



Bericht

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

nach § 88 Absatz 2 BHO

über die Förderung der digitalen Transformation des Verlagswesens

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 1 - 2021 - 0358

Bonn, den 1. Juni 2021

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Ausgangslage	5
1.1	Förderung der Zustellung von Abonnementzeitungen und Anzeigenblättern	5
1.2	Förderung der digitalen Transformation des Verlagswesens	5
2	Entwurf der Förderrichtlinie	6
3	Notwendigkeit des Förderprogramms	7
3.1	Anforderungen der BHO an Förderrichtlinien	7
3.2	Austausch mit der Verlagsbranche	8
3.3	Förderziele und Indikatoren auf Programmebene	8
3.4	Ausgangslage und Handlungsbedarf	9
3.5	Finanzierungsform	10
3.6	Zuwendungsvoraussetzungen gemäß Förderrichtlinie	10
3.7	Notwendigkeit der Förderung nicht belegt	10
3.8	Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	13
4	Stellungnahme des BMWi	14
5	Abschließende Würdigung	14

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung der digitalen Transformation des Verlagswesens durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) in der Planungsphase geprüft. Er hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- 0.1 Mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2020 wurde der Titel „Förderung der digitalen Transformation des Verlagswesens zur Förderung des Absatzes und der Verbreitung von Abonnementzeitungen, -zeitschriften und Anzeigenblättern“ (Kapitel 0910, Titel 683 03) im Einzelplan des BMWi aufgenommen. Für das Jahr 2021 wurden Mittel in Höhe von 180 Mio. Euro veranschlagt sowie eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von bis zu 20 Mio. Euro ausgebracht (Nummer 1).
- 0.2 Mit dem Förderprogramm sollte Verlagen, die Zeitungen, Zeitschriften und Anzeigenblätter physisch zustellen, durch Zuwendungen für Digitalisierungsmaßnahmen ein zweites, zukunftsträchtiges Standbein verschafft werden. Antragsberechtigt sollten insgesamt knapp 1 500 Zeitungsverlage, Zeitschriftenverlage und Verlage für Anzeigenblätter sein. Der maximale Förderbetrag pro Verlag sollte sich aus der Auflage (Zahl der physisch zugestellten Exemplare) des Jahres 2019 multipliziert mit einem für die jeweilige Mediengattung errechneten Förderbetragswert ergeben. Die Förderung sollte als nicht rückzahlbarer Zuschuss in Höhe von bis zu 45 % der Ausgaben für die Digitalisierungsmaßnahme gewährt werden (Nummer 2).
- 0.3 Zuwendungen und Verpflichtungsermächtigungen dürfen nur veranschlagt werden, wenn ein erhebliches Bundesinteresse besteht, das ohne Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Digitalisierung ist kein Selbstzweck und begründet alleine kein erhebliches Bundesinteresse. Das BMWi erwartet, dass auch ohne Förderung in den nächsten Jahren digitale Angebote der Verlage die Umsatzverluste im Printgeschäft ausgleichen werden. Dies kann darauf hindeuten, dass staatliches Eingreifen durch eine Förderung der Transformation aus Bundesmitteln nicht erforderlich ist. Zudem fördert das BMWi die Digitalisierung von Unternehmen bereits mit branchenoffenen Förderprogrammen. Das BMWi versäumte zu begründen, warum eine Förderung der Digitalisierung von Verlagen erforderlich ist, die Zeitungen, Zeitschriften und Anzeigenblätter physisch zustellen. Insbesondere belegte es nicht, dass den Verlagen finanzielle Ressourcen für diese Digitalisierungsmaßnahmen fehlen. Es belegte auch nicht, dass ein sachlicher Zusammenhang zwischen dem Grad der Digitalisierung und der Höhe der Auflage besteht. Das BMWi machte das Förderziel weder mit Indikatoren messbar, noch ordnete es das Ziel schlüssig in eine Zielhierarchie ein. Bei der Berechnung des Förderschlüssels zog das BMWi ungeprüft die Angaben der Verlagsbranche heran. Der Bundesrechnungshof sieht den Einfluss der Verlagsbranche auf das Förderprogramm insgesamt kritisch.

