierendem oder wirtschaftslenkendem Charakter.“ Somit sind alle Regelungen erfasst, „die sich in irgendeiner Weise auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen.“⁹⁷ Dementsprechend hat der Bund Regelungen erlassen, die sich auch auf Medien auswirken, soweit es um die Medien als Wirtschaftsgut geht.⁹⁸ Zu nennen sind exemplarisch die schon erwähnte pressekartellrechtliche Regelung zur Buchpreisbindung und die Regelung der Filmförderung.⁹⁹

Insbesondere auf Letztere soll hier im Folgenden etwas näher eingegangen werden, da ein Vergleich der Medien- und Journalismusförderung mit der Filmförderung sowie die Prüfung der Annahmen und Bedingungen, die in diesem Kontext zur Anerkennung der Bundeskompetenz geführt haben, nahe liegt.

Mit seinem Urteil vom 28. Januar 2014 hat das BVerfG im Kontext des Filmförderungsgesetzes bestätigt, dass der Bund sich im Bereich der Filmförderung engagieren darf. Dabei hat das Gericht festgehalten: „Die weitreichende Gesetzgebungskompetenz des Bundes entfällt nicht schon dann, wenn der Gesetzgeber mit wirtschaftsbezogenen Regelungen zugleich kulturelle Zwecke verfolgt.“¹⁰⁰ Auch wenn die Kulturhoheit bei den Ländern liege, sei es trotzdem möglich, dass ebenso der Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz auf den Kulturbereich einwirken und kulturelle Belange berücksichtigen dürfe.¹⁰¹ Dass kulturelle Zwecke mitverfolgt werden, sei „unschädlich, solange der maßgebliche objektive Regelungsgegenstand und -gehalt [...] in seinem Gesamtzusammenhang ein im Schwerpunkt wirtschaftsrechtlicher ist.“¹⁰² Dem stehe überdies der Wegfall der Rahmengesetzgebungskompetenz des Art. 75 Nr. 2 GG a.F. im Zuge der Föderalismusreform I nicht entgegen.¹⁰³

⁹⁶ Schröder, Kriterien und Grenzen der Gesetzgebungskompetenz, 2007, S. 29.

⁹⁷ BVerfGE 8, 143 (148f), 26, 146 (154); dazu auch Rengeling, § 135 Gesetzgebungszuständigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. VI, Rn. 221.

⁹⁸ Degenhart, § 16 Medienwirtschaftsrecht, in: Schulte/Kloos (Hrsg.), Handbuch Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2016, S. 19.

⁹⁹ Castendyk/Hahne, § 32 Kulturförderung, in: Raue/Hegemann (Hrsg.), MAH, 2. Aufl. 2017, Rn. 13; Schaefer, ZUM 2010, 763, 765.

¹⁰⁰ BVerfG, Urteil v. 28.01.2014 – 2 BvR 1561/12, Rn. 102 = BVerfGE 135, 155.

¹⁰¹ BVerfG, Urteil v. 28.01.2014 – 2 BvR 1561/12, Rn. 103 f.

¹⁰² BVerfGE 135, 155, Rn. 102 (juris).

¹⁰³ BVerfG, Urteil v. 28.01.2014 – 2 BvR 1561/12, Rn. 113.

Den wirtschaftlichen Schwerpunkt der Förderung begründet das Gericht vor allem mit § 1 Abs. 1 Satz 1 FFG. Die Vorschrift lautet: „Die Filmförderungsanstalt fördert als bundesweit tätige Filmförderungseinrichtung die Struktur der deutschen Filmwirtschaft und die kreativ-künstlerische Qualität des deutschen Films als Voraussetzung für seinen Erfolg im Inland und im Ausland.“

Das BVerfG schließt daraus, das Gesetz sei „seinem objektiven Regelungsgehalt nach [...] auf die Förderung der deutschen Filmwirtschaft und des deutschen Films ausgerichtet.“ Dass in der Bestimmung auch die kreativ-künstlerische Qualität des deutschen Films zum Förderziel bestimmt ist, ändere nichts am wirtschaftsrechtlichen Regelungsgehalt der Aufgabenbestimmung. Es handele sich hier nur „um eine instrumentelle Zielsetzung, die bereits ihrem Wortlaut nach dem Ziel der Förderung des Erfolgs des deutschen Films im In- und Ausland zu dienen bestimmt ist“. Auf das „übergeordnete Ziel hin“ sei das Gesetz demgemäß auszulegen und anzuwenden.¹⁰⁴ Ebenfalls seien die Förderkriterien, die in Teilen (un-)mittelbar auf die Qualität des Films abstellen, unschädlich, da sie Bestandteil der Ausrichtung auf die Förderung wirtschaftlichen Erfolgs seien.¹⁰⁵ Auch wird im Urteil darauf hingewiesen, dass eine bundesweite Förderung für den „Fortbestand und die Weiterentwicklung der deutschen Filmwirtschaft“ sinnvoll und geboten sei, um die regionale Förderung durch die Länder zu unterstützen.¹⁰⁶

Ersichtlich beanspruchen einige dieser Argumente Beachtung auch für die kompetenzrechtliche Beurteilung der Journalismusförderung; sie sind auf diesen Regelungsgegenstand übertragbar. So betraf die Rahmengesetzgebungskompetenz des Art. 75 Nr. 2 GG a.F. nicht nur den Film, sondern ebenso die Presse. Die Aufhebung derselben hätte auf den ersten Blick ein Indiz für die Ablehnung einer Kompetenz des Bundes sein können, wirkt sich aber entsprechend der oben zitierten Rechtsprechung nicht negativ bei der Auslegung im Rahmen der Wirtschaftskompetenz aus.

Vor allem liegt aber auch bei einer Medien- oder Journalismusförderung das für die Filmförderung charakteristische Zusammentreffen und Ineinanderspielen wirtschaftlicher und kultureller Ziele nahe. Jedenfalls sind Gestaltungen eines Fördergesetzes vorstellbar, die ähnlich wie bei dem FFG primär wirtschaftsregelnden Charakter tragen. Soweit kulturelle und Vielfaltsaspekte bei der Förderung nicht den Schwerpunkt bilden, kann sich der Bund auf die Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG stützen. Besondere Beachtung verdient insoweit die Aussage des BVerfG im FFG-Urteil, dass kulturelle und wirtschaftliche Zwecke nicht rivalisieren müssen,

¹⁰⁴ BVerfGE 135, 155, Rn. 108 (juris).

¹⁰⁵ BVerfG, Urteil v. 28.01.2014 – 2 BvR 1561/12, Rn. 108.

¹⁰⁶ BVerfG, Urteil v. 28.01.2014 – 2 BvR 1561/12, Rn. 117.

die Verfolgung des einen Zwecks also nicht notwendig bedeutet, dass das Gewicht des anderen Zwecks in den Hintergrund tritt. Vielmehr können beide Ziele gleichgerichtet sein mit der Folge, dass mit der Förderung nach Maßgabe kulturell relevanter Qualitätsparameter zugleich auch ein wirtschaftspolitisches Förderziel verfolgt wird. Daher konnte das BVerfG im FFG-Urteil konstatieren: „Den qualitätsbezogenen Fördervoraussetzungen liegt die Annahme zugrunde, dass der angestrebte wirtschaftliche Erfolg des deutschen Films als Ganzen gerade von einer auch qualitätsorientierten Förderung abhängt.“¹⁰⁷ Solange dieser Zusammenhang von kultureller Relevanz und wirtschaftlichem Erfolg – wie im Fall der Filmförderung – sachlich plausibel ist, kann eine Regelung, die für die Förderung gerade auch auf inhaltliche Qualitätskriterien, die zugleich die kulturelle Bedeutung des geförderten Projekts belegen, abstellen – und dennoch eine auf die Bundeskompetenz für das Wirtschaftsrecht zu stützende Regelung der Wirtschaftsförderung sein.

§ 1 Abs. 1 Satz 1 FFG erleichterte mit seiner textlichen Formulierung dem BVerfG den Befund einer nurmehr instrumentellen und insofern nachrangigen Bedeutung der kulturellen Motive und Förderwirkungen gegenüber der Wirtschaftsförderung als dem Schwerpunkt der Regelung. Hier zeigt sich abermals, dass die Fassung des Gesetzes – bis in textliche Details hinein – von zentraler Bedeutung auch für die kompetenzrechtliche Schwerpunktbeurteilung und also für die Kompetenzfrage sein kann. Ob auch in der Sache eher die wirtschaftlichen oder eher die kulturellen Wirkungen einer Förderung als vorrangig bedeutsam betrachtet werden, kann hingegen durchaus eine Frage des Blickwinkels und der unterschiedlichen Präferenzen des Betrachters sein – auch sogar bei der Filmförderung. Diese Überlegung zeigt, dass die juristische Annahme eines wirtschaftspolitischen Förderschwerpunkts und damit einer Bundeskompetenz auch bei sehr gewichtigen kulturpolitischen Simultaneffekten möglich ist, wenn die Fassung des Gesetzes tragfähige Hinweise auf einen Regelungszweck der Wirtschaftsförderung gibt und das Ineinandergreifen der Effekte kulturellen Mehrwerts und wirtschaftlicher Erfolge aufgrund einer Förderung überzeugend begründet werden kann.

Diese für die Filmförderung vom BVerfG entfaltete Argumentation kann mit etwas anderer Akzentsetzung, aber doch gleicher Grundanlage auch auf das Verhältnis von Wirtschaftsförderung und Vielfaltssicherung hinsichtlich publizistisch-journalistischer Leistungen und Angebote übertragen werden:

¹⁰⁷ BVerfGE 135, 155, Rn. 110 (juris).

Auch hier, insbesondere im Bereich der Medien, kann einerseits zwischen dem ökonomischen und dem publizistischen Wettbewerb unterschieden werden,¹⁰⁸ so wie es das BVerfG bereits in seinem Spiegel-Urteil 1966 getan hat.¹⁰⁹ Auch in der rundfunkrechtlichen Rechtsprechung findet sich diese Unterscheidung. Namentlich in der fünften Rundfunk-Entscheidung zum baden-württembergischen Landesmediengesetz hat das BVerfG den publizistischen Wettbewerb als durch Art. 5 Abs. 1 GG vorgegebene Zielgröße klar gegen die ökonomischen Wettbewerbsinteressen kommerzieller Marktteilnehmer abgegrenzt, allerdings mit Blickrichtung und zugunsten des nichtkommerziellen öffentlichen Rundfunks.¹¹⁰ Dies belegt zunächst, dass eine solche Differenzierung auch im Zusammenhang mit der Förderung möglich ist, sodass diese primär auf eine Unterstützung des wirtschaftlichen Wettbewerbs ausgelegt sein kann. Zu denken ist hier etwa an eine Innovations- oder Digitalisierungsunterstützung, die den wirtschaftlichen Wettbewerb gerade im Bereich der Medienkonvergenz fokussiert.

Andererseits ist aber unzweifelhaft und auch durch das geltende Recht belegt, dass zwischen dem wirtschaftlichen und dem publizistischen Wettbewerb vergleichbare Wechsel-Beziehungen bestehen wie zwischen den kulturellen und wirtschaftlichen Aspekten der Filmförderung, jedenfalls im Bereich privatwirtschaftlicher Medien: Die verfassungsrechtlich verankerte und dem liberalen Presserecht zugrunde liegende Prämisse einer „sich im gesellschaftlichen Raum frei bildenden“, „nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen und in privatrechtlichen Organisationsformen arbeitenden“ Presse¹¹¹ ist aufs Engste verknüpft mit wirtschaftlichen Wettbewerbsbedingungen, die eine außenplurale Anbietervielfalt erst ermöglichen.¹¹² Daher hebt das BVerfG im Spiegel-Urteil ausdrücklich hervor, dass Presseunternehmen „miteinander in *geistiger und wirtschaftlicher Konkurrenz*“ stehen.¹¹³ Ein funktionierender ökonomischer Wettbewerb der Presse ist auch die Voraussetzung der für die Presse anerkannten und verfassungsrechtlich geschützten Tendenzfreiheit.¹¹⁴ Dementsprechend sind kartellrechtliche Schutzvorkehrungen auf bundesgesetzlicher Grundlage gegenüber einer für die Anbietervielfalt bedrohlichen Unternehmenskonzentration zugleich auch schon – ggf. sogar verfassungsrechtlich

¹⁰⁸ *Eifert*, Medienföderalismus, in: ders./Gostomzyk (Hrsg.), Medienföderalismus, 2018, S. 8f.

¹⁰⁹ BVerfG, Urteil v. 05.08.1966 – 1 BvR 586/62, Rn. 37 (Spiegel).

¹¹⁰ BVerfGE 74, 298, Rn. 100 (juris): „Diese wirtschaftlichen Gründe rechtfertigen indessen kein Verbot von Beiträgen zur regionalen und lokalen Meinungsbildung durch den Rundfunk. Marktchancen können eine Frage wirtschaftlicher, nicht aber der Meinungsfreiheit sein.“

¹¹¹ BVerfGE 20, 162, Rn. 37.

¹¹² So auch schon BVerfGE 12, 205, Rn. 184; BVerfGE 52, 283, Rn. 39: „Das setzt die Existenz einer relativ großen Zahl selbständiger, vom Staat unabhängiger und nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierender Presseerzeugnisse voraus.“

¹¹³ BVerfGE 20, 162, Rn. 37.

¹¹⁴ BVerfGE 52, 283, Rn. 39 (juris): „Das Grundrecht der Pressefreiheit umfaßt die Freiheit, die Tendenz einer Zeitung festzulegen, beizubehalten, zu ändern und diese Tendenz zu verwirklichen; dies ist eine Grundbedingung freier Presse, wie sie durch Art 5 Abs 1 Satz 2 GG gewährleistet wird.“

gebotene – Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren, „die einem freien Pressewesen aus der Bildung von Meinungsmonopolen erwachsen könnten“.¹¹⁵

Der bundesgesetzliche § 38 Abs. 3 GWB ist daher unzweifelhaft eine Regelung, die auch (und wohl sogar im eigentlichen Endziel der Regelung) der Verhinderung publizistischer Meinungsmacht durch wirksame Verhinderung von Presseunternehmenszusammenschlüssen zu dienen bestimmt ist.¹¹⁶ Konsequenterweise sind daher reine Anzeigenblätter von der Presseklausel ausgenommen.¹¹⁷ Wenn die Rechtsprechung gleichwohl keine Bedenken gegenüber der auf Art. 74 Abs.1 Nr. 16 GG gestützten Gesetzgebungskompetenz des Bundes getragen hat, weil

„unmittelbarer Regelungsgegenstand der Gesetzesnovelle [...] nicht die publizistische Vielfalt auf den Pressemärkten, sondern die Wettbewerbszwecken dienende Ausgestaltung der Fusionskontrolle unter den besonderen Bedingungen der Pressemärkte zur Schaffung einer effektiven Fusionskontrolle auch in diesem Bereich“ sei,¹¹⁸

bestätigt dies nur die schon dargelegte Beobachtung, dass es für die Kompetenzfrage weniger auf die mit einer Regelung „eigentlich“ verfolgten Ziele ankommt als auf die dafür eingesetzten rechtlichen Mittel und die entsprechende Gestaltung des Gesetzes (hier: kartellrechtstypische Anknüpfung an die Umsatz-Aufgreifschwelle für die Fusionskontrolle). Auch zeigt sich hier die schon angedeutete Volatilität und rechtlich geringe Belastbarkeit des Kriteriums nur mehr „instrumenteller“ Ziele, auf das das BVerfG im FFG-Urteil abgestellt hat: Während dort in Ausdeutung des § 1 Abs. 1 FFG die (unmittelbare) Förderung der künstlerisch-kreativen Qualität des deutschen Films nur als instrumentell und daher kompetenzrechtlich nachrangig für die eigentlich verfolgte Wirtschaftsförderung angesehen worden ist, ist es bei der (insbesondere regionalen) Pressevielfaltsförderung mit kartellrechtlichen Mitteln gerade umgekehrt (Erhaltung regionaler Zeitungsvielfalt durch Verhinderung von Verlagssfusionen) – ohne dass dies einen Unterschied für die Anerkennung der Bundeskompetenz in beiden Fällen gemacht hätte.

Als durchaus wirksames, im Ergebnis sogar relativ zur medienrechtlichen Konzentrationskontrolle wirksameres¹¹⁹ Instrument zur Verhinderung von konzentrierter Meinungsmacht in der Hand einzelner crossmedial tätiger Konzerne hat sich die Fusionskontrolle bekanntlich auch im

¹¹⁵ BVerfGE 20, 162, Rn. 38.

¹¹⁶ Vgl. die Begründung zur 3. GWB-Novelle, BT-Drs. 7/2954, S. 5: „Im Pressewesen, in dem es in besonderem Maße auf die Vielfalt des Angebots auch im regionalen und lokalen Bereich ankommt und das überwiegend von mittleren und kleinen Unternehmen getragen wird, reicht eine auf Großzusammenschlüsse begrenzte Fusionskontrolle nicht aus.“; Rinne, in: Gersdorf/Paal BeckOK InfoMedienR, § 38 Rn. 5: „Zielsetzung der Klausel ist der Schutz der Meinungsvielfalt und der regionalen Presse- und Rundfunkmärkte“; Neuhaus, in: Loewenheim u.a., Kartellrecht, 4. Aufl. 2020, § 38 GWB Rn. 18: „Diese Sonderregelung soll den im regionalen und lokalen Presse- bzw. Rundfunkbereich bestehenden Tendenzen zur Marktkonzentration entgegenwirken und eine gewisse Meinungs- bzw. Programmvielfalt im lokalen und regionalen Bereich erhalten.“

¹¹⁷ BT-Drucks. 17/9852, S. 29.

¹¹⁸ BVerfG (Vorprüfungsausschuss), NJW 1986, 1743.

¹¹⁹ Vgl. BVerwGE 149, 52, Rn. 27 ff. (juris).

Fall der geplanten, am Bundeskartellamt gescheiterten Fusion Axel Springer und ProSieben-Sat1 erwiesen.¹²⁰ Auch hier verfolgt das Bundes-Kartellrecht das medienverfassungsrechtlich vorgegebene Ziel der Konzentrationsverhinderung jedenfalls im Ergebnis gleichsam mit, auch wenn die dafür eingesetzten Maßstäbe und Kriterien (Marktbeherrschung) partiell (auch nicht vollständig, vgl. § 60 Abs. 2 Satz 2 MStV) von denjenigen der genuin medien-landesrechtlichen Konzentrationskontrolle (vorherrschende Meinungsmacht) verschieden sind.

Insgesamt ist festzuhalten, dass einer auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gestützten bundesgesetzlichen Regelung einer Medien- und Journalismusförderung nicht entgegenstehen muss, dass mit dieser Förderung auch – und ggf. sogar im eigentlichen Endziel – Anliegen der Sicherung publizistischer Vielfalt verfolgt werden. Voraussetzung ist allerdings, dass die Regelung nach ihrer gesetzlichen Fassung gerade wirtschaftliche Sachverhalte erfasst und sich auf die Beeinflussung der Bedingungen für die wirtschaftliche Tätigkeit als solche richtet. Dass eine der Existenzsicherung von Unternehmen und ihrer Tätigkeit günstige Änderung der Bedingungen – namentlich durch finanzielle Förderung – zugleich Anbietervielfalt und dadurch ein vielfältigeres mediales oder journalistisches Informationsangebot fördern soll, schadet hingegen der wirtschaftlich begründeten Bundeskompetenz nicht. Der Bundesgesetzgeber kann Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung von Marktstrukturen einsetzen, um damit auch weitere gesellschaftspolitische Ziele zu verfolgen.

Daraus folgt allerdings, dass eine Journalismusförderung, die auf der Kompetenz des Art. 74 Nr. 11 GG beruht, sich nur auf wirtschaftliche Publizistik beschränken kann; die Förderung darf sich nicht auch auf non-profit Journalismus erstrecken, da es bei diesen journalistischen Produkten gerade nicht um Presse als Wirtschaftsgut geht. Dementsprechend kann in diesem Bereich nicht der wirtschaftliche Wettbewerb gefördert werden. Diese Form journalistischer Tätigkeit kann nur im Rahmen einer schwerpunktmäßig vielfaltsorientierten Journalismusförderung unterstützt werden, die, wie bereits gesehen, im Kompetenzbereich der Länder zu verorten ist.

Des Weiteren dürfte der (unmittelbar) wirtschaftliche Charakter bei einer unternehmensbezogenen Förderung leichter zu begründen sein als bei einer Fassung des Kreises der Zuwendungsberechtigten, der auch oder sogar nur individuelle Publizisten oder Projektförderungen als solche einschließt. Insofern die kommunikationswissenschaftlichen Vorschläge dieses Gutachtens für die Produktionsförderung aber durchaus auf „Medienorganisationen“ und eine redaktionelle Anbindung der geförderten journalistischen Produktion abzielen, erscheint ein für die

¹²⁰ BKartA v. 19.1.2006, B 6 – 92202 – Fa – 103/05.

Wirtschaftskompetenz erheblicher Unternehmensbezug damit wohl vereinbar. Eine Eingrenzung auf etablierte Verlagsunternehmen oder bestimmte Unternehmensformen muss damit aus kompetenzrechtlicher Sicht keineswegs verbunden sein.

Inhaltlich müsste eine wirtschaftsrechtlich begründete Medienförderung darauf gerichtet sein, den Fortbestand oder die Neugründung von publizistisch tätigen Unternehmen sowie ihre Leistungsfähigkeit zu unterstützen. Damit können ggf. auch – wenn überhaupt mehrere Anbieter vorhanden sind – wettbewerbliche Marktstrukturen erhalten oder neu geschaffen werden. Dass für die Entscheidung über eine Förderung auch angebotsbezogene Kriterien herangezogen werden, insbesondere auch solche, die einen publizistischen Mehrwert anzeigen (z.B. Schließung einer Angebotslücke hinsichtlich bestimmter in einem räumlichen Markt bisher nicht angebotener publizistischer Inhalte, etwa mit regionalem oder lokalem Bezug), ist wie dargelegt mit der kompetenzrechtlichen Annahme eines wirtschaftspolitischen Schwerpunkts vereinbar, jedenfalls solange derartige Kriterien nicht dem wirtschaftlichen Förderzweck zuwiderlaufen, also der wirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit abträglich sind.

1.2.1.4 ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz

Neben den im Grundgesetz eindeutig festgeschriebenen Gesetzgebungskompetenzen kann sich eine Befugnis kraft kompetenzerweiternden Sachzusammenhangs oder Annexes ergeben.¹²¹ In der Rechtsprechung des BVerfG werden die Annex- und die Sachzusammenhangskompetenz nicht mehr gegenständlich klar voneinander geschieden.¹²² Jedenfalls ist für beide Kompetenzbegründungen kennzeichnend, dass die Inanspruchnahme einer Regelungsbefugnis durch einen an sich dafür nicht zuständigen Gesetzgeber für die Wahrnehmung einer zugewiesenen Kompetenz („Stammkompetenz“) erforderlich ist. So stützt und ergänzt die Kompetenz kraft Sachzusammenhangs „eine zugewiesene Zuständigkeit, wenn die entsprechende Materie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird, wenn also das Übergreifen unerlässliche Voraussetzung für die Regelung der zugewiesenen Materie ist.“¹²³ Vergleichbares gilt für die Annexkompetenz.¹²⁴

Im Bereich der Journalismusförderung ist eine solche „stillschweigend mitgeschriebene“¹²⁵ Gesetzgebungskompetenz bezüglich der vorgeschlagenen Maßnahmen allerdings nicht zu erkennen.

¹²¹ Cornils, DÖV 2013, 657, 658.

¹²² Vgl. BVerfGE 109, 190, Rn. 95 ff. (juris).

¹²³ S. z.B. BVerfGE 138, 261, Rn. 30 (juris); st. Rspr.

¹²⁴ Für die Annexkompetenz: Germelsmann, DÖV 2013, 667, 675.

¹²⁵ Cornils, DÖV 2013, 657, 658.

1.2.1.5. Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG

Die Inanspruchnahme der Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ist durch das Grundgesetz zusätzlich an die Ausübungsvoraussetzung des Art. 72 Abs. 2 GG geknüpft. Danach muss die bundesgesetzliche Regelung erforderlich sein entweder für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse. Während die Ziele der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder der Wahrung der Rechtseinheit mit Blick auf die vom Bundesverfassungsgericht dafür formulierten strengen Kriterien kaum zugunsten einer finanziellen Wirtschaftsförderung publizistischer Unternehmen herangezogen werden können, kommt die Wahrung der Wirtschaftseinheit als ein die Bundesgesetzgebung tragendes Argument immerhin in Betracht.

Allerdings ist auch dieses Argument mit erheblichen Anforderungen verbunden, die für die Erschließung einer Bundeskompetenz bewältigt werden müssen. Danach ist die Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelung nur gegeben, „wenn Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen“.¹²⁶ Die Regelung muss geboten sein, um „die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums“ der Bundesrepublik zu erhalten.¹²⁷ Das kann der Fall sein, wenn

„unterschiedliche landesrechtliche Regelungen [...] Schranken oder Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet errichten und insbesondere die Verteilung des wirtschaftlichen (personellen und sachlichen) Potentials verzerren; auch tatsächliche Verschiedenheiten zwischen den Ländern können der Gesamtwirtschaft in erheblichem Umfang abträglich sein.“¹²⁸

Ob sich diese durchaus auch für das Argument der Wirtschaftseinheit restriktiv gefassten Voraussetzungen für eine bundesgesetzliche Förderung insbesondere regionaler Medienangebote begründen ließen, kann hier nicht abschließend erörtert werden; dies bedürfte noch eingehender, hier nicht im Einzelnen zu leistender Untersuchung. Offenkundig aber errichtet Art. 72 Abs. 2 GG in diesem bundesverfassungsgerichtlichen Verständnis hohe Hürden auch für die Begründung einer bundesrechtlichen Medienförderung.

Gegen eine so begründete Bundeskompetenz könnte insbesondere sprechen, dass sich die Förderung gerade lokaler und regionaler Angebote auf Inhalte bezieht, die einen besonderen Bezug zu begrenzten geographischen Räumen haben. Dieses inhaltliche Argument muss allerdings noch nicht notwendig bedeuten, dass eine Wirtschaftsförderung nicht dennoch im gesamtstaatlichen Interesse sein kann. Blicke sie landesrechtlicher Regelung vorbehalten, könnten sich

¹²⁶ Z.B. BVerfGE 140, 65, Rn. 49.

¹²⁷ BVerfGE 106, 612 – Altenpflegegesetz, Rn. 330 (juris).

¹²⁸ BVerfGE 106, 62, Rn. 331 (juris).

erheblich unterschiedliche Rahmenbedingungen für lokale Medien in den verschiedenen Ländern herausbilden. Dies hätte auch wieder Rückwirkungen auf die damit disparaten Wettbewerbsbedingungen von Medienunternehmen im Ländervergleich. Signifikant unterschiedlich ausgestaltete Unterstützungen in den Ländern schaffen auch unterschiedliche Anreize für Investitionen in publizistische Tätigkeiten und könnten dazu führen, dass sich in einigen Ländern (wenn überhaupt, bei einer stattdessen stattfindenden Landesförderung) mehr oder weniger funktionierende Märkte für publizistische Angebote mit regionalem Bezug herausbilden, in anderen nicht.

Ob und inwieweit darüber hinaus in die Begründung eines gesamtstaatlichen Interesses im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG auch ein nicht nur wirtschaftliches, sondern auch kommunikationsverfassungsrechtlich (Art. 5 Abs. 1 GG) begründetes Anliegen an einer gesamtstaatlich erhaltenen Anbietervielfalt auch für die regionalen Räume einfließen könnte, bedürfte freilich weitergehender Untersuchung. Dass auch bei Art. 72 Abs. 2 GG (und nicht nur bei der Kompetenztitel-Begründung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) auch andere als unmittelbar wirtschaftspolitische Gesichtspunkte eine Rolle für die Begründung des gesamtstaatlichen Interesses spielen könnten, erscheint jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen.

1.2.2. Verwaltungskompetenz

Da die Gewährung von Zuschüssen und Subventionen im Ausgangspunkt von der Verwaltungskompetenz abhängt (Durchführungskonnexität),¹²⁹ stellt sich die Frage, ob dem Bund eine solche Kompetenz für die Journalismusförderung zusteht. Dies ist, wie oben dargelegt, auch dann nicht schon selbstverständlich der Fall, wenn dem Bund für den Regelungsgenstand eine Gesetzgebungskompetenz zukommt und er davon durch Erlass eines Gesetzes zur Medien- oder Journalismusförderung Gebrauch gemacht hat. Die Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Bundes sind, wie gezeigt, inkongruent,¹³⁰ die Länder vorbehaltlich anderer grundgesetzlicher Regelung auch für die Vollziehung der Bundesgesetze zuständig. Die Verteilung auch der Verwaltungskompetenzen im Bundesstaat ist „im Ausgangspunkt strikt, zwingend und nicht dispositiv“, sodass von einem „Kompetenzdispositions- (oder -delegations-) Verbot“ gesprochen wird.¹³¹

¹²⁹ v. Arnim, § 138 Finanzzuständigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, Rn. 68; Lenk/Glinka, Die Länder in den finanziellen Ausgleichssystemen, in: Schweisfurth/Voß (Hrsg.), Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2017, S. 92; Schröder, Kriterien und Grenzen der Gesetzgebungskompetenz, 2007, S. 34.

¹³⁰ Dittmann/Winkler, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 83, Rn. 1 f.

¹³¹ Cornils, Intraföderale Verwaltungskooperation im Jugendschutz, 2020, S. 59.

Für die Verwaltung des Bundes sind vor allem Art. 86, 87 GG einschlägig. Diese stellen die wichtigsten Vorschriften in diesem Bereich dar.

Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG begründet die Möglichkeit, selbständige Bundesoberbehörden oder bundesunmittelbare Verwaltungsträger zu errichten und gibt dem Bund mithin die Möglichkeit, durch gesetzliche Errichtung einer solchen Behörde oder eines Verwaltungsträgers die (sonst den Ländern zukommende) Verwaltungskompetenz für den Aufgabenbereich der Behörde (des Trägers) an sich zu ziehen, die Aufgabenwahrnehmung also in bundeseigene Verwaltung zu übernehmen. Dazu zählt die Ausführung von Bundesgesetzen, aber auch die nicht-gesetzesakzessorische Verwaltung.¹³²

Vorausgesetzt ist aber, wie schon erwähnt, jedenfalls, dass dem Bund für die in Anspruch genommene Verwaltungsaufgabe eine Gesetzgebungszuständigkeit zusteht (Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG). Bei konkurrierenden Bedarfskompetenzen muss nach wohl überwiegender, aber nicht unbestrittener Auffassung auch die Ausübungsbedingung des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt, der Bund also tatsächlich gesetzgebungsberechtigt sein.¹³³ Daher hängt auch die Einrichtung einer Bundesverwaltung zum Vollzug der Medien- oder Journalismusförderung auf der Grundlage von Art. 87 Abs. 3 GG jedenfalls davon ab, dass eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz des Bundes, einschließlich der Voraussetzung des Art. 72 Abs. 2 GG (Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelung), begründet werden kann (s.o.).

Wie schon erwähnt, setzt Art. 87 Abs. 3 GG hingegen nach verbreiteter Ansicht nicht voraus, dass der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht auch Gebrauch gemacht hat;¹³⁴ dafür spricht namentlich der Wortlaut der Bestimmung sowie, dass die Kompetenz des Bundes auch die gesetzesfreie Verwaltung erfasst, ein Bundesgesetz also nicht zwingende Voraussetzung einer Aufgabenbegründung gem. Art. 87 Abs. 3 GG ist.

Wird die Gesetzgebungskompetenz nach den dargelegten Grundsätzen bejaht, kann der Bund von der Befugnis, aus Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG eine Verwaltungskompetenz zu aktualisieren, auch dadurch Gebrauch machen, dass er einer schon bestehenden Bundesoberbehörde (oder Körperschaft/Anstalt) die neue Verwaltungsaufgabe gesetzlich zuweist.¹³⁵ Grundsätzlich wäre es damit möglich, auf Grundlage von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG einer bereits bestehenden Behörde die Aufgabe zu übertragen, finanzielle Mittel zur Unterstützung des Journalismus zu

¹³² Sachs, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 87 GG, Rn. 11.

¹³³ Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 13 mit weiteren Nachweisen; a. A. Hermes, in: Dreier, Grundgesetz, Art. 87 Rn. 89.

¹³⁴ Sachs, in: ders., Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 62 mwN.

¹³⁵ Ibler, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 91. EL April 2020, Art. 87 GG, Rn. 259.

vergeben. Dazu könnte beispielsweise das Bundesverwaltungsamt herangezogen werden,¹³⁶ das bereits im Rahmen anderer Kulturfördermaßnahmen für den Bund tätig wird.

Allerdings ergeben sich aus der Beschränkung der Kompetenz gem. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG auf Bundesoberbehörden (bzw. bundesunmittelbare Verwaltungsträger) und dem systematischen Verhältnis zu der an strengere Voraussetzungen gebundenen Möglichkeit der Errichtung eines eigenen Verwaltungsunterbaus gem. Abs. 3 Satz 2 GG zusätzliche Anforderungen an den Charakter der vom Bund wahrgenommenen Aufgabe: Diese muss „ihren typischen Merkmalen nach zentral zu erfüllen“ sein.¹³⁷ Bundesoberbehörden sind für das ganze Bundesgebiet zuständig und nehmen daher zentrale Aufgaben wahr. Diese müssen jedenfalls grundsätzlich so beschaffen sein, dass sie ohne Behörden auf der mittleren und unteren Verwaltungsebene wahrgenommen werden können, auch wenn in der (teilweise kritisierten) Praxis regionale Außenstellen von Bundesoberbehörden keine Seltenheit sind. Zwar kommt es nicht darauf an, dass die für das Gesamtgebiet zu erfüllenden Aufgaben „überall in gleicher Weise anfallen“.¹³⁸ Jedoch kommt eine Errichtung von Bundesoberbehörden nicht in Betracht, wenn die Aufgaben „nur unter über Amtshilfe hinausgehender Inanspruchnahme von Landesverwaltungsbehörden zu bewältigen“ sind.¹³⁹

Ob sich das Vorliegen dieser Voraussetzung für eine das Bundesgebiet erfassende Medien- oder Journalismusförderung stichhaltig begründet werden kann, bedarf sicherlich sorgfältiger Überlegung. Dabei geht es weniger um die durchaus plausibel begründbare überregionale, gesamtstaatliche Bedeutung einer solchen Förderung,¹⁴⁰ und zwar auch dann, wenn sie inhaltlich auf die Unterstützung regional oder lokal radizierter Angebote zielt. Letzteres schließt, wie oben schon knapp umrissen, das gesamtstaatliche Interesse an einem solchen Förderungsziel und auch die das gesamte Bundesgebiet erfassende Reichweite des Anliegens nicht aus: Eine im Hinblick auf die demokratischen Meinungsbildungsprozesse funktionale Informationsversorgung muss für das gesamte Bundesgebiet sichergestellt sein; sie ist als solche nicht regional begrenzt, auch wenn es in den einzelnen Regionen (auch, neben überregionalen Informationen) um jeweils verschiedene regionale Inhalte geht.

¹³⁶ Zur Stellung des Bundesverwaltungsamts im Kontext von Art. 87 Abs. 3 GG vgl. *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 91. EL April 2020, Art. 87 GG, Rn. 267.

¹³⁷ *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 91. EL April 2020, Art. 87 GG, Rn. 245.

¹³⁸ *Sachs*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 64.

¹³⁹ *Sachs*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 65.

¹⁴⁰ S. für eine solche Anforderung *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Journalismusförderung, 2019, S. 166.

