

Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Unterstützung des Wissenschaftsjournalismus

Kurzgutachten

auf Ersuchen des

WPK – Die Wissenschaftsjournalisten Wissenschafts-Pressekonferenz
e.V.

erstattet von

Universitätsprofessor Dr. iur. Steffen Augsberg
Professur für Öffentliches Recht, Justus-Liebig-Universität Gießen

März 2021

Gliederung

A. Problemaufriß und -kontext	3
B. Verfassungsnormativer Rahmen	4
I. Formale Förderungsvoraussetzungen	5
II. Inhaltliche Förderungsvoraussetzungen	6
1. Staatsfreiheit, Neutralität und Vielfaltssicherung.....	7
2. Konsequenzen für Unterstützungsleistungen	8
C. Ausgestaltungsoptionen	10
I. Alternativen zum klassischen Finanzierungskonzept	10
II. Konkrete Organisations- und Verfahrensmodelle.....	11
D. Ergebnis.....	11

A. Problemaufriß und -kontext

Mit der fortlaufenden Entwicklung zur Wissens- und insbesondere zur Wissenschaftsgesellschaft

Dazu nur *Rolf Kreibich*, Die Wissenschaftsgesellschaft. Von Galilei zur High-Tech-Revolution, 1986; *Peter Weingart*, Die Stunde der Wahrheit. Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft, Medien in der Wissensgesellschaft, 2001, v. a. S. 11 ff., 333 ff.

geht ein Bedürfnis nach spezifischen Transfer- und Translationsleistungen einher. Ausdruck dessen ist unter anderem die verstärkte Fokussierung auf die Wissenschaftskommunikation, die unter anderem auch im Bereich der staatlichen Förderung von Forschungsprojekten zu beobachten ist.

Vgl. etwa das „Grundsatzpapier Wissenschaftskommunikation“ des Bundesforschungsministeriums (<https://www.bmbf.de/de/wissenschaftskommunikation-216.html>). S.a. den Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD, 2018, S. 35 (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>).

Darüber hinausgehend hat sich im Zusammenhang mit jüngeren Diskussionen über „*fake news*“, Klimaschutz, Genomeditierung, Künstliche Intelligenz und natürlich die „Coronakrise“ erneut gezeigt, wie wichtig es ist, wissenschaftliche Erkenntnisse so aufzubereiten, dass sie einerseits ihrer Komplexität, Ausdifferenziertheit und Dynamik nicht verlustig gehen, andererseits aber doch in ihren Grundaussagen wie -argumenten so verständlich dargestellt werden, dass sie für politische Entscheidungsträger wie für die breitere Öffentlichkeit nachvollziehbar und anschlussfähig sind. Es überforderte sowohl die einzelnen Forscher als auch das Wissenschaftssystem insgesamt, die eigenen Ergebnisse in dieser optimierten Form zu präsentieren. Das verlangt nicht nur ein abweichendes *skill set*, sondern steht auch in einem gewissen Widerspruch zur Handlungsrationalität des Systems Wissenschaft. Erst recht kann Wissenschaft sich nicht selbst mit den an sie gerichteten Erwartungen der Gesellschaft konfrontieren. Vielmehr liegt in diesem Übersetzungs- und

Koordinierungsprogramm eine zentrale Funktion des Wissenschaftsjournalismus, der damit zugleich – gerade angesichts zunehmend diversifizierter, abgeschlossener und fragmentierter Diskurse – den Prozess der demokratischen Willensbildung unterstützt – direkt oder indirekt über die redaktionsinterne Unterstützung anderer Ressorts.

Vgl. zur Pressefreiheit allg. BVerfGE 20, 162 (175); 66, 116 (133 ff.); 80, 124 (133); 117, 244 (258 f.); 10, 118 (121); 50, 234 (240); 52, 283 (296); 62, 230 (243).

Der Einsicht in die Bedeutung dieses journalistischen Teilbereichs korrespondieren indes paradoxerweise praktische Probleme: Sinkende Einnahmen aus Abonnements und Werbung, die durch *paid content* nicht ausgeglichen werden, führen zu Konsolidierungs-, Restrukturierungs-, und Einsparungsanstrengungen – immer öfter fehlen deshalb die für eine fachlich kompetente, qualitativ hochwertige Berichtserstattung erforderlichen finanziellen und personellen Mittel. Wenn indes Wissenschaftsjournalismus zu einem weder institutionell noch persönlich tragbaren finanziellen Risiko wird, weil vorhandene Marktfinanzierungsverfahren nicht ausreichen, verliert das demokratische wie das Wissenschaftssystem einen wesentlichen Informationsmittler, ohne dass erkennbar wäre, ob hinreichende kompensatorische Mechanismen existieren oder zukünftig entstehen werden. Vor diesem Hintergrund ist nachfolgend der Frage nachzugehen, welche alternativen Unterstützungs-/Finanzierungsoptionen in Betracht kommen, und es ist namentlich zu untersuchen, wie eine staatliche Förderung des Wissenschaftsjournalismus verfassungskonform ausgestaltet sein könnte.