Der Bundesrechnungshof hat das BMWi aufgefordert, die zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen zu beachten. Hierzu gehört, die Notwendigkeit eines zusätzlichen Förderprogramms vor dessen Beginn zu belegen. Soweit die Notwendigkeit einer

Förderung nachgewiesen werden kann, muss das BMWi sicherstellen, dass die jeweiligen Antragsteller tatsächlich einer Förderung bedürfen. Der Bundesrechnungshof informierte das BMWi bereits vorab über seine erheblichen Bedenken (Nummer 3).

- 0.4 Das BMWi hat auf den Entwurf des vorliegenden Beratungsberichts mitgeteilt, es habe die verfassungs-, haushalts- und beihilferechtlichen Umstände geprüft und alle betroffenen Interessen sorgfältig abgewogen. Es habe entschieden, das Programm einzustellen und nicht weiterzuverfolgen. Das BMWi hat angekündigt, die vom Bundesrechnungshof angesprochenen grundsätzlichen Punkte bei möglichen zukünftigen Fördermaßnahmen zu berücksichtigen. Von einer weiteren Stellungnahme hat es abgesehen (Nummer 4).
- 0.5 Der Bundesrechnungshof hält es für folgerichtig, dass das BMWi schon vor dem Hintergrund der festgestellten haushaltsrechtlichen Mängel bei der Vorbereitung des Förderprogramms von der Förderung Abstand genommen hat. Wegen rückläufiger Abonnementzahlen und steigender Zustellkosten wird eine Wirtschaftsförderung von Verlagen weiter diskutiert werden. Sollte das BMWi künftig eine Verlagsförderung anstreben, sollte es die in diesem Beratungsbericht gegebenen Hinweise des Bundesrechnungshofes beachten. Dabei muss es auch die noch offenen verfassungsrechtlichen Fragen klären (Nummer 5).

1 Ausgangslage

1.1 Förderung der Zustellung von Abonnementzeitungen und Anzeigenblättern

Im November 2019 nahm der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) im Einzelplan des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) den Titel *„Förderung der Zustellung von Abonnementzeitungen und Anzeigenblättern“* auf (Titel 683 01, Kapitel 1110). Im Haushalt 2020 wurden dafür 40 Mio. Euro veranschlagt. Ziel war es, mit den Mitteln die flächendeckende Versorgung mit Abonnementzeitungen und Anzeigenblättern zu unterstützen, die die Verlage selbst zustellen oder deren Zustellung von Organisationen sichergestellt wird, die die Verlage mit eigenem wirtschaftlichem Risiko (mindestens anteilig) führen. Die Förderung sollte als temporäre Unterstützung bei der digitalen Transformation für Abonnementzeitungen sowie in Form der Unterstützung lokaler Vielfalt von Anzeigenblättern gestaltet werden. Sie war zeitlich begrenzt auf fünf Jahre angelegt.

Im Juni 2020 erstellte eine interministerielle Arbeitsgruppe ein „Konzept für die Förderung der Zustellung von Presseerzeugnissen.“ Der Bundesrechnungshof teilte dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und dem BMAS seine Bedenken zu dem Konzept mit. Er wies u. a. darauf hin, dass eine Finanzierungskompetenz des Bundes allenfalls aus dem Recht zur überregionalen Wirtschaftsförderung (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 Grundgesetz) abgeleitet werden könne.

1.2 Förderung der digitalen Transformation des Verlagswesens

Im Juli 2020 strich der Haushaltsausschuss die für die Zustellförderung vorgesehenen Mittel im Haushalt des BMAS in Höhe von 40 Mio. Euro. Gleichzeitig nahm er den Titel *„Förderung der digitalen Transformation des Verlagswesens zur Förderung des Absatzes und der Verbreitung von Abonnementzeitungen, -zeitschriften und Anzeigenblättern“* in den Einzelplan des BMWi auf (Titel 683 03, Kapitel 0910). Nach der Begründung sollten zum Erhalt der Medienvielfalt und -verbreitung in Deutschland sowie Stärkung des Journalismus und darin tätiger Medienschaffender zusätzliche Mittel für die Unterstützung des dringend gebotenen Transformationsprozesses im Bereich der oben genannten Presseerzeugnisse zur Verfügung gestellt werden.

Auf Nachfrage legte das BMWi den Berichterstattem im Oktober 2020 ein vom Bundesminister gebilligtes Konzept für die Förderung der digitalen Transformation des Verlagswesens (Förderkonzept) vor.

