

Verband Deutscher Zeitschriftenverleger

Stellungnahme zu dem Entwurf der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vom 4.11.2008

Stand: Januar 2009

Der VDZ Verband Deutscher Zeitschriftenverleger begrüßt mit Nachdruck, dass die EU-Kommission die aus dem Jahre 2001 stammende Rundfunkmitteilung überarbeitet. Aus Sicht der zunehmend nur noch in einer Mehrfachpräsenz aus Papier- und Onlineangeboten existierenden und existenzfähigen Presse drängen sich zwei Hauptaussagen zu dem Entwurf vom 4.11.2008 auf.

I. Fortschreibung der Rundfunkmitteilung unabdingbar – EU-Beihilferecht als Schranke öffentlich-rechtlicher Medientätigkeit keine Europäisierung des Medienrechts

Die von verschiedenen Seiten zu vernehmende Kritik, eine Fortschreibung der Rundfunkmitteilung sei unnötig, gehe zu weit oder befördere eine kritische Europäisierung des den Mitgliedsstaaten zu überlassenden Medienrechts, trifft nicht zu. Der Entwurf macht nicht mehr als die seit 2001 eingetretenen tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen aufzugreifen und behutsam in die Mitteilung einzuarbeiten. Es handelt sich um das Minimum notwendiger Fortentwicklung. Da staatlich finanzierte Medien in marktwirtschaftlichen Demokratien – ähnlich wie staatliche Subventionen für bestimmte Medien – schon strukturell einen problematischen wettbewerbsverzerrenden Eingriff in den freien wirtschaftlichen und publizistischen Meinungsmarkt der Medien darstellen, ist eine strenge wettbewerbsrechtliche Kontrolle von größter Bedeutung.

Dabei muss betont werden, dass die beihilferechtliche Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks allein der staatlichen Finanzierung bestimmter Medien Grenzen setzt und also gerade keine Europäisierung des Medienrechts stattfindet. Anders als beispielsweise bei einer Ausdehnung europäischer Medieninhaltsregulierungen über den Bereich des Fernsehens hinaus auf Teile der Internet-Medien enthält das Beihilferecht keine Vorgaben für private Medien. Die privaten Medien trifft allein die Verzerrung des Wettbewerbs infolge staatlich finanzierter Konkurrenz. Demnach kann EU-Beihilferecht die privaten Medien in aller Regel auch nur durch zu weitgehende Tolerierung staatlich finanzierter Wettbewerbsverzerrung beeinträchtigen. Das leitet zu der zweiten Hauptaussage über.

II. Unabhängige Prüfverfahren mögen bei klassischen Rundfunk genügen – Öffentlich-rechtliche Angebote sonstiger Medien, insbesondere von Presse online unterliegen auch beihilferechtlich engen materiell-rechtlichen Grenzen

Die Rundfunkmitteilung bedarf angesichts der zunehmenden Expansion öffentlich-rechtlicher Medientätigkeit über den Rundfunk hinaus in anders verfasste Medienbereiche wie denjeni-

gen der Online-Presse einer differenzierenden Fortschreibung. Insbesondere sollten auch in der Rundfunkmitteilung die strengen materiell-rechtlichen Schranken prominenter hervorgehoben werden, die für öffentlich-rechtliche Presse auf Papier wie online, also für öffentlich-rechtliche Text- und Bildberichterstattung – im Unterschied zum Angebot klassischer Fernsehinhalte – zusätzlich zu prozeduralen Anforderungen in Gestalt von Prüfverfahren gelten.

Das Amsterdamer Protokoll privilegiert die staatliche Finanzierung von Rundfunk durch eine Reduktion der ansonsten geltenden Anforderungen an derartige Wettbewerbsverzerrungen. Es privilegiert aber zweifelsfrei nicht die staatliche Finanzierung von Presse, sei es auf Papier oder online. Gleiches gilt für andere Medienangebote jenseits klassischer Fernsehprogramme oder sonstige Online-Dienste.

Dass das medienbezogene europäische Beihilferecht unter Einbeziehung des Amsterdamer Protokolls gerade auch in seinen materiell-rechtlichen Anforderungen zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkangeboten und sonstigen öffentlich-rechtlichen Medienangeboten unterscheidet, halten wir für zweifelsfrei. Gleiches gilt letztlich für den Schluss, dass europäisches Beihilferecht – gerade unter Beachtung der Privilegierung staatlicher Finanzierung von Rundfunk (und nicht von Presse sowie sonstigen Medien) – die Begrenzung staatlich finanzierter Medientätigkeit außerhalb der klassischen Rundfunktätigkeit auf eine unterstützende Tätigkeit im Verhältnis zu den Sendungen des Fernsehprogramms verlangt.