B. Verfassungsnormativer Rahmen

Verfassungsnormativ betrachtet ist hinsichtlich der Finanzierungsstrukturen wissenschaftsjournalistischer Angebote im Grundsatz danach zu unterscheiden, ob sie der Presse, dem privaten oder dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zuzuordnen sind. Die nachfolgenden Überlegungen konzentrieren sich auf den privaten Bereich. Sie fokussieren zudem grundgesetzliche Vorgaben; daneben wären aus unionaler Perspektive etwa noch mögliche beihilferechtliche Aspekte zu berücksichtigen. Mit

Blick auf den verfassungsrechtlichen Rahmen einer staatlichen (Ko-)Finanzierung des Wissenschaftsjournalismus sind formale (dazu I.) von inhaltlichen Maßgaben (dazu II.) zu unterscheiden.

I. Formale Förderungsvoraussetzungen

In formaler Hinsicht ist vor allem die Zuständigkeit für eine eventuelle Fördermaßnahme zu klären. Probleme können hier insbesondere aus der prinzipiellen Zuständigkeit der Länder für das Presse- und Rundfunkrecht ergeben. Einen möglichen Anknüpfungspunkt für eine Kompetenz des Bundes liefert demgegenüber, erstens, die Betonung der wirtschaftlichen Bedeutung des (Wissenschafts-)Journalismus (mit Blick auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG – Recht der Wirtschaft).

Vgl. in diesem Sinne zu einer schwerpunktmäßigen Betrachtung des „Journalismus als Wirtschaftsgut“ *Wolfgang Schulz/Keno C. Potthast*, Wissenschaftskommunikation und ihre Förderung aus verfassungsrechtlicher Perspektive, in: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), *Wissenschaftskommunikation und Social Media zwischen Rechtsschutz und Regulierungsbedarf*, 2021, S. 11 (26).

Ob eine solche (Über-)Betonung der – zweifellos vorhandenen – ökonomischen Dimension den Kerncharakteristika und der verfassungsrechtlich fundierten Funktion des Journalismus im allgemeinen und des Wissenschaftsjournalismus im besonderen gerecht wird, erscheint aber zweifelhaft. Demgegenüber ist, zweitens, an die besondere Position gerade des hier thematisierten Sektors zu erinnern: Soweit Wissenschaftsjournalismus im oben beschriebenen Sinne dazu dient, wissenschaftliche Erkenntnisse einer breiteren, häufig zwischen Wissenschaftsskepsis einerseits und unreflektierter Wissenschaftsgläubigkeit andererseits changierenden, Öffentlichkeit zu vermitteln, spricht manches dafür, eine sektorspezifische Zuständigkeit des Bundes zu akzeptieren.

Denn hier geht es nicht (nur) um einen spezifischen Teilbereich des Pressewesens, sondern auch und vor allem um einen Teilbereich der Wissenschaftskommunikation. Wissenschaftsjournalismus unterfällt zwar nicht selbst der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG. Dennoch

könnte man ihn aufgrund seiner besonderen, systemrelevanten Mittlerfunktion bereits als integralen Teil des Wissenschaftssystems verstehen. Aber auch wenn man dies anders sieht und eine wesensgemäße Distanz zwischen Berichtenden und Berichtsgegenstand sowie eine damit einhergehende spezifische Unabhängigkeit postuliert, die einer entsprechenden innersystemischen Verortung entgegensteht, wird man nicht umhinkommen, gerade diese unabhängige Beobachtung von Wissenschaft in einer Wissensgesellschaft als besonders schützenswert einzuordnen. Gerade angesichts der vom Grundgesetz hervorgehobenen besonderen Bedeutung der Wissenschaft wäre es kaum nachvollziehbar, wenn deren Verbindung in Gesellschaft (und Politik) nicht gleichermaßen als wissenschaftsfreiheitsrelevantes Element anerkannt wäre. Auch Journalismus mit besonderem Fokus auf Wissenschaft hat mithin an deren besonderem Schutz durch den Staat teil – jedenfalls dort, wo er in Gefahr gerät, dysfunktional zu werden und damit auch der genuinen wissenschaftlichen Tätigkeit und den in sie gesetzten Erwartungen und Hoffnungen zu schaden.