Die Erschließung der Bundeskompetenz aus Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG hängt auch nicht davon ab, dass die Länder zu einer verwaltungsmäßigen Wahrnehmung der Aufgabe schlechthin außerstande wären, diese Aufgabe also überhaupt nur zentral wahrgenommen werden könnte. Vorausgesetzt ist nur und allerdings, dass auch der Bund diese Aufgabe durch eine zentrale Verwaltungsbehörde effektiv wahrnehmen kann und dafür nicht auf eine dezentrierte Verwaltungsorganisation angewiesen ist.

Ob dies bei einer bundesweiten Journalismusförderung, die gerade auch kleinere publizistische Einrichtungen und Anbieter in größerer Zahl erreichen soll, eine verwaltungspraktisch realistische Vorstellung ist, lässt sich von hier aus nicht abschließend beurteilen. Allerdings sollte mit Blick auf die mögliche Alternative einer Verwaltung durch die Länder in Rechnung gestellt werden, dass auch dann gegebenenfalls große Einzugsräume zu erfassen wären, sodass sich nicht eigentlich ein qualitativer, sondern nur ein gradueller Unterschied hinsichtlich der Herausforderung, viele Einzelschritte einer Förderung meistern zu müssen, ergibt. Werden etwa mit der Verwaltung der Fördermittel die staatsfernen Landesmedienanstalten oder vergleichbare Einrichtungen, die jeweils für ein oder sogar mehrere Länder zuständig sind, darunter große und einwohnerstarke Flächenländer, nicht aber ein kleinräumiger ausdifferenzierter Verwaltungsunterbau (etwa auf Kreisebene) betraut, wären auch dann räumlich weitgesteckte Zuständigkeiten eröffnet.

Gerade für den Sachbereich Journalismus- und Medienförderung liegt aber eine mehr oder weniger weit konzentrierte Zuständigkeit für die Förderentscheidungen nahe, weil die zuständigen Einrichtungen aus noch zu erörternden Gründen vorzugsweise eine besondere institutionell-organisatorische Ausgestaltung erfahren müssen (Staatsferne, pluralistische Zusammensetzung, besondere Expertise) und dafür nicht einfach auf den ausdifferenzierten Verwaltungsunterbau in den Ländern zurückgegriffen werden kann. So könnte eine Zuweisung der Aufgabe an die allgemeinen Kommunalbehörden oder unteren staatliche Verwaltungsbehörden der Länder auf erhebliche Bedenken stoßen. Vor diesem Hintergrund könnte daher doch eine zentrale Förderpraxis durch eine Bundesbehörde oder -anstalt durchaus als plausible Gestaltung in Betracht kommen. Sie könnte auch wohl gegenüber einer stark dezentrierten Behördenzuständigkeit für die Förderung Vorteile größerer Transparenz und besserer Öffentlichkeitskontrolle für sich in Anspruch nehmen.

Zusammenhänge zwischen der Art der Förderung, so wie sie rechtlich nur möglich ist, und einer überregional oder sogar bundesweit-zentralen Aufgabenzuständigkeit ließen sich zudem ggf. auch inhaltlich im Hinblick auf die Förderbedarfe und die zulässigen Förderkriterien

begründen: Plausibel ist, dass es bei der Journalismus- und Medienförderung schon aus Gründen der zu wahrenen Meinungsneutralität ohnehin nur um stark standardisierte Bewilligungen anhand überschaubarer, leicht zu handhabender objektiver Vergabekriterien gehen kann, die zudem auf überregional gleiche oder zumindest ähnliche Strukturprobleme der Medienmärkte zugeschnitten sind,¹⁴¹ nicht um komplexe und hochdifferenzierte Einzelfallbewertungen, die nur in einem ortsnah durchgeführten Vergabeverfahren zu leisten wären. Die verfassungsrechtlich gebotene sachliche Distanz zum Fördersachverhalt kann so gesehen sogar durch eine auch verwaltungsorganisatorische und räumliche Hochzonung der Vergabeentscheidungen eher unterstützt werden.

Insgesamt ist zu notieren, dass sich die für Art. 87 Abs. 3 GG vorausgesetzte Zentralität der Aufgabe und damit die Möglichkeit der Wahrnehmung durch eine Bundesoberbehörde vermutlich sogar eher begründen lässt als die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung gem. Art. 72 Abs. 2 GG. Letztere aber ist, um das noch einmal deutlich zu machen, jedenfalls Voraussetzung auch der Aktualisierung einer Bundeseigenverwaltung aus Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG.

1.2.3. Möglichkeiten der Mitfinanzierung

Möglichkeiten einer Medien- und Journalismusförderung durch den Bund aufgrund eigener Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit sind also begründbar, stoßen aber an gegenständliche Grenzen (keine non-profit-Förderung, keine im Schwerpunkt kultur- oder inhaltebezogene Förderung) und sind auch im Übrigen mit den dargelegten kompetenzrechtlichen Rechtfertigungslasten (insb.: Art. 72 Abs. 2 GG, Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG) verbunden. Dies legt es nahe, darüber hinaus zu fragen, ob und inwiefern Optionen bestehen, die – ggf. auch unabhängig von eigener verwaltungsmäßiger Aufgabenwahrnehmung durch eine Bundesbehörde – eine Mitfinanzierung durch den Bund rechtfertigen können.

1.2.3.1. Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG

Art. 104a Abs. 1 GG bestimmt, dass der Bund und die Länder gesondert die Finanzierung der Aufgabenwahrnehmung übernehmen; Abs. 5 der Bestimmung bekräftigt diesen Grundsatz der Verknüpfung der Finanzierungsverantwortung mit der Verwaltungskompetenz (Konnexitätsprinzip) noch einmal für die Verwaltungsausgaben und zwar in unbedingterer Weise, also ohne die für die Zweckausgaben in Art. 104a Abs. 2 und 3 GG vorgesehenen Ausnahmen.

¹⁴¹ Ökonomisch bedingte Schwierigkeiten wirtschaftlich selbsttragender, publizistischer Lokal- und Regionalangebote sind kein spezifisch rheinland-pfälzisches oder sächsisches, sondern – ggf. mit einer gewissen Spannbreite im Dringlichkeitsgrad – ein bundesweites Problem.

Art. 104a GG knüpft an die nach den Art. 30, 83 ff. GG zustehende Verwaltungs-Wahrnehmungszuständigkeit an, setzt daher voraus, dass überhaupt Zweck- und Verwaltungsausgaben für die öffentliche Verwaltung in Rede stehen. Erfasst ist daher nur die Finanzierung solcher Tätigkeiten, die der Erfüllung einer öffentlichen Verwaltungsaufgabe dienen, indessen nicht solches Handeln, das privatwirtschaftlich ist und durch ein materiell privates Rechtssubjekt ausgeführt wird.¹⁴² Hinsichtlich letzterer Tätigkeiten ergeben sich nach der Rechtsprechung weiter gehende Möglichkeiten einer Finanzierung, die nicht an eine eigene Verwaltungskompetenz gekoppelt ist, Art. 104a GG gilt für solche Finanzierungen privater Tätigkeiten nicht; darauf wird noch einmal zurückzukommen sein.

Finanzierungsverantwortung bedeutet, dass die Körperschaft, die mit der Verwaltung, also Durchführung einer Aufgabe betraut ist, die Kosten dafür aufbringen muss (Vollzugskausalität).¹⁴³ Dieser Grundsatz

„ist für die Verwaltungsausgaben strikt und ausnahmslos vorgesehen (Art. 104a Abs. 5 S. 1 GG), für die sogenannten Zweckausgaben, die unmittelbar der Erfüllung der Sachaufgaben dienen, nur vorbehaltlich der Durchbrechungen der Konnexität gem. Abs. 2 und 3 für Leistungsgesetze des Bundes.“¹⁴⁴

Die nicht dispositive, verfassungsrechtlich zwingend zugeordnete Finanzierungsverantwortung meint also nicht nur eine Pflicht, sondern auch das Recht zur Kostentragung. Eine „übergreifende“ Finanzierung von Verwaltungsaufgaben durch den dafür unzuständigen staatlichen Verband im föderalen Staatsaufbau, auch mit Zustimmung des zuständigen Trägers, ist verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Dies gilt für den Bund, wenn er Länderaufgaben finanzieren wollte, aber auch umgekehrt für die Länder betreffend Bundesaufgaben (Verbot der Mischfinanzierung).¹⁴⁵

Abgesehen von der noch zu betrachtenden Möglichkeit einer Finanzierung privater Nicht-Verwaltungs-Tätigkeit sowie weiterer sogleich ebenfalls noch zu erörternden grundgesetzlichen Ausnahmen kann der Bund die Maßnahmen der Journalismusförderung also nur finanzieren, soweit ihm die Verwaltungskompetenz zusteht, was, wie oben gesehen, nicht unbegrenzt der Fall ist und jedenfalls anspruchsvoller verfassungsrechtlicher Begründung bedarf.

¹⁴² Cornils, Intraföderale Verwaltungskooperation im Jugendschutz, 2020, S. 131, mit Verweis auf BVerwGE 155, 230, Rn. 21f.

¹⁴³ Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 115.

¹⁴⁴ Cornils, Intraföderale Verwaltungskooperation im Jugendschutz, 2020, S. 138.

¹⁴⁵ BVerwGE 81, 312, Rn. 8; Cornils, Intraföderale Verwaltungskooperation im Jugendschutz, 2020, S. 130; dazu auch Hettlage, in: FS Carstens, Bd. 2, S. 620.

1.2.3.2. Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip

Allerdings gibt es Ausnahmen von dem Grundsatz der Konnexität, die nun im Hinblick auf eine beabsichtigte Mitfinanzierung der Journalismusförderung zu erörtern sind, und zwar gerade auch bei einer durch Landesbehörden verwalteten Förderung.

Solche Ausnahmen bestehen im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben und im Rahmen der Finanzhilfentitel; sie finden sich in folgenden Vorschriften des Grundgesetzes: Art. 91 a-e, Art. 104a II, III, Art. 104b-d GG. Offensichtlich auszuschließen sind die unechten Gemeinschaftsausgaben der Art. 91b-d GG und die Finanzhilfentitel aus Art. 104c und d GG.

1.2.3.2.1. Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG

Mit Blick auf die regionale beziehungsweise lokale Ausrichtung der Journalismusförderung ist grundsätzlich an die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur aus Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG zu denken. Voraussetzung dafür wäre, dass die Aufgabe für die Gesamtheit des Staates bedeutsam und die Mitwirkung des Bundes erforderlich ist. Zu beachten ist jedoch, dass diese Gemeinschaftsaufgabe auf eine oder mehrere bestimmte Regionen abzielt, die konkret räumlich begrenzt werden können. Die Aufgabe soll hingegen nicht auf einen bestimmten Wirtschaftssektor abzielen. Diese Kriterien werden im Rahmen der Journalismusförderung unter beiden Aspekten nicht erfüllt. Es handelt sich dabei gerade einerseits um eine sektorspezifische Maßnahme, die andererseits nicht ein „bestimmtes Gebiet“¹⁴⁶ in den Blick nimmt, sondern pauschal lokale und regionale Märkte. Daher kann eine Mitfinanzierungskompetenz des Bundes nicht aus Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG abgeleitet werden.

1.2.3.2.2. Art. 104b GG

Denkbar wäre möglicherweise eine Finanzhilfe für eine besonders bedeutsame Investition gem. Art. 104b GG. Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist, Investitionen zu unterstützen, die sich positiv auf andere Länder oder den gesamten Staat auswirken, die aber ein Land nicht allein aus eigenen Finanzierungskapazitäten stemmen kann.¹⁴⁷ Unter dem Begriff „Investition“ im Sinne dieser Regelung sind „dauerhafte, langlebige Anlagegüter (Sachinvestitionen oder die Förderung von Sachinvestitionen Dritter) [zu verstehen].“¹⁴⁸ Demnach sind Finanzinvestitionen nicht unter diese Vorschrift zu fassen.¹⁴⁹ Ausgeschlossen werden zudem hinsichtlich der Finanzierungskompetenz des Bundes Folgekosten wie Unterhaltungs-, Betriebs- oder

¹⁴⁶ Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Rn. 25.

¹⁴⁷ Koriath, Die Länder in der Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Schweisfurth/Voß, Haushalts- und Finanzwirtschaft, 2017, S. 57; ähnlich Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung, 2012, 114f.

¹⁴⁸ Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung, 2012, 115.

¹⁴⁹ Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 104b GG, Rn. 14.

Verwaltungskosten.¹⁵⁰ Des Weiteren müssen die Investitionen von großer Bedeutung sein, was mit einem großen Finanzvolumen einhergehen soll.¹⁵¹ Im Bereich von Subventionen scheidet eine Rechtfertigung der Mitfinanzierung durch den Bund auf Grundlage dieser Vorschrift regelmäßig aus.¹⁵² Auch eine Journalismusförderung lässt sich daher kaum auf diesen Finanzhilfebefugnis stützen.

Hinzu kommt, dass als Voraussetzung für das Greifen dieser Regelung, wie schon bemerkt, zwingend eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes bestehen muss. Dementsprechend wäre eine Mitfinanzierung ohnehin nur möglich, wenn sich die Maßnahme auf eine der oben dargelegten Kompetenzen aus Art. 30, 70 ff. GG stützen kann und beispielsweise im Rahmen der Wirtschaftskompetenz die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sind.¹⁵³

1.2.3.2.3. Ungeschriebene Förderkompetenz des Bundes ohne Verwaltungszuständigkeit

Des Weiteren kommt auch für die Finanzierung eine ungeschriebene Kompetenz des Bundes in Betracht, wie es sie im Rahmen der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen gibt. Einerseits handelt es sich dabei um solche Kompetenzen, die an eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz anknüpfen; die Finanzierungsverantwortung ergibt sich hier konsequent aus Art. 104a GG. Andererseits werden unter bestimmten Umständen reine Finanzierungskompetenzen bejaht, die sich nicht auf eine Verwaltungstätigkeit beziehen, sondern auf Aktivitäten Privater und die daher außerhalb der Reichweite des Konnexitätsprinzips stehen. Das BVerwG hat dies beispielsweise für die Finanzierung von Bauvorhaben des privatwirtschaftlichen Unternehmens Deutsche Bahn anerkannt und begründet (Stuttgart 21); einer Kofinanzierung durch verschiedene öffentliche Träger (darunter auch die Stadt Stuttgart) stand mithin nicht die bundesstaatliche Kompetenzordnung entgegen, weil sie für eine derartige Förderung nicht gilt:

„Aufgaben im Sinne von Art. 104a Abs. 1 GG können allerdings nur öffentliche Aufgaben eines Hoheitsträgers sein. Das ergibt sich aus der Anknüpfung an die Verwaltungskompetenz eines öffentlich-rechtlichen Hoheitsträgers und entspricht ebenfalls dem beschriebenen kompetenzsichernden Zweck der Vorschrift. Dies wird erheblich, wenn eine Gebietskörperschaft eine Aufgabe nicht selbst wahrnimmt, sondern die Aufgabenwahrnehmung durch Private lediglich finanziert. In derartigen Fällen ist zwischen der Finanzierung (durch die Gebietskörperschaft) als solcher und der Wahrnehmung der Sachaufgabe (durch den privaten Dritten) zu unterscheiden. Die Finanzierung als solche muss für die Gebietskörperschaft ohnehin eigene öffentliche Aufgabe sein, etwa einen öffentlichen Subventionszweck erfüllen. Allein deshalb muss die so (mit-) finanzierte

¹⁵⁰ Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung, 2012, 115.

¹⁵¹ Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 160.

¹⁵² Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 200.

¹⁵³ Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 157.

Tätigkeit des privaten Dritten aber noch nicht die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe darstellen. Sie ist es nur dann, wenn und soweit die Gebietskörperschaft eine eigene öffentliche Aufgabe dem privaten Unternehmen zur Wahrnehmung übertragen hat.“¹⁵⁴

Diese Argumentation könnte auch für die bloße finanzielle Förderung privater Medien auf den ersten Blick fruchtbar zu machen sein, weil auch deren Tätigkeit ersichtlich nicht Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe (im kompetenzrechtlichen Sinn), also nicht Verwaltung ist. Allerdings bestehen dagegen doch durchgreifende Einwände:

Erstens kann kaum behauptet werden, dass es sich bei der hier erörterten Förderung nur um eine („reine“) Finanzierung ohne damit verbundene Verwaltungsaufgabe handelt. Die Vergabe der Fördermittel ist als solche ein Instrument der leistenden Verwaltung zur Verfolgung staatlicher, sogar verfassungsrechtlich unterfangener Gemeinwohlzwecke. Sie ist an ein Verfahren und an rechtliche Bedingungen gebunden, die wegen der Grundrechtswesentlichkeit der Maßnahme (insbesondere auch zur Sicherung der Meinungsneutralität) auch wohl sogar eine gesetzliche Normierung der Leistungsvoraussetzungen, der Entscheidungszuständigkeit und der Verfahrensregeln erfordern (Parlamentsvorbehalt). Vor diesem Hintergrund kann der Verwaltungscharakter der Förderung selbst nicht ausgeblendet, so die bundesstaatlichen Kompetenzbindungen abgestreift und stattdessen nur auf die geförderte Tätigkeit geschaut werden.

Zweitens ist aber auch die jedenfalls zu fordernde, auch vom BVerwG vorausgesetzte Finanzierungskompetenz hier fraglich, wenn sie sich nicht akzessorisch aus der Verwaltungskompetenz, sondern als ungeschriebene aus der Verfassung ergeben soll.

In der Literatur wird die Möglichkeit einer solchen ungeschriebenen Finanzierungskompetenz teilweise anerkannt; sie ist aber in ihrer Ausprägung umstritten. Prägend für die Bestimmung ungeschriebener Finanzierungskompetenzen ist die Jugendhilfe-Entscheidung des BVerfG vom 18. Juli 1967. Hier haben die Richter eine Kompetenz des Bundes zu bloß „anregenden“ Maßnahmen und zur (finanziellen) Förderung der freien Jugendhilfe (neben der von den Ländern/Kommunen wahrzunehmenden und zu finanzierenden öffentlichen Jugendhilfe: Jugendämter) akzeptiert. Bei genauerer Betrachtung wird allerdings klar, dass diese jugendrechtliche Förderkompetenz, wie sie heute in § 83 SGB VIII gesetzlich verankert ist,¹⁵⁵ vom BVerfG als ungeschriebene *Verwaltungskompetenz* kraft Natur der Sache verstanden worden ist, die als

¹⁵⁴ BVerwGE 155, 230, Rn. 21.

¹⁵⁵ § 83 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII lautet: „Die fachlich zuständige oberste Bundesbehörde soll die Tätigkeit der Jugendhilfe anregen und fördern, soweit sie von überregionaler Bedeutung ist und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden kann.“

solche (anders als in dem Stuttgart 21-Fall des BVerwG) sehr wohl der bundestaatlichen Kompetenzordnung unterliegt.

Daher kommt eine solche außerordentliche Bundeszuständigkeit zur fördernden Verwaltung nur unter „strengen Voraussetzungen“ in Betracht, namentlich

„wenn die Bundesregierung solche Bestrebungen auf dem Gebiete der Jugendhilfe fördert, die der Aufgabe nach eindeutig überregionalen Charakter haben. Es muß sich um Bestrebungen handeln, die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können. Die Förderung von Bestrebungen auf dem Gebiet der Jugendpflege durch den Bund wäre demnach zulässig z. B. bei zentralen Einrichtungen, deren Wirkungsbereich sich auf das Bundesgebiet als Ganzes erstreckt, bei gesamtdeutschen Aufgaben und bei internationalen Aufgaben. Keinesfalls kann sich die Zuständigkeit des Bundes auf die Förderung regionaler oder örtlicher Bestrebungen erstrecken.“¹⁵⁶

Auch wenn man unter den Gesichtspunkten des Art. 72 Abs. 2 oder Art. 87 Abs. 3 GG ein gesamtstaatliches Interesse und daher ein Erfordernis bundesgesetzlicher Regelung bzw. die Eignung einer zentralen Bundesoberbehörde hinsichtlich einer Journalismus- oder Medienförderung durch den Bund für begründbar hält (s.o.), dürften diese noch strengeren Voraussetzungen¹⁵⁷ einer ungeschriebenen Förder-Verwaltungskompetenz hier kaum überzeugend geltend zu machen sein. Dementsprechend kann für eine regionale und lokale Journalismusförderung wohl keine ungeschriebene Finanzierungskompetenz bejaht werden.

1.2.3.2.4 Art. 104a Abs. 3 GG

Eine (Mit-)Finanzierungskompetenz für Maßnahmen der Journalismusförderung kann sich allerdings aus Art. 104a Abs. 3 GG ergeben – wenn und soweit der Bund dafür gesetzgebungsbefugt ist (s.o.). Diese Regelung gibt vor, dass bei Bundesgesetzen, die Geldleistungen gewähren, der Bund die daraus entstehenden Zweckausgaben teilweise oder vollständig tragen kann. Geldleistungen bezeichnen hierbei „einmalige oder laufende Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln an Dritte, die nicht Gegenleistung für eine empfangene Leistung sind.“¹⁵⁸ Dem entsprechend muss die Leistung freiwillig ausgezahlt werden und nicht auf einer schadens- oder vertragsrechtlichen Verpflichtung beruhen.¹⁵⁹ Auf diese Regelung kann etwa das Gewähren von Subventionen bzw. Förderleistungen gestützt werden.¹⁶⁰

¹⁵⁶ BVerfG, Urteil v. 18.07.1967. 2 BvF 3/62 (Jugendhilfe) = BVerfGE 22, 180, Rn. 119 (juris).

¹⁵⁷ Vgl. auch Sachs, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 87 GG, Rn. 11: „Zurückhaltung geboten“.

¹⁵⁸ Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 134; ebenso Siekmann in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Rn. 27.

¹⁵⁹ Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 134.

¹⁶⁰ Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung 2012, S. 99; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 199.

Im Bereich der Journalismusförderung kann die Gesetzgebungskompetenz wie oben gesehen aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 oder Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erwachsen. Soweit also eine der Gesetzgebungskompetenzen bejaht werden kann, was explizit im Bereich von Innovationen und der Digitalisierungsförderung realistisch erscheint, kann das entsprechende Gesetz, das die Förderung ausgestaltet, eine Mitfinanzierung des Bundes festlegen.

1.2.3.2.5. Mitfinanzierung einer Landesförderung durch den Bund als „unechte Gemeinschaftsaufgabe“

Nur kurz erwähnt werden soll hier schließlich die verfassungsrechtlich immerhin denkbare Möglichkeit einer Mitfinanzierung einer von Landesbehörden wahrgenommenen Fördertätigkeit durch den Bund unter dem Gesichtspunkt sich überschneidender Verwaltungs-Kompetenzbereiche („unechte Gemeinschaftsaufgabe“) von Bund und Ländern.¹⁶¹ Danach schließt das Konnexitätsprinzip eine „Mischfinanzierung“ nicht aus, sondern hat sie sogar zur Folge, wenn und soweit die Behörde eines Verwaltungsträgers (z.B. eines Landes) zugleich eine Aufgabe des anderen Verwaltungsträgers (Bund) miterledigt, weil die Aufgabenwahrnehmung entweder „fremdnützig“ für den anderen Träger erfolgt (Organleihe oder Mandat) oder doppelunktional den Aufgaben beider Träger dient (Aufgabenüberschneidung).¹⁶² Voraussetzung ist also jedenfalls eine Verwaltungskompetenz beider Träger (hier auch des Bundes), ferner die verfassungsrechtliche – nur ausnahmsweise gegebene – Zulässigkeit einer Fremd- oder Mitwahrnehmung der Bundesverwaltungskompetenz durch eine Behörde (oder eine Körperschaft/Anstalt) des Landes, also eines Tatbestandes ausnahmsweise gerechtfertigter Mischverwaltung.

Ein derartiges Arrangement einer Mitfinanzierung von Landesvergabebehörden, die mit ihrer Medienförderung zugleich eine für den Bund durch Errichtung einer Oberbehörde als Verwaltungsaufgabe erschlossene (Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG) Aufgabe der Wirtschaftsförderung wahrnehmen und im Umfang dieses wirtschaftsfördernden Anteils ihrer Fördertätigkeit aus Bundesmitteln unterstützt werden, ist durchaus konstruierbar und auch sachlich vorstellbar, allerdings verfassungsrechtlich voraussetzungsreich und bedürfte daher noch eingehenderer Untersuchung.

1.3. Einschätzung zur vorliegenden Empfehlung

Hinsichtlich der in diesem Gutachten vorgeschlagenen Maßnahmen lässt sich aus den oben dargestellten Möglichkeiten schlussfolgern, dass durchaus Optionen des Bundes zu einem

¹⁶¹ S. dazu eingehend – für eine Mischfinanzierung der Stelle „jugendschutz.net“ als „Gemeinsames Kompetenzzentrum des Bundes und der Länder“ – Cornils, Intraföderale Verwaltungskooperation im Jugendschutz, 2020, C. II. 3.

¹⁶² Vgl. instruktiv dazu BVerwGE 81, 312.

eigenen Förderengagement bestehen, dass diese aber beschränkt und auch in dem – durchaus nicht schmalen – Bereich des kompetenzrechtlich Vertretbaren mit verfassungsrechtlichen Begründungslasten und auch Unsicherheiten verbunden sind.

Insbesondere die Fokussierung auf lokalen und/oder regionalen Journalismus bereitet für die Begründung einer Förderungs- bzw. Finanzierungskompetenz des Bundes Probleme. Eine Bundeskompetenz kann – schon auf Ebene der Gesetzgebungskompetenz (Art. 72 Abs. 2 GG) – nur dann bejaht werden, wenn es um Konstellationen geht, die gesamtstaatliche Belange betreffen und gerade nicht von den Ländern in Eigenregie effektiv angegangen werden können. Allerdings lässt sich auch, wie dargelegt, argumentieren, dass der Schluss von regional radierten publizistischen Inhalten auf eine regionenbezogene Förderkompetenz, die daher vorrangig bei den Ländern liegen müsse, zu kurz greife: Es ist nicht zu verkennen, dass es im gesamtstaatlichen Interesse ist, dass sich die Bürgerinnen und Bürger umfassend über lokale und regionale Belange informieren können. Gewiss lässt sich entgegenhalten, dass die Regelung einer Förderung im regionalen und lokalen Bereich durch die sachnäheren Länder praktikabler oder zumindest gleichermaßen möglich ist wie durch den Bund. Es liegt aus dieser Sicht näher, dass die Länder eine solche Förderung übernehmen, da diese auf die speziellen Strukturen der Märkte vor Ort zielgerichteter reagieren können,¹⁶³ so wie es im Rahmen der Corona-Pandemie die Landesmedienanstalten für private Rundfunksender getan haben oder ähnlich dem Förderprogramm, das die Medienanstalt Berlin-Brandenburg im vergangenen Jahr für die Unterstützung lokaljournalistischer Angebote aufgelegt hat.¹⁶⁴ Auch wenn angenommen wird, dass eine gesamtstaatliche Koordinierung nötig sei, wäre zu beachten, dass dies auch auf Länderebene wie im Rundfunkrecht durch Staatsverträge möglich wäre. Weniger der wirtschaftsrechtliche Schwerpunkt einer Förderung im Sinn des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, wohl aber Art. 72 Abs. 2 GG dürfte also erhebliche Schwierigkeiten hinsichtlich der Begründung einer Bundesgesetzgebungskompetenz bereiten – welche aber wiederum Voraussetzung für die Erschließung einer eigenen Verwaltungs- und damit Finanzierungskompetenz ist.

Ausgeschlossen erscheint ein derartiger Versuch, von der Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG Gebrauch zu machen, um die wirtschaftliche Förderung von publizistischen Unternehmen gesetzlich zu regeln und so auch die Möglichkeiten einer (Mit-)Finanzierung zu

¹⁶³ Zu diesem Ergebnis kommen auch *Ukrow/Cole* in ihrer Untersuchung, vgl. *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 252. Eine ähnliche Konstellation zeigt sich bei der Filmförderung: Die Länder agieren regionsspezifisch, während der Bund seine Förderung möglichst flächendeckend einsetzt. Vgl. *Schaefer*, ZUM 2010, 763, 765.

¹⁶⁴ Pressemitteilung Nr. 34/2020 der *Medienanstalt RLP* vom 17.12.2020; *MABB*, Fördersatzung Lokaljournalismus v. 24.11.2020.

erschließen, verfassungsrechtlich indes nicht. Eine verfassungsrechtliche Argumentation zur Stützung eines solchen Versuchs müsste mit den oben dargelegten Begründungsansätzen das gesamtstaatliche Interesse und die bundesweit gleichgelagerte Bedeutung einer kohärenten Förderung regionaler publizistischer Angebote (die eben weder verfassungs- noch kompetenzrechtlich ein nur mehr regionales und regional ausdifferenziertes Anliegen ist) deutlich machen. Soweit eine Journalismusförderung des Bundes unter Berücksichtigung der dargelegten Voraussetzungen für lokale und regionale Angebote angenommen wird, wäre zu beachten, dass bei paralleler Förderung von Bund und Ländern keine Überkompensation stattfindet. Diese Gefahr besteht, wenn beide Fördersysteme auf die gleichen Unternehmen oder Personengruppen abzielen und keine Absprachen getroffen werden, die eine den Wettbewerb zu stark beeinträchtigende, parallele Förderung verhindern.

Zu überlegen wäre, ob eine Bundesförderung ohne das Kriterium der Regionalität möglich wäre. Auch wenn das Vorgehen aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht weniger praktikabel ist, würde es aus kompetenzrechtlicher Sicht die Probleme, die durch Art. 72 Abs. 2 GG entstehen, zumindest abmildern. Das Ergebnis wäre eine Wirtschaftsförderung, die publizistische Kriterien einbeziehen kann, ohne dabei zwischen überregionalen und regionalen/lokalen Angeboten zu unterscheiden. Damit würde ein ähnliches Zusammenspiel wie im Bereich der Filmförderung entstehen: Die Länder unterstützen insbesondere lokale und regionale Unternehmen und treffen fokussiert Maßnahmen zur Schaffung bzw. zum Erhalt publizistischer Vielfalt, während der Bund aus gesamtstaatlicher Sicht flächendeckend Förderungen anbietet, die schwerpunktmäßig den wirtschaftlichen Wettbewerb betreffen.

Die Unterstützung von non-profit journalistischen Leistungen ist im Rahmen einer Bundeskompetenz hingegen nicht tragbar, da eine Bundesförderung schwerpunktmäßig den wirtschaftlichen Wettbewerb fokussieren muss, der im Bereich des non-profit Journalismus gerade entfällt. Eine Unterstützung von profit- und non-profit Journalismus richtet sich im Schwerpunkt auf die publizistische Vielfaltssicherung und ist dementsprechend Ländersache.

Im Rahmen eines Innovationsfonds ist eine Unterstützung durch den Bund prinzipiell möglich. Dies ist dann der Fall, wenn es, wie vorgeschlagen, um die digitale Transformation bestehender Geschäftsmodelle oder neuer Distributionskanäle geht. Dabei werden zwar ebenfalls kulturelle bzw. publizistische Aspekte einbezogen, jedoch ist der Schwerpunkt in der Förderung wirtschaftlichen Wettbewerbs zu sehen. Dies kann sich zum Beispiel auf die Förderung eines Unternehmens beziehen, das sich bisher auf die gedruckte Presse fokussierte, aber seine Strukturen umstellen möchte, um im wirtschaftlichen Wettbewerb mit anderen Unternehmen weiterhin

Bestand zu haben. In diesem Kontext kann sich die Gesetzgebungskompetenz auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG stützen und eine Mitfinanzierung wäre im Rahmen eines Geldleistungsgesetzes durch Art. 104a Abs. 3 GG möglich. Probleme bereitet in der vorliegenden Empfehlung allerdings wiederum die Fokussierung auf Lokal- und Regionaljournalismus (s.o.).

Eine ähnliche Einschätzung kann für die Produktionsunterstützung vertreten werden. Soweit dabei der Schwerpunkt auf der Förderung des wirtschaftlichen Wettbewerbs liegt, kann der Bund unterstützend tätig werden. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn eine Anbindung an publizistische Unternehmen und „Medienorganisationen“ erfolgt, die im wirtschaftlichen Wettbewerb unterstützt werden sollen. Unschädlich ist in diesem Zusammenhang der Einbezug publizistischer Aspekte, wie ein Mindestmaß journalistisch-redaktioneller Inhalte, da kulturelle Parameter wie bei der Filmförderung ebenso zur Förderung des wirtschaftlichen Wettbewerbs beitragen. Die Grenze der Bundeszuständigkeit ist dann erreicht, wenn die Maßnahme überwiegend auf den publizistischen Output und die Pluralismussicherung ausgerichtet ist.

Die Überschreitung dieser Grenze zeichnet sich im Rahmen einer Projektunterstützung ab. Hierbei steht nicht mehr der wirtschaftliche, sondern der publizistische Wettbewerb im Fokus. Es geht darum, Projekte zu fördern, die wie im Fall von investigativem Journalismus einen besonderen Informationsmehrwert haben und aus diesem Grund einer Förderung zugeführt werden sollen. Insbesondere wiegen dabei die publizistischen Auswahlkriterien schwerer, während der wirtschaftliche Wettbewerb nachrangig ist. Zudem fehlt eine Anknüpfung an eine Organisation, wie sie noch bei der Produktionsunterstützung gegeben ist. Demnach liegt der Schwerpunkt einer solchen Maßnahme auf der Unterstützung des publizistischen Wettbewerbs und die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz mithin bei den Ländern.¹⁶⁵

2. Staatsferne und Neutralität der Förderung

Laut der Rechtsprechung des BVerfG ist

„eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenene Presse [...] ein Wesenselement des freiheitlichen Staates; insbesondere ist eine freie, regelmäßig erscheinende politische Presse für die moderne Demokratie unentbehrlich.“¹⁶⁶

Dementsprechend schützt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die Presse umfassend und sie nimmt eine herausragende Stellung ein. Bei der Pressefreiheit kann zwischen zwei Komponenten

¹⁶⁵ So auch Ukrow/Cole in Bezug auf die Förderung einzelner Produktionen ähnlich der Filmförderung, vgl. *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 252.