Die skizzierte Differenzierung ist in ihren Grundzügen in die Entscheidungspraxis der EU-Kommission eingeflossen (insbesondere K[2007]1761 endg. Rz. 231 und Rz. 214).

Das Rundfunkbeihilferecht erlaubt die staatliche Finanzierung der Verbreitung von Rundfunkinhalten (Fernsehen, Radio) auch auf der Plattform Internet, keinesfalls aber gleichermaßen die Gebührenfinanzierung aller anderen Dienste, die auf dieser Multifunktions- und Multimediaplattform möglich sind (vgl. hierzu und zu Folgendem K(2007)1761 endg. Rz. 231 und Rz. 214). Soweit der Auftrag auf andere Dienste und Medientypen außerhalb klassischer Rundfunktätigkeit ausgedehnt wird, muss ein enger Bezug zu den traditionellen Programmaufgaben gewährleistet sein, der bei anderen Medientypen nur durch eine eindeutige Begrenzung auf unterstützende Nutzung des anderen Medientyps im Verhältnis zur Rundfunktätigkeit gesichert werden kann. Insbesondere im Falle journalistisch-redaktioneller Textberichterstattung mit oder ohne Bild (Lesemedien, elektronische Presse oder Presse auf Papier) muss also eine eindeutige Begrenzung auf unterstützende Tätigkeiten sichergestellt werden. **Das erfordert eine konsequente und klare Begrenzung auf Texte, die im Verhältnis zu den Sendungen des Programms bloß unterstützenden Charakter haben und keinesfalls eine von den Sendungen losgelöste pressemäßige Textberichterstattung erlauben.** Entsprechendes gilt für sonstige Nicht-Rundfunkmedien.

Jede andere Lesart des europäischen Beihilferechts würde darauf hinauslaufen, dass ein Recht der staatlich finanzierten Rundfunkanstalten, Fernsehinhalte auch auf der Verbreitungsplattform Internet anzubieten, automatisch dazu führt, dass sie dort auch staatlich finanzierte Presse anbieten dürfen, die die dort in ihrer privaten Vielfalt stattfindende Presse bedrängt. Das widerspricht Wortlaut sowie Sinn und Zweck sowohl des Amsterdamer Protokolls als auch des Art. 86 EGV. Es würde das auf den Rundfunk begrenzte Ausnahmerecht staatlich finanzierter Medien über das Vehikel der Plattform Internet, die TV, Radio, Film,

Presse und andere Medien ermöglicht, unter der Hand und klammheimlich auf die Presse ausdehnen.

Konsequenzen ergeben sich daraus insbesondere für weitere Präzisierungen der Merkmale „Offensichtlicher Fehler“ bei der Auftragsvergabe (insbes. Rz. 47 Entwurf) sowie „unverhältnismäßige Beeinträchtigung“ (insbes. Rz. 88 ff. und dort vor allem Rz. 89 am Ende).

Es muss als „offensichtlicher Fehler“ bei der Auftragsdefinition und als „unverhältnismäßige Beeinträchtigung“ des freien Pressewettbewerbs im Gemeinsamen Markt gelten, wenn die Beauftragung mit journalistisch-redaktionellen Texten und Bildern (elektronischer Presse) nicht zweifelsfrei auf eine lediglich unterstützende Tätigkeit beschränkt wird und also nicht zweifelsfrei gesichert wird, dass eine pressemäßige Text- und Bildberichterstattung unzulässig ist.