Damit gibt es belastbare Argumente dafür, auf Wissenschaftsjournalismus bezogene Förderungskonzepte nicht gänzlich aus dem Wissenschaftsbereich auszugrenzen, sondern sie kompetentiell als Annex zur sonstigen Forschungsförderungspolitik (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) anzusehen und eine entsprechende (Bundes-)Zuständigkeit anzunehmen. Als sinnvoll erweisen könnte sich indes dennoch eine Einbeziehung der Länder i.R. einer Vereinbarung zur Forschungsförderung i.S.d. Art. 91b GG.

II. Inhaltliche Förderungsvoraussetzungen

In materieller Hinsicht sind vor allem der Grundsatz der „Staatsfreiheit der Medien“, die Verpflichtung auf Neutralität und Meinungsvielfalt sowie eventuell entgegenstehende Rechte Dritter zu beachten (dazu 1.). Hieraus ergeben sich spezifische Anforderungen an die (finanzielle) Unterstützung (dazu 2.).

1. Staatsfreiheit, Neutralität und Vielfaltssicherung

Der Grundsatz der Staatsfreiheit der Medien steht einer staatlich kontrollierten oder öffentlich-rechtlich organisierten Presse ebenso entgegen wie einer Übernahme medientypischer Aufgaben durch staatliche Stellen. Zulässig bleiben damit nur komplementäre Funktionswahrnehmungen gegenüber privaten Presse-/Rundfunkprodukten.

Vgl. nur *Christoph Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblatt (Stand: 01/2018), Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 375 ff. m.w.N.

Aus der von Art. 5 Abs. 3 GG mitumfassten Garantie des Instituts der freien Presse folgt zudem – wie aus Art. 11 GRC, der dies explizit normiert – eine Pflicht zur Sicherung von (Meinungs-)Pluralität. Dieser der Pressefreiheit inhärente Wettbewerbsgedanke (Außenpluralismus) erfasst auch den Wissenschaftsjournalismus; insbesondere kann ungeachtet der mit diesem in besonderer Weise verbundenen Objektivitätsorientierung nicht pauschal angenommen werden, hier ginge es nicht um eine Vielfalt der Meinungen. Es trifft zwar zu, dass der Wissenschaftsjournalismus gerade dadurch gekennzeichnet ist, „Berichte aus der Wissenschaft“ zu liefern, die die wissenschaftsintern entwickelten Qualitätsstandards aufnehmen und insoweit konsequent hinterfragen, inwieweit wissenschaftliche Erkenntnisse diesen selbstgesetzten Anforderungen genügen. Diese besondere Evidenz- und Konsensorientierung unterscheidet den Wissenschaftsjournalismus von anderen journalistischen Tätigkeitsfeldern. Sie kann jedoch schon infolge der in der Wissenschaft selbst vorhandenen Heterogenität, aber auch infolge der zwangsläufigen normativen Einfärbung, die durch Auswahl und Präsentation eines Themas entsteht, nicht dahingehend zugespitzt werden, dass es zu jedem Thema nur eine begründete Position geben könne. Angesichts der pressefreiheitsrechtlich basierten Aufgabe des Staates, vielfaltssichernd zu agieren und namentlich Meinungsmonopole zu verhindern,

Vgl. erneut *Christoph Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblatt (Stand: 01/2018), Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 364 ff. m.w.N.

erlangen vielmehr spezifische, nicht auf der Qualität der wissenschaftlichen Argumente beruhende Vereinseitigungstrends im Wissenschaftsjournalismus verfassungsnormative Brisanz: soweit namentlich die ökonomisch motivierte (bzw. erzwungene) Nachfrageorientierung es verlangt, sich auf besondere Content-Marketing-Aspekte auszurichten, folgt hieraus ebenso eine homogenisierende und tendenziell qualitätsbeeinträchtigende Wirkung wie aus dem Verlust hochqualifizierter Wissenschaftsjournalisten, die sich anderen, lukrativeren Tätigkeiten zuwenden. Die hier zutage tretenden Gefahren erlauben prinzipiell staatliche Interventionen (hier in Form einer Unterstützung) auch dann, wenn noch nicht die Extremsituation eingetreten ist; es wäre widersinnig, abzuwarten, bis entsprechende Strukturen so sehr beschädigt sind, dass „keine geistige oder wirtschaftliche Konkurrenzsituation mehr“ vorliegt.