Für die Förderung wurden im Haushalt 2021 180 Mio. Euro veranschlagt und eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von bis zu 20 Mio. Euro vorgesehen.

Im Februar 2021 übersandte das BMWi den Entwurf der Förderrichtlinie für das Förderprogramm dem BMF zur Einwilligung gemäß den Verwaltungsvorschriften (VV) Nummer 15.2 zu § 44 BHO und dem Bundesrechnungshof zur Stellungnahme gemäß § 103 BHO.

2 Entwurf der Förderrichtlinie

Mit dem Förderprogramm plante das BMWi, Zuwendungen gemäß §§ 23, 44 BHO für Digitalisierungsmaßnahmen im Verlagswesen zu gewähren.

Der Zuwendungszweck sollte nach Maßgabe des Entwurfs der Richtlinie u. a. darin liegen, den Verlagen durch die Förderung der digitalen Transformation ein zweites, zukunftssträchtiges Standbein zu verschaffen und ihre Resilienz zu stärken. Geplant war dadurch zugleich den Absatz und die Verbreitung von Abonnementzeitungen, -zeitschriften und Anzeigenblättern zu fördern. Damit sollte ein wesentlicher Beitrag zum Erhalt der Medienvielfalt und -verbreitung in Deutschland geleistet werden.

Der Entwurf der Richtlinie nannte folgende Förderziele:

- Digitale Markterschließung und Entwicklung neuer digitaler Geschäftsfelder durch die geförderten Verlage.
- Aufbau von digitalem Know-how durch die geförderten Verlage.
- Digitalisierung interner und externer Geschäftsprozesse sowie der Geschäftsmodelle der geförderten Verlage.
- Stärkung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der geförderten Verlage.

Antragsberechtigt sollten Verlage sein, die Abonnementzeitungen, -zeitschriften (Publikums- und Fachzeitschriften ohne Mitglieder- und Kundenzeitschriften) und Anzeigenblätter mit einem redaktionellen Anteil von mindestens 30 % in Deutschland physisch zustellen. Im Jahr 2019 fielen nach Angaben [REDACTED] 309 Zeitungsverlage, 780 Zeitschriftenverlage und 382 Verlage für Anzeigenblätter darunter.

Das BMWi wollte Maßnahmen zur digitalen Markterschließung und für Technologien zur Verbreitung der Inhalte sowie den Verkauf digitaler Anzeigen fördern. Hierzu sollten beispielsweise der Aufbau von Online-Shops und Apps, Plattformen zum Vertrieb von Inhalten,

Marketing und Qualifizierungs- und Schulungsmaßnahmen, aber auch verlagsübergreifende Projekte gehören.

Geplant war, die Förderung in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses als Anteilfinanzierung in Höhe von bis zu 45 % der Ausgaben für die Maßnahme zu gewähren. Der Förderhöchstbetrag eines Antragstellers sollte sich aus seinem Anteil an den physisch zugestellten Exemplaren einer Mediengattung im Jahr 2019 multipliziert mit einem vom BMWi für die Mediengattung festgelegten Anteil an der Fördersumme berechnen.²

3 Notwendigkeit des Förderprogramms

3.1 Anforderungen der BHO an Förderrichtlinien

Nach § 23 BHO dürfen Ausgaben für Zuwendungen nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung der Aufgaben ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität ist zu prüfen, welches Eigeninteresse ein Zuwendungsempfänger an der Zweckerfüllung hat und in welchem Maße er selbst dazu beitragen kann, dass der Förderzweck ohne finanzielle Förderung erreicht wird.

Als Entscheidungsgrundlagen fordert die BHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen – hierzu zählen auch Förderrichtlinien – angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen³ sowie begleitende und abschließende Erfolgskontrollen⁴.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss vor Veröffentlichung einer Förderrichtlinie Auskunft darüber geben, was mit einer Förderung erreicht werden soll, welche Ausgangswerte zugrunde liegen, warum der Bund handeln muss und wie der Zustand mittels des Förderprogramms verändert werden soll.⁵ Für den wirtschaftlichen Einsatz von Fördermitteln müssen die Ziele hinreichend bestimmt und überprüfbar sein, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen.⁶ Nicht direkt überprüfbare Ziele müssen mit Hilfe von Indikatoren messbar gemacht werden.⁷ Vor Beginn der Förderung soll feststehen, wer wann und wie welche Daten für die Erfolgskontrolle zu erheben hat. Es muss auch festgelegt sein, auf welcher Stufe – einer einzelnen Fördermaßnahme oder des Förderprogramms insgesamt – und für welchen