Es kann auch nicht im Interesse der Gemeinschaft i. S. von Art. 86 Abs. 2 S. 2 EGV liegen, wenn die bislang auf den Bereich des Rundfunks beschränkte Verzerrung des wirtschaftlichen und publizistischen Wettbewerbs durch staatlich finanzierte Medien im Wege der Online-Expansion auf die elektronische Presse und damit – bei stetig abnehmenden Papierauflagen – letztlich auf alle Medien erstreckt wird. Die Meinungsvielfalt einer marktwirtschaftlichen Demokratie und Informationsgesellschaft ist mit Sicherheit besser gewährleistet, wenn staatlich finanzierte und organisierte Medien auf den Bereich der Medien beschränkt bleiben, in dem TV (unter Einschluss des Internet-Abruf-TV) gesehen und Radio gehört wird, während zumindest im Bereich der Presse als dem aktuellen Lesemedium ein wirklich freier wirtschaftlicher und publizistischer Wettbewerb herrscht. Gegenüber dem „Schauen“ staatlich finanzierter Bewegtbild-Nachrichten(magazine) wie Tagesschau, heute, Report etc. und dem parallelen Lesen privat organisierter Presse online oder auf Papier von Spiegel, Focus, faz.net etc. ist es ein Verlust an Pluralität, wenn nicht nur die TV-Nachrichten, sondern auch noch die Textberichterstattung aus demselben staatlich finanzierten Redaktionsteam kommt.

Die Unverhältnismäßigkeit der Beeinträchtigung des freien Pressewettbewerbs in der Gemeinschaft ist noch offenkundiger. Statt eines Gewinns für das Gemeinschaftsgut Meinungspluralität droht sogar eine Beschädigung dieses Gutes.

Ein Gewinn an Pluralität durch gebührenfinanzierte Online-Textberichterstattung ist praktisch nicht erkennbar. Unabhängig von der Frage einer Bewertung der privaten TV- und Radioberichterstattung existiert jedenfalls im Bereich der Presse eine beachtliche Vielfalt in allen Qualitätssegmenten und dies sowohl auf Papier als auch online. Nur beispielhaft seien hier für den Online-Bereich in Deutschland wenige Namen genannt: zeit.de, spiegel.de, taz.de, welt.de, ftd.de, fr-online.de, focus.de, sueddeutsche.de, faz.net, heise.de, stern.de etc. All dies und sehr viel mehr ist ohne Bezahlung für jeden Internet-Anschlussinhaber zugänglich und wird um ungezählte, teilweise sehr beachtliche reine Online-Textangebote ergänzt. Damit ist der Gewinn für jedwede Pluralität oder gar für ein Gemeinschaftsinteresse durch ein zusätzliches Angebot staatlich finanzierter Online-Textberichterstattung praktisch nicht nachweisbar und keinesfalls größer als wenn ARD und ZDF eine tagesschau-Zeitschrift oder Zeitung auf Papier herausgeben würden, was ihnen untersagt ist.

Statt eines irrelevanten Gewinns ist sogar mit der Beeinträchtigung der privaten Presse online und damit ein erheblicher Schaden für das Gemeinschaftsinteresse eines vielfältigen Wettbewerbs der privaten Presse zu befürchten, in dem wirtschaftlicher Wettbewerb und demokratischer Meinungswettbewerb Hand in Hand gehen. Angesichts weitgehend nicht vorhandener Vertriebs Erlöse ist die private Online-Presse auf Werbeeinnahmen angewiesen und hat bislang keine gesicherten Finanzierungsmodelle etablieren können. In dieser Situation des permanenten Umbruchs haben die mit staatlicher Finanzgarantie arbeitenden journalistisch-redaktionellen Textangebote besonders gefährliche Auswirkungen auf die private Online-Presse. Jeder Leser auf tagesschau.de wird nicht oder weniger auf spiegel.de etc. lesen und kann so zur Werbefinanzierung der privaten Online-Presse nichts beisteuern (vgl. Rz. 184 und 189 K(2007)1761 endg.).

Man muss hier auch nochmals betonen, dass es für den wirtschaftlichen Wettbewerb aller aktuell berichtenden, informierenden und kommentierenden Medien ein ganz erheblicher Unterschied ist, ob ein staatlich finanzierter Wettbewerber allein im Rundfunk agiert und den Wettbewerb in diesem Mediensegment verzerrt, während immerhin im Bereich der Presse (auf Papier wie online) ein wirklich wirtschaftlich und publizistisch freier Wettbewerb stattfindet, oder ob der staatlich finanzierte Wettbewerber auch in den Bereich der Presse (auf Papier oder online) eindringen darf. Denn im letzteren Fall wird mittelfristig kein relevantes Segment des Wettbewerbs um aktuelle Information und Kommentierung noch frei von staatlich finanzierter und insoweit mittelbar auch staatlicher Einflussnahme mehr bleiben.