¹⁶⁶ BVerfG, Urteil v. 05.08.1966 – 1 BvR 586/62, Rn. 37 (Spiegel), Rn. 38.

unterschieden werden: der individualrechtlichen und der objektivrechtlichen bzw. institutionellen Komponente. Wie andere Gewährleistungen von Handlungsfreiheit – jedoch in deutlichem Unterschied zur Rundfunkgewährleistung in derselben Bestimmung des Grundgesetzes – ist das Grundrecht der Pressefreiheit vor allem Abwehrrecht gegen die staatliche Gewalt. Darüber hinaus gewährleistet aber auch dieses Grundrecht das *Institut* der freien Presse, ist also auch eine institutionelle Garantie. Das BVerfG hat daraus die Verpflichtung des Staates hergeleitet, „unabhängig von subjektiven Berechtigungen Einzelner – [...], in seiner Rechtsordnung überall, wo der Geltungsbereich einer Norm die Presse berührt, dem Postulat ihrer Freiheit Rechnung zu tragen.“¹⁶⁷ Das bezieht sich insbesondere auch darauf, die Bedingungen unabhängiger, privatwirtschaftlicher Pressetätigkeit zu schützen. Werden diese Bedingungen aus wirtschaftlichen Gründen prekär, kann sich der Staat veranlasst sehen und bei existentieller Infragestellung der Presse als solcher ggf. sogar aus der Institutsgarantie verpflichtet sein, Fördermaßnahmen zu ergreifen, die zum wirtschaftlichen Überleben der Presse beitragen. Es besteht daher die Möglichkeit, dass eine Förderung verfassungsrechtlich obligatorisch wird, wenn die Struktur der Presse in ihrer Gesamtheit gefährdet wäre und keine andere Möglichkeit den Fortbestand von Presseunternehmen sichern könnte.¹⁶⁸ Dies bezieht sich aber nicht auf einzelne Presseunternehmen, da es insofern keinen Bestandsschutz gibt, sondern auf die Presse als Branche.¹⁶⁹

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährt mithin grundsätzlich dem einzelnen Presseunternehmen keinen Anspruch auf eine materielle Förderung.¹⁷⁰ Die Pressefreiheit ist kein Leistungsgrundrecht und impliziert keine Finanzierungsgarantie. Sie schließt aber eine Förderung zur Sicherung ihrer Funktionsfähigkeit auch nicht aus, solange die Privatwirtschaftlichkeit der Presse grundsätzlich gewahrt bleibt.¹⁷¹ Wenn der Staat aber Fördermaßnahmen ergreift, müssen diese dem Gleichbehandlungsgebot genügen und muss sich der Staat aller Bestrebungen enthalten, mit dem Mittel der Förderung Einfluss auf die Inhalte der Presseerzeugnisse und so auf den Meinungsbildungsprozess zu nehmen.¹⁷²

Das BVerfG hat diese verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine zulässige Presseförderung in wenigen Sätzen in seinem Beschluss zum Postzeitungsdienst vom 6. Juni 1989

¹⁶⁷ BVerfGE 20, 162, Rn. 38.

¹⁶⁸ Cornils, in: Löffler, Presserecht, § 1 LPG, 6. Aufl. 2015, Rn. 168.

¹⁶⁹ Ahrens, in: Gloy/Loschelder/Danckwerts, Wettbewerbsrecht, § 69 Sonderstellung der Medienunternehmen im Wettbewerbsrecht, 5. Aufl. 2019, Rn. 42; Degenhart, AfP 2009, 207, 209.

¹⁷⁰ Cornils, in: Löffler, Presserecht, § 1 LPG, 6. Aufl. 2015, Rn. 168.

¹⁷¹ Ukrow/Cole, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 53, 130; zum fehlenden Ausgestaltungsauftrag auf Bethge, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 5 GG, 8. Aufl. 2018, Rn. 73.

¹⁷² Cornils, in: Löffler, Presserecht, § 1 LPG, 6. Aufl. 2015, Rn. 168.

zusammengefasst; jüngere bundesverfassungsgerichtliche Aussagen unmittelbar zu dieser Frage sind nicht ersichtlich. Dort heißt es:

„Zur Bedeutung von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG im Leistungsbereich hat sich das Bundesverfassungsgericht bislang noch nicht geäußert. Es ist aber anerkannt, daß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht nur ein subjektives Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe in die Pressefreiheit enthält, sondern auch als objektive Grundsatznorm die Freiheitlichkeit des Pressewesens insgesamt garantiert (vgl. BVerfGE 20, 162 (175)). In dieser Eigenschaft erlegt das Grundrecht dem Staat eine Schutzpflicht für die Presse auf und bindet ihn bei allen Maßnahmen, die er zur Förderung der Presse ergreift. Daraus folgt allerdings für den einzelnen Träger der Pressefreiheit noch kein grundrechtlicher Anspruch auf staatliche Förderung.

Wenn sich der Staat jedoch, ohne verfassungsrechtlich dazu verpflichtet zu sein, zu Förderungsmaßnahmen für die Presse entschließt, wie das in Gestalt des Postzeitungsdienstes geschehen ist, verlangt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, daß jede Einflußnahme auf Inhalt und Gestaltung einzelner Presseerzeugnisse sowie Verzerrungen des publizistischen Wettbewerbs insgesamt vermieden werden. Staatliche Förderungen dürfen bestimmte Meinungen oder Tendenzen weder begünstigen noch benachteiligen. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG begründet im Förderungsbereich für den Staat vielmehr eine inhaltliche Neutralitätspflicht, die jede Differenzierung nach Meinungsinhalten verbietet. Dieser Neutralitätspflicht des Staates entspricht auf seiten des Trägers der Pressefreiheit ein subjektives Abwehrrecht gegen die mit staatlichen Förderungsmaßnahmen etwa verbundenen inhaltslenkenden Wirkungen sowie ein Anspruch auf Gleichbehandlung im publizistischen Wettbewerb.“¹⁷³

Der Einfluss von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist mithin im Rahmen der Ausgestaltung von Fördermaßnahmen, bei der Vergabe von finanziellen Mitteln und besonders bei der Auswahl der Kriterien zu beachten. Insbesondere muss das Gebot der Meinungsneutralität Berücksichtigung finden.

2.1. Gebot der Staatsferne und Meinungsneutralität

In der Literatur wird auch hinsichtlich der Pressefreiheit häufig von einer verfassungsrechtlichen Garantie der Staatsfreiheit oder Staatsferne gesprochen und auch die vom BVerfG im Postzeitungsdienst-Beschluss formulierte Anforderung der Meinungsneutralität ohne weiteres mit diesem Grundsatz der Staatsferne gleichgesetzt.¹⁷⁴ Auch der Bundesgerichtshof hat das Gebot relativer Staatsfreiheit („Staatsferne“) auch auf die Presse übertragen;¹⁷⁵ nach dieser verbreiteten Vorstellung gilt es nicht nur für den Rundfunk, sondern gleichermaßen für alle Medien.¹⁷⁶

¹⁷³ BVerfGE 80, 124, Rn. 27 f.

¹⁷⁴ *Bethge*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 5 GG, 8. Aufl. 2018, Rn. 72; *Fadavian*, NWVBl 2019, 487, 490.

¹⁷⁵ BGH, AfP 2012, 368, Rn. 9 (juris).

¹⁷⁶ *Degenhart*, AfP 2009, 207, 207f.

Das BVerfG allerdings hat das Gebot der „Staatsferne“ als spezifischen Gewährleistungsgehalt des Medienverfassungsrechts seit seiner Herausbildung im ersten Rundfunkurteil von 1961¹⁷⁷ nur im Zusammenhang des Rundfunks zur Geltung gebracht.¹⁷⁸ Nur einmal ist das Gebot beiläufig auch im jugendschutzrechtlichen Kontext erwähnt worden, hier mit Blick auf die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften (heute: Medien).¹⁷⁹ In den Entscheidungen zur Pressefreiheit – und auch in dem direkt die Presseförderung betreffenden Postzeitungsdienst-Beschluss von 1989 – ist hingegen von der „Staatsfreiheit der Presse“ nicht die Rede. Der stattdessen entfaltete Maßstab der „Meinungsneutralität“ einer Förderung stimmt hingegen begrifflich wieder mit dem Schlüsselkriterium für die Beurteilung kommunikationsbeschränkender Gesetze als „allgemeine Gesetze“ im Sinn des Art. 5 Abs. 2 GG überein.¹⁸⁰

Diese Beobachtung wirft durchaus die Frage auf, ob das Gebot der Staatsferne für die Sachverhalte einer nicht auf den Rundfunk bezogenen Medienförderung maßstäblich ist, die „Meinungsneutralität“ gemäß dem Postzeitungsdienst-Beschluss des BVerfG also verfassungsrechtlich wirklich ohne weiteres mit der „Staatsfreiheit“ im rundfunkverfassungsrechtlichen Verständnis gleichgesetzt werden kann. Tatsächlich lassen sich gegen diese Gleichsetzung grundsätzliche Einwände formulieren, die sich dahin zusammenfassen lassen, dass das zusätzlich neben die Garantie des allgemeinen Gesetzes (Art. 5 Abs. 2 GG) tretende Gebot der Staatsferne eine spezifisch auf die Besonderheiten der verfassungsrechtlich geforderten positiven Ordnung des Rundfunks mit ihrer strukturellen Durchwirkung durch staatliches Ausgestaltungsrecht bezogene Schutzfunktion hat, derer es nicht in vergleichbarer Weise auch für andere Bereiche des Kommunikations- und Medienrechts bedarf.¹⁸¹

Diese verfassungsrechtlich anspruchsvolle Frage kann aber hier dahinstehen, weil jedenfalls im Ergebnis – ob nun aus dem Maßstab der Meinungsneutralität oder demjenigen der Staatsferne

¹⁷⁷ BVerfGE 12, 205, Rn. 186: „Art. 5 GG verlangt jedenfalls, daß dieses moderne Instrument der Meinungsbildung weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird.“; Rn. 187: „(...) schließt Art. 5 GG aus, daß der Staat unmittelbar oder mittelbar eine Anstalt oder Gesellschaft beherrscht, die Rundfunksendungen veranstaltet.“; BVerfGE 57, 295, Rn. 88 (juris): „Freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung durch den Rundfunk verlangt zunächst die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und Einflußnahme.“; BVerfGE 73, 118, Rn. 155; 83, 238, Rn. 473 „Die Rundfunkfreiheit schützt jedoch nicht nur vor unmittelbaren staatlichen Einflußnahmen auf das Programm, sondern steht auch mittelbaren Programmeinflüssen entgegen.“; BVerfGE 121, 30, Rn. 119: „In dem Beherrschungsverbot erschöpft sich die Garantie der Rundfunkfreiheit gegenüber dem Staat aber nicht. Vielmehr soll jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks ausgeschlossen werden (...). Staatsfreiheit des Rundfunks bedeutet, dass der Staat weder selbst Rundfunkveranstalter sein noch bestimmenden Einfluss auf das Programm der von ihm unabhängigen Veranstalter gewinnen darf.“; BVerfGE 136, 9, Rn. 46 f.; *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1991, S. 22 ff.

¹⁷⁸ *Paulus/Nölscher*, Rundfunkbegriff und Staatsferne im Konvergenzzeitalter, ZUM 2017, 177 (180 ff.).

¹⁷⁹ BVerfGE 83, 130, Rn. 65 (juris).

¹⁸⁰ BVerfGE 124, 300, Rn. 56 (juris) – Wunsiedel.

¹⁸¹ Eingehend dazu *Cornils*, Ausgestaltungsgesetzesvorbehalt und staatsfreie Normsetzung, 2011, S. 112 ff.; ders., Intraföderale Verwaltungskooperation im Jugendschutz, 2020, D. II. 1.

– unzweifelhaft ist, dass der Staat (im weiten Sinn, einschließlich von Hoheitsträgern der mittelbaren Staatsverwaltung) verfassungsrechtlich gehindert ist, beherrschenden Einfluss auf Medienunternehmen jedweder Art zu nehmen¹⁸² und diese Unternehmen für politische Zwecke zu instrumentalisieren. Die Regulierung von Medien muss so ausgestaltet sein, dass diese ihre Funktion als „public watchdog“ und als „ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament und Regierung“¹⁸³ unabhängig erfüllen können.

Über das Beherrschungsverbot hinaus, das selbstverständlich eine Staatspresse ausschließt, müssen Möglichkeiten verhindert werden, dass staatliche Institutionen positiven Einfluss auf die Medieninhalte nehmen. Auch eine nur mehr indirekte Einflussnahme auf Inhalt und Form der Programme ist den Trägern staatlicher Gewalt verboten,¹⁸⁴ wenn mit solcher Einflussnahme eine politische Instrumentalisierung des Mediums einhergeht.¹⁸⁵ Hierbei ist besonders wichtig, dass unterbunden wird, dass Behörden Handlungs- oder Wertungsspielräume erhalten, die die Möglichkeit eröffnen, sachfremde Erwägungen einzubeziehen.¹⁸⁶ Es ist zu verhindern, dass mittelbar die thematische Ausrichtung oder die vertretenen Meinungen bei einer Entscheidung berücksichtigt werden. Gleiches gilt für den Gesetzgeber.¹⁸⁷ Der „negative“ staatliche Schutz von Rechtsgütern Dritter aufgrund von allgemeinen Gesetzen als Schranken der Kommunikationsfreiheit ist hingegen durch die Grundsätze der Staatsfreiheit und Meinungsneutralität nicht ausgeschlossen.¹⁸⁸

Risiken einer mittelbaren Einflussnahme auf die Medientätigkeit und -inhalte durch die Finanzierung der Medien hat das BVerfG namentlich im Rahmen seiner Gebührenurteile zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk thematisiert und in verfassungsrechtlichen Anforderungen verarbeitet. Da über die Finanzierung mittelbar Einfluss auf das Programm genommen werden kann, muss die Ermittlung des Rundfunkbeitrags durch ein Verfahren gekennzeichnet sein, das eine solche Einflussnahme ausschließt. Als Lösung dieses Problems wurde ein mehrstufiges Verfahren etabliert, in dem ein Sachverständigen-Gremium als externe Kontrollinstanz fungiert.¹⁸⁹

¹⁸² BVerfGE 12, 206, Rn. 183 (1. Rundfunkurteil).

¹⁸³ BVerfG, Urteil v. 05.08.1966 – 1 BvR 586/62, Rn. 37 (Spiegel), Rn. 38.

¹⁸⁴ Vgl. dazu hinsichtlich des Rundfunks, Dörr, Der Grundsatz der Staatsferne, 2010, S. 14-16.

¹⁸⁵ Dazu eingehend Cornils, Ausgestaltungsgesetzesvorbehalt und staatsfreie Normsetzung im Rundfunk, 2011.

¹⁸⁶ Dörr, Der Grundsatz der Staatsferne, 2010, S. 11.

¹⁸⁷ Dörr, Der Grundsatz der Staatsferne, 2010, S. 11.

¹⁸⁸ S. dazu Cornils, Intraföderale Verwaltungskooperation im Jugendschutz, 2020, D. II. 1.

¹⁸⁹ BVerfG, Urteil v. 20.11.1993 – 1 BvL 30/88 (Gebührenurteil), BVerfG Urteil, v. 11.09.2007 – 1 BvR 2270/05 (Gebührenurteil II) Rn. 128 ff.

Dieses Problemfeld der Einflussnahme durch Überlassen oder Verweigern finanzieller Mittel zeichnet sich gleichfalls bei der Frage einer Presse-/Journalismusförderung ab. Dementsprechend sind die Überlegungen aus den Gebührenurteilen insoweit zu übertragen, als dass bei Fördermaßnahmen zugunsten der Presse sichergestellt werden muss, dass dadurch keine Einflussmöglichkeiten auf publizistische Inhalte entstehen. Auch wenn Subventionen durch die Zuordnung als Leistungsverwaltung zunächst vergleichsweise positiv konnotiert sind, können bei der Vergabe bestehende Ermessensspielräume für politische Lenkungs Zwecke missbraucht werden. Zudem muss bedacht werden, dass eine Förderung eines Marktteilnehmers eine Besserstellung dieses Unternehmens bewirkt und sich damit negativ auf andere, nicht geförderte Marktteilnehmer auswirkt. Sie kann sich daher auf den wirtschaftlichen und in der Folge auch auf den publizistischen Wettbewerb der Marktteilnehmer auswirken, dessen Integrität grundrechtlich durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet ist.¹⁹⁰ In diesem Kontext ist an die bereits erwähnte Feststellung des BVerfG im Spiegel-Urteil zu erinnern, dass die Presse privatwirtschaftlich organisiert ist und die Presseunternehmen „in geistiger und wirtschaftlicher Konkurrenz [stehen], in die die öffentliche Gewalt grundsätzlich nicht eingreifen darf.“¹⁹¹ An dieser Feststellung hat sich bis heute nichts geändert.

Mit Blick auf die Presse zeigen sich die Auswirkungen des Gebots etwa in den Verfahren zur Rechtmäßigkeit kommunaler Öffentlichkeitsarbeit. Das Gebot der Staatsferne der Medien bedeutet, das folgt schon aus dem implizierten Beherrschungsverbot, zunächst ein Verbot presse- oder rundfunkmäßiger Betätigung des Staates. Dieses Verbot sichert die schon aus dem Begriff der staatlichen und kommunalen Öffentlichkeitsarbeit resultierenden Grenzen dieser Öffentlichkeitsarbeit zusätzlich medienverfassungsrechtlich ab. Gemäß der Rechtsprechung des BGH muss sich die Öffentlichkeitsarbeit des Staates daher auf neutrale Berichte beschränken, die im direkten Zusammenhang zum Aufgabenbereich gehören und die Veröffentlichungen dürfen aus Publikumssicht nicht substituierend zur Presse wirken.¹⁹² Darin wird die Stellung der Pressefreiheit im Kontext einer demokratischen Gesellschaft offenbar. Denn die Einschränkung der Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Stellen ist darin begründet, dass der staatliche Einfluss auf die demokratische Willensbildung soweit wie möglich eingedämmt werden soll und stattdessen die freie Presse konstituierend für eine demokratische Gesellschaft ist.

¹⁹⁰ Müller-Terpitz, Staatsferne, Marktferne oder Publikumsferne, in: von Lewinski (Hrsg), Wer bezahlt, bestellt, 2017, S. 42.

¹⁹¹ BVerfG, Urteil v. 05.08.1966 – 1 BvR 586/62 (Spiegel), Rn. 36.

¹⁹² BGH, Urteil v. 20. Dezember 2018, I ZR 112/17 (Crailsheimer Stadtblatt II), Leitsatz c), d), dazu auch Köhler, GRUR 2019, 265.

Somit wird deutlich, dass die verfassungsrechtlichen Bindungen der Meinungsneutralität und Staatsferne bei einer Journalismusförderung einerseits bei der Frage der legitimen Vergabekriterien für eine Förderung, andererseits bei der Frage der Vergabeinstitution zu beachten sind. Diese Aspekte der materiellen Maßstäbe und der Organisation der Förderung stehen allerdings nicht unabhängig nebeneinander, sondern bedingen sich gegenseitig. Je inhaltsbezogener die Vergabekriterien sind, umso mehr müssen die Zuständigkeiten und Verfahren für die Vergabe gegen Staatseinfluss gesichert werden, was eine staatsfern organisierte Förderpraxis bedingen würde.

Von besonderer Bedeutung ist außerdem, wie die Journalismusförderung insgesamt aussehen soll: Handelt es sich um eine direkte oder indirekte Förderung und findet die Förderung pauschal oder selektiv statt? Generell lässt sich dabei festhalten, dass eine selektive, direkte Förderung größere Gefahren für die Staatsfreiheit der Presse birgt als eine pauschale, indirekte Förderung. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Mehrwertsteuersenkung für Presseprodukte. Diese unterstützt jedes Unternehmen beim Vertrieb von Produkten, soweit es sich um eine Zeitung oder andere periodische Druckschriften handelt (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 UstG i.V.m. Anlage 2, Nr. 49 b), was sich seit 2019 zugleich auf entsprechende Online-Produkte bezieht (§ 12 Abs. 1 Nr. 14 UstG); unabhängig davon, welche Meinung durch das Produkt vertreten wird oder ob es sich bei dem Unternehmen um einen Monopolisten handelt. Eine Gefahr für die Staatsfreiheit oder eine verminderte Bereitschaft zur Kritik an staatlichen Stellen ist in diesem Zusammenhang nicht erkennbar. Anders kann es hingegen aussehen, wenn direkte Zahlungen an bestimmte Unternehmen erfolgen, die möglicherweise aufgrund ihrer Tendenz ausgewählt wurden. Dies würde das freiheitliche Pressewesen gefährden und wäre daher unzulässig. Daher ist im Folgenden zu beleuchten, welche Kriterien herangezogen werden können, um den Geboten der Meinungsneutralität und hinreichende staatsfernen Ausgestaltung einer Journalismusförderung zu genügen.

2.2. Grundsatz der Meinungsneutralität – Vergabekriterien

Für eine staatliche Medienförderung ist, wie dargelegt, der Grundsatz der Meinungsneutralität von besonderer Bedeutung. Diesen hat das BVerfG in seinem bereits erwähnten Postzeitungsdienstbeschluss von 1989 statuiert. Ausschlaggebend für die Einschätzung sind die Vorgaben, die sich aus der Pressefreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergeben.

Insoweit ist zu beachten, dass das BVerfG in seiner neueren Rechtsprechung die verfassungsrechtlich gesicherte Pressefreiheit nicht einschränkend allein auf Druckwerke anwendet,

sondern daneben elektronische Presseangebote einbezieht.¹⁹³ Der Ansatz einer plattformneutralen Förderung, die verschiedene Distributionswege erfasst und nicht auf die Druckpresse beschränkt bleibt, trägt dieser zunehmend medienartenübergreifenden Perspektive des dynamisch den technologischen Gegebenheiten angepasst sich fortentwickelnden Medienverfassungsrechts besonders gut Rechnung.

Staatliche Fördermaßnahmen sind mit der Pressefreiheit vereinbar,

„wenn eine Einflußnahme auf Inhalt und Gestaltung einzelner Presseerzeugnisse sowie Verzerrungen des publizistischen Wettbewerbs insgesamt vermieden werden. Es ist dem Staat jedoch nicht von vornherein verwehrt, bei der Subventionierung der Presse nach meinungsneutralen Kriterien zu differenzieren.“¹⁹⁴

Diese Aussage des BVerfG zu staatlicher Presseförderung ist von entscheidender Bedeutung, weil sie die verfassungsrechtliche Zulässigkeit auch differenzierender Medienförderungen konstatiert, solange kein staatlicher Akteur Einfluss auf die konkreten Inhalte (im Einzelnen) oder die inhaltliche Ausrichtung des Mediums (im Gesamten) erhält. Es ist daher nicht zwingend, etwaige Förderungen nach dem „Gießkannenprinzip“ zu verteilen. Selektive Maßnahmen sind verfassungsmäßig unter der Voraussetzung, dass die Selektion dem Kriterium der Meinungsneutralität genügt. Dabei gilt es zu beachten, dass die Meinungsneutralität der Vergabe umso sorgfältiger abgesichert sein muss, je mehr und unmittelbarer die Förderung an die publizistischen Inhalte anknüpft.¹⁹⁵

Bei der Auswahl der Kriterien stellt sich sodann die Frage, welche Aspekte zur Differenzierung herangezogen werden dürfen. Neben der Frage nach der Meinungsneutralität eines Kriteriums sind für eine selektiven Presseförderung weitere verfassungsrechtliche Aspekte mitzubedenken. Insbesondere geht es dabei um die Wettbewerbsfreiheit und die grundrechtlichen Positionen der Berufsfreiheit der Marktteilnehmer aus Art. 12 Abs. 1 GG – sowohl als Schutzgut der Förderung als auch mit Blick auf etwaige daraus entstehende Risiken (Wettbewerbsverzerrung!), um den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, vor allem aber um das Normziel des Art. 5 Abs. 1 GG, mithin um die Gewährleistung funktionierender Meinungsbildungsprozesse und dafür vorausgesetzter vielfältiger Informationsangebote (auch) durch die Medien. Die verfassungsrechtliche Bewertung der Vergabemaßstäbe und -kriterien erschöpft sich also nicht in dem Negativtest, dass ein gewählter Maßstab keinen gezielten Einfluss der Vergabeinstanz auf die publizistischen Inhalte erlaubt. Vielmehr bedarf es auch einer positiven Rechtfertigung der

¹⁹³ Zuletzt BVerfG, NJW 2020, 300 (308), Rn. 94 f. (Recht auf Vergessenwerden I); dazu und zur Problematik der Einordnung bzw. Abgrenzung von elektronischer Presse zu rundfunkähnlichen Telemedien: *Lent*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK informations- und Medienrecht, § 17 MStV, Rn. 8 m.w.N.

¹⁹⁴ BVerfG, Beschluss v. 06.06.1989, 1 BvR 727/84 (Postzeitungsdienst), 1. Leitsatz.

¹⁹⁵ *Cornils*, in: Löffler, Presserecht, § 1 LPG, Rn. 168 ff.; darauf ist im nächsten Kapitel näher einzugehen.

Kriterien, die geeignet sein müssen, die Vergabe so auszurichten, dass damit legitime Schutzgüter gefördert werden, insbesondere also ein überhaupt oder besser funktionierender wirtschaftlicher Wettbewerb und die für die Meinungsbildung zentrale publizistische Vielfalt insbesondere da, wo sie ohne Förderung notleidend ist oder zu werden droht.

2.2.1. Meinungsneutralität

Wie die vom BVerfG dargelegten verfassungsrechtlichen Grundsätze zum Verständnis der Allgemeinheit der Gesetze im Sinn des Art. 5 Abs. 2 GG deutlich machen, bestehen zwischen der Meinungsneutralität einer Regelung und ihrer auf bestimmte Rechtsgüter zielenden Schutzrichtung engste Bezüge: Dass eine Regelung dem Schutz anerkannter Rechtsgüter dient, aus dem sie ihre sachliche Rechtfertigung zieht, begründet immerhin die Vermutung, wenn auch noch nicht die Gewissheit, dass diese Regelung daher nicht darauf gerichtet ist, bestimmte Meinungen zu unterdrücken oder andere Meinungen zu unterstützen.¹⁹⁶ Diese Überlegungen zum Begriff allgemeiner Schrankengesetze, für den die Meinungsneutralität dieser Gesetze zentral ist, können *cum grano salis* durchaus auch für den Förderbereich fruchtbar gemacht werden.

Danach müssen also Förderkriterien, die an Inhalte publizistischer Erzeugnisse *anknüpfen*, nicht schon wegen dieser inhaltlichen Anknüpfung jedenfalls verfassungswidrig sein. Vielmehr kann etwa der Schutzzweck der Vielfaltssicherung durchaus kategoriale Unterscheidungen hinsichtlich bestimmter für die Vielfalt in einer bestimmten Lage besonders erheblicher Informationsleistungen legitimieren und sogar fordern, etwa Informationen (im weiten Sinn) mit lokalen oder regionalen Bezügen oder mit einem relevanten redaktionellen Anteil. Keinesfalls aber dürfen solche Differenzierungskriterien eine Feinkörnigkeit erreichen, die dann doch Potentiale einer finanziellen Lenkung der Medieninhalte im Hinblick auf „bestimmte Überzeugungen, Haltungen oder Ideologien“ ermöglicht. So wie schrankenziehende Gesetze gem. Art. 5 Abs. 2 GG müssen daher auch Maßstäbe einer Medienförderung jedenfalls „hinreichend offen gefasst“ sein,¹⁹⁷ dass ein derartiger Umschlag in eine staatliche Meinungslenkung mit dem Mittel der Finanzierung ausgeschlossen ist.

2.2.2. Art. 3 Abs. 1 GG

Gemäß dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG ist wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln.¹⁹⁸ Sachlich gerechtfertigte Differenzierungen sind daher durch den Gleichheitssatz nicht nur zugelassen, sondern ggf.

¹⁹⁶ BVerfGE 124, 300, Rn. 55 f. (juris).

¹⁹⁷ Zitate: BVerfGE 124, 300, Rn. 57 (juris).

¹⁹⁸ BVerfGE 98, 365 (385), st. Rspr., Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 12 mwN.

sogar geboten.¹⁹⁹ Der Grundsatz wird auf begünstigende und belastende Regelungen angewandt, sodass er ebenfalls bei der Frage der Presseförderung zu berücksichtigen ist. Bezüglich Zuwendungen des Staates hat das BVerfG entschieden, dass der Gesetzgeber in seiner Entscheidung weitgehend frei ist, solange keine willkürliche, sondern eine auf Sachgründen beruhende Differenzierung vorgenommen wird.²⁰⁰ Der Gleichheitssatz ist aber dann – auch im Bereich staatlicher Leistungen – verletzt, wenn

„eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können.“²⁰¹

Ein solcher rechtfertigender Sachgrund kann insbesondere aus einer Verfassungsentscheidung folgen. Da z. B. Art. 20a GG den Umweltschutz als Staatsziel statuiert, ist die Nutzung von Umweltkriterien ein legitimes Vorgehen zur Selektion bei einer Auftragsvergabe.²⁰² Der grundrechtlich unterfangene Schutz wirtschaftlicher Betätigung und des Wettbewerbs (Art. 12 GG) sowie der Meinungsvielfalt (Art. 5 Abs. 1 GG) kann mithin tragfähige Differenzierungsgründe für eine in gewisser Reichweite selektive Medien- und Journalismusförderung legitimieren und zugleich auch im Sinn der vorstehenden Erwägungen die Meinungsneutralität einer solchen Förderung sichern.

2.2.3. Vergabekriterium Herausgabezweck einer Publikation

Schon deutlich geworden, hier nun aber noch einmal festzuhalten ist, dass Fördermaßnahmen nicht alle Produkte erfassen müssen, die von der Pressefreiheit geschützt sind. Stattdessen können etwa publizistische und außerpublizistische Zwecke hinsichtlich des Ziels der Publikation einbezogen werden.²⁰³ Dass eine solche Unterscheidung möglich ist, hat das BVerfG bereits in seinem Postzeitungsdienstbeschluss festgestellt, in dem es gerade um den Ausschluss von Druckschriften mit geschäftlichem Interesse von Fördermaßnahmen, in diesem Fall dem Postzeitungsdienst ging. In diesem Kontext hat das BVerfG statuiert, dass Förderungsmaßnahmen „nicht unterschiedslos“ erfolgen müssen und dass „im Bereich der Grundrechtsförderung vielmehr [ein] weitere[r] Handlungsspielraum als im Bereich der Grundrechtseinschränkung“ besteht.²⁰⁴ Daraus lässt sich schließen, dass ein legitimes Kriterium für Maßnahmen die Frage nach dem Zweck einer Publikation ist. Ziel der Unterstützung der Presse ist es gerade, positiv auf die Möglichkeiten der Meinungsbildung in einer demokratischen Gesellschaft einzuwirken.

¹⁹⁹ Wollenschläger, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 3 I GG, Rn. 66.

²⁰⁰ BVerfGE 93, 319 (350), 110, 274 (293), 119, 79 (101).

²⁰¹ BVerfG, Urteil v. 21.06.2011 – 1 BvR 2035/07 (Bafög), Rn. 77.

²⁰² Wollenschläger, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 3 I GG, Rn. 87.

²⁰³ Cole, AfP 2009, 541, 549.

²⁰⁴ BVerfG, Beschluss v. 06.06.1989, 1 BvR 727/84 (Postzeitungsdienst), Rn. 29.

Demnach können Publikationen, bei denen außerpublizistische Geschäftszwecke dem Zweck der Meinungsbildung und Information übergeordnet werden, von einer solchen Unterstützung ausgenommen werden.²⁰⁵

2.2.4. regionale und/oder lokale Berichterstattung

Ein ähnliches Ergebnis zeigt sich im Hinblick auf die Möglichkeit der gezielten Förderung von regionalem und lokalem Journalismus. Der deutsche Pressemarkt ist dadurch gekennzeichnet, dass Presseunternehmen neue Wege der Finanzierung finden müssen, beispielsweise infolge der Veränderungen des Werbemarktes und eines Publikumsverhaltens, das sich in starkem Maße hin zu einer online-Rezeption von Informationen verschiebt.²⁰⁶ Allerdings findet bisher im Bereich der überregionalen Presse noch ein ausreichender wirtschaftlicher und publizistischer Wettbewerb statt, sodass in diesem Bereich noch kein Marktversagen zu verzeichnen ist. Anders hingegen sieht es im Bereich der regionalen und lokalen Presse aus. Hier haben sich längst verbreitet monopolistische oder oligopolistische Strukturen herausgebildet und kann von funktionierenden Wettbewerbsmärkten allenfalls noch eingeschränkt die Rede sein.²⁰⁷

Durch diese Konzentrationsprozesse auf lokalen und regionalen Medienmärkten ist eine Entwicklung zu verzeichnen, die einen Eingriff in das Marktgeschehen rechtfertigen kann. Zwar liegt der grundgesetzlichen Gewährleistung der Pressefreiheit – anders als beim Rundfunk – die Vorstellung und Erwartung zugrunde, dass sich publizistische Vielfalt, die für die Meinungsbildung in einer demokratischen Gesellschaft wichtig ist, durch die wirtschaftliche Konkurrenz von Presseunternehmen in im Rahmen des Kartellrechts freien Märkten herausbilden soll (Außenpluralismus),²⁰⁸ im Bereich des Lokal- und Regionaljournalismus versagen die Marktmechanismen aber im Hinblick auf das medienverfassungsrechtlich gesetzte Normziel der Anbieter- und Angebotsvielfalt. Daher kann eine gezielte Förderung in diesem Bereich sinnvoll sein und die Pressefreiheit und den „öffentlichen Auftrag“²⁰⁹, der damit verbunden ist, unterstützen. Folglich ist eine Differenzierung nach lokal bzw. regional und überregional als

²⁰⁵ Vgl. auch *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, 48f.

²⁰⁶ Zu diesem Problem einleitend *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 15-21.

²⁰⁷ *Kolo/Weichert*, Germany: Evaluating Alternatives to Finance Quality Journalism, in: Murschetz (Hrsg.), *State Aid for Newspapers*, 2013, 219; *Kühling*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), *BeckOK Informations- und Medienrecht*, 30. Edition 01.11.2020, Rn. 98; *Röper*, *Media Perspektiven* 2014, 254, 245f.

²⁰⁸ Dazu auch *Kolb/Oertel*, *Studies in Communication Sciences* 2017, 221, 223.

²⁰⁹ Das BVerfG verwendet den Begriff des öffentlichen Auftrags auch im Kontext der Presse, allerdings in Anführungszeichen. Er ist somit nicht inhaltsgleich zu dem Begriff des Auftrags des Öffentlich-Rechtlichen Rundfunks und darf daher nicht mit diesem verwechselt werden.

meinungsneutrales Kriterium sinnvoll und begegnet grundsätzlich unter den Gesichtspunkten der Meinungsneutralität und der Gleichheit keinen Bedenken.²¹⁰

2.2.5. Anknüpfung an wirtschaftliche Kennzahlen

Unter dem Blickwinkel der Meinungsneutralität relativ unproblematisch erscheinen außerdem solche Kriterien, die an feste Kennzahlen des Presseunternehmens als Wirtschaftsunternehmen anknüpfen. Zu denken ist dabei exemplarisch an den Umsatz, die Erscheinungsfrequenz oder die Auflagenhöhe.²¹¹ Diese Kriterien beziehen sich überhaupt nicht auf die Inhalte der jeweiligen publizistischen Hervorbringungen. Allerdings ist damit noch keine Aussage dazu getroffen, ob eine entsprechende Selektierung aus vielfaltssichernder Sicht sinnvoll ist und inwiefern es wirtschaftsrechtliche Bedenken gibt. So ist jedenfalls zu bedenken, ob und inwieweit wirtschaftliche Größenkriterien für eine Förderung nicht auch zu einer Verfestigung von ohnehin schon prekären Marktverhältnissen führen und ob sich daraus nicht auch nachteilige Effekte für den publizistischen Wettbewerb ergeben können.

Die Anknüpfung an den Umsatz oder die Auflagenhöhe kann auch in dem Sinne problematisch sein, als es bei einer Journalismusförderung nicht darum gehen kann, Unternehmen am Leben zu halten, die unwirtschaftlich agieren.²¹² Ebenso wenig dürfen pauschal Großverlage bestraft werden, indem sie allein aufgrund ihrer Auflagenhöhe vollständig aus der Förderung ausgeschlossen werden.²¹³ In diesem Kontext ist folglich eine Abwägung zu treffen, wie die Kriterien gestaltet werden können, sodass einerseits das Ziel der Journalismusförderung erreicht werden kann, andererseits aber nicht ungebührlich in den Markt und in den publizistischen Wettbewerb eingegriffen wird, wobei das Gebot der Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG und die Anforderungen der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG zu beachten sind.²¹⁴

In der Literatur ist es umstritten, inwiefern marktschwächere Unternehmen oder etwa Zweitzeitungen gezielt gefördert werden können. So geht *Bullinger* davon aus, dass staatliche Unterstützung möglich sei, dabei aber neben der Staatsabhängigkeit „eine wesentliche Störung der wirtschaftlichen Auslesemechanismen vermieden [werden müsse].“²¹⁵ In diesem Kontext

²¹⁰ Kühling, Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 30. Edition 01.11.2020, Rn. 98.