Darauf Bezug nehmend *Wolfgang Schulz/Keno C. Potthast*, Wissenschaftskommunikation und ihre Förderung aus verfassungsrechtlicher Perspektive, in: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), *Wissenschaftskommunikation und Social Media zwischen Rechtsschutz und Regulierungsbedarf*, 2021, S. 11 (25).

Ergänzend streiten allerdings insbesondere gleichheitsrechtliche Argumente dafür, den publizistischen Wettbewerb nicht durch selektive Förderung einzelner Akteure zu beeinträchtigen.

Vgl. auch *Wolfgang Schulz/Keno C. Potthast*, Wissenschaftskommunikation und ihre Förderung aus verfassungsrechtlicher Perspektive, in: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), *Wissenschaftskommunikation und Social Media zwischen Rechtsschutz und Regulierungsbedarf*, 2021, S. 11 (23 f.).

2. Konsequenzen für Unterstützungsleistungen

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, warum keine absolute staatliche Neutralitätsverpflichtung i.S. eines strikten Berührungsverbot existiert. Im Gegenteil sind zahlreiche staatliche Interventionen und Interdependenzen zu erkennen, etwa mit Blick auf die Problematik von Falschinformationen

Vgl. dazu etwa *Bernd Holznagel*, Phänomen „Fake News“ – Was ist zu tun?, MMR 2018, 18 (21 f.); *Nima Mafi-Gudarzi*, Desinformation: Herausforderung für die wehrhafte Demokratie, ZRP 2019, 65 ff.

oder auch hinsichtlich geplanter Unterstützungsleistungen i.R.d. „digitalen Transformation“ von Zeitungen und Zeitschriften.

Vgl. <https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/zapp/Wie-die-Regierung-die-Presse-foerdern-will,pressesubventionen100.html>

Allgemein sind staatliche Unterstützungsleistungen für privatrechtlich organisierte Presse-/Rundfunkunternehmen oder Journalisten nicht ausgeschlossen, solange damit keine relevanten Einflussnahmen auf Medieninhalte und -gestaltung oder Verzerrungen des publizistischen Wettbewerbs verbunden sind. Ganz im Gegenteil kann eine entsprechende Intervention unter der Voraussetzung eines sonst nicht funktionierenden, wettbewerblich strukturierten freiheitlichen Pressewesens geboten sein.

Vgl. hierzu und zum folgenden nur *Christoph Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblatt (Stand: 01/2018), Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 382 ff. m.w.N.

Sofern Unterstützungsleistungen gewährt werden, ist der zuteilende Staat zu Neutralität verpflichtet, darf also keine inhaltsbezogenen Differenzierungen vornehmen. Allgemeine und inhaltsneutrale Kriterien sind zulässig, verlangen aber wegen der Grundrechtsrelevanz eine parlamentsgesetzliche Basis. Deshalb sollten zumindest die Grundvoraussetzungen einer staatlichen Unterstützung durch den Bundestag in Gesetzesform festgelegt werden. Das schließt es nicht aus, sondern verlangt geradezu danach, dass dann auf dieser Basis die nähere Ausgestaltung auf exekutiver Ebene, etwa durch das Forschungsministerium, erfolgen könnte.

Wegen des im Bereich der Schutzpflichten geltenden weiten Gestaltungsspielraums sind Differenzierungen hinsichtlich unterschiedlicher Presseprodukte zulässig; dementsprechend wäre auch die – meinungsneutrale – separate Behandlung des Wissenschaftsjournalismus *prima facie* zulässig. In der Literatur vorgetragene Bedenken, sehr allgemein

gehaltene Kriterien („Qualitätspresse“) seien als zu unbestimmt abzulehnen,

Vgl. *Marc D. Cole*, Die traditionellen Medien in der Krise: Bedeutungsverlust und staatlicher Handlungsbedarf, AfP 2009, 541 (549).

dürften diese Situation nicht erfassen. Denn es geht hier nicht um unklare Qualitätsstandards, sondern um eine vergleichsweise klare Sektorentrennung. Allenfalls könnte infolge der gleichheitsrechtlichen Selbstbindung die Förderung eines einzelnen Journalismussegments als Einstieg in eine umfassendere pressebezogene Finanzierungsverantwortung des Staates verstanden werden; dem könnte aber mit dem Hinweis auf die besondere Bedeutung wie Belastungssituation des Wissenschaftsjournalismus begegnet werden.