² Das BMWi beabsichtigte, die Fördersumme in Höhe von 200 Mio. Euro wie folgt aufzuteilen: 109 Mio. Euro für Verlage, die Zeitungen physisch zustellen, 36 Mio. Euro für Verlage, die Zeitschriften physisch zustellen und 55 Mio. Euro für Verlage, die Anzeigenblätter physisch zustellen. Der Förderhöchstbetrag eines Verlags, der 5 % der Zeitschriften physisch zugestellt hat, würde demnach 1,8 Mio. Euro betragen.

³ § 7 Absatz 2 BHO.

⁴ VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO sowie VV Nummer 11a zu § 44 BHO.

⁵ VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO.

⁶ VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO.

⁷ VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO i. V. m. VV Nummer 2.1 und 2.2 zu § 7 BHO.

Teil der Erfolgskontrolle – Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle – die Daten genutzt werden sollen.⁸

3.2 Austausch mit der Verlagsbranche

Über die Ausgestaltung der Förderung tauschte sich das BMWi mehrfach mit der Verlagsbranche aus. So nahmen bei einem Verbändegespräch im BMWi Vertreterinnen und Vertreter [REDACTED]

[REDACTED] teil. Das BMWi erörterte mit den Verbänden geeignete Förderzwecke und Ansätze zur Umsetzung des Haushaltstitels. Nach Angaben des BMWi fanden Anregungen aus der Branche Eingang in den Entwurf des Förderkonzepts.⁹

Darüber hinaus baten das BMWi und die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) Verlagshäuser um Projektideen zu einer digitalen Transformation. Diese berücksichtigte das BMWi ebenfalls.

Bei der Erstellung des Förderkonzepts wies die BKM darauf hin, dass der Förderzweck so weit wie möglich ausgedehnt werden sollte und alle von den Verbänden angeregten Bereiche als förderfähig anerkannt werden sollten, soweit dies haushalts- und beihilferechtlich möglich ist.

Die Verbände stellten dem BMWi Daten zu der Anzahl der Verlage, den durchschnittlichen Zustellkosten und der Auflagenhöhe für die drei Mediengattungen zur Verfügung¹⁰. Das BMWi verwendete diese Informationen für die Aufteilung der Fördersumme zwischen den drei Verlagstypen und die Berechnung des Förderschlüssels. Details und Rohdaten lagen dem BMWi nicht vor. Auch Definitionen beruhten auf Angaben der Branche. So sollte die Förderung alle Anzeigenblätter umfassen, die der Definition [REDACTED] entsprechen.

3.3 Förderziele und Indikatoren auf Programmebene

Aus Sicht des BMWi ergaben sich die Ziele der Förderung aus der Zweckbestimmung des Haushaltstitels: *„Förderung der digitalen Transformation des Verlagswesens zur Förderung des Absatzes und der Verbreitung von Abonnementzeitungen, -zeitschriften und Anzeigenblättern“* (Förderziel).

⁸ VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

⁹ Haushaltsausschussdrucksache 19/23135.

¹⁰ Die Verlage einer Mediengattung bezeichnet der Bundesrechnungshof in diesem Bericht als Verlagstyp. Weitere Unterschiede bei den Verlagstypen können sich aus der Art der Zustellung – digital oder physisch – ergeben. Neben Verlagstypen, die eine Mediengattung nur digital oder physisch zustellen, gibt es auch Mischformen.

Dieses Förderziel griff das BMWi in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und in dem Entwurf der Förderrichtlinie teilweise auf. Zusätzlich nannte es weitere Ziele, beispielsweise „Medienvielfalt und -verbreitung in Deutschland“, die „Unterstützung gerade auch kleiner Verlage bei der Digitalisierung“, den „Beitrag zur Sicherstellung dauerhaft resilienter Presselandschaft auch und gerade im ländlichen Raum“. Das BMWi legte keine Zielhierarchie fest.