²¹¹ So bereits *Diekel*, Pressesubventionen und Pressekonzentration, 1999, S. 147, ähnlich *Rudolph*, Erhalt von Vielfalt im Pressewesen, 2009, S. 341.

²¹² Dazu auch *Wendt*, Staatliche Maßnahmen der pressrechtlichen Meinungsvielfalt, o.J., abrufbar unter http://wendt.jura.uni-saarland.de/Prof.Dr.Wendt/Aufsätze/StaatlicheMassnahmenzurErhaltungderpresse_rechtlichenMeinungsvielfal.htm (letzter Abruf 05.01.2021).

²¹³ *Rudolph*, Erhalt von Vielfalt im Pressewesen, 2009, S. 340.

²¹⁴ Zu diesem Aspekt auch *Bungenberg/Motzkus*, WiVerw 2013, S. 84; *Winkelmüller*, § 2 Subventionsrecht, in: Schulte/Kloos (Hrsg.) Handbuch Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2016, Rn. 7; *Wollenschläger*, in: v. Mangoldt, Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 3, Rn. 254.

²¹⁵ *Bullinger*, §163 Freiheit von Presse, Rundfunk, Film, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. VII, 2009, Rn. 51.

argumentiert *Diekel*, dass es vertretbar sei, Unternehmen mit Monopolstellung aus der Förderung auszuschließen, da anders dem Konzentrationsprozess nicht entgegengewirkt werde.²¹⁶ Ähnlich argumentiert *Rudolph*, der zumindest eine eingeschränkte Subventionierung von Zweitzeitungen als praktikabel ansieht. Eine Förderung sei demnach möglich, soweit dabei parallel die Wirtschaftlichkeit der Zeitungen gefördert werde, was durch die Anknüpfung an „wirtschaftlich[e] Kennzahlen wie Umsatz, Gewinn und Verlust sowie der Zeitungsdichte innerhalb eines Kreises“ geschehen soll.²¹⁷ Dem widerspricht *Kühling*, der von der Unzulässigkeit einer „systematischen Förderung von Zweitzeitungen“ ausgeht.²¹⁸ Währenddessen positionieren sich *Starck/Paulus*, die zur Erhaltung der Pressevielfalt einer Förderung speziell auflagenschwacher Titel aufgeschlossen gegenüberstehen, befürwortend, um den Marktmechanismus, der auflagenstarke Titel weiter fördere, auszugleichen.²¹⁹

Ein Argument für die Möglichkeit der Selektion nach der Position im Markt oder der Größe des Unternehmens zeigt sich in der im Vergaberecht gängigen Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Diesen Unternehmen wird eine spezielle Förderungswürdigkeit unterstellt. Dies wird bereits in den Vergabegrundsätzen des § 97 GWB deutlich, in dem explizit darauf verwiesen wird, dass mittelständische Interessen bei der Vergabe vornehmlich zu berücksichtigen sind (Abs. 4). Dies stellt im Kontext der Richtlinien 2014/24/EU und 2014/25/EU eine unionsrechtliche Pflicht im Bereich des Vergaberechts dar.²²⁰

Bei einer Übertragung dieses Gedankens der Mittelstandsförderung ist zu beachten, dass bei der Aufteilung in Lose im Rahmen eines Vergabeverfahrens große Unternehmen nicht von vornherein ausgeschlossen werden.²²¹ Zudem bleibt der Wettbewerbsgrundsatz gewahrt, da das Feld der Wettbewerber erweitert wird, ohne einzelne auszuschließen.²²²

Dies läge bei einer speziellen und mehr oder weniger exklusiven Förderung kleinerer oder marktschwächerer Unternehmen der Presse anders. Ob dies auch für die Medienförderung zu der Beurteilung führen muss, dass eine besondere Unterstützung kleinerer Marktteilnehmer zumindest nicht exklusiv gestaltet werden dürfe, ist nicht einfach und hier auch nicht abschließend zu bewerten. Für die Option, eine Differenzierung nach Marktposition bzw. Größe und insofern

²¹⁶ *Diekel*, Pressesubventionen und Pressekonzentration, 1999, S. 182

²¹⁷ *Rudolph*, Erhalt von Vielfalt im Pressewesen, 2009, S. 340f.

²¹⁸ *Kühling*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 30. Edition 01.11.2020, Rn. 97.

²¹⁹ *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 5 Rn. 158.

²²⁰ *Antweiler*, in: Burgi/Dreher (Hrsg.), Beckscher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, 3. Aufl. 2017, § 97 Abs. 4 GWB, Rn. 16.

²²¹ *Antweiler*, in: Burgi/Dreher (Hrsg.), Beckscher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, 3. Aufl. 2017, § 97 Abs. 4 GWB, Rn. 23

²²² *Antweiler*, in: Burgi/Dreher (Hrsg.), Beckscher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, 3. Aufl. 2017, § 97 Abs. 4 GWB, Rn. 24.

auch eine exklusiv fokussierende Förderung vorzunehmen, kann immerhin auf das Vorgehen im Rahmen der Filmförderung verwiesen werden: Die im Januar 2011 erlassene Filmtheaterdigitalisierungsverordnung gab die Möglichkeit, sog. Kriterienkinos, also kleinere Filmtheater, gesondert zu fördern. Davon waren sog. Marktkinos ausgeschlossen. Diese Differenzierung wurde vom OVG Berlin-Brandenburg als sachlich gerechtfertigte Unterscheidung akzeptiert.²²³ In diesem Zusammenhang wird gerade damit argumentiert, dass eine Umstellung auf die digitale Filmvorführung für kleinere, umsatzschwache Kinos finanziell nicht unbedingt tragbar, es aber im Sinne der Branche und mittelbar des deutschen Films sei, dass eine flächendeckende Kinolandschaft erhalten bleibe.²²⁴ Diese Argumentation lässt sich möglicherweise auf die geplante Journalismusförderung übertragen.

Schlussendlich ist die Frage, inwiefern eine Differenzierung zwischen marktschwächeren und marktstärkeren Unternehmen möglich ist, nicht pauschal zu beantworten. Es liegt nahe, dass es Konstellationen gibt, in denen eine Differenzierung sachlich gerechtfertigt ist. Im Bereich der Innovationsförderung kann in Anlehnung an das Vorgehen bei der Kino-Digitalisierungsförderung vertreten werden, dass besonders umsatzstarke Unternehmen von der Förderung ausgeschlossen werden. Ein vollkommener Ausschluss der marktstärkeren Unternehmen von der gesamten Direktförderung kommt nach hier vertretener Auffassung hingegen nicht in Betracht.

Es ist davon auszugehen, dass es mit dem Gleichbehandlungsgebot vereinbar ist, wenn im Sinne der gemeinwohlorientierten Interessen, also der Stärkung der journalistischen Vielfalt auf dem Markt und damit der Unterstützung des Einzelnen, sich aus unterschiedlichen Quellen informieren zu können, eine Differenzierung vorgenommen wird. Diese ist aber jedenfalls so zu gestalten, dass zwar den Konzentrationsprozessen in regionalen und lokalen Märkten entgegen gewirkt wird, dass dabei aber nicht die Marktmechanismen vollständig außer Kraft gesetzt werden. Knüpft die Berechnung der Förderung an den Produktionskosten an, wäre es denkbar, dass der als Förderung angesetzte Anteil der Kosten skalenartig variiert, je nachdem wie hoch der Umsatz des Unternehmens ist. So würden umsatzstärkere Unternehmen zwar gefördert werden, aber im Vergleich zu umsatzschwächeren Unternehmen einen an den Produktionskosten orientiert kleineren prozentualen Anteil erhalten. Beispielhaft sei dazu das (von der Europäischen Kommission genehmigte) schwedische Förderungssystem angeführt, bei dem eine Spanne von 40%-75% der Produktionskosten als Förderhöchstgrenzen angesetzt wird, je nachdem wie hoch

²²³ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14.05.2014 – 6 B 3.13.- juris, Rn. 25.

²²⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 14.05.2014 – 6 B 3.13.- juris, Rn. 26-28.

die Produktionskosten insgesamt sind.²²⁵ Damit würden im Grundsatz alle Marktteilnehmer, die die weiteren Kriterien erfüllen, an der Förderung teilhaben können. Trotzdem kann der Marktmechanismus etwas ausgeglichen werden, indem umsatzschwächere Unternehmen eine vergleichsweise stärkere Unterstützung erhalten. Dies ist zugleich im Hinblick auf das Ziel der Unterstützung der freien, pluralistischen Presse sinnvoll, da eine gleichmäßige Verteilung nicht dem Konzentrationsprozess entgegensteuern, sondern das Verhältnis der Marktteilnehmer zueinander weiter festigen würde.

2.2.6. Mindestanteil redaktioneller Inhalte

Neben der Anknüpfung an wirtschaftsbezogene Aspekte ist es denkbar, Kriterien in Betracht zu ziehen, die einen konkreteren Bezug zum Inhalt der Produkte haben.²²⁶ Diese müssen allerdings hinreichend abstrakt und meinungsneutral sein. Dabei darf es nicht um Einzelbewertungen im Sinne von „wertvollen“ oder „nicht wertvollen“ Journalismus gehen.

Ein inhaltebezogenes Kriterium könnte ein Mindestanteil redaktioneller Inhalte sein. Zunächst stellt sich dabei die Frage, was unter redaktionellen Inhalten zu verstehen ist. Der Begriff ist zur Kategorisierung von Angeboten im Medienrecht gängig, auch wenn die konkrete Beurteilung im Einzelfall Schwierigkeiten bereiten kann. Der Begriff „redaktionell“ findet sich beispielsweise im Rundfunk- und Telemedienrecht in §2 Abs. 1 Nr. 3 MStV, wo von journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten die Rede ist. Für eine redaktionelle Gestaltung müssen die verbreiteten Artikel ausgewählt, einer inhaltlichen Prüfung unterzogen und gegebenenfalls bearbeitet werden.²²⁷ Kennzeichen für ein journalistisches Angebot sind zudem inhaltliche Vielfalt, Aktualität, regelmäßiges Erscheinen und die Adressierung der Öffentlichkeit mit der Intention am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung teilzuhaben.²²⁸

Ziel der Medienförderung ist die Stärkung publizistischer Vielfalt und die Unterstützung der Presse bzw. der Medien bei ihrer Aufgabe für die Meinungsbildung. Daher liegt es nahe, die Unterstützung vor allem Unternehmen oder Personengruppen zukommen zu lassen, die gezielt den Anspruch erheben, an der öffentlichen Meinungsbildung mitzuwirken. Dies kann sinnvoll über das Vorhandensein redaktioneller Inhalte sichergestellt werden. Damit liegt eine

²²⁵ EU-Kommission, Entscheidung v. 14.07.2020, C(2020) 4886 final, State Aid SA.57781 (2020/N) – Sweden, Rn. 39.

²²⁶ Grundsätzlich ablehnend gegenüber inhaltsbezogenen Kriterien *Holtz-Bacha*, Überleben mit staatlicher Unterstützung?, in: Springer u.a. (Hrsg.), Medien und Journalismus im 21. Jahrhundert, 2012, S. 197.

²²⁷ *Martini*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 30. Edition (01.11.2020), § 2 MStV, Rn. 19.

²²⁸ *Martini*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 30. Edition (01.11.2020), § 2 MStV, Rn. 19a; ähnlich *Döpfens*, § 30 Telemedienrecht, Raue/Hegemann, Münchener Anwaltshandbuch Urheber- und Medienrecht, 2. Aufl. 2017, Rn. 220.

sachliche Rechtfertigung für eine Differenzierung vor, die am Interesse des Gemeinwohls orientiert ist und unter Einbezug des weiten Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers im Subventionsrecht ein grundsätzlich akzeptables Kriterium für eine Journalismusförderung darstellt.²²⁹ Eine solche Einschätzung wurde bereits im Rahmen der steuerrechtlichen Begünstigungen für Presseerzeugnisse festgehalten, die eine indirekte Presseförderung darstellen.²³⁰

Anerkannt ist, dass ein Mindestmaß an journalistisch-redaktionellen Inhalten gefordert werden darf, um dem Förderungsziel zu entsprechen.²³¹ Dies folgt besonders daraus, dass das Interesse der Allgemeinheit an journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten stärker zu gewichten ist als das an „Anzeigenblätter(n) ohne nennenswerten redaktionellen Teil.“²³²

Fraglich ist jedoch die Höhe des zulässigen Mindestanteils redaktioneller Inhalte. Denkbar ist eine entsprechende Anwendung dessen, was im Bereich der Anzeigenblätter angesetzt wird, um eine substituierende Wirkung für Zeitungen zu bejahen. Als Anknüpfungspunkt wird insofern in der Regel davon ausgegangen, dass der redaktionelle Teil „wesentlich mehr als 1/3 des Gesamtumfangs“ ausmachen müsse.²³³ Somit wäre es in jedem Fall unschädlich, ein Mindestmaß von 30% anzulegen. Im Rahmen des weiten Beurteilungsspielraums, der dem Gesetzgeber bei Subventionen zugestanden wird und den ebenfalls das BVerfG bereits in seinem Postzeitungsdienstbeschluss konzidiert hat, ist davon auszugehen, dass dieser Spielraum einen höheren Anteil als Mindestmaß zulässt. Insbesondere durch den Hinweis auf „wesentlich mehr als 1/3“ und da vor allem der Beitrag zur Meinungsbildung gefördert werden soll, ist ein Mindestmaß von 50% rechtlich nicht zu beanstanden.

Eine Unterscheidung hinsichtlich des Mindestmaßes zwischen Online-Inhalten und gedruckten Inhalten bedarf einer Rechtfertigung durch einen sachlichen Grund. Angeführt werden kann dafür, dass im Online-Bereich die Werbeeinnahmen wesentlich geringer sind als bei Anzeigen im Print-Bereich. Daher müssen faktisch mehr Anzeigen geschaltet werden, um die gleichen Einnahmen zu generieren. Andererseits muss dabei beachtet werden, dass im Print-Bereich wesentlich höhere Distributionskosten bestehen, sodass höhere Werbeeinnahmen nötig sind, um überhaupt wirtschaftlich zu agieren. Jedoch kann eine Unterscheidung damit begründet werden, dass im Online-Bereich durch die fehlende Umfanggrenze mehr Zusatzmaterial bereitgestellt werden kann, das nicht journalistisch-redaktionell aufbereitet wird, ohne dass dadurch

²²⁹ So auch *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 215.

²³⁰ *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 164.

²³¹ *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 219.

²³² *J. Löffler*, Recht der Anzeige, in: *Löffler (Begr.)*, Presserecht, 6. Aufl. 2015, Rn. 281.

²³³ *J. Löffler*, Recht der Anzeige, in: *Löffler (Begr.)*, Presserecht, 6. Aufl. 2015, Rn. 283.

zwingend der Informationsgehalt und Beitrag zur Meinungsbildung durch journalistisch-redaktionelle Inhalte geschmälert wird. Demnach kann eine Differenzierung akzeptiert werden, soweit der Unterschied nicht ungebührlich hoch ist; denkbar wäre etwa ein Mindestanteil journalistisch-redaktioneller Inhalte von 40% (im Vergleich mit den vorgeschlagenen 50% für Print-Produkte).

Im Kontext dieses Kriteriums ist allerdings festzuhalten, dass es hier besonders auf die Institution ankommt, die über die Einhaltung des Kriteriums entscheidet. Da es sich um ein inhaltsbezogenes Kriterium handelt, ist für die Bewertung dieses Kriteriums eine staatsferne Ausgestaltung zwingend.²³⁴ Dies kann etwa ähnlich wie im Rundfunkrecht durch eine Institution, die organisatorisch vergleichbar einer Landesmedienanstalt aufgebaut ist, oder durch ein unabhängiges Sachverständigengremium geschehen.

2.2.7. Anteil eigenproduzierter Inhalte

Hinsichtlich des Ziels, publizistische Vielfalt zu fördern, erlangt ferner der Aspekt eigenproduzierter Inhalte Bedeutung. So kann bei einer Vielzahl einzelner Zeitungstitel nicht zwingend davon ausgegangen werden, dass diese Titel ohnehin eine inhaltliche Vielfalt für das Publikum bereitstellen. Dies liegt etwa an der Verwendung von Agenturmeldungen, die ohne weitere Bearbeitung genutzt werden. Hinzukommend zeigt sich vor allem im lokalen und regionalen Bereich eine Tendenz, redaktionell zusammenzuarbeiten, sodass mehrere Zeitungen die gleichen Artikel im Bereich der Lokal- und Regionalberichterstattung nutzen, um Kosten einzusparen.²³⁵ Dieses Vorgehen fördert hingegen Monopolbildungen im Meinungsbereich, was aus Sicht der demokratischen Meinungsbildung und der Informationsfreiheit des Publikums problematisch ist.

Diese Beobachtung hat bereits im Rahmen der Fusionskontrolle dazu geführt, dass es presse-spezifische Regeln gibt, die eine Ausnahme vom nationalen Kartellverbot vorsehen (9. GWB-Novelle). Demnach ist es zur „Stärkung der wirtschaftlichen Grundlage der beteiligten Presseverlage“ erlaubt, beispielsweise beim Vertrieb oder bei der Werbekundenakquise zusammenarbeiten.²³⁶ Ausgeschlossen von der Ausnahme vom Kartellverbot ist gem. § 30 Abs. 2b Satz 2 GWB die redaktionelle Zusammenarbeit. Dies stellt indirekt eine Presseförderung dar, die aber dem Ziel der Stärkung publizistischer Vielfalt Rechnung trägt.

²³⁴ Ukrow/Cole, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 219.

²³⁵ Vgl. Berghofer u.a., Public Value im Print?, in: Krone/Gebesmair (Hrsg.), Zur Ökonomie gemeinwohlorientierter Medien, 2019, S. 119 f.

²³⁶ Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, BT-Drucksache 18/10207, S. 54.

Dementsprechend erscheint es sinnvoll, bei einer direkten Presseförderung einen Mindestanteil an eigenproduzierten Inhalten im lokalen und regionalen Bereich zu fordern. Eine Förderung, die auf diesen Aspekt keinen Wert legt, könnte dazu führen, dass zwar mehrere Zeitungstitel auf dem Markt sind, die dennoch keine inhaltliche Vielfalt transportieren, da sie redaktionell zusammenarbeiten. Dementsprechend zeichnet sich ein sachlicher Grund, der im Gemeinwohlinteresse liegt, ab, der eine entsprechende Differenzierung rechtfertigt. Zudem steht das Gebot der Meinungsneutralität einer solchen Differenzierung nicht entgegen, da zwar inhaltsbezogen argumentiert wird, ohne dabei aber unterschiedliche Meinungen oder Tendenzen bei der Auswahl zu berücksichtigen.

Wichtig ist dennoch, dass es sich hinsichtlich der konkreten Auswahl der begünstigten Unternehmen ähnlich verhält wie bei dem Kriterium des Mindestanteils redaktioneller Inhalte, sodass gleichfalls hier eine staatsferne Vergabe zwingend ist.

2.2.8. Verpflichtung zu Professionsstandards

Eine ähnliche Bewertung, wie sie bereits den beiden eben untersuchten Kriterien zuteilwurde, ist bezüglich der Verpflichtung zu Professionsstandards angezeigt. Aus dem Gebot der Meinungsneutralität ergeben sich in dieser Hinsicht keine durchgreifenden Bedenken, da die Einhaltung medienethischer Grundsätze und des Pressekodexes nicht mit der Meinung bzw. Tendenz eines Artikels oder Unternehmens zusammenhängt. Mit Blick auf den Zweck der Förderung erscheint es hingegen geboten, diese Unternehmen und Personen zu fördern, die sich selbst den medienethischen Grundsätzen verpflichten.

Die Verpflichtung zur Einhaltung anerkannter journalistischer Grundsätze und die Sorgfaltspflicht sind im Bereich des Presserechts gängige Vorschriften. Beispielhaft sei hier auf § 12 LMG-RLP oder § 6 Hamburgisches Pressegesetz verwiesen, die dieses Gebot formulieren. Ähnliche Vorgaben finden sich in den anderen Landespresse- bzw. -mediengesetzen (vgl. auch § 19 MStV für Telemedien). Die Vereinbarkeit dieser Vorschriften mit Art. 5 Abs. 1 GG ist anerkannt, wobei zu beachten ist, dass die Anforderungen so bemessen sein müssen, dass sie sich nicht negativ auf den Kommunikationsprozess auswirken oder „die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Presse gefährden.“²³⁷ So verweist auch das BVerfG im Rahmen äußerungsrechtlicher Streitigkeiten immer wieder auf die „pressemäßige Sorgfalt“.²³⁸ Zur Bestimmung

²³⁷ Breutz, in: Paschke/Berlit/Meyer (Hrsg.), HK Gesamtes Medienrecht, 4. Teil, 2. Kapitel, 39. Abschnitt: Pflichten bei der Berichterstattung, 2008, Rn. 11 mit Verweis auf die Rechtsprechung des BVerfG, bspw. BVerfG ZUM 2004, 65, 66 – Haarfarbe des Bundeskanzlers.

²³⁸ Beispielhaft BVerfGE 99, 185 (1998) – Beschluss vom 10.11.1998 – 1 BvR 1531/96; BVerfG Beschluss v. 23.02.2000 – 1 BvR 456/95; BVerfG Beschluss vom 25. Juni 2009 – 1 BvR 134/03, Rn. 71.

dieser Sorgfaltspflichten wird von der Rechtsprechung der sog. Pressekodex herangezogen, der die berufsethischen Grundsätze darlegt, obschon ihm keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung zukommt.²³⁹

Da die Verpflichtung zur Einhaltung anerkannter journalistischer Grundsätze im Landesrecht keinen Bedenken begegnet, die Rechtsprechung immer wieder auf die „pressemäßige Sorgfalt“ verweist und dabei zugleich der Pressekodex einbezogen wird, kann diese Einschätzung unter Einbezug des gesetzgeberischen Beurteilungsspielraums ebenso auf die Nutzung eines solchen Kriteriums im Rahmen einer Presseförderung übertragen werden. Demnach ergeben sich aus rechtswissenschaftlicher Sicht keine Bedenken bei der Anwendung des Kriteriums der Verpflichtung zu inhaltlichen Professionsstandards, auch unter Einbezug des Pressekodexes, soweit im Rahmen des Vergabeverfahrens und der institutionellen Anknüpfung die Staatsferne gewahrt bleibt. Nur zur Vermeidung von Missverständnissen sei noch betont, dass insoweit nur inhaltliche Anforderungen an die pressemäßige Sorgfalt gemeint sind, nicht in irgendeiner Weise status- oder organisationsbezogene Professionalitätskriterien, also etwa Ausbildungs- oder sonstige Qualifikationsstandards, die Anerkennung durch eine akkreditierende Stelle oder die Zugehörigkeit zu einem Berufsverband. Ob in letzterem Sinn institutionell-organisatorische Merkmale eines professionellen Journalismus als Förderkriterien herangezogen werden können, ist – insbesondere für eine wirtschaftsrechtlich ausgerichtete und daher notwendig unternehmensbezogene Förderung (s.o.) – nicht kategorisch ausgeschlossen, aber unter den Gesichtspunkten der Vielfaltssicherung und der zu wahren Offenheit publizistischer Konkurrenz nicht frei von Bedenken. Damit ist indes eine Grundfrage des Medienrechts angesprochen, die auch in anderen Zusammenhängen (etwa: Medienprivileg, medienrechtlicher Auskunftsanspruch, Begriff journalistisch-redaktioneller Telemedien) derzeit intensiv diskutiert wird, mithin die Frage der Abgrenzung und Abgrenzbarkeit funktional auf die öffentliche Aufgabe der Medien verpflichteter publizistischer Akteure von anderen nicht dazu gehörenden „Jedermann“-Autoren, insbesondere im Internet. Diese Grundfrage kann hier nicht im Einzelnen weiterverfolgt werden. Mindeststandards einer institutionellen Verfestigung – keinesfalls aber irgendwelcher subjektiver „Standes“-Qualifikationen der Journalisten – dürften aber wohl für eine fokussierte und praktikable Förderung, die nicht wegen einer zu großen Streubreite wesentlich an Wirkung verliert, unabdingbar sein, auch bei einem Förderschwerpunkt der Vielfaltssicherung.

²³⁹ Breutz, in: Paschke/Berlit/Meyer (Hrsg.), HK Gesamtes Medienrecht, 4. Teil, 2. Kapitel, 39. Abschnitt: Pflichten bei der Berichterstattung, 2008, Rn. 15, mit Verweis auf OLG Jena NJW-RR 2005, 1566, 1568.

2.2.9. Tarifbindung

Ein weiteres denkbares Kriterium, das im Kontext einer Journalismusförderung in Betracht gezogen wird, ist die Tarifbindung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dieser Aspekt ist im Hinblick auf die Meinungsneutralität nicht zu beanstanden, da keinerlei Bezug zum Inhalt oder der Tendenz der Veröffentlichungen hergestellt wird. Dementsprechend kann aus diesem Kriterium keine Gefahr für die Staatsfreiheit der Presse abgeleitet werden.

Eine solche Regelung würde im Kern weniger die Pressefreiheit betreffen, auch wenn nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG bei allen Regelungen, die die Presse in irgendeiner Form berühren, die Freiheit der Presse beachtet werden muss.²⁴⁰ Vielmehr betrifft eine Tarifbindung die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG. Dies geht aus der Rechtsprechung des BVerfG zu Tariftreuregelungen im Vergaberecht hervor, wo es heißt:

„Gesetzliche Vorschriften, die die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen betreffen und die sich deshalb für den Arbeitgeber als Berufsausübungsregelungen darstellen, sind daher grundsätzlich an Art. 12 I GG zu messen.“²⁴¹

Für die Vergabe öffentlicher Aufträge hat das BVerfG statuiert, dass bei der Auswahl des Auftragnehmers die Verwendung einer Tariftreuregelung als mittelbarer Eingriff in Art. 12 I GG gerechtfertigt werden kann. Zur Begründung hat das Gericht angeführt, dass durch die Tariftreuregelung die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unterstützt wird und dass diese Regelung dem Erhalt „wünschenswert angesehener sozialer Standards“ und der Entlastung der „Systeme der sozialen Sicherheit“ dient.²⁴²

Eine ähnliche Schutzwirkung kann bei der Anwendung einer Tariftreuregelung als Kriterium für eine Journalismusförderung gesehen werden. Die Redaktionskosten sind bei der Veröffentlichung journalistischer Produkte nach den Vertriebskosten einer der größten Kostenfaktoren.²⁴³ Daher kann über untertarifliche Bezahlung Geld eingespart werden, was im wirtschaftlichen Wettbewerb Vorteile gegenüber Konkurrenten bringen kann. Ein solches Vorgehen ist ähnlich wie im Vergaberecht nicht wünschenswert, nicht nur aus sozialen Erwägungen und etwa mit dem Argument, dass dadurch die Sozialsysteme belastet werden, sondern auch wegen plausibel begründbarer Negativeffekte auf die Qualität und Vielfalt der Informationsleistungen: Eine untertarifliche Vergütung schmälert auf längere Sicht die wirtschaftliche Attraktivität publizistischer Berufe und kann daher dazu beitragen, dass die Qualität von Presseprodukten leidet.

²⁴⁰ BVerfG, Urteil v. 20.12.2019 – I ZR 112/17, Rn. 31.

²⁴¹ BVerfG, Beschluss v. 11.07.2006 – 1 BvL 4 /00 (Tariftreue), Rn. 78.

²⁴² BVerfG, Beschluss v. 11.07.2006 – 1 BvL 4 /00 (Tariftreue), Rn. 87.

²⁴³ Vgl. Keller/Stavenhagen, Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen 2020, abrufbar unter https://www.bdzv.de/fileadmin/content/7_Alle_Themen/Marktdaten/Bericht_Umsatzerhebung_Herr_Keller_V2.pdf (letzter Abruf 20.01.2021).

Insofern lässt sich gut begründen, dass Tariftreuebindungen in diesem Sektor auch nicht der erhofften Stimulationswirkung der Förderung für eine größere Anbieter- und Angebotsvielfalt zuwiderlaufen, sie vielmehr abstützen können oder zumindest insofern neutral sind. Da durch Subventionen in der Regel implizit ein wirtschaftslenkender Einfluss ausgeübt werden soll, um ein gewünschtes Verhalten der Marktteilnehmer zu erreichen,²⁴⁴ erscheint es im Rahmen einer Journalismusförderung nicht abwegig, einen solchen wirtschaftslenkenden Einfluss auszuüben. Ausgeschlossen werden muss dabei nur ein inhaltslenkender Einfluss, der wie oben bereits ausgeführt, bei einer Tarifbindung nicht in Betracht kommt.

Unter Berücksichtigung des weiten Ermessensspielraums des Gesetzgebers ist daher davon auszugehen, dass im Rahmen einer Journalismusförderung auch die Tarifbindung als Kriterium eingesetzt werden darf, um damit einen Anreiz für die sachgerechte Bezahlung der Beschäftigten zu schaffen, da hierdurch legitime Gemeinwohlinteressen berücksichtigt werden. Daher kann insofern auch ein mittelbarer Eingriff in Art. 12 I GG gerechtfertigt werden.

2.3. Vergabeverfahren und Zuständigkeit für die Förderung

Wie bereits festgestellt, ist das Gebot der Staatsferne nicht nur im Rahmen der Kriterienauswahl zu beachten, sondern hat überdies Einfluss auf die Ausgestaltung des Vergabeverfahrens aus organisatorischer und institutioneller Sicht.²⁴⁵ Da die Auswahl der zu fördernden Unternehmen nicht nur anhand wirtschaftlicher Kennzahlen erfolgt, sondern gleichzeitig inhaltsbezogene Kriterien einbezogen werden sollen, ist eine staatsfern organisierte Förderpraxis geboten.

Das Gebot organisatorischer Staatsferne bedeutet zunächst, dass ein Gremium oder eine Institution, das/die für die Vergabe der finanziellen Unterstützung verantwortlich ist, nicht oder nur teilweise mit hoheitlichen Amtsträgern besetzt sein sollte.²⁴⁶ Das BVerfG hat sich zur Zusammensetzung solcher Gremien, die im Medienbereich tätig sind und staatsfern organisiert sein müssen, ausführlich in seiner 14. Rundfunkentscheidung zum ZDF-Fernsehrat im Jahr 2014 geäußert. Das Gericht hat hier ausgeführt, dass zur Wahrung der Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine Begrenzung des Einflusses der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Aufsichtsgremien erforderlich sei. Aus diesem Grund dürfe der Anteil dieser Mitglieder insgesamt ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder nicht übersteigen. Zudem müsse auch für die anderen Mitglieder der „Gesellschaftsbank“ ihre Staatsferne durch entsprechende

²⁴⁴ Vgl. bspw. *Bungenberg/Motzkus*, WiVerw 2013, 76, 96; *Hakenberg*, in: Creifelds, Rechtswörterbuch, 25. Edition 2020, Wirtschaftslenkung; zu Lenkungszwecken von Subventionen auch *Wollenschläger*, in: v. Mangoldt, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Abs. 1 GG, Rn. 255.

²⁴⁵ Das BVerfG hat sich dazu im Bereich des Rundfunks geäußert: BVerfG, Urteil v. 16.06.1981 – 1 BvL 89/78 (FRAG), Rn. 104.

²⁴⁶ *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 223.

Benennungs- und Inkompatibilitätsregeln gesichert werden. So dürfen insbesondere den staatlichen Exekutiven (wie früher im ZDF-Staatsvertrag) keine Auswahlrechte hinsichtlich der staatsfernen Mitglieder eingeräumt werden.²⁴⁷

Ob dieser für die anstaltsinterne Aufsicht im öffentlich-rechtlichen Rundfunk entwickelte Maßstab ohne Weiteres und unmodifiziert auch auf die Einrichtung einer für die Vergabe von Fördermitteln für den Journalismus zuständigen Stelle übertragbar ist, bedürfte sicherlich vertiefter Erörterung.

Dagegen lässt sich argumentieren, dass bei anderen Entscheidungen namentlich im Rahmen der Privatmedienaufsicht durch die Landesmedienanstalten und ihre zentralen Organe (ZAK, KJM, KEK) keineswegs gleich hohe Standards organisatorischer Staatsferne gelten; zu erinnern ist hier an die Bestellung der Mitglieder der Hauptorgane der Landesmedienanstalten für Berlin und Brandenburg sowie für Hamburg und Schleswig-Holstein (Medienrat) durch die jeweiligen Landtage sowie an die Zusammensetzung insbesondere der KJM auch mit von Staatsbehörden entsandten Mitgliedern.

Die Rundfunkräte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben zudem einen signifikant unmittelbarer auf die Programminhalte der Anstalten gerichteten Sicherungsauftrag auch mit gestalterischem Einschlag (Programmrichtlinien, Beratung des Intendanten). Davon kann bei einer notwendig meinungsneutral ausgestalteten finanziellen Förderung publizistischer Tätigkeit, die sich jedweder Bestrebungen positiv gestaltender Vielfaltspflege (im Sinne einer eigenen redaktionellen Agenda) enthalten muss und auf die Anwendung grobmaschiger generischer Kriterien für eine Mittelvergabe beschränkt ist (s.o.), nicht die Rede sein.

Dies bedeutet umgekehrt nicht, dass eine Journalismusförderung durch fachaufsichtsgebundene Staatsbehörden oder durch die Kommunen verfassungsrechtlich unbedenklich oder gar zu empfehlen wäre. Ein gewisses Maß an Staatsferne der berufenen Auswahl- und Vergabestellen, vor allem aber auch eine Zusammensetzung und institutionelle Ausgestaltung, die eine der Aufgabe entsprechende Sachkunde – im Hinblick auf die verschiedenen für die Vergabe zu berücksichtigenden Aspekte – gewährleistet, sollten durch organisationsrechtliche Regelung sichergestellt werden.

Zu befürworten wäre in diesem Kontext, wie bereits *Ukrow/Cole* vorschlagen, die Einbindung von Förderausschüssen „mit besonderer journalistischer, kultureller und ökonomischer

²⁴⁷ BVerfG, Urteil v. 25.03.2014 – 1 BvF 1/11, Leitsatz 2.

Perspektive.“²⁴⁸ Dabei können verschiedene gesellschaftliche Gruppen einbezogen werden, was im Lichte der Mutzenbacher-Entscheidung des BVerfG als sinnvoll und gerechtfertigt erscheint, da „Entscheidungen, die die Presse- und Kunstfreiheit betreffen, möglichst in einer gewissen Staatsferne und aufgrund einer pluralistischen Meinungsbildung ergehen sollen.“²⁴⁹

Die Vergabe der Fördermittel sollte jedenfalls in die Hände einer Stelle gelegt sein, die ein gewisses Maß an Unabhängigkeit genießt. Dies kann dadurch gesichert werden, dass die entscheidungsbefugten Personen von einem gesellschaftlich-pluralistisch zusammengesetzten Gremium berufen werden oder, bei staatlicher Bestellung, zumindest keinen Weisungen unterliegen.

Auch die im ersten Teil des Gutachtens vorgeschlagene Einrichtung eines unabhängigen Medienboards als Aufsichtsgremium kann dazu beitragen, sowohl die Unabhängigkeit der Vergabestelle als auch die Integrität und fachliche Qualität ihrer Entscheidungen abzusichern und zudem eine auch öffentlich sichtbare Kontrolle der Förderpraxis zu institutionalisieren.