C. Ausgestaltungsoptionen

Vor diesem Hintergrund sind die unterschiedlichen denkbaren Unterstützungsmechanismen daraufhin zu untersuchen, inwieweit sie den grundlegenden Vorgaben der Staatsfreiheit und Vielfaltssicherung entsprechen. Sicherzustellen ist damit insbesondere eine besondere, persönliche wie institutionelle Unabhängigkeit und Vielfaltssicherung.

I. Alternativen zum klassischen Finanzierungskonzept

Im Ausgangspunkt ist auf die relative Vielzahl alternativer Finanzierungsformate hinzuweisen, die im privaten Bereich zur Verfügung stehen (etwa: Genossenschaften, Stiftungen, *crowd funding* u.ä.)

S. etwa *Marlis Prinzing/Carolin Gattermann*, Finanziert! Journalismus, den die Crowd kauft. Eine Studie zu Crowdfunding als Finanzierungsmöglichkeit von Journalismus in: Pagel (Hrsg.) Schnittstellen (in) der Medienökonomie, 2015, S. 188 ff.; *Katrin Kowark*, Qualitätsjournalismus und Stiftungen, in: Schnurr/Mäder (Hrsg.), Wissenschaft und Gesellschaft: Ein vertrauensvoller Dialog, 2019, S. 87 ff.; im Überblick *Franco Zotta*, Woher nehmen und nicht stehlen? Der Journalismus und sein Finanzierungsproblem, a.a.O., S. 63 ff.

Allerdings sind mit Blick auf die insoweit hierzulande wie international gemachten Erfahrungen Zweifel angebracht, dass es mittels dieser

Mechanismen gelingen kann, die Zukunft des Wissenschaftsjournalismus in umfassender und nachhaltiger Form zu sichern. Das lenkt den Blick auf staatliche bzw. staatlich unterstützte Finanzierungsmodelle.

II. Konkrete Organisations- und Verfahrensmodelle

Hier sind die oben skizzierten Anforderungen aufzunehmen. Dabei spielen neben der konkreten Organisationsstruktur die unterschiedlichen Finanzierungsquellen, ihr Verhältnis zueinander und namentlich der Einsatz der Mittel eine zentrale Rolle. Es wäre sicherzustellen, dass staatliche Stellen nicht eine – und sei es auch nur mittelbare – Einflussnahme auf den Meinungsbildungsprozess ermöglicht wird. Das ist um so eher auszuschließen, je abstrakter die Leistungsperspektive ist – Infrastruktur- und Ausbildungsunterstützung wären etwa deutlich leichter zu rechtfertigen als konkrete Projektförderung. Staatsfreiheit und Neutralität wären zudem i.R. besonderer Aufsichts- und Kontrollverfahren sicherzustellen, und es müssten spezielle, vielfaltssichernde Verteilungsverfahren etabliert werden. Ob das Modell einer (Verbrauchs-)Stiftung eine in diesem Sinne geeignete, hinreichend transparente und Staatsfreiheit garantierende Struktur bildet, um finanzielle Hilfen für unabhängigen Wissenschaftsjournalismus dauerhaft institutionell abzusichern, ist damit noch nicht endgültig geklärt. Es liefert aber zumindest dem Grunde nach die verfahrens- wie organisationsbezogenen Voraussetzungen für eine entsprechende Förderungsinitiative.

D. Ergebnis

Festzuhalten ist damit, dass entgegen einer bisweilen kolportierten übertriebenen Trennungsthese es kein striktes Verbot staatlicher Finanzierung des (Wissenschafts-)Journalismus gibt und letztere auch auf Bundesebene angesiedelt sein könnte. Unabhängiger Journalismus ist nicht an Marktfinanzierung gebunden. Auch diesseits des öffentlich-rechtlichen Rundfunks existieren vielmehr bereits unterschiedliche Formen staatlicher Unterstützung, und es ist mit einer entsprechenden prozeduralen und organisatorischen Ausgestaltung – etwa durch eine

staatsfern organisierte Stiftung – auch möglich, diese mit Blick auf den Wissenschaftsjournalismus verfassungskonform weiterzuentwickeln.

Hamburg, 23. März 2021



(Prof. Dr. Steffen Augsberg)