Das BMWi legte keine Indikatoren fest, um den Stand der digitalen Transformation in der Verlagsbranche zu erfassen. Es blieb offen, mit welchen Indikatoren das BMWi den Absatz und die Verbreitung von Abonnementzeitungen, -zeitschriften und Anzeigenblättern messen will und welche Sollwerte es mit dem Förderprogramm erreichen möchte.

3.4 Ausgangslage und Handlungsbedarf

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung enthielt keine Angaben zum Digitalisierungsgrad der Verlage und zur Auflage und Verbreitung der Publikationen. Für alle drei Zielgrößen gab es in der Ausgangslage keine Ist-, Soll- und kritischen Schwellenwerte.

Den Handlungsbedarf begründete das BMWi mit sinkenden Abonnementzahlen und steigenden Zustellkosten: *„Aufgrund der hohen Kosten für die Herstellung und die individuelle Zustellung der Printmedien fehlen den Verlagen auch finanzielle Ressourcen für die digitale Transformation.“* Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung enthielt dazu keine Zahlen.

Das BMWi gab auf Nachfrage ergänzend an, dass die Zustellkosten für Tageszeitungen von 964 Mio. Euro im Jahr 2014 auf 1,36 Mrd. Euro im Jahr 2019 gestiegen seien. Diese Mittel stünden den Verlagen für andere Zwecke nicht zur Verfügung und könnten demzufolge auch nicht für die Digitalisierung ausgegeben werden. Zu Einnahmen (z. B. erhöhte Abonnementpreise), Ausgaben (z. B. für die Digitalisierung oder für die Herstellung der Printmedien) und damit zur Finanzlage der Verlage hatte das BMWi keine Erkenntnisse. Nach Erhebungen der Fachbranche sei frühestens ab dem Jahr 2025 damit zu rechnen, dass digitale Angebote die Rückgänge im Printgeschäft kompensieren. Daraus leite sich ab, dass der digitale Transformationsprozess notwendig sei, aber derzeit zu langsam voranschreite.

Das BMWi machte in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung keine Angaben zu digitalen Publikationen. Es schloss entsprechende Verlagstypen von der Förderung aus: *„Zeitschriften, Zeitungen oder Anzeigenblätter, die bereits rein digital erscheinen (und nicht physisch zugestellt werden), müssen nicht bei der digitalen Transformation, die gemäß Haushaltstitel zu fördern ist, unterstützt werden. Sie sind nach dem Programm nicht förderfähig.“*

In der Ausgangslage betrachtete das BMWi nicht die bestehenden Angebote zur Förderung der Digitalisierung von Unternehmen. Seit dem Jahr 1998 fördert das BMWi Informations- und Beratungszentren. Gefördert werden mittlerweile 26 „Mittelstand 4.0-Kompetenzzentren“ und eine Transferstelle „IT-Sicherheit im Mittelstand“. Sie sollen mittelständische Unternehmen durch Technologie- und Wissenstransfer für die Digitalisierung vorbereiten. Das BMWi fördert mit dem Förderprogramm „go-digital“ Unternehmen mit bis zu

99 Beschäftigten, damit sie IT-Beratungsdienstleistungen in Anspruch nehmen und Digitalisierungsmaßnahmen umsetzen. Mit dem Förderprogramm „Digital jetzt – Investitionsförderung für KMU“ („Digital jetzt“) will das BMWi Digitalisierungsinvestitionen von Unternehmen mit bis zu 499 Beschäftigten¹¹ mit einem nicht rückzahlbaren Zuschuss fördern. Ähnliche Programme gibt es nach Auskunft des BMWi auf Länderebene.

Zum Umsatz oder zur Zahl der Beschäftigten der Verlage lagen dem BMWi keine Informationen vor. Das BMWi hatte keine Kenntnisse darüber, wie viele Verlage aufgrund ihrer Größe nicht zum Kreis der Antragsberechtigten der bisher laufenden Förderprogramme gehören.

Das BMWi begründete weder die Notwendigkeit einer Förderung der Digitalisierung der drei Verlagstypen innerhalb der Verlagsbranche noch den besonderen Bedarf der Verlagsbranche im Vergleich zu anderen Branchen.

3.5 Finanzierungsform

Das BMWi nannte vier Umsetzungsvarianten: Steuerliche Anreize, Darlehen, bedingt rückzahlbare Zuschüsse und nicht rückzahlbare Zuschüsse. Es verwarf die ersten drei als irrelevant, weil sie zeitverzögert wirkten oder nicht dauerhaft zu Kosteneinsparungen bei den Unternehmen führten.