Praktisch gut vorstellbar ist – in Nutzbarmachung schon existierender Strukturen – die Verwaltung eines Förderfonds durch die Landesmedienanstalten. Diese sind durch ihre organisatorische Struktur staatsfern aufgebaut und übernehmen etwa im Rundfunkbereich Aufgaben der Fördermittelvergabe. Als aktuelles Beispiel kann dafür die Vergabe im Rahmen der Corona-Hilfen herangezogen werden, wobei über die Landesmedienanstalten die Mittel an private Rundfunkveranstalter verteilt wurden. Diese haben daneben die Vergabe der Mittel aus dem Hilfspaket „Neustart Kultur“ des Bundes übernommen.²⁵⁰

In Betracht gezogen werden könnte insofern auch eine Anstalt des öffentlichen Rechts, die ähnlich der Filmförderanstalt aufgebaut ist und die Verwaltung des Fonds übernimmt.²⁵¹ Die Errichtung einer bundesunmittelbaren Anstalt setzt indes, wie oben dargelegt, voraus, dass dem Bund dafür eine Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz zusteht. Dieser Weg bereitet

²⁴⁸ Ukrow/Cole, *Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt*, 2019, S. 235; ebenso Holtz-Bacha, *Presseförderung im westeuropäischen Vergleich*, in: Bruck (Hrsg.), *Medienmanager Staat*, S.550f.

²⁴⁹ BVerfG, Beschluss v. 27.11.1990, 1 BvR 402/87 (Mutzenbacher), Rn. 74; dazu auch Cornils, *Ausgestaltungsgesetzesvorbehalt und staatsfreie Normsetzung im Rundfunkrecht*, 2011, S. 125.

²⁵⁰ Vgl. dazu die Informationen auf der Seite der Staatsministerin für Kultur und Medien <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/kultur/private-rundfunkveranstalter-1777032> (letzter Abruf: 20.01.2021) und beispielhaft die Pressemitteilung Nr. 34/2020 der Medienanstalt RLP vom 17.12.2020. Zu Corona-Hilfen im Kontext der Pressefreiheit: WD, *Umfang der Institutsgarantie der grundgesetzlich verbürgten Pressefreiheit sowie Zulässigkeit staatlicher Fördermaßnahmen für die Presse*, Sachstand WD 10-3000-020/20. Für die Finanzierung durch den Bund in diesem Kontext ist zu beachten, dass von einer besonderen Lage auszugehen ist, die im Fall der Corona-Pandemie die Finanzierung rechtfertigt. Einschlägig dürfte dabei Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG sein, da es sich um eine „außergewöhnliche Notsituation“ handelt.

²⁵¹ Zur Filmförderanstalt bspw. Ukrow/Cole, *Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt*, 2019, S. 163f.

mithin für eine Journalismusförderung mit auf Vielfaltssicherung eingestelltem Fokus oder für dezidiert regionale oder lokale Angebote erhebliche kompetenzrechtliche Rechtfertigungsprobleme (s.o., Teil 1).

Hinsichtlich des Vergabeverfahrens ist zudem kurz die Situation zu beleuchten, inwiefern eine Auswahl unter den Antragstellern erfolgen kann, wenn alle Antragsteller die Kriterien erfüllen: Soweit ein Antragsteller alle Kriterien erfüllt, ist diesem grundsätzlich die entsprechende Förderung zu gewähren. Dies gebietet namentlich das Gebot der Wettbewerbsgleichheit, das sich aus Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 12 Abs. 1 GG ableiten lässt.²⁵² Jedoch kann es sein, dass innerhalb einer Förderperiode (z.B. Haushaltsjahr) die zur Verfügung stehenden Mittel zur Neige gehen. Es ist in diesem Kontext rechtlich nicht geboten, Mittel zurückzuhalten oder abzuwarten, bis alle in Betracht kommenden Unternehmen oder Personen einen Antrag gestellt haben, um dann gleichmäßig die Mittel zu verteilen. Stattdessen sind die Mittel entsprechend der Förderrichtlinien in einem angemessenen Zeitraum zu gewähren. Sind die Fördermittel in tatsächlicher Hinsicht erschöpft, so dass ein Antragsteller trotz Erfüllung aller Kriterien keine Förderung erhalten kann, ergibt sich daraus eine tragfähige Rechtfertigung einer in der Nichtberücksichtigung liegenden Ungleichbehandlung.²⁵³

Zudem sind die im ersten Teil des Gutachtens vorgeschlagenen Förderstränge kurz zu betrachten.

Für die *Produktionsförderung* gilt es festzuhalten, dass durch die strikt gebundene („automatische“) Allokation der Fördermittel, soweit die meinungsneutral ausgewählten Kriterien erfüllt werden, wenig Bedenken bezüglich der Einhaltung des Gebots der Staatsferne und der Meinungsneutralität bestehen. Soweit die Kriterien oben einer Prüfung unterzogen wurden, sind diese – im Rahmen der gegebenenfalls zu beachtenden Einschränkungen – nicht zu beanstanden. Zu berücksichtigen ist lediglich, dass durch den Einbezug von Kriterien wie einem Mindestmaß journalistisch-redaktionell gestalteter Inhalte die Einhaltung dieser Anforderungen nicht durch eine staatliche, sondern durch eine staatsfern organisierte Stelle geprüft werden sollte. Hierbei ist insbesondere der Vorschlag, dass das „Medienboard“ eine Aufsichtsfunktion einnehmen soll, zu befürworten.

Bezüglich des *Innovationsfonds* lässt sich statuieren, dass auch hier der Einbezug von wirtschaftlichen und publizistischen Kriterien möglich ist, soweit die oben bereits angeführten Einschränkungen zur Einhaltung der Meinungsneutralität gewahrt bleiben. Bezüglich der

²⁵² Bungenberg/Motzkus, WiVerw 2013, S. 84.

²⁵³ Bungenberg/Motzkus, WiVerw 2013, S. 85.

Verordnung auf Bundesebene ist zu beachten, dass dafür die kompetenzrechtlichen Voraussetzungen gegeben sein müssen, namentlich eine schwerpunktmäßige Ausrichtung auf den wirtschaftlichen Wettbewerb und die Einhaltung der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG (vgl. Teil 1). Liegen die kompetenzrechtlichen Voraussetzungen vor, ist auch eine Verwaltung des Fonds auf Bundesebene denkbar. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass die Vergabe bei Einbezug publizistischer Kriterien organisatorisch staatsfern erfolgen muss.

Die *Produktionsprojektförderung* ist hinsichtlich der Einhaltung des Gebots der Staatsferne und der Meinungsneutralität wohl am kritischsten zu beurteilen, da der Fokus verstärkt auf der Förderung des publizistischen Outputs liegt. Auch hier sollte sich die Selektion darauf beschränken, ob die im Vorfeld festgelegten, meinungsneutralen Kriterien erfüllt werden oder nicht.

Bei einem übermäßigen Bewerberaufkommen, bei dem die Finanzmittel nicht ausreichen, um alle angemessen zu fördern, könnte die Frage aufkommen, ob es nicht möglich wäre, eine weitere Auswahl unter den die Kriterien erfüllenden Bewerbern zu treffen. Unproblematisch hinsichtlich der Meinungsneutralität ist dabei eine Auswahl gemäß den Kriterien first-come, first-served oder in einem Losverfahren. Denkbar, aber keineswegs von vornherein unproblematisch erscheint ein Auswahlkonzept, das mit Blick auf die Erreichung der Ziele einer Journalismusförderung danach selektiert, ob einzelne Bewerber die Kriterien nicht nur im Mindestmaß, sondern in einem höheren Maß erfüllen, beispielsweise 80 % statt nur (mindestens geforderte) 50% journalistisch-redaktionelle Inhalte bieten oder einen relativ höheren public value für die Nachrichtenversorgung und Meinungsbildung versprechen. Beispiele für derartige Konzepte können zum einen im *Journalismus Lab* der Landesmedienanstalt NRW, das eine Förderlinie inkludiert, mit der diese bestimmte Start-Up-Projekte durch Auswahl in einem Bewerbungsverfahren fördert, zum anderen in der im vergangenen Jahr eingeführten Journalismusförderung der Medienanstalt Berlin-Brandenburg gesehen werden; auch letztere basiert auf einem Bewerbungs- und Auswahlverfahren.

Eine detaillierte Analyse und abschließende rechtliche Einschätzung dieser Fördermaßnahmen sind im Rahmen dieses Gutachtens nicht zu leisten. Jedoch kann grundsätzlich darauf hingewiesen werden, dass gewichtige Unterschiede zwischen Regulierungsmöglichkeiten im Bereich des Rundfunks und der Presse bestehen. Das Rundfunkverfassungsrecht räumt der gesetzlichen Ausgestaltung des Rundfunkwesens und der grundrechtssichernden Aufgabe der Landesmedienanstalten einen außerordentlichen, so auf die Pressefreiheit nicht übertragbaren Stellenwert ein. Für den Rundfunk, nicht für die Presse, gilt das verfassungsrechtliche Gebot einer „positiven Ordnung“ durch Gesetz. Diese umfasst insbesondere auch die Bereitstellung und den

Einsatz von Instrumenten gestaltender Vielfaltssicherung; dazu gehören der öffentlich-rechtliche Rundfunk, aber auch Anforderungen des für private Veranstalter geltenden Rundfunkrechts, gewisse Auswahlbefugnisse der staatsfernen Medienaufsicht (z. B. bei Übertragungskapazitäten, bei den Fensterprogrammen und der Plattformbelegung sowie die Verwendung von Rundfunkbeitragsmitteln für Förderzwecke).

Hingegen gehören zu den institutsprägenden Merkmalen der freien Presse ihre Privatwirtschaftlichkeit und außenpluralistisch-wettbewerbliche Struktur.²⁵⁴ Meinungsvielfalt in der Presse resultiert dem verfassungsrechtlichen Leitbild der außenpluralistischen Pressefreiheit zufolge aus autonomer, wettbewerblicher publizistischer Tätigkeit, die der Staat nur in inhaltlicher Distanz institutionell fördern, in die er aber nicht – auch nicht durch staatsfern ausgestaltete Einrichtungen – lenkend intervenieren darf. Demnach ist der grundrechtliche Ausgangspunkt, ungeachtet des identischen auf die demokratische Meinungsbildung gerichteten Normziels der Medienfreiheiten in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, bei der Presse ein anderer als beim Rundfunk.²⁵⁵ Im Bereich der Presse stoßen daher Konzepte einer öffentlichen Förderung bei selektiver Auswahl von Bewerbern auf grundlegende und ernsthafte verfassungsrechtliche Bedenken, weil mit derartigen Auswahlentscheidungen jedenfalls – auch bei bestem Willen der fördernden Instanz – Eingriffe in den wirtschaftlichen und publizistischen Wettbewerb verbunden sind, die in kritischer Spannung zum Autonomieprinzip der Pressefreiheit stehen.²⁵⁶ Zudem eröffnen solche Auswahlprozesse zumindest Risiken einer eben doch an inhaltlichen Vorstellungen höher- oder geringerwertiger Publizistik oder eines relativ größeren oder geringeren public value einer bestimmten Publikation oder eines Publikationsformats orientierten Steuerung. Solche Risiken will das verfassungsrechtliche Gebot der Meinungsneutralität – verstanden auch als Gewährleistung der Autonomie publizistischer Produktion, Innovationsleistungen und gleicher Erfolgchancen bzw. -risiken im Wettbewerb – gerade ausschließen. Auch bei Einbezug eines „Medienboards“ könnte die Gefahr bestehen, dass nach inhaltlicher Tendenz des Mediums oder der Organisation entschieden wird, was den vom BVerfG statuierten Voraussetzungen einer Presseförderung widersprechen würde.

Neben diesen medien- bzw. verfassungsrechtlichen Bedenken erscheint ein solches Vorgehen auch aus wirtschaftsrechtlicher Sicht problematisch, da der Eingriff in den Wettbewerb, der bei einer staatlichen Förderung nie zu vermeiden ist, besonders weitreichend wäre, wenn noch eine zusätzliche Selektion stattfindet. Demnach ist von einer weiterführenden Auswahl unter den

²⁵⁴ BVerfGE 20, 162, Rn. 37 (juris).

²⁵⁵ Eingehend zu den Unterschieden Cornils, in: Löffler, Presserecht, 6. Aufl. 2015, § 1 LPG Rn. 173 f.

²⁵⁶ Cornils, in: Löffler, Presserecht, 6. Aufl. 2015, § 1 LPG Rn. 169 f.

Bewerbern, die andere Kriterien als die oben genannten anlegt oder einer Wertung „wertvoll/nicht wertvoll“ unterliegen, abzuraten.

2.4. Gesetzesvorbehalt bei direkter Journalismusförderung

Bei der Regelung von Subventionen in der Leistungsverwaltung gilt nach verbreiteter Auffassung verfassungsrechtlich nur der Vorrang, nicht der Vorbehalt des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG). Daher erfolgt die Vergabe regelmäßig auf Grundlage nur mehr haushaltsgesetzlicher Mittelzuweisung durch Verwaltungsvorschriften,²⁵⁷ während sich nur vereinzelt gesetzlich geregelte Subventionsansprüche finden.

Dieser Verzicht auf eine sachgesetzliche Regelung staatlicher Förderleistungen ist aber anerkanntermaßen verfassungsrechtlich nur möglich, solange nicht Besonderheiten, insbesondere eine besondere Bedeutung der Förderung für die Ausübung der Grundrechte, doch das Erfordernis parlamentsgesetzlicher Regelung auslösen (Parlamentsvorbehalt). Ein anerkannter Fall der Grundrechtswesentlichkeit auch staatlicher Förderungen liegt vor, wenn dem Staat durch das Grundgesetz besondere, über die allgemeine Bindung an den Gleichheitssatz hinausgehende Neutralitätspflichten auferlegt sind.²⁵⁸

Im Bereich der Journalismusförderung ist dies jedoch der Fall, da hier die Pressefreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG berührt ist und die Förderung somit grundrechtswesentlich ist. Dabei geht es auch nicht nur und erst um die konkrete Fassung von Vergabekriterien, sondern um die grundlegende und daher parlamentarisch zu verantwortende Weichenstellung, ob der privatwirtschaftliche (und also solcher verfassungsrechtlich vorausgesetzte!) Mediensektor überhaupt – wie schon längst in anderen Ländern – auch in Deutschland, durch öffentliche Mittel und also eine staatliche Teilfinanzierung unterstützt werden soll. Diese Entscheidung ist von fundamentaler Bedeutung für die Weiterentwicklung des Mediensystems insgesamt und kann daher nicht allein auf Grundlage bloß haushaltsrechtlicher Bestimmungen durch exekutive Mittelbewilligung getroffen werden.

Demnach wird in Rechtsprechung und Literatur einheitlich davon ausgegangen, dass eine solche Förderung in der Regel unter dem Vorbehalt des Gesetzes steht, sodass die wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber getroffen werden müssen.²⁵⁹ Dies gilt neben den

²⁵⁷ So auch *Henneke*, Die Kommunen in der Finanzverfassung, 2012, S. 57f.

²⁵⁸ *Winkel Müller*, § 2 Subventionsrecht, in: Schulte/Kloss (Hrsg), Handbuch Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2016, Rn. 4f.

²⁵⁹ BVerfG, Beschluss v. 06.06.1989, 1 BvR 727/84 (Postzeitungsdienst); so bereits OVG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 24.04.1975 – II B 86.74, Leitsatz 1; *Bullinger*, § 163 Freiheit von Presse, Rundfunk, Film, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. VII, 2009, Rn. 51; *Grabenwater*, in: Maunz/Düring, Grundgesetz, 91. EL April 2020,

Vergabekriterien gleichfalls für die organisatorische Ausgestaltung des Vergabeverfahrens, soweit es eine „systematische und dauerhafte Teilfinanzierung“ geben soll.²⁶⁰

Allerdings ist das BVerfG in seinem Postzeitungsdienstbeschluss davon ausgegangen, dass es möglich ist, dass dieser Vorbehalt nicht gilt. Das soll der Fall sein, soweit durch die Subventionierung „keine Gefahr für die Staatsfreiheit oder die Kritikbereitschaft der Presse“ besteht und wenn „die Aufrechterhaltung eines freiheitlichen Pressewesens“ ebenfalls ohne diese Leistung gewährleistet wäre. Diese Kriterien hat es für den Postzeitungsdienst als gegeben angesehen.²⁶¹ Demokratisch und rechtsstaatlich akzeptabel kann diese Großzügigkeit aber nur bei einer „offensichtlich meinungsneutrale(n) Subventionsform“²⁶² sein. Dies trifft zum Beispiel auf die Mehrwertsteuersenkung zu.

Bei der in diesem Gutachten empfohlenen Kriterienauswahl und Förderpraxis ist diese Ausnahme nicht zu bejahen. Zwar konnte herausgearbeitet werden, dass die gebotenen Kriterien grundsätzlich meinungsneutral sein können, nichtsdestotrotz wird eine Selektion vorgenommen, die sich nicht etwa nur auf den Herausgabezweck bezieht. Überdies sollen Kriterien genutzt werden, die durch ihren Inhaltsbezug einer staatsfern organisierten Förderpraxis bedürfen. Daher ist für dieses Förderkonzept eine formell-gesetzliche Grundlage nötig, die die Staatsferne und Neutralität der Vergabe sicherstellt.²⁶³ Dies ist ebenso aus unionsrechtlicher Sicht zu befürworten.²⁶⁴

Daraus folgt im Übrigen, dass für eine Förderung durch den Bund nicht nur eine Gesetzgebungskompetenz begründet werden können muss, auch zur Erschließung einer Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeit, sondern dass von dieser Kompetenz auch durch Erlass eines Fördergesetzes Gebrauch gemacht werden muss. Daher ist für eine auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gestützte Bundesförderung jedenfalls auch die schwierige Frage der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung gem. Art. 72 Abs. 2 GG aufgeworfen.

3. Beihilferecht

Neben den nationalen Vorgaben sind die unionsrechtlichen Regelungen des Beihilfenrechts zu beachten. Prinzipiell gilt gem. Art. 107 Abs. 1 AEUV ein allgemeines Beihilfeverbot, um Beeinträchtigungen des Binnenmarktes zu verhindern. Aber es gibt Ausnahmen von diesem

Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 GG, Rn. 383; Kühling, Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 30. Edition 01.11.2020, Rn. 97.

²⁶⁰ Cornils, in: Löffler, Presserecht 6. Aufl. 2011/5, § 1 LPG, Rn. 171.

²⁶¹ BVerfG, Beschluss v. 06.06.1989, 1 BvR 727/84 (Postzeitungsdienst), Rn. 22 f.

²⁶² Kühling, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 30. Edition 01.11.2020, Rn. 97.

²⁶³ Detterbeck, ZUM 1990, 371, 371f.

²⁶⁴ Cornils, in: Löffler, Presserecht, 6. Aufl. 2015, § 1 LPG, Rn. 171.

allgemeinen Verbot, die in Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV geregelt werden. Ergänzend wendet die Europäische Kommission Art. 106 Abs. 2 AEUV als Ausnahmeregelung an.²⁶⁵ Gem. Art. 108 Abs. 3 AEUV besteht eine Notifizierungspflicht der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission. Diese geht mit einem Durchführungsverbot einher, sodass ein Mitgliedstaat erst befugt ist, eine Beihilfe anzuwenden, wenn die Kommission sich positiv dazu äußert.²⁶⁶ Daneben ist die Kommission dazu befugt, Verordnungen zu erlassen, die bestimmte Arten staatlicher Beihilfen von der Notifizierungspflicht ausnehmen (Art. 108 Abs. 4 AEUV). Dies hat sie unter anderem mit der De-minimis-Verordnung (VO (EU) 1407/2013) getan, sodass eine Journalismusförderung, die unter die De-minimis-Verordnung fällt, nicht notifizierungspflichtig wäre.

Für die Journalismusförderung wäre zunächst zu klären, ob sie in ihrer konkreten Ausgestaltung die Kriterien einer Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllt und wenn ja, ob die Beihilfe möglicherweise durch die De-minimis-Verordnung oder eine der Ausnahmen gedeckt ist. Dabei ist insbesondere auf die sog. Ermessensausnahmen des Art. 107 Abs. 3 AEUV einzugehen, da die sog. Legalausnahmen aus Art. 107 Abs. 2 AEUV nicht einschlägig sind.²⁶⁷ Schwierigkeiten bereitet die Bewertung insofern, als es bezüglich der Presse-/Journalismusförderung keine einheitlichen Leitlinien gibt, wie sie zum Beispiel aus dem Bereich der Filmförderung bekannt sind.²⁶⁸ Dennoch weisen die bisherigen Entscheidungen der Kommission zumindest eine Richtung, worauf zu achten ist.²⁶⁹

3.1. Einordnung als Beihilfe gem. Art. 107 Abs. 1 AEUV

Damit eine staatliche Maßnahme eine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV sein kann, müssen verschiedene Kriterien kumulativ vorliegen. Der unionsrechtliche Beihilfenbegriff muss im Wesentlichen weit verstanden werden. Das bedeutet, dass jegliche Begünstigung eines oder mehrerer Marktteilnehmer eine Beihilfe sein kann, soweit es keine marktübliche Kompensation gibt.²⁷⁰ Des Weiteren muss die Begünstigung durch staatliche Mittel finanziert werden. Das dritte Kriterium betrifft den Einfluss auf den Wettbewerb, sodass durch die staatliche

²⁶⁵ Martini, Die Zeitung im Sog des digitalen Wandels, in: Hill/Kugelman (Hrsg.), Perspektiven der digitalen Lebenswelt, 2017, S. 244.

²⁶⁶ Ehlers, DVBl 2014, 1, 6.

²⁶⁷ Zu den Ausnahmebegriffen vgl. Bungenberg/Motzkus, WiVerw 2013, 73, 95.

²⁶⁸ Martini, Die Zeitung im Sog des digitalen Wandels, in: Hill/Kugelman (Hrsg.), Perspektiven der digitalen Lebenswelt, 2017, S. 222; Traugott/Obersteiner, Medien und Rech 2014, 99, 102.; Mitteilung der Kommission über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke, 2013/C 332, S.1-11, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:332:0001:0011:DE:PDF> (letzter Abruf: 21.01.2021).

²⁶⁹ Besonders anschaulich erweist sich: EU-Kommission, Entscheidung v. 14.07.2020, C(2020) 4886 final, State Aid SA.57781 (2020/N)– Schweden; Übersicht über alle Entscheidungen der Kommission bezüglich Presseförderung ist abrufbar unter https://ec.europa.eu/competition/sectors/media/sa_decisions_to_media.pdf, Stand: 11.01.2021.

²⁷⁰ Castendyk/Hahne, § 32 Kulturförderung, in: Raue/Hegemann (Hrsg), MAH, 2. Aufl. 2017, Rn. 92.

Maßnahme der Wettbewerb nicht verfälscht werden darf. Ausreichend ist in diesem Kontext bereits die Möglichkeit einer Verfälschung. Abschließend muss durch die Maßnahme der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt werden. Das Eingreifen dieses Kriteriums ist beispielsweise zu bezweifeln, wenn die Maßnahmen einen lokalen oder regionalen Markt fokussieren.²⁷¹ Allerdings ist bei diesen Fördermaßnahmen eine Einzelfallprüfung durchzuführen, da in der Kommissionspraxis die Schwelle zur Bejahung einer Beeinträchtigung niedrig angesetzt ist und nur in seltenen Fällen eine Beeinträchtigung verneint wird.²⁷² Dies zeigt sich überdies an den bisherigen Entscheidungen der Kommission zur Presseförderung.²⁷³

Bei der avisierten Presse-/Journalismusförderung sind die ersten Kriterien zum Vorliegen einer Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV zweifelsfrei zu bejahen. Die Förderung soll staatlich bzw. durch staatlich gewährte Mittel erfolgen. Zudem soll ein bestimmter Produktionszweig, namentlich die Presse in einem weit verstandenen Sinne, der gleichfalls die Online-Angebote einbeziehen soll, gefördert werden. Die selektive Begünstigung bestimmter Institutionen oder Projekte birgt grundsätzlich die Gefahr einer Wettbewerbsverfälschung. Das ist bereits dann der Fall, wenn bestimmte Marktteilnehmer im Vergleich zu anderen Unternehmen Kosten erlassen bekommen oder nicht aus eigenen Mitteln finanzieren müssen, die andere Unternehmen selbständig tragen müssen.²⁷⁴

Hingegen ist es fraglich, ob finanzielle Hilfen, die speziell den regionalen und lokalen Journalismus unterstützen sollen, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen können. Auf den ersten Blick liegt diese Annahme fern, da die regionale und lokale Presse gerade territorial begrenzt ist und möglicherweise durch die Sprache grenzüberschreitender Handel eingeschränkt wird. Dennoch zeigt bereits die Ausnahme des Art. 107 Abs. 3 lit. a AEUV, der sich auf Regionalförderungen bezieht, dass solche Maßnahmen nicht pauschal aus dem Anwendungsbereich auszunehmen sind.²⁷⁵ Auch Medienunternehmen mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten können in deutschen regionalen Medienmärkten tätig werden. Weiterhin ist zu beachten, dass die regionale und lokale Presse ebenso für überregionale Werbetreibende attraktiv sein kann, was insbesondere im Hinblick auf Online-Angebote anzunehmen ist.²⁷⁶ Da die

²⁷¹ Vgl. *Castendyk/Hahne*, § 32 Kulturförderung, in: Raue/Hegemann (Hrsg.), MAH, 2. Aufl. 2017, Rn. 96.

²⁷² *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 70f.

²⁷³ Vgl. bspw. EU-Kommission, Entscheidung v. 05.12.2017, C(2017) 8392 final, State Aid SA.47973 (2017/N) – France; EU-Kommission, Entscheidung v. 14.07.2020, C(2020) 4886 final, State Aid SA.57781 (2020/N) – Sweden.

²⁷⁴ *Martini*, Die Zeitung im Sog des digitalen Wandels, in: Hill/Kugelman (Hrsg.), Perspektiven der digitalen Lebenswelt, 2017, S. 237.

²⁷⁵ So auch *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 70.

²⁷⁶ *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 70.

Journalismusförderung ebenfalls Online-Angebote einbeziehen soll, erscheint die Ablehnung einer Beeinträchtigung des mitgliedstaatlichen Handels bereits in dieser Hinsicht zweifelhaft.

Außerdem ist zu bedenken, dass zunächst einmal keine bestimmte Region unterstützt werden soll, wie es im Rahmen der Förderung strukturschwacher Regionen der Fall ist, sondern dass sich die Hilfen allgemein auf den lokalen und regionalen Journalismus beziehen sollen. Des Weiteren ist im Hinblick darauf, dass mehrere Nachbarländer die deutsche Sprache zumindest als eine ihrer Amtssprachen führen, nicht auszuschließen, dass Presseprodukte aus Grenzregionen in mehreren Mitgliedstaaten vertrieben werden. In diesem Zusammenhang ist relevant, dass in solchen Regionen etwa der Werbemarkt nicht nur auf den eigenen Mitgliedstaat ausgerichtet ist, sondern parallel dazu auf den angrenzenden Mitgliedstaat. Beispielhaft ist hier an die Region Trier mit direkter Grenze zu Luxemburg zu denken, sodass nicht nur Gewerbetreibende aus Deutschland, sondern auch aus Luxemburg Interesse an Werbung in journalistischen Produkten aus Deutschland haben. Ähnliche Strukturen sind an der Grenze Deutschlands zu Österreich zu erwarten.

Hinzu tritt die bereits erwähnte niedrighschwellige Beurteilung des Vorhandenseins einer Beeinträchtigung auf unionsrechtlicher Ebene und die bisherige Praxis der Union. So hat die Kommission zwar gegenüber Spanien die Förderung regionaler und lokaler Presse in baskischer Sprache mit geringer Verbreitung nicht als Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV gewertet.²⁷⁷ Zu einem ähnlichen Ergebnis kam die Kommission bei der Bewertung einer Hilfe für Produkte in valencianischer Sprache.²⁷⁸ In anderen Fällen aber, in denen keine spezielle, auf eine bestimmte Region begrenzte Sprache in Rede stand, hat die Kommission die Möglichkeit des Einflusses auf den grenzüberschreitenden Handel hingegen nicht ausgeschlossen. Dies ist entsprechend für eine allgemeine Journalismusförderung für Deutschland oder deutsche Länder zu erwarten. Eine andere Einschätzung läge lediglich nahe, wenn es um die Förderung eines bestimmten Dialekts ginge.

Je nach konkreter Ausgestaltung und Höhe der finanziellen Mittel besteht die Möglichkeit des Greifens der De-minimis-Verordnung. Unterstützungsmaßnahmen, bei denen ein Betrag von 200.000€ für ein Unternehmen innerhalb von drei Jahren nicht überschritten wird, sind bereits vom Anwendungsbereich des Art. 107 Abs. 1 AEUV ausgeschlossen.²⁷⁹ Die Anwendung dieser Verordnung kann an dieser Stelle nicht geprüft werden, da die Gesamtsumme der

²⁷⁷ EU-Kommission, Entscheidung v. 04.08.2016, C(2016) 4971 final, State Aid SA.44942 (2016/N) – Spain.

²⁷⁸ EU-Kommission, Entscheidung v. 01.08.2016, C(2016) 4865 final, State Aid SA.45512 (2016/N) – Spain.

²⁷⁹ Art. 3 Abs. 2 De-Minimis-VO (EU) 1407/2013.

Fördermittel und die konkrete Verteilung nicht bekannt sind. Dennoch ist es in der Regel so, dass bei der Presseförderung einige Begünstigte die Hürde überschreiten.²⁸⁰

Auch sind staatliche Pressehilfen in der Regel nicht im Sinne des Kapitels III der Gruppenfreistellungs-Verordnung (2014/651/EU) förderungsfähig,²⁸¹ sodass im Rahmen dieses Gutachtens eine entsprechende Prüfung dahinstehen kann.²⁸²

Es liegt daher nahe, die Journalismusförderung als Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV zu werten und anzunehmen, dass sie nicht von der De-minimis-Verordnung gedeckt ist. Zudem ist es grundsätzlich sinnvoll, im Sinne einer Risikominimierung die entsprechenden unionsrechtlichen Regelungen und Grundsätze einzuhalten, um im Falle einer Beurteilung durch die Kommission abgesichert zu sein.²⁸³ Daher sind im Folgenden andere Ausnahmeoptionen und deren Voraussetzungen zu prüfen.

3.2. Möglichkeiten für das Greifen einer Ausnahme vom allgemeine Beihilfeverbot

Ist die Journalismusförderung in ihrer konkreten Ausgestaltung eine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV, wovon auszugehen ist und greift die De-minimis-Verordnung nicht, besteht die Möglichkeit, dass die Maßnahmen trotzdem unionsrechtskonform sind. Dazu sind die Ausnahmen des Art. 106 Abs. 2 AEUV und Art. 107 Abs. 3 lit. c und d AEUV zu prüfen.²⁸⁴

3.2.1. Art. 106 Abs. 2 AEUV – DAWI

Denkbar ist eine Ausnahme vom allgemeinen Beihilfenverbot durch Art. 106 Abs. 2 AEUV, bei der es um Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) geht. Zwar findet sich diese Regelung nicht direkt in der Regel-Ausnahme-Vorschrift des Art. 107 AEUV, dennoch wendet die Kommission die Vorschrift als Ausnahme an.²⁸⁵

Von einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ist auszugehen bei marktbezogenen Tätigkeiten, „die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den

²⁸⁰ Vgl. *Martini*, Die Zeitung im Sog des digitalen Wandels, in: Hill/Kugelman (Hrsg.), Perspektiven der digitalen Lebenswelt, 2017, S. 240.

²⁸¹ *Martini*, Die Zeitung im Sog des digitalen Wandels, in: Hill/Kugelman (Hrsg.), Perspektiven der digitalen Lebenswelt, 2017, S. 241.

²⁸² Eine Ausnahme davon bildet die Kulturförderung gem. Art. 107 Abs. 3 lit. d) AEUV, die auch in der Gruppenfreistellungsverordnung erfasst ist – durch ihre grundsätzliche Relevanz für den Medienbereich (vgl. *Dörr*, ZUM 2010, 747) wird dieser Aspekt trotzdem genauer untersucht.

²⁸³ So auch *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 82.

²⁸⁴ *Martini*, Die Zeitung im Sog des digitalen Wandels, in: Hill/Kugelman (Hrsg.), Perspektiven der digitalen Lebenswelt, 2017, S. 243, *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, 72ff.

²⁸⁵ *Martini*, Die Zeitung im Sog des digitalen Wandels, in: Hill/Kugelman (Hrsg.), Perspektiven der digitalen Lebenswelt, 2017, S. 244.

Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden können.“²⁸⁶ Beispielfallhaft fallen unter solche Dienstleistungen die Energieversorgung, Verkehrsleistungen oder Postdienste.²⁸⁷ Im Medienbereich ist vornehmlich der Rundfunk als Beispiel zu nennen.²⁸⁸ Entsprechend der Altmark-Trans-Rechtsprechung des EuGH ist es möglich, dass staatliche Zahlungen für DAWI bereits nicht unter den Beihilfenbegriff des Art. 107 Abs. 1 AEUV fallen. Nach den Altmark-Trans-Grundsätzen ist die selektive Begünstigung und damit die Beihilfeneigenschaft bei Vorliegen von vier Voraussetzungen zu verneinen. Erstens muss es sich um eine klar definierte gemeinwirtschaftliche Verpflichtung handeln, für die zweitens im Vorhinein objektive und transparente Parameter festgelegt sind, nach denen der Ausgleich berechnet wird. Drittens darf es zu keiner Überkompensation der Kosten die Ausgleichszahlungen kommen. Viertens ist sicherzustellen, dass der Ausgleich nur in Höhe der Kosten effizienter Leistungsbereitstellung erfolgt, entweder dadurch, dass das Unternehmen in einem transparenten, nicht-diskriminierenden Vergabeverfahren ausgewählt wurde oder dass durch angemessene Kontrollen (etwa ein Vergleichsverfahren) gewährleistet ist, dass die Ausgleichszahlung dem entspricht, was angemessen für ein „durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen“ nötig ist.²⁸⁹

Die Kriterien für das Greifen des Art. 106 Abs. 2 AEUV sind den Altmark-Trans-Kriterien ähnlich, entsprechen diesen aber nicht vollständig. Vornehmlich setzt Art. 106 Abs. 2 AEUV nicht voraus, dass das Unternehmen zwingend effizient geführt wird, sondern es reicht, wenn der Ausgleich den tatsächlichen Nettokosten für die Erbringung der DAWI entspricht.²⁹⁰ Daher ist es möglich, dass staatliche Zahlungen für DAWI zwar als Beihilfe einzuordnen sind, aber nach Art. 106 Abs. 2 AEUV gerechtfertigt werden können.²⁹¹

Eine Journalismusförderung, die sich durch direkte, selektive Zahlungen an verschiedene Unternehmen bzw. Projekte auszeichnet, kann allerdings in der Regel nicht durch die Altmark-Trans-Kriterien oder Art. 106 Abs. 2 AEUV gerechtfertigt werden.²⁹² Zwar erfüllen

²⁸⁶ Wernicke, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 60. EL Oktober 2016, Art. 106 AEUV, Rn. 38.

²⁸⁷ Wernicke in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 60. EL Oktober 2016, Art. 106 AEUV, Rn. 39.

²⁸⁸ Ukrow/Cole, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 73f. Vgl. dazu auch die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk v. 27.10.2009, EU ABl. C 257, S. 1-14.

²⁸⁹ EuGH, Urteil v. 24.07.2003, Rs. C-280/00, Slg. 2003 I-7747 (Altmark Trans), Rn. 89-93.