Jegliche Ausdehnung der Privilegierung staatlicher Finanzierung von Rundfunk muss deshalb jeder Medienaktivität versagt bleiben, die, wie journalistisch-redaktionelle Textberichte, die Zukunft einer wirtschaftlich – und damit auch publizistisch – freien Presse gefährden.

III. Weitere Einzelaspekte

1. Vorabprüfung neuer oder veränderter Angebote als sinnvolle Ergänzung materiell-rechtlicher Schranken der Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Eine Vorabprüfung, ob neue oder wesentlich veränderte Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten zur Befriedigung der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft beitragen, kann eine sinnvolle Ergänzung der unabdingbaren materiell-rechtlichen Schranken der Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten darstellen.

Selbst wirklich unabhängige Prüfverfahren (dazu noch unten 3.) können jedoch die jedenfalls außerhalb des Angebots klassischer Rundfunkprogramme unabdingbaren materiell-rechtlichen Schranken nicht ersetzen. Dazu zählt insbesondere die auch beihilferechtlich geforderte zweifelsfreie Begrenzung jedweder gebührenfinanzierten Text- und Bildberichterstattung, also jeglicher Online-Presse, auf eine bloß sendungsunterstützende Hilfstätigkeit (ausführlich oben II.). Das selbst unabhängige Prüfverfahren für sich genommen nicht genügen, um eine mit dem Beihilferecht unvereinbare Ausdehnung öffentlich-rechtlicher Rundfunk-tätigkeit insbesondere in den Nicht-Rundfunkmedienmarkt des Online-Publishing zu verhindern, legen nationale Märkte nahe, die trotz derartiger Verfahren eine wirtschaftlich wie politisch wenig nachahmenswerte Dominanz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt als Online-Publisher nicht verhindern konnten oder wollten.

2. Externe Stelle zur Vorabprüfung erforderlich

Nur eine von der Rundfunkanstalt unabhängige externe Stelle kann eine solche Vorabprüfung sachgerecht und unter objektiver Würdigung der Interessen der privaten Medien und einer außenpluralen Vielfalt durchführen. Anderenfalls kann nicht verhindert werden, dass die Prüfverfahren auf eine mehr oder weniger offenbare Selbstermächtigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hinauslaufen.

Die von der Kommission – wenn auch als Ausnahme – zugelassene Prüfung durch eine zu der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt gehörende Stelle kann die nötige Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nicht sicherstellen. Auch die geforderten Maßnahmen zu einer Sicherung der Unabhängigkeit der Stelle zwar nicht von der Rundfunkanstalt, wohl aber von deren Leitung, ändern nichts daran. Die Hoffnung, Teile einer Rundfunkanstalt würden unabhängig über die Handlungskompetenz der Rundfunkanstalt im Verhältnis zu privaten Konkurrenten entscheiden, wird sich nicht erfüllen.

3. Entgeltliche Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten überschreiten Schranken der beihilfenrechtlichen Privilegierung

Entgeltliche Angebote überschreiten die Schranken der beihilfenrechtskonformen Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Solche Angebote beeinträchtigen die Wettbewerbsbedingungen in einem Ausmaß, das dem Gemeinschaftsinteresse an der Gewährleistung der Vielfalt im Medienbereich zuwiderläuft.

Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sind durch die staatliche Finanzierung ihrer Organisation und ihrer Angebote gegenüber privaten Anbietern im Wettbewerb ohnehin schon erheblich im Vorteil. Durch die Möglichkeit, zusätzlich zu der staatlichen Finanzgarantie für bestimmte Leistungen ein Entgelt verlangen zu können, wird der Nachteil zu Lasten der privaten Medien verschärft. Hinzu kommt, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten aufgrund ihrer hohen Marktpräsenz häufig einmalige Möglichkeiten haben, ihre entgeltlichen Angebote zu bewerben.

4. Möglichkeit, Rücklagen zu bilden, birgt Gefahren

Die Möglichkeit, Rücklagen bilden zu können, ist für die Erfüllung des öffentlichen Auftrags nicht erforderlich. Vielmehr hat die Erfahrung gezeigt, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten auch ohne Rücklagen erhebliche Investitionen vornehmen und ihre Tätigkeit in einem Maße ausdehnen können, das sogar über die Gewährleistung der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags hinausgeht. Diese Gefahr würde durch die Zulässigkeit von Rücklagen noch verschärft.

Berlin, 15. Januar 2009