3.6 Zuwendungsvoraussetzungen gemäß Förderrichtlinie

Im Entwurf der Förderrichtlinie definierte das BMWi als wesentliche Fördervoraussetzung, dass antragstellende Verlage im Jahr 2019 Abonnementzeitungen, -zeitschriften und Anzeigenblätter physisch zugestellt haben. Angaben zum Digitalisierungsgrad des Verlages und zur erwarteten Rentabilität einer Digitalisierungsmaßnahme verlangte es nicht. Auch musste der Antragsteller keine Angaben zu seinen finanziellen Ressourcen machen, die ihm für eine digitale Transformation zur Verfügung stehen. Verlage, die keinen Eigenanteil in Höhe von 55 % der notwendigen Ausgaben aufbringen können, sollten keinen Förderantrag stellen dürfen.

3.7 Notwendigkeit der Förderung nicht belegt

Das BMWi belegte die Notwendigkeit und ein erhebliches Bundesinteresse gemäß § 23 BHO für ein Förderprogramm zur digitalen Transformation von ausgewählten Verlagstypen nicht ausreichend. Die Erwartung des BMWi, dass in den kommenden Jahren auch ohne Förderung digitale Angebote der Verlage die Umsatzverluste im Printgeschäft ausgleichen werden, kann darauf hindeuten, dass staatliches Eingreifen durch eine Förderung der Transformation aus Bundesmitteln nicht erforderlich ist.

¹¹ Ausschlaggebend sind Vollzeitäquivalente, vgl. Nummer 5 der Förderrichtlinie.

Durch die Aufnahme des Titels in den Haushalt des BMWi setzte der Haushaltsgesetzgeber Rahmenbedingungen für die Förderung und forderte das BMWi auf, das Programm zügig umzusetzen. Dennoch hätte das BMWi vor Beginn der Förderung prüfen müssen, ob die Voraussetzungen für ein solches Förderprogramms vorliegen.

Förderziel nicht eindeutig festgelegt und nicht messbar

Das BMWi konnte den Istzustand bezogen auf das genannte Förderziel „*Förderung der digitalen Transformation des Verlagswesens zur Förderung des Absatzes und der Verbreitung von Abonnementzeitungen, -zeitschriften und Anzeigenblättern*“ mangels Indikatoren nicht messen. Ohne die Festlegung eines Mindestzielerreichungsgrades lagen auch wesentliche Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle nicht vor.

Zudem waren die Ziele in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie im Entwurf der Förderrichtlinie nicht aufeinander abgestimmt. Das Nennen weiterer Ziele und Nebenziele, ohne dass mit einer Zielhierarchie deren Relevanz für das Förderprogramm festgelegt wurde, deutete auf das Fehlen eines schlüssigen Förderprogramms hin. Es wurde deutlich, dass die Förderung der digitalen Transformation auf der zuvor geplanten Zustellförderung aufbaute. Wegen einer unklaren Zielbestimmung konnten die Ziele nicht mit dem Bundesinteresse abgeglichen werden.

Handlungsbedarf nicht belegt

Das BMWi versäumte zu begründen, warum eine Förderung der Digitalisierung der drei Verlagstypen durch den Bund erforderlich ist. Da das BMWi den Digitalisierungsstand und -bedarf der Verlage nicht analysierte, war der Ausgangszustand nicht erfasst. Dem BMWi war deshalb nicht bekannt, welche der 1 500 Verlage bisher nicht über ein „zweites zukunfts-trächtiges Standbein“ verfügen und deshalb förderungswürdig gewesen wären.

Digitalisierung ist kein Selbstzweck und begründet allein kein erhebliches Bundesinteresse. Unternehmen werden sich auch ohne Förderung digitalisieren, wenn dies rentabel ist. Der Digitalisierungsstand und ein möglicher Bedarf an Digitalisierung dürften sehr unterschiedlich sein. So bieten große Zeitungsverlage bereits umfassende digitale Angebote. Dagegen beruht das Geschäftsmodell von Anzeigenblättern auf einer ungefragten Zustellung. Daher ist zweifelhaft, ob ein Digitalisierungsbedarf bei solchen Verlagen besteht.