²⁹⁰ Mestmäcker/Schweitzer, in Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 5. Aufl. 2016, Art. 107 Abs. 1 AEUV, Rn. 131.

²⁹¹ Mestmäcker/Schweitzer, in Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 5. Aufl. 2016, Art. 107 Abs. 1 AEUV, Rn. 132.

²⁹² Ukrow/Cole, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 73.

Presseunternehmen eine „öffentliche Aufgabe“²⁹³ und die Ziele der Subventionen sind gemeinwohlorientiert, da publizistische Vielfalt zur Stärkung der demokratischen Teilhabe durch die Bürger gefördert werden soll, jedoch wird es in aller Regel auch aus verfassungsrechtlichen Gründen – an einem präzise formulierten Auftrag und der unionsrechtlich gebotenen obligatorischen Betrauung fehlen.²⁹⁴ Die Presse ist gerade durch ihre privatwirtschaftliche Ausgestaltung geprägt und agiert unabhängig von einem staatlichen Dienstleistungsauftrag; sie könnte gesetzlich auch schwerlich zur Erbringung bestimmter publizistischer Leistungen verpflichtet werden.²⁹⁵ Anders verhält es sich beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, dessen Auftrag und Beauftragung in §§ 26 ff. MStV konkret geregelt sind. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass die Presseförderung nicht auf Art. 106 Abs. 2 AEUV gestützt werden kann.

3.2.2. Art. 107 Abs. 3 lit. d) AEUV – Kulturförderung

Gem. Art. 107 Abs. 3 lit. d) AEUV können Beihilfen zur Kulturförderung als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, soweit sie nicht dem allgemeinen Interesse zuwiderlaufen. Der Begriff „Kultur“ im Sinne dieser Vorschrift ist eng auszulegen, was vor allem mit der fehlenden Kompetenz der Union für den Kulturbereich zusammenhängt.²⁹⁶ Grundsätzlich ist unter diesen Kulturbegriff ebenfalls „literarisches Schaffe[n], einschließlich journalistisch-redaktioneller Betätigung“ zu fassen.²⁹⁷ Im Rahmen der restriktiven Auslegung der Vorschrift ist zu beachten, dass es primär auf kulturelle Inhalte ankommt. Daher muss sich die Förderung zur Rechtfertigung im Rahmen dieser Vorschrift spezifisch auf die Verbreitung kulturspezifischer Informationen richten.²⁹⁸

Dies wird entsprechend in den bisherigen Entscheidungen der Kommission deutlich. In der Regel lehnt es die Kommission ab, Presseförderungen auf Grundlage der Kulturförderausnahme zuzulassen. Dabei kommt es vor, dass sie von der Einschätzung der Mitgliedstaaten abweicht. So wollte beispielsweise Belgien eine Förderung für die flämische Presse über Art. 107 Abs. 4 lit. d AEUV rechtfertigen. Dieser Argumentation ist die Kommission nicht gefolgt und hat die Ausnahme vom Beihilfenverbot stattdessen mithilfe des Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV gerechtfertigt.²⁹⁹ Ein Beispiel für die Anwendbarkeit der Kulturförderungs-Ausnahme findet sich

²⁹³ Vgl. dazu *Schult*, Zur Neuordnung des Presse-Grosso, 2017, S. 248.

²⁹⁴ *Martini*, Die Zeitung im Sog des digitalen Wandels, in: Hill/Kugelman (Hrsg.), Perspektiven der digitalen Lebenswelt, 2017, S. 244; *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 73.

²⁹⁵ Vgl. nur *Bethge*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 5 GG, 8. Aufl. 2018, Rn. 72f.

²⁹⁶ *von Wallenberg/Schütte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der Europäischen Union, Bd. II, 60. EL 2016, Art. 107 AEUV, Rn. 395.

²⁹⁷ *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 75.

²⁹⁸ *Psychogiopoulou*, State Aid to the Press in the EU, in: Murschetz (Hrsg.), State Aid for Newspapers, 2013, S. 95.

²⁹⁹ EU-Kommission, Entscheidung vom 14.12.2004, EU ABl. C 136/41, State Aid N 74/2004 - Belgium.

hingegen in der Entscheidung über eine Subvention in Spanien, die sich auf Kulturmagazine bezog.³⁰⁰ Aus dieser beihilfenrechtlichen Praxis wird deutlich, dass die Kommission eine Rechtfertigung der Presseförderung als Kulturförderung nur in engen Grenzen zulässt.³⁰¹

Diesen Vorgaben entspricht eine Förderung des an die Allgemeinheit gerichteten regionalen und lokalen Journalismus nicht, da dieser allgemeine, in der Regel tagesaktuelle Informationen verbreitet, ohne sich speziell auf Kultur zu fokussieren.³⁰² Somit ist davon auszugehen, dass die hier angedachte Förderung durch die fehlende thematische Eingrenzung auf kulturelle Inhalte nicht unter die Ausnahme aus Art. 107. Abs. 3 lit. d) AEUV zu fassen ist.³⁰³

3.2.3. Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV – Förderung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete

Stattdessen zeigt die Kommissionspraxis, dass eine Rechtfertigung von Maßnahmen der Presse-/Medienförderung in der Regel durch den Auffangtatbestand des Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV erfolgt.³⁰⁴ Danach können Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, mit dem Binnenmarkt vereinbar sein.

Die Kommission prüft die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV anhand eines Abwägungstests, indem die positiven und negativen Effekte der Maßnahme gegeneinander abgewogen werden.³⁰⁵ Zunächst muss die Maßnahme auf ein Ziel von gemeinsamem Interesse ausgerichtet sein. Das ist bei der Journalismusförderung der Fall, da das Ziel die Förderung pluralistischen Journalismus ist und damit die freie Meinungsbildung unterstützt wird, die für eine Demokratie unerlässlich ist. Dieses Ziel findet sich insbesondere in Art. 11 GrCh. Des Weiteren muss die Maßnahme so ausgestaltet sein, dass damit das Ziel erreicht werden kann. Vor allem sind dabei die Notwendigkeit und Angemessenheit der Beihilfe zu betrachten. Bei der lokalen und regionalen Förderung von Journalismus zeigt sich, dass eine Maßnahme notwendig ist, da in einigen Kreisen ein Marktversagen vorliegt und sich sog. Einzeitungskreise

³⁰⁰ EU-Kommisison, Entscheidung vom 21.12.2011, C(2012) 3700 final, State Aid SA.34138 (2012/N) - Spain.

³⁰¹ Dazu ausführlich *Psychogiopoulou*, State Aid to the Press in the EU, in: Murschetz (Hrsg.), State Aid for Newspapers, 2013, insb. 88-93.

³⁰² *Martini*, Die Zeitung im Sog des digitalen Wandels, in: Hill/Kugelman (Hrsg.), Perspektiven der digitalen Lebenswelt, 2017, S. 245; ähnlich *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 77.

³⁰³ *Martini*, Die Zeitung im Sog des digitalen Wandels, in: Hill/Kugelman (Hrsg.), Perspektiven der digitalen Lebenswelt, 2017, S. 245f, a.A. *WD*, Modelle zur Förderung lokaler Medienvielfalt in den EU-Mitgliedstaaten, Sachstand WD-3000-038/19, S. 28, der auf die Relevanz dieser Ausnahme für Pressesubventionen verweist.

³⁰⁴ *Martini*, Die Zeitung im Sog des digitalen Wandels, in: Hill/Kugelman (Hrsg.), Perspektiven der digitalen Lebenswelt, 2017, S. 279, *Psychogiopoulou*, State Aid to the Press in the EU, in: Murschetz (Hrsg.), State Aid for Newspapers, 2013, insb. 88-93.

³⁰⁵ Vgl. EU-Kommission, Entscheidung v. 14.07.2020, C(2020) 4886 final, State Aid SA.57781 (2020/N) – Sweden, Rn. 51.

gebildet haben, was für die Teilhabe am demokratischen Willensbildungsprozess problematisch ist. Auch erscheinen keine anderen Instrumente sinnvoller, zumal das Kartell- bzw. Fusionskontrollrecht nicht ausreichend zur Verhinderung der Marktkonzentrierung beitragen konnte. In Bezug auf die Verhältnismäßigkeit kommt es auf die konkrete Ausgestaltung der Beihilfemaßnahmen an. Dabei ist vor allem darauf zu achten, dass eine Höchstgrenze der Förderung eingehalten und Quersubventionierung verhindert wird. Anhand der bisherigen Entscheidungen der Kommission erweist sich eine Höchstfördergrenze von 40% der Produktionskosten als tragfähig.

Daneben ist eine Gesamtbilanz zu ziehen, die das Gewicht der durch eine Förderung bedingten Wettbewerbsverzerrungen und Auswirkungen auf den Handel zu den positiven Einflüssen der Maßnahmen ins Verhältnis setzt. Soweit die Fördermaßnahmen angemessen sind, keine Überkompensation stattfindet und die Kriterien diskriminierungsfrei gewählt werden, liegt es nahe, dass auch diese Abwägung zu einem positiven Ergebnis kommt. Vor allem ist dabei zu beachten, dass sich eine regionale Journalismusförderung zwar, von den oben angeführten eng regional begrenzten Ausnahmen abgesehen, typischerweise auf den zwischenstaatlichen Handel auswirken kann bzw. dass eine derartige Auswirkung nicht auszuschließen ist, dass aber in aller Regel angenommen werden kann, dass diese Auswirkungen verhältnismäßig geringfügig sein werden. Dies liegt vor allem an der regionalen oder allenfalls nationalen Ausrichtung von Presseprodukten, die die Möglichkeiten des grenzüberschreitenden Handels ohnehin einschränkt.³⁰⁶

Zudem ist bei der Ausgestaltung das Transparenzgebot zu beachten. Hier ist es relevant, dass die Förderung auf einer gesetzlichen Grundlage basiert und die Förderrichtlinien so ausgestaltet sind, dass die relevanten Kriterien für alle Marktteilnehmer transparent sind.

3.3. Einschätzung zur vorliegenden Empfehlung

Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass eine Fördermaßnahme zur Unterstützung des Journalismus in Deutschland eine Beihilfe i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellt, die nicht bereits durch die De-minimis oder die Gruppenfreistellungsverordnung gedeckt ist und somit der Notifizierungspflicht des Art. 108 Abs. 3 AEUV unterliegt. Bei Beachtung der oben dargelegten Kriterien kann vermutet werden, dass eine Notifizierung der Maßnahmen nicht zu einer Beanstandung durch die Kommission führen wird, dass vielmehr die Maßnahmen als durch Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV gerechtfertigt angesehen werden können.

³⁰⁶ Diese Annahme stützt sich auf die Argumentation in EU-Kommission, Entscheidung v. 14.07.2020, C(2020) 4886 final, State Aid SA.57781 (2020/N) – Sweden, Rn. 66.

Die in diesem Gutachten vorgelegten Empfehlungen hinsichtlich der Ausgestaltung einer Journalismusförderung begegnen nach alledem beihilferechtlich keinen offensichtlichen Bedenken. Insbesondere erscheinen die Kriterien sinnvoll, um die Ziele der Pluralismusförderung und des Konterkarierens des Marktversagens im regionalen und lokalen Pressemarkt zu erreichen. Bei der konkreten Ausgestaltung ist hingegen zu beachten, dass die Fördermaßnahmen verhältnismäßig sind, was beispielsweise durch eine Förderhöchstgrenze und der Verhinderung von Überkompensation erreicht werden kann. Eine konkrete, rechtssichere Beurteilung kann erst erfolgen, sobald die Fördermaßnahmen vollständig ausgearbeitet und die Fördersumme und deren Aufteilung abschätzbar sind.

4. Wettbewerbsrecht

Im Bereich des Wettbewerbsrecht halten sich die Auswirkungen bzw. Probleme, die sich durch eine Journalismusförderung ergeben, in Grenzen. Wettbewerbsrechtliche Aspekte sind vor allem bei der Kriterienauswahl zu berücksichtigen, die bereits oben dargestellt wurde. Hier zeigen sich Auswirkungen, soweit es um Einflüsse auf die Berufsfreiheit des Art 12 GG bzw. die Wettbewerbsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 12 Abs. 1 GG) geht.

Jedoch ergeben sich aus dem Vergaberecht Rahmenbedingungen, die zu beachten sind, obwohl sie keine speziellen Probleme einer Journalismusförderung betreffen. Ein Subventionsverhältnis muss die Vorgaben der §§ 44, 23 BHO/LHO einhalten. Daneben sind für das Subventionsverhältnis Regelungen zu folgenden Bereichen zu treffen: Gegenstand und Zweck der Zuwendung, Verfahren zur Dokumentation der zweckentsprechenden Verwendung und zur Kontrolle und Prüfung derselben, ebenso wie die „Bezeichnung der subventionserheblichen Tatsachen“.³⁰⁷ Ferner sind private Zuwendungsempfänger bei der Vergabe von Aufträgen an des Vergaberecht gebunden, wie es für öffentliche Auftraggeber gilt.³⁰⁸

5. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine direkte, selektive Journalismusförderung möglich und grundsätzlich mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar ist. Zwingend dafür ist die Auswahl von Zuwendungsberechtigten und die Vergabe der Mittel nach meinungsneutralen Kriterien, wie sie in der Empfehlung vorgeschlagen werden und eine staatsfern organisierte Förderungspraxis. Diese sollte vorzugsweise einer weisungsunabhängigen,

³⁰⁷ *Winkelmüller*, § 2 Subventionsrecht, in: Schulte/Kloos (Hrsg) Handbuch Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2016, Rn. 23.

³⁰⁸ *Winkelmüller*, § 2 Subventionsrecht, in: Schulte/Kloos (Hrsg) Handbuch Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2016, Rn. 35.

staatsfern organisierten Institution ähnlich den Landesmedienanstalten anvertraut werden. Auch können pluralistisch besetzte und/oder mit sachverständigen Mitgliedern besetzte Gremien herangezogen werden, um sowohl die Anforderung der Meinungsneutralität der Vergabe abzusichern als auch fachlich sachkundige Entscheidungen zu gewährleisten. Wichtig ist zudem eine formell-gesetzliche Grundlage der Förderung.

Kompetenzrechtlich fällt eine Förderung, die im Schwerpunkt das Ziel publizistischer Vielfalt verfolgt, in den Zuständigkeitsbereich der Länder. Dies betrifft sowohl die Gesetzgebungs-, als auch die Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz. Auch für eine auf den lokalen und regionalen Journalismus fokussierte Förderung stößt die Begründung einer Bundeskompetenz, die erst die Möglichkeit der Finanzierung aus Bundesmitteln eröffnet, auf Schwierigkeiten; eine derartige Kompetenzbegründung ist zwar nicht unvertretbar, läuft aber insbesondere mit Blick auf die Kompetenzausübungsschranke der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung (Art. 72 Abs. 2 GG) ein erhebliches Risiko verfassungsgerichtlicher Beanstandung.

Für den Bund ist eine Kompetenz für direkte Fördermaßnahmen denkbar, soweit es sich um eine Unterstützung handelt, die im Schwerpunkt auf den wirtschaftlichen Wettbewerb ausgerichtet ist. Dies kann bei einer Innovations- und Digitalisierungsförderung der Fall sein, vornehmlich wenn die Auswahl weitestgehend anhand wirtschaftlicher Kennzahlen erfolgt. Der Einbezug vielfaltssichernder Aspekte und entsprechender Kriterien ist unschädlich, solange diese nicht den Schwerpunkt der Maßnahme charakterisieren. Bei einer solchen Förderung kann die Gesetzgebungskompetenz auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gestützt werden. Allerdings muss auch insoweit die Rechtfertigung gem. Art. 72 Abs. 2 GG gelingen. Dies dürfte indes bei nicht spezifisch auf regionale Mangelsituationen und Produkte mit regionalem Bezug angelegten oder gar begrenzten Fördersystemen leichter begründbar sein.

Kann der Bund eine Gesetzgebungskompetenz für eine bundesgesetzlich projektierte Wirtschaftsförderung geltend machen, so ist auch die Möglichkeit einer Übernahme der Finanzierungslasten auf Grundlage von Art. 104a Abs. 3 GG eröffnet. Ebenso kann dann – aber auch nur dann – eine Verwaltungskompetenz gem. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG erschlossen werden, an die sich wiederum die Finanzierungskompetenz gem. dem Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG anschließen würde.

Unionsrechtlich bestehen keine Bedenken gegenüber einer Förderung, soweit die oben herausgearbeiteten Kriterien, wie Angemessenheit, Transparenz oder Förderhöchstgrenzen, eingehalten werden. Es ist davon auszugehen, dass eine solche Förderung zwar den Beihilfenbegriff des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllt, aber durch Art. 107 Abs. 3 lit. c) gerechtfertigt werden kann.

Literatur und Quellen

Zu A. Kommunikationswissenschaftlicher Teil

- Allern, S., & Pollack, E. (2019). Journalism as a public good: A Scandinavian perspective. *Journalism*, 20(11), 1423–1439. <https://doi.org/10.1177/1464884917730945>
- Arnold, D. (2017). Europäische Antworten auf die Ressourcenkrise des Journalismus. *Medien-Journal*, 41(2), 30–44. <https://doi.org/10.24989/medienjournal.v41i2.1469>
- Arnold, K. (2008). Qualität im Journalismus – ein integratives Konzept. *Publizistik*, 53(4), 488–508. <https://doi.org/10.1007/PL00022233>
- Arnold, K., & Wagner, A.-L. (2018). Die Leistungen des Lokaljournalismus: Eine empirische Studie zur Qualität der Lokalberichterstattung in Zeitungen und Onlineangeboten. *Publizistik*, 63(2), 177–206. <https://doi.org/10.1007/s11616-018-0422-4>
- Beck, K., & Dogruel, L. (2020). Förderung lokaljournalistischer Angebote von Rundfunkveranstaltern, Telemedienanbietern oder Anbietergemeinschaften zur Stärkung ihres Beitrags zu lokaler und regionaler Information in Brandenburg. Wissenschaftliches Gutachten für die mabb. http://www.mabb.de/files/content/document/FOERDERUNG/Lokaljournalismus/mabb_Gutachten_Lokaljournalismusfoerderung.pdf
- Benson, R. (2010). What Makes for a Critical Press? A Case Study of French and U.S. Immigration News Coverage. *The International Journal of Press/Politics*, 15(1), 3–24. <https://doi.org/10.1177/1940161209349346>
- Benson, R. (2018). Can foundations solve the journalism crisis? *Journalism*, 19(8), 1059–1077. <https://doi.org/10.1177/1464884917724612>
- Benson, R., Powers, M., & Neff, T. (2017). Public Media Autonomy and Accountability: Best and Worst Policy Practices in 12 Leading Democracies. *International Journal of Communication* 11, 1–22.
- Benson, R., & Powers, M. (2011). *Public media and political independence: Lessons for the future of journalism from around the world*. Washington, DC: Free Press.
- Bericht über die Möglichkeiten der Medienförderung durch den Kanton Bern. (2019). [Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat]. Der Regierungsrat des Kantons Bern. <https://www.rr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.RRDOKU-MENTE.acq/88da4547426c4a69b9de2477932d54b2-332/13/PDF/2017.STA.1782-Beilage-D-190464.pdf>
- Blume, T., Bubbers, S., Brockmann, S., Norman, A., Ballhaus, W., Ketterer, S., Vieten, J., Elsässer, M., Tandetzki, T., Weber, J., Böhle, R., Lorchheim, U., Moore, N., Ortmann, J.-P., & von Tucher, T. (2020). German Entertainment & Media Outlook 2020-2024. Fakten,

- Prognosen und Trends für 13 Segmente der Entertainment- & Medienbranche in Deutschland. PricewaterhouseCoopers. <https://www.pwc.de/de/technologie-medien-und-telekommunikation/german-entertainment-and-media-outlook-2020-2024.pdf>
- Bouhs, D. (2020). Digitale Verleger wollen gleichbehandelt werden. Die Bundesregierung will den Aufbau digitaler Angebote im Verlagswesen subventionieren. Nicht darin enthalten sind verlagsunabhängige Portale. Diese beschwerten sich nun. *Zeit Online* vom 27. November 2020, Abrufbar unter: <https://www.zeit.de/kultur/2020-11/pressefoerderung-bundesregierung-wettbewerbsverzerrung-direkte-subventionen-benachteiligung-verlagsunabhaengige-portale-medienvielfalt>
- Brüggemann, M., Engesser, S., Büchel, F., Humprecht, E., & Castro, L. (2014). Hallin and Mancini Revisited: Four Empirical Types of Western Media Systems: Hallin and Mancini Re-visited. *Journal of Communication*, 64(6), 1037–1065. <https://doi.org/10.1111/jcom.12127>
- Bucher, H.-J. (2003). Journalistische Qualität und Theorien des Journalismus. In H.-J. Bucher & K.-D. Altmeppen (Hrsg.), *Qualität im Journalismus. Grundlagen—Dimensionen—Praxismodelle* (S. 11–34). Westdeutscher Verlag.
- Buschow, C., & Wellbrock, C. M. (2020a). *Die Innovationslandschaft des Journalismus in Deutschland [Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Landesanstalt für Medien NRW]*. Landesanstalt für Medien NRW. https://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/user_upload/NeueWebsite_0120/Zum_Nachlesen/Gutachten_Innovationslandschaft_Journalismus.pdf
- Buschow, C., & Wellbrock, C.-M. (2020b). „Netflix für Nachrichten“: Die Nutzersicht auf abonnement-basierte, anbieterübergreifende Plattformen im Journalismus. In C.-M. Wellbrock & C. Buschow (Hrsg.), *Money for Nothing and Content for Free? Paid Content, Plattformen und Zahlungsbereitschaft im digitalen Journalismus* (S. 125–152). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Bundesgesetz über elektronische Medien (BGeM) [Vorentwurf]*, Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2018). https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/bakom/das_bakom/rechtliche_grundlagen/Vernehmlassungen/vernehmlassung-gem/gesetzesentwurf.pdf.download.pdf/Beilage%2001%20G_DE%20zu%20BRA%20UVEK.pdf
- Burtscher, M. (2020, Januar 28). Gossau soll ein neues Stadtmagazin erhalten – Experte kritisiert das Konzept des Stadtrates. *Tagblatt*.

- <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/stgallen/gossau-soll-ein-neues-stadtmagazin-erhalten-experte-kritisiert-das-konzept-des-stadtrates-ld.1189661>
- Coates Nee, R. (2014). Social responsibility theory and the digital nonprofits: Should the government aid online news startups? *Journalism*, 15(3), 326–343. <https://doi.org/10.1177/1464884913482553>
- Dachwitz, I & Fanta, A. (2020). Medienmäzen Google. Wie der Datenkonzern den Journalismus umgarnt. OBS-Arbeitsheft 103. <https://www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportal/informationsseiten-zu-studien/studien-2020/medienmaezen-google/>
- Darr, J. P., Hitt, M. P., & Dunaway, J. L. (2018). Newspaper Closures Polarize Voting Behavior. *Journal of Communication*, 68(6), 1007–1028. <https://doi.org/10.1093/joc/jqy051>
- Daum, M., & Hoppe, M. (2020). *Branchenanalyse Zeitungsverlage. Herausforderung digitaler Strukturwandel – Auswirkungen auf Beschäftigung und Mitbestimmung [Working Paper Forschungsförderung]*. Hans-Böckler-Stiftung. https://www.input-consulting.de/files/inpcon-DATA/download/2020_Branchenanalyse-Zeitungsverlage_INPUTConsulting-HBS_WP_177_2020.pdf
- Dogruel, L., Haas, V., & Markthaler, R. (2019). Gibt es einen Weg aus der ‚Plattformfalle‘? Plattformstrategien von Medienanbietern in Deutschland. *UFITA*, 83(2), 466–488. <https://doi.org/10.5771/2568-9185-2019-2-466>
- Dogruel, L., Berghofer S., Vonbun-Feldbauer, R. & Beck, K. (2019). Die Publizistische Einheit als Auslaufmodell: Zur abnehmenden Validität eines pressestatistischen Standardmaßes. *Publizistik* 64(3), 329-344.
- Dragomir, M. (2018). Control the money, control the media: How government uses funding to keep media in line. *Journalism*, 19(8), 1131–1148. <https://doi.org/10.1177/1464884917724621>
- Eichhorst, W., Kettenring, J., & Ody, M. (2019). *Kurzexpertise: Kriterien für eine Zustellförderung von Printprodukten basierend auf einem internationalen Vergleich (Forschungsbericht 536)*. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH IZA. http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb536-kriterien-fuer-zustellfoerderung-von-printprodukten.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Eidgenössische Medienkommission [EMEK] (2017). Zukunft der Medien- und Kommunikationsordnung Schweiz: Trends, Szenarien, Empfehlungen. Ein Positionspapier der Eidgenössischen Medienkommission. Biel. https://www.emek.ad-min.ch/inhalte/pdf/D_MU-KOS_FINAL_25.9.17.pdf

- Eidgenössische Medienkommission [EMEK] (2019). *Rückhalt für den Journalismus Wie das Bewusstsein der Öffentlichkeit für journalistische Leistung im digitalen Zeitalter gestärkt werden könnte – ein Diskussionsbeitrag*. (2019). Eidgenössische Medienkommission. https://www.emek.admin.ch/inhalte/D_Rueckhalt_Journalismus_final_2019_korrFN.pdf
- Frühbrodt, L. (2019). Warum Stiftungen den Journalismus stärker fördern sollten. In J. Krone (Hrsg.), *Medienwandel kompakt 2017-2019* (S. 217–223). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-27319-4_36
- Gao, P., Lee, C., & Murphy, D. (2020). Financing dies in darkness? The impact of newspaper closures on public finance. *Journal of Financial Economics*, 135(2), 445–467. <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2019.06.003>
- Goyanes, M. (2019). Why Do Citizens Pay for Online Political News and Public Affairs? Sociopsychological Antecedents of Local News Paying Behaviour. *Journalism Studies*, 1–17. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2019.1694429>
- Gustafsson, K.-E. (2003). Impact of different regulatory frameworks on market definitions. In *Media Market Definitions—Comparative Legal Analysis* (S. 469–497). Institute of European Media Law.
- Hallin, D. C., & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge University Press.
- Harnischmacher, M. (2015). Journalism after all: Professionalism, content and performance – A comparison between alternative news websites and websites of traditional newspapers in German local media markets. *Journalism*, 16(8), 1062–1084. <https://doi.org/10.1177/1464884914554177>
- Hartung, H. (2019). „Es droht ein Verlust an lokaler Vielfalt“. *Medienpolitik.net* vom 07.05.2019. Abrufbar unter: <https://www.medienpolitik.net/2019/05/es-droht-ein-verlust-an-lokaler-vielfalt/>
- Hayes, D., & Lawless, J. L. (2015). As Local News Goes, So Goes Citizen Engagement: Media, Knowledge, and Participation in US House Elections. *The Journal of Politics*, 77(2), 447–462. <https://doi.org/10.1086/679749>
- Holton, A. E., & Molyneux, L. (2019). Social Media and Journalistic Branding. In S. A. Eldridge & B. Franklin (Hrsg.), *The Routledge Handbook of Developments in Digital Journalism Studies* (S. 441–449). Routledge.
- Humprecht, E., & Büchel, F. (2013). More of the Same or Marketplace of Opinions? A Cross-National Comparison of Diversity in Online News Reporting. *The International Journal of Press/Politics*, 18(4), 436–461. <https://doi.org/10.1177/1940161213497595>

- Keller, D., & Stavenhagen, L. (2020). *Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen 2020*. Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger. https://www.bdzv.de/fileadmin/content/7_Alle_Themen/Marktdaten/Bericht_Umsatzerhebung_Herr_Keller_V2.pdf
- Kind, H. J., & Møen, J. (2015). Effects of taxes and subsidies on media services. In: Picard RG and Wildman SS (eds) *Handbook on the Economics of the Media* (S. 350–382). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kluth, W., & Schulz, W. (2014). Konvergenz und regulatorische Folgen. Gutachten im Auftrag der Rundfunkkommission der Länder. Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg. <https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/Publikationen/cms/media/d74b139d80000c12483526a23a55bf89f9d971c6.pdf>
- Kolb, S., & Oertel, M. (2017). Presseförderung als Mittel gegen Medienkonzentration und für die publizistische Vielfalt? Quasi-experimentelle Untersuchung der Schweiz im Vergleich zu Belgien, Österreich, Irland sowie Deutschland. *Studies in Communication Sciences*, 17(2): 221-248.
- Kowark, K., Staats, V., Deggeller, M., & Wagner, A.-M. (2016). *Wie Stiftungen Journalismus fördern können*. Deutscher Journalisten-Verband. https://www.djv.de/fileadmin/user_upload/2016-10_Stiftungsratgeber_web.pdf
- Künzler, M., Puppis, M., Schweizer, C., & Studer, S. (2013). *Monitoring-Report «Medienförderung». Regulierungs-Monitoring 2012/2013*. Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung.
- Media freedom made in Scandinavia. Six examples of best practices*. (2020). [Report on the December 2019 joint fact-finding mission]. European Centre for Press and Media Freedom.
- Lauerer, C., Steindl, N., Hanitzsch, T., Dingerkus, F., Wyss, V., Lohmann, M.-I., & Seethaler, J. (2017). Alarmierende Verhältnisse oder viel Lärm um Nichts? Ökonomischer Druck auf Journalisten in Medienunternehmen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. In A. Filipovic, M. Prinzing, & I. Stapf (Hrsg.), *Gesellschaft ohne Diskurs?* (S. 199–218). Nomos
- Latzer, M., Saurwein, F., & Just, N. (2019). Assessing Policy II: Governance-Choice Method. In H. Van den Bulck, M. Puppis, K. Donders, & L. Van Audenhove (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of Media Policy Research Methods* (S. 557-574). Basingstoke
- Leckner, S., Tenor, C., & Nygren, G. (2019). What About the Hyperlocals? *Journalism Practice*, 13(1), 68–89. <https://doi.org/10.1080/17512786.2017.1392254>

- Leroch, M. A., & Wellbrock, C. M. (2011). Saving newspapers with public grants – The effects of press subsidies on the provision of journalistic quality. *Information Economics and Policy*, 23(3-4), 281–286. <https://doi.org/10.1016/j.infoecopol.2011.08.002>
- MABB (2020). *Es kann losgehen: mabb hat die lokale Medienlandschaft vermessen und fördert Lokaljournalismus in der Hauptstadtregion*. Pressemitteilung vom 23.11.2020. Abrufbar unter: <https://www.mabb.de/uber-die-mabb/presse/pressemitteilungen-details/es-kann-losgehen-mabb-hat-die-lokale-medienlandschaft-vermessen-und-foerdert-lokaljournalismus-in-der-hauptstadtregion.html>
- Meier, K. (2019). Quality in Journalism. In T. P. Vos, F. Hanusch, D. Dimitrakopoulou, M. Geertsema-Sligh, & A. Sehl (Hrsg.), *The International Encyclopedia of Journalism Studies* (S. 1–8). John Wiley & Sons, Inc.
- Metag J. (2016). Political communication and opinion formation in Germany: A comparative study of local and national issues. *European Journal of Communication* 31(2), 185–203.
- Möhring, W. (2015). *Lokaljournalismus im Fokus der Wissenschaft. Zum Forschungsstand Lokaljournalismus – unter besonderer Berücksichtigung von Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf: Landesanstalt für Medien (LfM).
- Möhring, W. & Keldenich, F. (2018). Lokaler Journalismus im Internet: Zeitungsverlage und neue Anbieter. In C. Nuernbergk & C. Neuberger (Hrsg.), *Journalismus im Internet: Profession – Partizipation – Technik* (S. 183-208). (2. Auflage). Wiesbaden: Springer VS.
- Murschetz, P. (2015). Medienförderung: Begriffsverständnis, theoretische Zugänge und Beispiele aus der DACH-Region. In J. Krone & T. Pellegrini (Hrsg.), *Handbuch Medienökonomie* (S. 1–25). Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Murschetz, P. C. (2020a). State Aid for Independent News Journalism in the Public Interest? A Critical Debate of Government Funding Models and Principles, the Market Failure Paradigm, and Policy Efficacy. *Digital Journalism*, 1–20. <https://doi.org/10.1080/21670811.2020.1732227>
- Murschetz, P. C. (2020b, Juni 9). *Millionen-Hilfe für freundliche Nachrichtenmedien? European Journalism Observatory*. <https://de.ejo-online.eu/medienpolitik/corona-medienfoerderung-in-oesterreich-millionen-hilfe-fuer-freundliche-nachrichtenmedien>
- Möhring, W., & Keldenich, F. (2018). Lokaler Journalismus im Internet. In C. Nuernbergk & C. Neuberger (Hrsg.), *Journalismus im Internet* (S. 183–208). Springer Wiesbaden.
- Napoli, P. M. (2020). Connecting Journalism and Public Policy: New Concerns and Continuing Challenges. *Digital Journalism*, 8(6), 691–703. <https://doi.org/10.1080/21670811.2020.1775104>

- Newman, N., Levy, D. A., & Nielsen, R. K. (2015). *Reuters Institute Digital News Report 2015*.
https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Reuters%20Institute%20Digital%20News%20Report%202015_Full%20Report.pdf
- Nielsen, R. K. (2014). 'Frozen' media subsidies during a time of media change: A comparative analysis of media policy drift in six Western democracies. *Global Media and Communication*, 10(2), 121–138. <https://doi.org/10.1177/1742766513504203>
- Nielsen, R. K., Gorwa, R., & de Cock Buning, M. (2019). *What Can Be Done? Digital Media Policy Options for Strengthening European Democracy*. Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Ohlsson, J. (2015). *The Nordic media market 2015: Denmark, Finland, Iceland, Norway, Sweden*. Nordicom.
- Ots, M., Picard, R. (2018). Press subsidies. In: J. F. Nussbaum (Hrsg.), *Oxford Research Encyclopedia of Communication*. Oxford University Press
- Ots, M., Krumsvik, A. H., Ala-Fossi, M., & Rendahl, P. (2016). The Shifting Role of Value-Added Tax (VAT) as a Media Policy Tool: A Three-Country Comparison of Political Justifications. *Javnost - the Public*, 23(2), 170–187.
<https://doi.org/10.1080/13183222.2016.1162988>
- Picard, R., & Grönlund, M. (2003). Development and Effects of Finnish Press Subsidies. *Journalism Studies*, 4(1), 105–119. <https://doi.org/10.1080/14616700306499>
- Picard, R. G. (2003). Press support and company performance. In U. Carlsson (Hrsg.), *Penning & Politiken: Medieföretag för och nu* (S. 96–107). Göteborg University: Nordicom.
- Pickard, V. (2011). Can Government Support the Press? Historicizing and Internationalizing a Policy Approach to the Journalism Crisis. *The Communication Review*, 14(2), 73–95.
<https://doi.org/10.1080/10714421.2011.573430>
- Pickard, V. (2020a). *Democracy without journalism? Confronting the misinformation society*. Oxford University Press.
- Pickard, V. (2020b). Restructuring Democratic Infrastructures: A Policy Approach to the Journalism Crisis. *Digital Journalism*, 8(6), 704–719.
<https://doi.org/10.1080/21670811.2020.1733433>
- Pramer, P. (2019, Juni 14). *Öffentliche Hand buchte Werbung um 35 Millionen*. [derstandard.at](https://www.derstandard.at/story/2000104880347/oeffentliche-hand-buchte-werbung-um-35-millionen).
<https://www.derstandard.at/story/2000104880347/oeffentliche-hand-buchte-werbung-um-35-millionen>