Zu dem Absatz und der Verbreitung von Abonnementzeitungen, -zeitschriften und Anzeigenblättern fehlte ebenfalls eine Analyse, aus der sich die Notwendigkeit des Eingreifens des Bundes ergeben hätte. Eine solche Analyse wäre nicht nur für Printmedien erforderlich gewesen, sondern hätte auch digitale Angebote berücksichtigen müssen.

Die Analyse hätte auch belegen müssen, dass Verlage mit einer hohen Auflage (Zahl der physisch zugestellten Exemplare) einen hohen Digitalisierungsbedarf aufweisen. Denn diese

sollten aufgrund des gewählten Förderschlüssels eine höhere Fördersumme beantragen können. Das BMWi übernahm diesen Förderschlüssel aus der geplanten Zustellförderung des BMAS, obwohl sich das Förderziel geändert hatte. Ohne sachlichen Zusammenhang zwischen dem Grad der Digitalisierung und der Zahl der zugestellten Exemplare ist der Förderschlüssel ungeeignet, weil er größere Verlage unangemessen bevorzugt.

Des Weiteren belegte das BMWi die fehlenden finanziellen Ressourcen der Verlage für Digitalisierungsmaßnahmen nicht. Steigende physische Zustellkosten sowie sinkende Printabonnements und Werbeeinnahmen bei gedruckten Publikationen führen nicht automatisch zu fehlenden finanziellen Ressourcen. Denn gleichzeitig ist die Zahl der digitalen Abonnements gestiegen und Verlage haben weitere Geschäfts- und Bezahlmodelle für digitale Inhalte entwickelt. Hierzu fehlte jedoch eine Analyse.

Das BMWi ließ sich bei der Ausgestaltung der Förderung von den Verlagen und deren Interessenvertretungen zu sehr beeinflussen. Es übernahm vielfach ungeprüft die Angaben der Branche, beispielsweise bei der Berechnung des Förderschlüssels. Gleichzeitig versäumte das BMWi, selbst Daten zu erheben oder zumindest die bereitgestellten Daten zu hinterfragen.

Keine Förderlücken für die drei Verlagstypen erkennbar

Da das BMWi die zahlreichen Förderprogramme zur Digitalisierung von Unternehmen nicht in die Ausgangslage miteinbezogen hatte, war nicht belegt, dass die drei Verlagstypen im Bereich der Digitalisierung darüber hinaus gefördert werden müssen.

Unnötig hohes Risiko für Mitnahmeeffekte

Auch bei einer angenommenen Notwendigkeit einer gesonderten Förderung der drei Verlagstypen bestand ein unnötig hohes Risiko für Mitnahmeeffekte.

Förderung von Verlagen mit zweitem zukunftssträchtigem Standbein

Der Grad der Digitalisierung sollte zum Zeitpunkt der Antragstellung keine Rolle spielen. Deswegen hätten digitalisierte Verlage, die also bereits über ein „zweites zukunftssträchtiges Standbein“ verfügen, eine Förderung für ihre darüber hinausgehende Digitalisierung in Anspruch nehmen können. Im Gegensatz dazu wären Verlage nicht antragsberechtigt gewesen, die ihre Publikationen nur digital vertreiben.

Förderung von Verlagen mit ausreichend Eigenmitteln

Ein weiteres Risiko von Mitnahmeeffekten bestand, da vorhandene Eigenmittel der Antragsteller nicht angemessen berücksichtigt werden sollten. Die Zuwendung sollte bei allen Verlagen bis zu 45 % der maximalen Fördersumme betragen, sodass auch Verlage mit

ausreichenden finanziellen Mitteln gefördert worden wären. Auf der anderen Seite sollten Verlage keine Förderung erhalten, die den Eigenanteil nicht aufbringen können.

Finanzierungsform und -art

Obwohl nicht rückzahlbare Zuwendungen nur bewilligt werden sollen, soweit ihr Zweck nicht durch unbedingt oder bedingt rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden kann (VV Nummer 1.1 zu § 44 BHO), verwarf das BMWi eine rückzahlbare Zuwendung ohne schlüssige Begründung. Das BMWi ging davon aus, dass die Digitalisierungsmaßnahmen zu neuen digitalen Produkten, neuen Kunden und neuen Geschäftsfeldern führen. Dies dürfte zu höheren Einnahmen führen. Zusätzlich haben die Verlage ein eigenes wirtschaftliches Interesse an der Maßnahme. Dies hätte für eine rückzahlbare Zuwendung (Darlehen) gesprochen.

Unter der Annahme, dass eine nicht rückzahlbare Zuwendung die geeignete Finanzierungsform gewesen wäre, hätte das BMWi unter Berücksichtigung der Interessenlage des Bundes und des Zuwendungsempfängers die Finanzierungsart festlegen müssen (VV Nummer 2.1 zu § 44 BHO). Das BMWi wollte durch seine Zuwendungen Finanzierungslücken von Verlagen schließen, die diese weder durch eigene noch durch fremde Mittel hätten decken können. In diesem Fall hätte es sich nicht um eine Anteilfinanzierung, sondern um eine Fehlbedarfsfinanzierung gehandelt.¹²

3.8 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat das BMWi aufgefordert, die zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen zu beachten. Hierzu muss es die Notwendigkeit eines zusätzlichen Förderprogramms für die Digitalisierung der drei Verlagstypen belegen. U. a. ist eine Analyse der Ausgangslage mit Blick auf den Digitalisierungsgrad der Verlage sowie der physischen und digitalen Verbreitung der drei Mediengattungen erforderlich. Ebenso muss das BMWi nachweisen, dass bei Verlagen mit Digitalisierungsbedarf die finanziellen Ressourcen fehlen, um sinnvolle, rentable Digitalisierungsmaßnahmen selbst zu finanzieren. Insbesondere muss das BMWi die Förderlücken belegen, die trotz der zahlreichen Förderprogramme zur Digitalisierung von Unternehmen bestehen. Für die Analyse sollte das BMWi die Indikatoren mit Ist-, Soll- und Schwellenwerten heranziehen, die es auch für die Erfolgskontrolle nutzen will. Hierzu muss das BMWi die Daten der Verlagsbranche überprüfen. Zumindest sollte das BMWi über Rohdaten und Hintergrundinformationen verfügen.

Das Förderziel muss das BMWi klar formulieren und schlüssig in eine Zielhierarchie einordnen. Das Förderziel muss das BMWi so hinreichend bestimmen, dass eine Zielerreichungskontrolle des Förderprogramms auch auf dieser Ebene möglich ist. Für Ziele und Indikatoren sind die Ist-Werte zu ermitteln sowie die Soll- und kritischen Schwellenwerte festzulegen.

¹² VV Nummer 2.2.2 zu § 44 BHO.

Soweit das BMWi die Notwendigkeit einer Förderung ausgewählter Verlagstypen nachweisen kann, muss es mit der Förderrichtlinie sicherstellen, dass nur die Verlage gefördert werden, die einer digitalen Transformation bedürfen und deren eigenen finanziellen Ressourcen dafür nicht ausreichen. Im Übrigen sollte das BMWi Finanzierungsform und -art überdenken.

Der Bundesrechnungshof informierte das BMWi bereits vorab in Erhebungsgesprächen über seine erheblichen Bedenken.

4 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hat auf den Entwurf des vorliegenden Beratungsberichts mitgeteilt, es habe die verfassungs-, haushalts- und beihilferechtliche Umstände geprüft und alle betroffenen Interessen sorgfältig abgewogen. Es habe entschieden, das Programm einzustellen und nicht weiterzuverfolgen. Es hat angekündigt, die vom Bundesrechnungshof angesprochenen grundsätzlichen Punkte bei möglichen zukünftigen Fördermaßnahmen zu berücksichtigen. Von einer weiteren Stellungnahme hat es abgesehen.

5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es für folgerichtig, dass das BMWi schon vor dem Hintergrund der festgestellten haushaltsrechtlichen Mängel bei der Vorbereitung des Förderprogramms von der Förderung Abstand genommen hat. Wegen rückläufiger Abonnementzahlen und steigender Zustellkosten wird eine Wirtschaftsförderung von Verlagen weiter diskutiert werden. Sollte das BMWi künftig eine Verlagsförderung anstreben, sollte es die in diesem Beratungsbericht gegebenen Hinweise des Bundesrechnungshofes beachten. Dabei muss es auch die noch offenen verfassungsrechtlichen Fragen klären.

Ehmann

Peters