- Puppis, M., & Bürdel, E. (2019a). *Ansätze zur künftigen Ausgestaltung der Medienförderung in Liechtenstein [Bericht zuhanden der Regierung des Fürstentums Liechtenstein]*. Universität Freiburg.
- Puppis, M., & Bürdel, E. (2019b). *Ländervergleich Onlinemedienförderung [Bericht zuhanden des Bundesamts für Kommunikation]*. Departement für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61118.pdf>
- Puppis, Van den Bulck, & Bürdel. (2020). Frozen 2: Communication Rights and the Thaw of Public Funding in Small Media Systems. *Journal of Information Policy*, 10, 388. <https://doi.org/10.5325/jinfopoli.10.2020.0388>
- Röper, H. (2020). Tageszeitungen 2020: Schrumpfender Markt und sinkende Vielfalt. *Media Perspektiven*, 6, 331–352.
- Russi, L. (2013). *Ökonomische Bedingungen publizistischer Vielfalt*. Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845246970>
- Schneiders, P. (2019). In Zukunft ohne Text oder ohne Text keine Zukunft? Eine Evaluation der Reform des Telemedienauftrags aus Nutzer*innenperspektive. *Studies in Communication and Media*, 8(3), 338–377. <https://doi.org/10.5771/2192-4007-2019-3-338>
- Serong, J. (2017). Die Öffentlich-Rechtlichen und Public Value. Über das ungenutzte Potential des Public-Value-Begriffs. *Socialis*, 50(1), 20–34. <https://doi.org/10.5771/0010-3497>
- Simon, U. (2020). Fünf Missverständnisse, eine berechtigte Kritik – und ein Vorschlag zur Güte. *Horizont.net* vom 04. November 2020. Abrufbar unter: <https://www.horizont.net/medien/nachrichten/pressefoerderung-fuenf-missverstaendnisse-eine-berechtigte-kritik--und-ein-vorschlag-zur-guete-186939?crefresh=1>
- Shaker, L. (2014). *Dead Newspapers and Citizens' Civic Engagement [Communication Faculty Publications and Presentations]*. Portland State University.
- Sjøvaag, H. (2019). *Journalism between the state and the market*. Routledge.
- Sjøvaag, H., & Krumsvik, A. H. (2018). In Search of Journalism Funding. *Journalism Practice*, 12(9), 1201–1219. <https://doi.org/10.1080/17512786.2017.1370972>
- Sjøvaag, H., & Pedersen, T. A. (2018). The effect of direct press support on the diversity of news content in Norway. *Journal of Media Business Studies*, 15(4), 300–316. <https://doi.org/10.1080/16522354.2018.1546089>
- Tageszeitung: Zustellung und Bindung. Eine Studie der ZMG im Auftrag des BDZV.* (2020). Zeitungsmarktforschung Gesellschaft der deutschen Zeitungen. https://www.zmg.de/fileadmin/Startseite/4_Presse/Bilder_und_PDFs_2019/E-Paper-Studie_Executive_Summary.pdf

- Thorson, K., Medeiros, M., Cotter, K., Chen, Y., Rodgers, K., Bae, A., & Baykaldi, S. (2020). Platform Civics: Facebook in the Local Information Infrastructure. *Digital Journalism*, 8(10), 1231–1257. <https://doi.org/10.1080/21670811.2020.1842776>
- Trappel, J. (2018). Subsidies: Fuel for the Media. In L. d’Haenens, H. Sousa, & J. Trappel (Hrsg.), *Comparative media policy, regulation and governance in Europe: Unpacking the policy cycle* (S. 73–91). Intellect.
- Ukrow, J., Cole, M. D., & VISTAS Verlag. (2019). *Aktive Sicherung lokaler und regionaler Vielfalt. Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Förderung inhaltlicher Qualität in Presse-, Rundfunk- und Online-Angeboten.*
- Vonbun-Feldbauer, R., Grüblbauer, J., Berghofer, S., Krone, J., Beck, K., Steffan, D., & Dogruel, L. (2020). *Regionaler Pressemarkt und Publizistische Vielfalt: Strukturen und Inhalte der Regionalpresse in Deutschland und Österreich 1995–2015.* Wiesbaden: Springer VS.
- Wadbring, I., & Bergström, A. (2017). A Print Crisis or a Local Crisis? *Journalism Studies*, 18(2), 175–190. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2015.1042988>
- Welker, M., & Kloß, A. (2016). *Lokale Partizipation und Bürgermedien. Laienpublizistik und Öffentlichkeit im ländlichen Raum.* Konstanz: UVK.
- Wellbrock, C.-M. (2020a). Ein „Spotify für Journalismus“? Eine ökonomische Perspektive auf abonnementbasierteanbieterübergreifende Plattformen im Journalismus. In C.-M. Wellbrock & C. Buschow (Hrsg.), *Money for Nothing and Content for Free? Paid Content, Plattformen und Zahlungsbereitschaft im digitalen Journalismus* (S. 153–178). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Wellbrock, C.-M. (2020b). „Spotify für Journalismus“, „Verlagsplattform“ oder „Digitales Presse-Grosso“ – Drei Szenarien für eineanbieterübergreifende Journalismusplattform. In C.-M. Wellbrock & C. Buschow (Hrsg.), *Money for Nothing and Content for Free? Paid Content, Plattformen und Zahlungsbereitschaft im digitalen Journalismus* (S. 179–200). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Wellbrock, C. und M. Lerach (2014), “Good Intentions, Bad Results – The Effects of Newspaper Subsidies on the Provision of Journalistic Quality”. In P. Murschetz, (Hrsg.), *State Aid for Newspapers: Theories, Cases, Actions* (S. 73–83). Heidelberg: Springer.
- Williams, A., Harte, D., & Turner, J. (2015). The Value of UK Hyperlocal Community News. *Digital Journalism*, 3(5), 680–703. <https://doi.org/10.1080/21670811.2014.965932>
- Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (Hrsg.) (2017). *Öffentliche Förderung journalistischer Informationsmedien in ausgewählten Ländern.* Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 064/16. Berlin: Deutscher Bundestag.

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (Hrsg.) (2019). *Modelle zur Förderung lokaler Medienvielfalt in EU-Mitgliedstaaten*. Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 038/19. Berlin: Deutscher Bundestag.

Wolff, R. (2016, November 15). *Staatsknete für Qualitätsjournalismus*. taz. <https://taz.de/Kein-Geld-fuer-Hass-Medien-in-Schweden/!5354004/>

Zeitungszahlen 2020. (2020). *relevant. Das Magazin des Bundesverbands Digitalpublisher und Zeitungsverleger*, 2, 46–75.

Zu B. Rechtswissenschaftlicher Teil

Ahrens, Hans-Jürgen, §69 Sonderstellung der Medienunternehmen im Wettbewerbsrecht, in: Gloy, Wolfgang/ Loschelder, Michael/ Dackwerts, Rolf, Handbuch des Wettbewerbsrechts, 5. völlig neu bearbeitete Auflage 2019.

Antweiler, Clemens, Kommentierung von § 87 Abs. 4 GWB, in: Burgi, Martin/Dreher, Meinrad (Hrsg), Beckscher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, 3. Auflage 2017.

v. Arnim, Hans Herbert, § 138 Finanzzuständigkeit, in: Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage 2008.

Berghofer, Simon u.a., Public Value im Print? Eine Analyse der Entwicklung struktureller und inhaltlicher Vielfalt in lokalen und regionalen Tageszeitungen 1995-2015 aus Gemeinwohlperspektive, in: Krone, Jan/ Gebesmair Andreas (Hrsg.), Zur Ökonomie gemeinwohlorientierter Medien. Massenkommunikation in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Baden-Baden 2019 (Medienstrukturen 14), S. 111-133.

Bethge, Herbert, Kommentar zu Art. 5 GG, in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 8. Auflage, München 2018.

Breutz, Iris, in: Paschke, Marian/ Berlit, Wolfgang/ Meyer, Claus (Hrsg.), Hamburger Kommentar Gesamtes Medienrecht, 4. Teil, 2. Kapitel, 39. Abschnitt: Pflichten bei der Berichterstattung, 2008.

Bullinger, Martin, § 163 Freiheit von Presse, Rundfunk, Film, in: Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII Freiheitsrechte, Heidelberg 2009.

Bungenberg, Marc/ Motzkus, Matthias, Die Praxis des Subventions- und Beihilfenrechts in Deutschland, WiVerw 2013, S. 73-148.

Castendyk, Oliver/ Hahne, Kathrin, § 32 Kulturförderung, in: Raue, Peter/ Hegemann, Jan (Hrsg), Münchener Anwalts Handbuch, 2. überarbeitete und erweiterte Auflage 2017, S. 989-1013.

- Cole, Mark D.*, Die traditionellen Medien in der Krise: Bedeutungsverlust und rechtlicher Handlungsbedarf?, in: AfP 2009, S. 541-552.
- Cornils, Matthias*, Ausgestaltungsgesetzesvorbehalt und staatsfreie Normsetzung im Rundfunkrecht, 2011.
- Cornils, Matthias*, Der medienrechtliche Auskunftsanspruch in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes – Verfassungsfragen eines Bundes-Presseauskunftsgesetzes, DÖV 2013, 657 ff.
- Cornils, Matthias*, in: Löffler, Presserecht, § 1 LPG, 6. neu bearbeitete und erweiterte Auflage 2015.
- Cornils, Matthias*, Intraföderale Verwaltungskooperation im Jugendschutz. Verfassungsrechtsfragen einer Organisation von jugendschutz.net als Gemeinsames Kompetenzzentrum von Bund und Ländern, 2020.
- Creifelds, Carl*, Rechtswörterbuch, 25. Edition, München 2020.
- Degenhart, Christoph*, Staatspresse in der Informationsgesellschaft. Verfassungsrechtliche und wettbewerbsrechtliche Schranken für die Publikationstätigkeit der öffentlichen Hand, AfP 2009, 207-215.
- Degenhart, Christoph*, § 16 Medienwirtschaftsrecht, in: Schulte, Martin/ Kloos, Joachim (Hrsg), Handbuch Öffentliches Wirtschaftsrecht, München 2016.
- Degenhart, Christoph*, Kommentierung von Art. 73 GG, in: Sachs, Michael, Grundgesetz, 8. Auflage 2018.
- Detterbeck, Steffen*, Zur Grundrechtsproblematik staatlicher selektiver Pressesubvention, ZUM 1990, 371-176.
- Diekel, Claus*, Pressesubventionen und Pressekonzentration. Eine wirtschafts- und rechtswissenschaftliche Analyse zur Anwendbarkeit selektiver Pressesubventionen als Instrument zur Bekämpfung der Konzentrationsentwicklung auf dem lokalen und regionalen Zeitungsmarkt, Oldenburg 1999.
- Dittmann, Armin/Winkler, Daniela*, Kommentierung von Art. 83 GG, in: Sachs, Michael, Grundgesetz, 8. Auflage 2018.
- Döpfens, Harm-Randolf*, §30 Telemedienrecht, in: Raue, Peter/Hegemann, Jan, Münchener Anwaltshandbuch Urheber- und Medienrecht, 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, München 2017.
- Dörr, Dieter*, Europarechtliche Rahmenbedingungen für die Filmförderung in Deutschland, ZUM 2010, S. 747-752.

- Dörr, Dieter*, Der Grundsatz der Staatsferne und die Zusammensetzung der Rundfunkgremien, Trier 2010 (Rechtspolitisches Forum 54).
- Dörr, Dieter*, Medienföderalismus einmalig? Anhaltende Kompetenzkonflikte im Vergleich, in: Eifert, Martin/ Gostomzyk, Tobias (Hrsg.), Medienföderalismus. Förderale Spannungslagen und Lösungsansätze in der Medienregulierung, Baden-Baden 2018 (Materialien zur rechtswissenschaftlichen Medien- und Informationsforschung 79), S. 45-59.
- Ehlers, Dirk*, Rechtsfragen des Subventionsrechts, DVBl 2014, 1-14.
- Eifert, Martin*, Medienföderalismus – Verfassungsrechtliche Probleme der Zuständigkeitsparzellierung im Kommunikationsraum, in: Eifert, Martin/ Gostomzyk, Tobias (Hrsg.), Medienföderalismus. Förderale Spannungslagen und Lösungsansätze in der Medienregulierung, Baden-Baden 2018 (Materialien zur rechtswissenschaftlichen Medien- und Informationsforschung 79), S. 7-22. <https://doi.org/10.5771/9783845293189>
- Europäische Kommission*, Entscheidung vom 14.12.2004, EU ABl. C 136/41, State Aid N 74/2004 - Belgium.
- Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk v. 27.10.2009, EU ABl. C 257, S. 1-14.
- Europäische Kommission*, Entscheidung vom 21.12.2011, C(2012) 3700 final, State Aid SA.34138 (2012/N) - Spain.
- Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission über staatliche Beihilfen und andere audiovisuelle Werke v. 15.11.2013, EU ABl. C 332, S. 1-11.
- Europäische Kommission*, Entscheidung vom 01.08.2016, C(2016) 4865 final, State Aid SA.45512 (2016/N) – Spain.
- Europäische Kommission*, Entscheidung v. 4.08.2016, C(2016) 4971 final, State aid SA.44942 (2016/N) – Spain.
- Europäische Kommission*, Entscheidung v. 05.12.2017, C(2017) 8392 final, State Aid SA.47973 (2017/N) – France
- Europäische Kommission*, Entscheidung v. 14.07.2020, C(2020) 4886 final, State Aid SA.57781 (2020/N) – Sweden.
- Fadavian, Benjamin*, Kommunale Publikationen und das Gebot der Staatsferne der Presse, NWVBl 2019, S. 487-493.
- Germelsmann, Claas Friedrich*, Presserechtliche Auskunftsansprüche gegenüber Bundesbehörden. Eine Einbruchsstelle für ein „Bundespresserecht“?, DÖV 2013, S. 667-677.

- Gersdorf, Hubert*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1991.
- Gounalakis, Georgios/ Zagouras, Georgios*, Medienkonzentrationsrecht. Vielfaltssicherung in den Medien, München 2008 (Schriftenreihe Information und Recht 70).
- Grabenwater, Christoph*, Kommentierung von Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 GG, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz Kommentar, 91. EL April 2020.
- Henneke, Hans-Günter*, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, Wiesbaden 2012.
- Henneke, Hans-Günter*, Öffentliches Finanzwesen Finanzverfassung. Eine systematische Darstellung, Heidelberg 1990.
- Hermes, Georg*, Kommentierung von Art. 87 GG, in: Dreier, Horst, Grundgesetz, Bd. III, 3. Auflage 2018.
- Hettlage, Karl M.*, Mitplanung und Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund. Zur Problematik der Gemeinschaftsaufgabe (Art. 91a GG) und der Bundesfinanzhilfen (Art. 104a Abs. 4 GG), in: Börner, Bodo/ Jahrreiß, Hermann/ Stern, Klaus (Hrsg), Einigkeit und Rechts und Freiheit, FS Carstens, Bd. 2, Köln u.a. 1984, S. 613-625.
- Holtz-Bacha, Christina*, Presseförderung im westeuropäischen Vergleich, in: Bruck, Peter A. (Hrsg.), Medienmanager Staat. Von den Versuchen des Staates, Medienvielfalt zu ermöglichen, München 1994, S. 443-567.
- Holtz-Bacha, Christina*, Überleben mit staatlicher Unterstützung? Modelle der Presseförderung am Beispiel von Schweden, Frankreich und Österreich, in: Springer, Nina u.a. (Hrsg.), Medien und Journalismus im 21. Jahrhundert, München 2012, S. 187-200.
- Ibler, Martin*, Kommentierung von Art. 87 GG, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günther, Grundgesetz, 91. EL April 2020.
- Jarass, Hans D.*, Kommentierung zu Art. 3 GG, in: ders./ Pieroth, Bodo, Grundgesetz, 15. Aufl. 2018.
- Keller, Dieter/ Stavenhagen, Liane*, Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen 2020, abrufbar unter https://www.bdzv.de/fileadmin/content/7_Alle_Themen/Marktdaten/Bericht_Umsatzerhebung_Herr_Keller_V2.pdf (letzter Abruf 20.01.2021).
- Köhler, Helmut*, Das Gebot der „Staatsferne der Presse“ als Schranke kommunaler Öffentlichkeitsarbeit GRUR 2019, 265-268.
- Kolb, Steffen/ Oertel, Mathias*, Presseförderung als Mittel gegen Medienkonzentration und für die publizistische Vielfalt? Quasi-experimentelle Untersuchung der Schweiz im Vergleich

- zu Belgien, Österreich, Irland sowie Deutschland, *Studies in Communication Sciences* 17.2 (2017), 221-248.
- Kolo Castulus/ Weichert, Stephan*, Germany: Evaluating Alternatives to Finance Quality Journalism, in: Murschetz, Paul (Hrsg.), *State Aid for Newspapers. Theories, Cases, Actions*, Berlin, Heidelberg 2013, S. 215-235.
- Korioth, Stefan*, Die Länder in der Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Schweisfurth, Tilmann/ Voß, Wolfgang (Hrsg.), *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 2017 (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und Wirtschaft 236), S. 53-77.
- Kühling, Jürgen*, Kommentierung von Art. 5 GG, in: Gersdorf, Hubertus/ Paal, Boris P., *BeckOK Informations- und Medienrecht*, 30. Edition (Stand 01.11.2020).
- Lenk, Thomas/Glinka, Philipp*, Die Länder in den finanziellen Ausgleichssystemen, in: Schweisfurth, Tilmann/Voß, Wolfgang (Hrsg.), *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*, 2017 (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 236).
- Lent, Wolfgang*, §17 MStV, in: Gersdorf, Hubertus/Paal, Boris P., *BeckOK Informations- und Medienrecht*, 30. Edition (01.11.2020)
- Löffler, Martin*, Recht der Anzeige, in: ders. (Hrsg.), *Presserecht*, 6. neu bearbeitete und erweiterte Auflage 2015.
- Martini, Mario*, Die Zeitung im Sog des digitalen Wandels: Presseförderung zwischen Vielfaltssicherung und europäischem Beihilfenrecht, in: Hill, Hermann/ Kugelmann, Dieter/ Martini, Mario (Hrsg.), *Perspektiven der digitalen Lebenswelt*, Baden-Baden 2017 (Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen 32), S. 205-294.
- Martini, Mario*, Kommentierung von §2 MStV, in: Gersdorf, Hubertus/Paal, Boris P., *BeckOK Informations- und Medienrecht*, 30. Edition (01.11.2020).
- Medienanstalt RLP*, Coronahilfen an private Hörfunksender ausgezahlt, Pressemitteilung Nr. 34/2020 vom 17.12.2020, abrufbar unter: <https://medienanstalt-rlp.de/aktuelles/presse/details/17/12/2020/coronahilfen-an-private-hoerfunksender-ausgezahlt/> (letzter Abruf: 22.01.2021).
- Mestmäcker, Ernst-Joachim/Schweitzer, Heike*, in: Immenga, Ulrich/Mestmäcker, Ernst-Joachim, *Wettbewerbsrecht*, Art. 107 Abs. 1 AEUV, 5. Aufl. 2016.
- Müller-Terpitz, Ralf*, Staatsferne, Marktferne oder Publikumsferne – Ziele der Medienfinanzierung aus rechtswissenschaftlicher Sicht, in: von Lewinski, Kai (Hrsg.), *Wer bezahlt*,

- bestellt, (Un-)Abhängigkeiten der Medieninhalte von der Medienfinanzierung, Baden-Baden 2017 (Schriften zum Medien- und Informationsrecht 28), S. 33-56.
- Neuhaus, Kai*, Kommentierung von §38 GWB, in: Loewenheim, Ulrich, u.a., Kartellrecht, 4. Aufl. 2020.
- Oebbecke, Janbernd*, § 136 Verwaltungszuständigkeit, in: Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul (Hrsg), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008.
- Pieroth, Bodo* Kommentierung von Art. 87 GG, in: Jarass, Hans D. /Pieroth, Bodo, Grundgesetz, 15. Aufl. 2018.
- Psychogiopoulou, Evangelia*, State Aid to the Press in the EU: Legal Issues and Trends, in: Murschetz, Paul (Hrsg), State Aid for Newspapers. Theories, Cases, Actions, Berlin, Heidelberg 2013, S. 85-97.
- Rengeling, Hans-Werne*, § 135 Gesetzgebungszuständigkeit, in: Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul (Hrsg), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, Heidelberg 2009.
- Rinne, Alexander*, Kommentierung von § 38 GWB, in: Gersdorf, Hubertus/ Paal, Boris P., BeckOK Informations- und Medienrecht, 30. Edition (Stand 01.11.2020).
- Röper, Horst*, Zeitungsmarkt 2014: Erneut Höchstwert bei Pressekonzentration, Media Perspektiven 2014, 254.
- Rudolph, Daniel*, Erhalt von Vielfalt im Pressewesen. Unter besonderer Berücksichtigung des publizistischen Wettbewerbs. Eine rechtswissenschaftliche Analyse unter Berücksichtigung kommunikationswissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse, Frankfurt/Main 2009 (Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht 36).
- Sachs, Michael*, Kommentierung von Art. 87 GG, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage 2018.
- Schult, Stefanie*, Zur Neuordnung des Presse-Grosso. Eine kartell- und verfassungsrechtliche Untersuchung, zugl. Diss Leipzig 2016, Baden-Baden 2017 (Schriften zum Medien- und Informationsrecht 26).
- Schaefer, Klaus*, Filmförderung der Länder im föderalen System, ZUM 2010, 763-766.
- Schröder, Ulrich Jan*, Kriterien und Grenzen der Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhangs nach dem Grundgesetz, Berlin 2007 (Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft 180).
- Seufert, Wolfgang/ Gundlach, Hardy*, Medienregulierung in Deutschland. Ziele, Konzepte, Maßnahmen: Handbuch für Wissenschaft und Studium, 2. aktual. Ausgabe, Baden-Baden 2017.

- Siekman, Helmut*, Kommentierung von Art. 104a GG, in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 8. Auflage, München 2018.
- Starck, Christian /Paulus, Andreas L.*, Kommentierung von Art. 5 GG, in v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Stark, Christian, Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 7. Auflage, München 2018.
- Tappe, Henning*, Kommentierung von Art. 104a GG, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Mai 2017.
- Tappe, Henning/Wernsmann, Rainer*, Öffentliches Finanzrecht, 2. neu bearbeitete Auflage, Heidelberg 2019.
- Traugott, Andreas/ Obersteiner, Thomas*, Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit der Presseförderung, Medien & Recht 2014, 99-104.
- Ukrow, Jörg/ Cole, Mark D.*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt. Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Förderung inhaltlicher Qualität in Presse-, Rundfunk- und Online-Angeboten, Leipzig 2019 (= TLM Schriftenreihe 25).
- v. Wallenberg, Gabriela/ Schütte, Michael*, in: Grabitz, Eberhard/ Hilf, Meinhard/ Nettesheim, Martin, Das Recht der Europäischen Union, Bd. II, 60. EL Oktober 2016, Art. 107 AEUV.
- Wendt, Rudolf*, Staatliche Maßnahmen der presserechtlichen Meinungsvielfalt, o.J., abrufbar unter: <http://wendt.jura.uni-saarland.de/Prof.Dr.Wendt/Aufsätze/StaatlicheMassnahmenzurErhaltungderpresserechtlichenMeinungsvielfal.htm> (letzter Abruf 05.01.2021)
- Wernicke, Stephan*, in: Grabitz, Eberhard/ Hilf, Meinhard/ Nettesheim, Martin, Das Recht der Europäischen Union, Bd. II, 60. EL Oktober 2016, Art. 106 AEUV.
- Winkelmüller, Michael*, § 2 Subventionsrecht, in: Schulte, Martin/ Kloos, Joachim (Hrsg), Handbuch Öffentliches Wirtschaftsrecht, München 2016.
- Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, Modelle zur Förderung lokaler Medienvielfalt in den EU-Mitgliedstaaten, Sachstand WD-3000-038/19 vom 06. Juni 2019, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/651774/78e41173fcbea7309f9ca78b060d8c19/WD-10-038-19-pdf-data.pdf> (letzter Abruf 15.01.2021).
- Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, Umfang der Institutsgarantie der grundgesetzlich verbürgten Pressefreiheit sowie Zulässigkeit staatlicher Fördermaßnahmen für die Presse, Sachstand WD-3000-020/20 vom 28. April 2020, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/691840/1a1687a598250e54273fb9ad5bf7ecd6/WD-10-020-20-pdf-data.pdf> (letzter Abruf 15.01.2021).

Wollenschläger, Ferdinand, Kommentierung zu Art. 3 Abs. 1 GG, in v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Stark, Christian, Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 7. Auflage, München 2018.

Anhang

Tabelle 1: Überblick zu länderspezifischen Kriterien für den Empfang selektiver direkter Produktionsförderung

Kriterien	Best Practice / Quellen für Ausgestaltung
Institutionalisierung	
Finanzierungsquelle ³⁰⁹	Überwiegend Staatshaushalt, Ausnahmen: Dänemark: <i>Programmleistungsvereinbarungen</i> mit nicht-kommerziellem lokalem Rundfunk: Rundfunkgebühren Niederlande: <i>Journalismusförderfonds</i>: Abgaben öffentlich-rechtlicher und kommerzieller Medienanbieter (errechnet sich aus Anteil (max. 4 %) der Einnahmen aus Werbe- und Teleshoppingsendungen) Österreich: <i>Nichtkommerzieller Rundfunkfonds</i> sowie <i>Privatrundfunkfonds</i>: Rundfunkgebühren Schweiz: <i>Leistungsvereinbarungen</i> mit privat-kommerziellen lokale und regionalen Radiosendern in Gebieten ohne ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten / mit Veranstaltern komplementärer nicht gewinnorientierter Radioprogramme: Rundfunkabgabe (4 bis 6 % des Ertrags der Abgabe für Radio und Fernsehen); <i>plattformabhängige Medienförderung</i> / <i>Leistungsvereinbarungen mit der SRG [Entwurf]</i>: Anteil der Haushaltsabgabe (Abgabe für elektronische Medien) für Leistungsvereinbarungen mit der SRG
Finanzieller Umfang (2019; in Mio. EUR; alle Gattungen)	Dänemark: 125,67 (davon explizit für Textmedien: 48,37) Frankreich: 16 (<i>Pluralismusfonds</i>) Kanada: CAD 70,3 Mio. (Aid to Publishers) + CAD 10 Mio. (<i>Local Journalism Initiative</i>) Niederlande: 5 (nur <i>Journalismusförderfonds</i>) Norwegen: 52,71 (davon explizit für Textmedien: 36,08) Österreich: 39 (davon explizit für Textmedien: 3,9; umfasst in geringem Rahmen auch indirekte Maßnahmen) Schweden: 58,27 (davon explizit für Textmedien: 52,05) Schweiz: 84,08 (davon explizit für Textmedien: 0)
Verwaltungsinstitution	Dänemark: Slots- og Kulturstyrelsen (Schlösser- und Kulturbehörde; Behörde des Kulturministeriums) Frankreich: Ministère de la Culture (Ministerium für Kultur) Kanada: <i>Canada Periodical Fund</i>: Minister of Canadian Heritage (in etwa: Kulturministerium); <i>Local Journalism Initiative</i>: 7 vom Department of Canadian Heritage ernannte gemeinnützige Organisationen aus der Nachrichtenbranche

³⁰⁹ Quellen: Eichhorst et al., 2019; Puppis, 2020.

	Niederlande: <i>Stimuleringsfonds voor de Journalistiek</i> ist eine unabhängige Verwaltungsbehörde („zelfstandig bestuursorgaan“), finanziert vom Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) Norwegen: Norwegian Media Authority (Medietilsynet) Österreich: Rundfunk: Fachbereich Medien der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR Medien); Printmedien: Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) Schweden: Medienregulierungsbehörde (Myndigheten för press, radio och tv; Behörde des Kulturministeriums)
Entscheidungs- / Aufsichtsgremium	Dänemark: Medienausschuss (Medienævnet; 7 Personen aus der Medienbranche und -forschung); Verteilungsausschuss (Bladpuljens fordelingsudvalg) für Mittel aus dem Blätterfonds Frankreich: La direction générale des médias et des industries culturelles Kanada: <i>Local Journalism Initiative:</i> unabhängiges Panel, dass mit Experten aus der Nachrichtenmedienbranche besetzt ist; <i>Local Journalism Initiative:</i> Independent Advisory Board on Eligibility for Journalism Tax Measures Niederlande: <i>Subsidieregeling Onderzoeksjournalistiek:</i> Expertenausschuss Norwegen: Medienregulierungsbehörde (Medietilsynet) Österreich: <i>Presseförderung:</i> KommAustria nach Begutachtung durch Presseförderungskommission; <i>Publizistikförderung:</i> KommAustria unter Berücksichtigung des Publizistikförderungsbeirats; Rundfunkförderung: RTR Medien unter Berücksichtigung des Fachbeirats Schweden: Medienförderungsrat (Mediestödsnämnden; von Regierung ernannt)
Vergabe (Vergabedauer und -mechanismus [pull / push])	Dänemark: Medienausschuss entscheidet, ob die Förderkriterien zutreffen; Zuschüsse werden für ein Jahr vergeben Kanada: <i>ATP:</i> Zuwendungen müssen für im auf die Bewerbung folgenden Geschäftsjahr zu verzeichnende förderfähige Kosten ausgegeben werden; <i>Local Journalism Initiative:</i> ein Jahr Schweden: <i>Betriebs- und Vertriebsunterstützung:</i> wird, sind alle Förderbedingungen erfüllt, in jedem Fall ausbezahlt; <i>Medienförderung:</i> auf Bewerbung; pro Jahr gewährt, einmalige Förderung, wenn die 50 %-Zielmarke und die Mindestreichweite nicht erreicht werden; Zuschüsse werden vorbehaltlich der Verfügbarkeit von Mitteln verteilt
Zuwendungsberechtigte	
Organisationsform (Nachrichtenmedium; neu / bestehend)	Dänemark: <i>Produktionsförderung:</i> unabhängige Nachrichtenmedien; <i>Blätterfonds:</i> nicht-kommerzielle Zeitschriften und Magazine (Blätterfonds) Kanada: <i>ATP:</i> private Unternehmungen (auch non-profit), die mehrheitlich in kanadischem Besitz und Kontrolle sind, die zum Bewerbungsschluss mind. eine förderfähige Publikation aufweisen können => Print-Zeitschriften, bezahlte Community Newspapers (lokal / regional ausgerichtete Zeitungen) und digitale Periodika; <i>Local Journalism Initiative:</i> Presseagenturen, private und nicht-kommerzielle Nachrichtenorganisationen (darunter Tageszeitungen, lokale / regionale Zeitungen, Nachrichtenwebsites)

	Norwegen: orwiegend textliche Nachrichtenmedien mit dem Hauptzweck der journalistischen Produktion und Verbreitung von Nachrichten; u. a. Verlagshäuser, wenn sie max. ein Drittel ihres Umsatzes in anderen Geschäftsfeldern erwirtschaften sowie keinen Gewinn von mehr als NOK 2 Mio. und keine Marge von 10 % und mehr erzielen Österreich: <i>Fonds für nichtkommerziellen Rundfunk:</i> nichtkommerzielle, gemeinnützige Rundfunkveranstalter
Personaleinsatz in Redaktion	Dänemark: Redaktionelle Produktionsförderung; ein Chefredakteur und zusätzlich mind. 3 bezahlte Vollzeit-äquivalente Kanada: ATP für digitale Periodika: regelmäßig schriftliche redaktionelle Inhalte von mehr als 1 Person; <i>Local Journalism Initiative:</i> reguläre Beschäftigung von mind. 2 Journalist*innen Niederlande: <i>Stimuleringsfonds voor de Journalistiek:</i> unabhängige Redaktion Norwegen: mind. ein*e verantwortliche*r Herausgeber*in Österreich: <i>Presseförderung:</i> mind. 6 (Tageszeitungen) bzw. 2 (Wochenzeitungen) hauptberuflich tätige Journalist*innen; <i>Besonderen Förderung zur Erhaltung der regionalen Vielfalt der Tageszeitungen:</i> mind. 12 hauptberuflich tätige Journalist*innen Schweden: <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen:</i> eigenständige Redaktion
Bezug zu Professionsnormen	Kanada: ATP für digitale Periodika: klare Trennung redaktioneller und werblicher Inhalte Frankreich: <i>CPPAP-Registrierung:</i> Ausgeschlossen sind Publikationen mit Inhalten, die dem allgemeinen Interesse zuwiderlaufen (darunter Gewalt, Pornografie, Rassismus, Hetze, Gefahr für die öffentliche Gesundheit) Niederlande: <i>Subsidieregeling Onderzoeksjournalistiek:</i> Redaktionsstatut erwünscht Österreich: <i>Publizistikförderung:</i> Periodika ausgeschlossen, wenn sie „gegen die Republik Österreich oder gegen die österreichische Nation gerichtet sind, faschistisches oder nationalsozialistisches Gedankengut vertreten oder Rassenhaß [sic!], Ausländerfeindlichkeit oder Diskriminierung von gesellschaftlichen Gruppen fördern“ Schweden: <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen:</i> Befolgung einer „guten medienethische Praxis“ Schweiz: „besonderer Beitrag zur demokratischen Meinungs- und Willensbildung, zur kulturellen Teilhabe und zur gesellschaftlichen Integration leisten“ (Vorentwurf des Bundesgesetzes über elektronische Medien [BGEM])
Förderkriterien	
Inhalt	
Art der Inhalte	Dänemark: <i>Produktionsunterstützung textlicher Medien:</i> richtet sich an eine breite dänische Öffentlichkeit / nimmt eine dänische Perspektive auf internationale Ereignisse ein; mind. die Hälfte des redaktionellen Teils widmet sich politischen, gesellschaftlichen oder kulturellen Themen; <i>Blätterfonds:</i> gesellschaftlichen Themen befassen oder Themen aus den Bereichen Gesundheit, humanitäre Organisationen, Schulen, Sport, Kunst und Kultur, Umwelt oder Religion; <i>Programmleistungsvereinbarungen</i> mit nicht-kommerziellen lokalen Rundfunk: 80 % der Inhalte von Lokalfernsehsendern müssen lokal sein

	Frankreich: <i>Pluralismusfonds</i>: politische oder allgemeine Informationen, in französischer oder einer regionalen Sprache; <i>CPPAP-Registrierung</i>: mind. 1/3 des Umfangs sind Informationen von allgemeinem Interesse Kanada: <i>ATP</i>: redaktioneller Inhalt in den Ausgaben muss durchschnittlich zu mind. 80 % kanadisch (festgemacht am Anteil kanadischer Mitwirkender am gesamten Inhalt) sein; Status einer <i>Qualified Canadian Journalism Organization</i>: tätig in der Produktion originärer Nachrichteninhalte (= in erster Linie fokussiert auf Themen von allgemeinem Interesse und Berichte über aktuelle Ereignisse, einschließlich der Berichterstattung über demokratische Institutionen und Prozesse); dazu gehören Nachrichten, Features, Recherchen, Porträts, Interviews und Analysen oder Kommentare, die auf journalistischen Verfahren und Prinzipien beruhen und für ein allgemeines Publikum bestimmt sind) Niederlande: <i>Stimuleringsfonds voor de Journalistiek</i>: Presseorgane müssen in wesentlichem Maße Nachrichten, Analysen, Kommentare und Hintergrundinformationen zu einem vielfältigen Teil des aktuellen gesellschaftlichen Geschehens enthalten Norwegen: aktuelle und breite Berichterstattung Österreich: <i>Presseförderung</i>: Periodika dienen vorwiegend der politischen, allgemein wirtschaftlichen und kulturellen Information und Meinungsbildung und sind nicht lediglich von lokalem Interesse; <i>Publizistikförderung</i>: vorwiegend politische, kulturelle oder weltanschauliche (religiösen) Fragen, die der staatsbürgerlichen Bildung dienen Schweden: <i>Betriebsförderung</i>: Inhalte von allgemeinem Interesse; <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen</i>: breite Palette an Themen und Perspektiven und über für die Demokratie relevante Ereignisse berichten Schweiz: <i>plattformunabhängige Medienförderung / Leistungsvereinbarungen mit der SRG [Entwurf]</i>: „besonderen Beitrag zur demokratischen Meinungs- und Willensbildung, zur kulturellen Teilhabe und zur gesellschaftlichen Integration leisten“, journalistisch professionelle, umfassende, vielfältige und sachgerechte Berichterstattung
Anteil redaktioneller Inhalte	Dänemark: mind. 50 %; Hälfte des redaktionellen Teils muss sich politischen oder gesellschaftlichen Themen widmen; <i>Zusatzförderung</i>: mind. 75 % redaktionelle Inhalte Frankreich: <i>CPPAP-Registrierung</i>: in bedeutendem Umfang redaktionelle Gestaltung Kanada: <i>ATP</i>: keine explizite Vorgabe, Mindestanteil an redaktionellem Inhalt und „Non-revenue pages“ ergibt sich aus Werbebegrenzung Österreich: <i>Publizistikförderung</i>: Mindestmaß an qualitativer redaktioneller Eigenleistung Schweden: <i>Betriebsförderung</i>: niedrigfrequente Wochenzeitungen müssen jährlich mind. 1.000 Spaltenmeter redaktionelle Inhalte produzieren; <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen</i>: pro Jahr redaktionelle Inhalte im Umfang von mind. 1.000 Spaltenmeter (Print), 2.25 Mio. Zeichen (Online) oder 2.700 min Programm (Audio und Video) produzieren (= Nachrichtenmedium); mind. 50 % redaktionelle Inhalte

Anteil eigenproduzierter Inhalte	Dänemark: <i>Produktionsunterstützung textlicher Medien:</i> 1/6; <i>Programmleistungsvereinbarungen</i> mit nicht-kommerziellen lokalen Rundfunk: mind. eine Stunde mit Lokalinhalten / Woche bei Radiosendern, wöchentlich mind. 10 Stunden umfassendes Programm im Sendegebiet bei Lokalfernsehsendern Kanada: <i>ATP:</i> mehrheitlich originär Norwegen: mind. 20 % Österreich: <i>Presseförderung:</i> redaktioneller Teil der Tages- und Wochenzeitungen besteht überwiegend aus eigenständig gestalteten Beiträgen; <i>Fonds für nichtkommerziellen Rundfunk:</i> Hörfunkveranstalter müssen mind. 80 %, Fernsehveranstalter mind. 50 % ihres Programms selbst produzieren und gestalten; <i>Presseförderungsgesetz Kärnten:</i> mind. 1/5 des Umfangs der Zeitung muss redaktionell auf das Geschehnis in Kärnten in eigenständig gestalteten Beiträgen abstellen Schweden: <i>Betriebsförderung:</i> mind. 55 %; <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen:</i> mind. 20 % des Gesamtinhalts
Geografischer Bezug / Publikumsbezug	Dänemark: dänische Perspektive in der Berichterstattung Niederlande: <i>Stimuleringsfonds voor de Journalistiek:</i> für die Öffentlichkeit in den Niederlanden bestimmt Österreich: <i>Presseförderung:</i> Tages- und Wochenzeitungen dürfen nicht lediglich von lokalem Interesse sein; <i>Fonds für nichtkommerziellen Rundfunk:</i> „Erhaltung, Stärkung und Weiterentwicklung der österreichischen, insbesondere der regionalen und lokalen Identität im europäischen Kontext“ dienen, und/oder „die Gestaltung des Inhalts erfolgt unter Einbindung oder Mitwirkung der im Verbreitungsgebiet ansässigen Bevölkerung“ und/oder der „Inhalt dient der aktuellen Berichterstattung aus dem Verbreitungsgebiet und weist besondere inhaltliche Bezüge zum Verbreitungsgebiet des Antragstellers auf“; <i>Presseförderungsgesetz Kärnten:</i> mind. 1/5 des Umfangs der Zeitung muss redaktionell auf das Geschehnis in Kärnten in eigenständig gestalteten Beiträgen abstellen Schweden: <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen:</i> schwedische Zielgruppe
Geschäftsmodell	
Anteil Werbung	Dänemark: <i>Produktionsunterstützung textlicher Medien:</i> ergibt sich aus Mindestanteil redaktioneller Inhalte; <i>Programmleistungsvereinbarungen</i> mit nicht-kommerziellen lokalen Rundfunk: Werbeverbot Frankreich: <i>Pluralismusbonds</i> für regionale Tageszeitungen: Kleinanzeigeneinnahmen müssen a) weniger als 5 % der gesamten Werbeeinnahmen ausmachen oder b) weniger als 15 % der gesamten Werbeeinnahmen, wenn mind. 25 % der Exemplare mit postalischem Abonnement bezogen werden; <i>CPPAP-Registrierung:</i> max. 2/3 Umfang aus Anzeigen / Werbung; <i>Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale</i> für Lokalradios: Werbeeinnahmen machen weniger als 20 % der Gesamteinnahmen aus Kanada: <i>ATP:</i> durchschnittlich max. 70 % Werbung am Gesamtinhalt Norwegen: Hauptzweck des Nachrichtenmediums darf nicht Werbung oder Marketing sein; Medien, die überwiegend Anzeigen enthalten sind nicht förderberechtigt

	Österreich: <i>Besonderen Förderung zur Erhaltung der regionalen Vielfalt der Tageszeitungen:</i> jährlicher Seitenumfang nicht zu mehr als der Hälfte aus Anzeigen bestehend Schweden: der Anteil werblicher Inhalte in niedrigfrequenten Zeitungen darf max. 50 % betragen
Zugänglichkeit der Inhalte (frei zugänglich / kostenpflichtig)	Dänemark: landesweit zu gleichen Bedingungen für Benutzer*innen bereitzustellen, möglicherweise gegen eine Gebühr Frankreich: <i>CPPAP-Registrierung:</i> mind. 50 % der Auflage von Publikationen muss verkauft sein (Einzelverkauf / Abonnement) Kanada: <i>ATP</i> für Printmagazine: bezahlte Auflage (Abonnements müssen zu einem durchschnittlichen Mindestpreis von CAD 12 / Jahr oder zu einem durchschnittlichen Mindestpreis von CAD 1 / Exemplar verkauft werden) oder bestellte Auflage (bestellte Auflage macht über 50 % der Gesamtauflage aus) Niederlande: <i>Stimuleringsfonds voor de Journalistiek:</i> müssen der Allgemeinheit zur Verfügung stehen Norwegen: mind. 50 %; Ausschluss von Gratis-Publikationen Österreich: <i>Presseförderung:</i> Großteil der Auflage muss in Österreich, vorwiegend im freien Verkauf oder im Abonnementbezug, erhältlich sein, Verkaufspreis darf im Jahresdurchschnitt nicht erheblich unter jenem vergleichbarer Zeitungen liegen; <i>Publizistikförderung:</i> nicht mehr als 50 % der verbreiteten Auflage dürfen gratis vertrieben werden Schweden: <i>Betriebsförderung:</i> mind. 51 % müssen im Abonnement verkauft werden, wobei der Abonnementspreis vergleichbar mit ähnlichen Zeitungen sein muss
Distribution	
Kanal (Kanalbindung / Plattformneutralität)	Dänemark: plattformneutral, also auch digital-born Nachrichtenmedien umfassend; Schwerpunkt aber auf textliche Medien; <i>Blätterfonds:</i> nicht-kommerzielle gedruckte Zeitschriften Frankreich: <i>Pluralismusfonds:</i> regionale und lokale Zeitschriften Kanada: <i>ATP:</i> Print-Zeitschriften, bezahlte Community Newspapers (lokal / regional ausgerichtete Zeitungen) und digitale Periodika Niederlande: <i>Subsidieregeling Onderzoeksjournalistiek:</i> plattformneutral Norwegen: off- und online, aber textbasiert Österreich: Trennung in Rundfunk- und Printmedien Schweden: unabhängig von Mediengattung (Text, Audio, Video), Distributionsform (off-/online) und davon, ob es sich um ein Kauf- oder Gratismedium handelt Schweiz: <i>plattformunabhängige Medienförderung / Leistungsvereinbarungen mit der SRG [Entwurf]:</i> im Wesentlichen Medienangebote mit Audio- und audiovisuellen Medienbeiträgen
Erscheinungsfrequenz	Dänemark: Nachrichtenmedium muss mind. 10 Mal jährlich erscheinen; <i>Blätterfonds:</i> mind. 2 Mal im Jahr; <i>Zusatzförderung:</i> mind. 4 Ausgaben / Woche

	Frankeich: <i>Pluralismusfonds</i>: wöchentliche Zeitschriften müssen ein- bis dreimal wöchentlich und häufiger als 40 Mal / Jahr erscheinen, sonstige Zeitschriften 14-tägig / monatlich / zweimonatlich / vierteljährlich und zwischen 4 und 40 Mal / Jahr Kanada: <i>ATP</i> für Printmagazine und Community Newspapers: zwischen 2 und 52 reguläre und (inklusive Sonderausgaben) max. 56 Ausgaben in einem Geschäftsjahr; <i>ATP</i> für digitale Periodika: regulärer Redaktionsplan, wonach sich die Mehrheit der redaktionellen Inhalte mind. 2 Mal im Verlauf von 12 Monaten ändert (förderfähige Publikationen müssen mind. einen ununterbrochenen 12-monatigen Publikationszyklus aufweisen) Niederlande: <i>Stimuleringsfonds voor de Journalistiek</i>: regelmäßig und mind. monatlich Norwegen: mind. einmal/ Woche; Wochenzeitungen müssen mind. 48 Ausgaben pro Kalenderjahr haben, Nachrichtenmedien, die zweimal pro Woche veröffentlicht werden, müssen mind. 96 Ausgaben pro Jahr aufweisen; bei kontinuierlich aktualisierten Onlinemedien wird die durchschnittliche Tagesproduktion zur Berechnung einer Ausgabe herangezogen; eine neue Ausgabe liegt vor, sobald 50 % der selbstproduzierten redaktionellen Beiträge ersetzt wurden Österreich: <i>Presseförderung</i>: Tageszeitungen müssen mind. 240-mal, Wochenzeitungen mind. 41-mal jährlich erscheinen; <i>Publizistikförderung</i>: mind. 4 Mal und höchstens 40 Mal pro Jahr Schweden: <i>Betriebsförderung</i>: mind. einmal/ Woche (wenn überregional); <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen</i>: mind. 45 Mal / Jahr
Auflage / Reichweite	Dänemark: <i>Zusatzförderung</i>: unter 40.000 Exemplare / Ausgabe Frankreich: <i>Pluralismusfonds</i> für regionale Tageszeitungen: durchschnittliche Auflage darf 70.000 Exemplare nicht übersteigen Kanada: <i>ATP</i> für Printmagazine: mind. 3.500 bestellte / verkaufte bezahlte Exemplare Norwegen: Monopolzeitungen in regionalen Medienmärkten: zwischen 1.000 bis 6.000 Exemplaren; Zweitzeitungen in regionalen Medienmärkten: mind. 1.000 Exemplare; nationale Wochenzeitungen: mind. 1.000 Exemplare (+ 30 % der Auflage außerhalb ihrer Heimatregion verkauft und eine Auflage von mind. 50 Exemplaren in mind. 6 norwegischen Provinzen); Kommunalzeitungen: zwischen 6.000 und 80.000 Exemplaren Österreich: <i>Presseförderung</i>: verkaufte Auflage von mind. 10.000 Stück bundesweit (bzw. 6.000 Stück in einem Bundesland) bei Tageszeitungen, bei Wochenzeitungen mind. 5.000 Stück; <i>Besondere Förderung zur Erhaltung der regionalen Vielfalt der Tageszeitungen</i>: verkaufte Auflage pro Nummer im Jahresdurchschnitt auf das gesamte Bundesgebiet bezogen nicht über 100.000 Stück; <i>Vertriebsförderung von Wochenzeitungen</i>: lediglich die ersten 15.000 im Abonnement verbreiteten Exemplare werden gefördert Schweden: <i>Betriebsförderung</i>: (mind. wöchentlich erscheinende) Print- und Online-Zeitungen müssen eine Mindestauflage von 1.500 Exemplaren aufweisen; <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen</i>: mind. 1.500 regelmäßige Nutzer*innen (gilt nicht für Neugründungen)
Markteinbettung	

Marktposition	Österreich: <i>Besondere Förderung zur Erhaltung der regionalen Vielfalt:</i> von Förderung ausgenommen sind Tageszeitungen mit regional marktführender Stellung Schweden: <i>Betriebsförderung:</i> Reichweite der förderberechtigten Zeitungen darf 30 % Haushaltsabdeckung in ihrem Verbreitungsgebiet nicht übersteigen (quasi Zweitzeitungsförderung)
Marktsättigung	Kanada: <i>Local Journalism Initiative:</i> adressiert „unterversorgte“ Gebiete Schweden: <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen:</i> Gebiete, die in jährlich durchzuführenden Studien als journalistisch unterversorgt erachtet werden
Kalkulation	
Berechnung (und ggf. Deckelung) der Förderhöhe	Dänemark: <i>Produktionsunterstützung</i> textlicher Medien: kostenorientiert an „editorial investment“, Höhe der Förderung beträgt max. 35 % der redaktionellen Kosten (jährlich max. DKK 17,5 Mio. pro Nachrichtenmedium); <i>Zusatzförderung:</i> Haupt- und Zusatzförderung zusammen dürfen Redaktionskosten von Printmedien nicht übersteigen und max. 50 % der Redaktionskosten von Onlinemedien ausmachen; <i>Blätterfonds:</i> Punktesystem nach Auflage, Seitenumfang, Anzahl der Abonnenten bzw. Mitglieder und Vertriebskosten des Vorjahres berechnet wird (mind. DKK 5.000, max. DKK 750.000); <i>Programmleistungsvereinbarungen</i> mit nicht-kommerziellem lokalem Rundfunk: auf Grundlage der Programmaktivitäten; max. 15 Programmstunden pro Woche unterstützt Kanada: <i>ATP</i> für Printmagazine: ergibt sich aus der Auflage über einen 12-Monats-Zeitraum (Kriterium wird geändert, zukünftig sollen letztlich die redaktionellen Kosten zu 80 % und die Auflage zu 20 % in die Berechnung der Zuschüsse einfließen); <i>ATP</i> für digitale Periodika orientiert sich an den redaktionellen Ausgaben über einen 12-Monats-Zeitraum; <i>ATP-Zuschüsse</i> sind auf CAD 1.5 Mio. pro Publikation begrenzt. <i>ATP-Zuschüsse</i> dürfen zusammen mit anderen Regierungsfördermaßnahmen nicht mehr als 75 % der redaktionellen Kosten decken. Die förderfähigen redaktionellen Ausgaben (editorial expenditures; ausgeschlossen sind bspw. Reisen, Gehälter für Marketing) werden unter Berücksichtigung der folgenden Faktoren angepasst: Geschäftsmodell der Auflage, Auflagenhöhe, Größe, Art, Kategorie der Zeitschrift und ob die Zeitschrift auch in digitaler Form existiert. // <i>Local Journalism Initiative:</i> Höhe des Zuschusses orientiert sich hauptsächlich am Gehalt der Journalist*innen. Max. werden CAD 60.000 / Journalist / Jahr ausgeschüttet. Davon dürfen max. 5 % für Ausstattung ausgegeben werden Niederlande: <i>Subsidieregeling Onderzoeksjournalistiek:</i> Teilfinanzierung von Gehältern (max. EUR 3.500 pro Monat pro Vollzeitstelle); Projekte werden mit max. EUR 150.000 gefördert Norwegen: an Auflage und Zahl der Ausgaben gekoppelt, differenziert aber auch nach dem Veröffentlichungsgebiet (Süd-/ Nordnorwegen); max. 40 % der Betriebskosten Österreich: <i>Besondere Förderung zur Erhaltung der regionalen Vielfalt der Tageszeitungen:</i> Sockelbetrag von EUR 500.000 + variabler Betrag in Abhängigkeit von der verkauften Auflage und der Erscheinungsfrequenz (Mittel des Fördertopfes werden dabei voll ausgeschöpft); <i>Vertriebsförderung von Tages- und Wochenzeitungen:</i> gleichmäßige Verteilung des gesamten Budgets auf Tageszeitungen; Wochenzeitungen werden degressiv

	in Abhängigkeit von der Auflage gefördert (Budget des Fördertopfs wird dabei ausgeschöpft); <i>Fonds zur Qualitätsförderung und Zukunftssicherung</i>: Erstattung von max. einem Drittel der Kosten bzw. EUR 20.000 für interne Journalist*innenausbildung sowie von max. der Hälfte der Kosten bzw. EUR 40.000 pro Jahr für Auslandskorrespondentenförderung Schweden: <i>Betriebsförderung</i>: für hoch- und mittelfrequente Zeitungen: Förderbetrag degressiv in Abhängigkeit von der Auflage berechnet; Totalbetrag darf pro Jahr und Zeitung SEK 40 Mio. und 40 % der Betriebskosten nicht übersteigen; bei niedrigfrequenten Zeitungen beträgt Zuschuss max. 75 % der Betriebskosten; auch Online-Abonnementumsätze einbezogen; <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen</i>: Pro Gebiet und Kalenderjahr stehen max. SEK 1 Mio. bereit, die auf bis zu 3 Akteure aufgeteilt und nur zur Deckung von Kosten für journalistische Aktivitäten aufgewendet werden dürfen; relevant für die Zuteilung sind unter anderem der Beitrag des journalistischen Angebots zur Vielfalt und seine Nachhaltigkeit; klassische <i>Betriebsförderung</i> und <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen</i> dürfen zusammen nicht mehr als 40 % (bei wöchentlich 3 bis 7 Ausgaben) bzw. 75 % (bei wöchentlich ein bis 2 Ausgaben) ihrer Betriebskosten decken; <i>plattformneutrale redaktionelle Unterstützung für allgemeine Nachrichtenmedien (Corona-Maßnahme)</i>: Zuschüsse gestaffelt nach Höhe der redaktionellen Kosten, Anteil der maximalen Kostenübernahme nimmt mit den Kosten für redaktionelle Tätigkeiten ab
--	---

Tabelle 2: Überblick zu länderspezifischen Kriterien für den Empfang selektiver direkter Innovationsförderung

Kriterien	Best Practice Beispiele/ Quellen für Ausgestaltung
Institutionalisierung	
Übergeordnete Ziele (bspw. Stimulierung redaktioneller Inhalte vs. Vertriebsinnovationen etc.)	Dänemark: 1.) Gründung neuer und 2.) Weiterentwicklung und digitale Transformation bestehender Medien vorantreiben sowie 3.) Durchführung von Machbarkeitsstudien und digitale Transformationen unterstützen; Medien- und Informationsvielfalt ausweiten oder zur Verbreitung gesellschaftlich oder kultureller Informationen beitragen Frankreich: <i>Fonds stratégique pour le développement de la presse</i>: Innovationen, Produktivitätssteigerungen, Entwicklung der redaktionellen Arbeit, Projekte, die den Einfluss der französischen Presse im französischsprachigen Raum sicherstellen³¹⁰ Kanada: <i>Business Innovation</i>: „encourages innovation to adapt to changing market conditions and contributes to the diversity of content sought by Canadian readers“³¹¹; fördert Projekte (z.B. Mobile Apps, Geschäftspläne, Rebranding, Start-ups, Exportinitiativen), die der Geschäftsentwicklung mittels Innovationen dienen Niederlande: <i>SvdJ Accelerator</i>: Journalismus in den Niederlanden stärken und innovieren³¹² Norwegen: „promote media diversity and an enlightened public discussion by encouraging editorial, content-focused innovation and development in news and current affairs media, particularly in small, local media“³¹³ Österreich: <i>Medieninitiative</i>: Stimulierung des Innovations-, Wachstums- und Beschäftigungspotenzials von Wiener Medienunternehmen³¹⁴ Schweden: allgemeinen Nachrichtenmedien bei der Bewältigung des Strukturwandels unterstützen; Entwicklung von redaktionellen Inhalten in digitalen Kanälen, Innovationen und Entwicklungen im Hinblick auf digitales Publizieren oder die Entwicklung digitaler Geschäftsmodelle³¹⁵
Finanzieller Umfang (2019; in Mio. EUR; alle Gattungen)	Dänemark: 2,1 (jährliches Budget ca. EUR 2,5 Mio.) Frankreich: 17,4 (<i>Fonds stratégique pour le développement de la presse</i>) + 5 (<i>Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse</i>) Kanada: CAD 1,5 (<i>Business Innovation</i>; jährliches Budget; zukünftig CAD 2,5 Mio.) Niederlande: 0,8 (<i>SvdJ Accelerator</i>; jährliches Budget) Norwegen: 1 (konvergente Innovationsförderung) Österreich: 7,5 (<i>Wiener Medieninitiative</i>; Budget über einen Zeitraum von 3 Jahren)

³¹⁰ <https://www.culture.gouv.fr/Sites-thematiques/Presse/Aides-a-la-Press/1.-Presentation-du-Fonds-strategique-pour-le-developpement-de-la-presse>

³¹¹ <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/funding/periodical-fund/business-innovation.html>

³¹² <https://www.svdj.nl/regeling/innovatieregeling/>

³¹³ <https://www.medietilsynet.no/globalassets/engelsk/200106-the-media-support-act---unofficial-translation.pdf>

³¹⁴ <https://cockpit.wirtschaftsagentur.at/Kontext/Webservice/SecureFileAccess.aspx?fileguid=%7Beb172094-2183-422f-9d8d-9f4713288e2d%7D>

³¹⁵ <https://www.mprt.se/stod-till-medier/sok-innovations-och-utvecklingsstod/>

	Schweden: 3,4 (konvergente Innovations- und Entwicklungshilfe) Schweiz: -
Verwaltungsinstitution	Dänemark: Slots- og Kulturstyrelsen (Schlösser- und Kulturbehörde; Behörde des Kulturministeriums) Frankreich: Kulturministerium Kanada: <i>Canada Periodical Fund</i> : Minister of Canadian Heritage (in etwa: Kulturministerium) Norwegen: Norwegian Media Authority (Medietilsynet) Niederlande: <i>Stimuleringsfonds voor de Journalistiek</i> ist eine unabhängige Verwaltungsbehörde („zelfstandig bestuursorgaan“), finanziert vom Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) Österreich: <i>Wiener Medieninitiative</i> : Wirtschaftsagentur Wien Schweden: Medienregulierungsbehörde (Myndigheten för press, radio och tv; Behörde des Kulturministeriums)
Entscheidungsgremium	Dänemark: Medienausschuss (Medienævnet; 7 Personen aus der Medienbranche und -forschung) Frankreich: <i>Fonds stratégique pour le développement de la presse</i> : La direction générale des médias et des industries culturelles bei Vor-/Zuschüssen bis EUR 150.000 / bei höheren Vor-/ Zuschüssen comité d'orientation (mit Vertretern der Presse und der öffentlicher Verwaltung besetzt); <i>Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse</i> : La direction générale des médias et des industries culturelles nach Beratschlagung mit dem Komitee des fonds stratégique pour le développement de la presse Niederlande: <i>SvdJ Accelerator</i> : Expertenausschuss Norwegen: Medienregulierungsbehörde (Medietilsynet), die durch ein Expertenkomitee beraten wird Österreich: <i>Wiener Medieninitiative</i> : Expertenjury Schweden: Medienförderungsrat (Mediestödsnämnden; von Regierung ernannt)
Vergabe (Vergabedauer und -mechanismus [pull / push])	Dänemark: pull; Kostenerstattungen für max. 3 Jahre; Entwicklungszuschüsse (Udviklingstilskud) für bestehende sowie Start-up-Förderung Kanada: pull, regulär ein Jahr; bis zu 2 Jahre möglich Niederlande: <i>Stimuleringsfonds voor de Journalistiek</i> : max. 4 Jahr lang gewährte Anschubfinanzierungs-Kredite Schweden: pull, <i>Innovations- und Entwicklungsunterstützung</i> : max. 3 Jahre
Zuwendungsberechtigte	
Organisationsform (Nachrichtenmedium; neu / bestehend)	Dänemark: Start-ups und bestehende unabhängige Nachrichtenmedien (überwiegend textliche Medien); auch Gruppen bestehender Nachrichtenmedien; ausgeschlossen sind öffentlich finanzierte Organisationen und Nachrichtenmedien, die zu 2/3 oder mehr Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- oder Branchenverbände gehören Frankreich: <i>Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse</i> : max. 3 Jahre alte Medienunternehmen mit weniger als 25 Mitarbeiter*innen Kanada: <i>Business Innovation</i> : Verlage / Herausgeber*innen von (kleinen und mittelgroßen) bezahlten Print-Zeitschriften, bezahlten oder kostenlosen digitalen Magazine mit einem Umsatz von durchschnittlich max. CAD

	500.000, Start-ups digitaler Magazine (bestehende förderfähige Publikationen müssen mind. einen ununterbrochenen 12-monatigen Publikationszyklus aufweisen) Niederlande: <i>SvdJ Accelerator</i>: unabhängige Teams oder Mitglieder einer bestehenden (Medien-) Organisation Norwegen: Projekte von journalistischen (überwiegend textlichen) Nachrichtenmedien, die Innovationen in Bezug auf redaktionelle Inhalte oder Produktion, Publikation, Verbreitung und Konsums redaktioneller Inhalte anstreben Österreich: <i>Wiener Medieninitiative - Medienstart</i>: selbstständige Journalist*innen und kleine Medienunternehmen; <i>Wiener Medieninitiative - Medienprojekt</i>: bestehende und neu gründende Medienunternehmen Schweden: allgemeine Nachrichtenmedien (Initiativen oder Machbarkeitsstudien)
Personaleinsatz in Redaktion	Dänemark: (für Start-ups: nach spätestens 6 Monaten) ein bezahltes Vollzeitäquivalent Schweden: <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen</i>: eigenständige Redaktion
Bezug zu Professionsstandards	Schweden: <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen</i> : Einhaltung medienethischer Grundsätze
Förderkriterien	
Inhalt	
Art der Inhalte	Dänemark: (für Start-ups: nach spätestens 6 Monaten) redaktionelle Inhalte befassen sich hauptsächlich mit politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Themen Frankreich: vom CPPAP anerkannte Online-Pressedienste: Inhalt muss zum Einfluss des „französischen Denkens“ beitragen; müssen einen politischen und allgemeinen Informationscharakter aufweisen oder regelmäßig Informationen und Kommentare zu nationalen und internationalen Nachrichten aus allen Disziplinen bereitstellen oder professionelle Informationen entwickeln, oder den Zugang zu Wissen und Ausbildung, die Verbreitung von Gedanken, die Debatte über Ideen, die allgemeine Kultur und die wissenschaftliche Forschung fördern³¹⁶ Kanada: redaktioneller Inhalt in den Ausgaben muss durchschnittlich zu mind. 80 % kanadisch (festgemacht am Anteil kanadischer Mitwirkender am gesamten Inhalt) sein Norwegen: aktuelle, breite Berichterstattung Schweden: <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen</i>: breite Palette an Themen und Perspektiven und über für die Demokratie relevante Ereignisse
Anteil redaktioneller Inhalte	Dänemark: (für Start-ups: nach spätestens 6 Monaten) mind. 50 % Schweden: <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen</i>: mind. 50 %
Anteil eigenproduzierter Inhalte	Dänemark: (für Start-ups: nach spätestens 6 Monaten) mind. 1/6 Kanada: digitale Periodika: mehr als 50 % originärer redaktioneller Inhalt

³¹⁶ <https://www.culture.gouv.fr/Sites-thematiques/Presse/Aides-a-la-Presses/1.-Presentation-du-Fonds-strategique-pour-le-developpement-de-la-presse>

	Schweden: <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen:</i> pro Jahr mind. 1.000 Spaltenmeter (Print), 2.25 Mio. Zeichen (Online) oder 2.700 min Programm (Audio und Video) produzieren; exklusive Inhalte betragen mind. 20 % des Gesamtinhalts
Geografischer Bezug / Publikumsbezug	Dänemark: dänische Perspektive in der Berichterstattung Schweden: <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen:</i> schwedische Zielgruppe
Geschäftsmodell	
Anteil Werbung	Dänemark: (für Start-ups: nach spätestens Monaten) ergibt sich aus Mindestanteil redaktioneller Inhalte Kanada: durchschnittlich max. 70 % Werbung
Zugänglichkeit der Inhalte (frei zugänglich / kostenpflichtig)	Dänemark: (für Start-ups: nach spätestens Monaten) wird landesweit zu gleichen Bedingungen für Benutzer*innen bereitgestellt und steht allen zur Verfügung, möglicherweise gegen eine Gebühr Kanada: Printmagazine: Anteil an bezahlter / bestellter Auflage von mind. 50 %; Abonnements müssen zu einem durchschnittlichen Mindestpreis von CAD 12 / Jahr oder zu einem durchschnittlichen Mindestpreis von CAD 1 / Exemplar verkauft werden
Distribution	
Kanal (Kanalbindung vs. Plattformneutralität)	Dänemark: adressiert überwiegend textlich geprägte Medien Frankreich: <i>Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse:</i> adressiert explizit Online-Presse Dienste Kanada: adressiert überwiegend textlich geprägte Medien Niederlande: <i>SvdJ Accelerator:</i> plattformneutral Schweden: <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen:</i> unabhängig von Mediengattung (Text, Audio, Video), Distributionsform (off-/online) und davon, ob Kauf- oder Gratismedium
Erscheinungsfrequenz	Dänemark: (für Start-ups: nach spätestens Monaten) mind. 10 Mal jährlich Kanada: Printmagazine: zwischen 2 und 52 reguläre und (inklusive Sonderausgaben) max. 56 Ausgaben in einem Geschäftsjahr; digitale Periodika: regulärer Redaktionsplan, wonach sich die Mehrheit der redaktionellen Inhalte mind. 2 Mal im Verlauf von 12 Monaten ändert Schweden: <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen:</i> mind. 45 Mal pro Jahr
Auflage / Reichweite	Kanada: Printmagazine: durchschnittliche Auflage mind. 250 und max. 100.000 Exemplare pro Ausgabe; digitale Periodika (über einen Zeitraum von 6 Monaten): Bezahltes Abonnement: Vorrangig werden Zeitschriften berücksichtigt, die im Durchschnitt mind. 250 Abonnenten haben / E-Mail-basierter Dienst: Vorrangig werden Zeitschriften berücksichtigt, die im Durchschnitt mind. 1.000 registrierte E-Mail-Empfänger haben / Open-Access-Service: Vorrangig werden Zeitschriften berücksichtigt, die im Durchschnitt mind. 2.500 Besucher*innen pro Monat verzeichnen

	Schweden: <i>Medienförderung für Lokaljournalismus und für journalistische Innovationen:</i> mind. 1.500 regelmäßige Nutzer*innen (gilt nicht für Neugründungen)
Evaluation	
Evaluationskriterien	Kanada: u. a. projektbezogene finanzielle Notwendigkeit des Antragstellers; Angemessenheit der Gesamtprojektkosten im Verhältnis zum Umfang der Geschäftstätigkeit des Verlags; mit dem Projekt verbundene Innovation; wie das Projekt kurzfristige Ergebnisse, messbare Verbesserungen, einen Mehrwert gegenüber früheren Projekten oder Aktivitäten und/oder eine nachhaltige Strategie nachweisen kann; Beteiligung und Unterstützung oder finanzielles Engagement aus anderen Quellen; nachgewiesene Fähigkeit der Organisation, das Projekt durchzuführen; Klarheit und Relevanz der erwarteten Ergebnisse und Leistungsmaßnahmen, einschließlich der Indikatoren, die zur Bewertung des Projekterfolgs herangezogen werden sollen Österreich: <i>Wiener Medienprojekt:</i> unmittelbare bzw. mittelbare Beschäftigungseffekte für Journalist*innen des Projekts in der Wiener Betriebsstätte, Grad der Additionalität des zu fördernden Projekts in Bezug auf bisherige Aktivitäten bzw. die Anreizwirkung der Förderung, inhaltliche Qualität des Projekts, mit dem Projekt verbundenes inhaltliches Umsetzungsrisiko, betriebswirtschaftliche Relevanz des Projekts (Geschäftsmodell), zur Verfügung stehende finanzielle und personelle Ressourcen zur Durchführung des Projekts, gesellschaftliche Relevanz und Diversität des Projekts (Demokratischer Diskurs), regionalwirtschaftliche Relevanz (insbesondere Kooperation und überregionale Vernetzung und eine allenfalls absehbare Leit- und Vorbildwirkung)
Kalkulation	
Anteil Eigenfinanzierung & Deckelung Zuschuss	Dänemark: 25-40 % (Start-ups) bzw. 60 % (bestehende Nachrichtenmedien), 25 % bei Machbarkeitsstudien Frankreich: <i>Fonds stratégique pour le développement de la presse:</i> 40-60 %; max. EUR 1,5 Mio. für Online-Pressedienste / max. EUR 450.000 für Presseagenturen; <i>Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse:</i> max. EUR 50.000 Kanada: mind. 25 % bzw. für Start-ups mind. 50 % der Projektkosten; Start-ups werden mit max. CAD 5.000 unterstützt; Weiterentwicklungsprojekte mit max. CAD 50.000 pro Publikation und Geschäftsjahr Norwegen: finanziert werden max. 40 %, bei kleinen lokalen Medien bis zu 50 % der Projektkosten (max. 3 Jahre) Österreich: <i>Wiener Medieninitiative - Medienstart:</i> 25 %, max. Fördersumme: EUR 2.000 - 10.000; <i>Wiener Medieninitiative - Medienprojekt:</i> 40 % für Unternehmen in Gründung, 55 % für bestehende Unternehmen, Fördersumme: EUR 10.000 - 100.000 Schweden: <i>Innovations- und Entwicklungsunterstützung:</i> mind. 60 %
Förderfähige Ausgaben	Dänemark: u. a. Materialien, Räumlichkeiten, Produktionsanlagen und Personal (Start-ups) bzw. Ausgaben im Zusammenhang mit der Produktentwicklung, Marktentwicklung und Inhaltsentwicklung oder im Zusammenhang mit der Durchführung von Investitionen in den Bau, den Umbau, den Ausbau und die Modernisierung von Einrichtungen usw. für die Produktion und Verbreitung von Nachrichtenmedien (bestehende Nachrichtenmedien)

	Frankreich: Investitionen (materiell und immateriell) und Betriebskosten (u. a. Miete für die ersten 5 Jahre, Studien-, Forschungs- und Entwicklungs- und Beratungsmaßnahmen, Berufsbildungsmaßnahmen und andere externe Ausgaben, die in direktem Zusammenhang mit dem Projekt stehen, Studien oder Umfragen, um die Investition vorzubereiten; Gehaltskosten, die in direktem Zusammenhang mit IT-Entwicklungsaufgaben oder Investitionen stehen, die die Bereitstellung digitaler Inhalte ermöglichen) Kanada: u. a. Anmietung von Räumlichkeiten und Geräten; spezielle Software-Lizenzen während der Projektlaufzeit; Werbe- und Marketingkosten; Honorare für Fachleute (z. B. Auftragnehmer usw.); Ausbildung; bezahlte Praktika; projektbezogene Reisekosten; projektbezogene Gehaltskosten (müssen weniger als 25 % der gesamten förderfähigen Projektkosten betragen); projektbezogene Overhead-Kosten (max. 10 % des empfohlenen Gesamtbetrags)
--	--