

Stellungnahme der Bertelsmann AG zum 2. Entwurf der Änderung der Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk („Rundfunkmitteilung“, 2001/C 320/04)

Mai 2009

1. Einleitung

Die Bertelsmann AG begrüßt generell, wie schon in der Stellungnahme vom Januar 2009 zum 1. Entwurf der Rundfunkmitteilung zum Ausdruck gebracht, die Entscheidung der Kommission für eine Überarbeitung der Rundfunkmitteilung, obschon nicht allen Einzelheiten des Entwurfs ausnahmslos zugestimmt werden kann. Wir ermuntern die Kommission ausdrücklich, Ihren grundsätzlichen Kurs beizubehalten.

Wir beziehen uns vollumfänglich auf unsere erste Stellungnahme vom Januar 2009 und möchten diese wie folgt ergänzen.

Die aktuelle Wirtschaftskrise und ihre Auswirkungen auf die Medienindustrie zeigen, wie wichtig ein fairer Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Medienunternehmen, eine klare Definition des Auftrages und eine effektive Kontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, um die Vielfalt der Rundfunk- und Presselandschaft zu erhalten, die vornehmlich durch private Anbieter gewährleistet wird.

Während sich z.B. in Deutschland die Rundfunkgebühren der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den letzten zehn Jahren stetig erhöht haben (im Jahr 2007 auf 7.3 Milliarden Euro)^{1 2} und die Rundfunkgebühren weiterhin zum 1. Januar 2009 um 0,95 Euro erhöht wurden, sinkt der Markt für TV- Werbung im 1. Quartal 2009 um 29.9 % im Vergleich zum Vorjahr³. Während also die privaten Anbieter in einem volatilen Umfeld in einem schrumpfenden Werbemarkt agieren, können öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten auf einem stabilen bzw. steigendem und sehr hohem Niveau planen.

Ein fairer Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Medienanbietern ist somit unerlässlich um die Vielfalt der deutschen Medienlandschaft zu erhalten.

Wir begrüßen die ausdrückliche Klarstellung in Randnummer 16 des neuen Entwurfs. Die Medienvielfalt darf nicht dadurch gefährdet werden, dass der staatlich finanzierte öffentlich-rechtliche Rundfunk, durch stetiges Ausweiten seiner Aktivitäten private Medienanbieter, die sich im freien Wettbewerb behaupten müssen, aus dem Markt drängt und somit die bestehende Medienvielfalt beeinträchtigt.

Im Einzelnen:

Bedauerlicherweise ist in Randnummer 21 des neuen Entwurfs die grundsätzliche Feststellung der staatlichen Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten als

¹ Geschäftsbericht für 2008 lag noch nicht vor.

² http://www.gez.de/gebuehren/gebuehreneinzug/index_ger.html

³ <http://www.nielson-media.de/pages/datagrid.aspx?datagridName=datagrid003>

staatliche Beihilfe gestrichen worden. Dies war eine wesentliche Grundaussage der Mitteilung, die wieder aufgenommen werden sollte.

Soweit entgeltliche öffentlich-rechtliche Angebote überhaupt als zulässig erachtet werden, muss jedenfalls im Einzelfall genau überprüft und sichergestellt werden, dass nicht eine Quersubventionierung zur Verdrängung privater Anbieter führt und damit im Ergebnis anstatt zu Mehrwert nur zu weniger Medienvielfalt. Das sollte in Randnummern 82 ff. noch klarer zum Ausdruck kommen. Entsprechend sollte auch die Feststellung in Randnummer 53 des 1. Entwurfs, „*dass eine Vergütung der Dienste einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt auf der Ebene der Nutzer den universellen, gesamtgesellschaftlichen Charakter dieser Dienste beeinträchtigen kann*“, wieder integriert werden.

Zudem sollte die Rundfunkmitteilung weiterhin konkrete Sanktionen bei Wettbewerbsverstößen benennen und überdies formell ein eindeutiges Beschwerderecht Dritter bei einem externen Gremium statuieren.

a) Auftrag

Wir begrüßen die Ausführungen zur qualitativen Auftragsbestimmung, die aber im Sinne einer effektiven Kontrolle auch quantitativ beschränkt werden sollte. Wie weit Grundversorgung reicht, ist auch und vor allem eine Frage der Quantität.

Insbesondere die Ergänzung um „jegliche Verbreitungsplattformen“ in Randnummer 47 ist missverständlich. Sie sollte mit der Klarstellung verbunden werden „soweit in jedem Einzelfall die Vereinbarkeit mit europäischem Beihilferecht überprüft und positiv beantwortet ist“.

Das Amsterdamer Protokoll und die beihilferechtliche Privilegierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten rechtfertigt zudem vollumfänglich nur Beihilfen für Fernsehinhalte. Beihilfen für andere Medien- oder sonstige Dienste unterliegen dementsprechend auch materiell-rechtlich strengeren Maßstäben. Demzufolge ist zwar das Angebot von Fernsehinhalten technologieneutral und damit auch über das Internet beihilferechtlich privilegiert, doch gilt dies nicht auch für andere über die Plattform Internet möglichen Medienangebote oder Dienste. Insbesondere journalistisch-redaktionelle Text- und Bildberichterstattung, die die Presse auf Papier wie Online anbietet, ist weder auf ihrem klassischen Träger noch in der technologieneutralen Variante der Online-Lesemedien Rundfunk im Sinne des Amsterdamer Protokolls. Demnach kann eine Beauftragung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten mit journalistisch-redaktionellen Texten und Bildern (elektronische Presse) höchstens dann noch beihilferechtlich zulässig sein, wenn sie eindeutig auf eine unterstützende Hilfstätigkeit im Verhältnis zu den Fernsehprogrammen beschränkt bleibt und eine pressemäßige Text- und Bildberichterstattung unzulässig ist.

b) Betrauung und Kontrolle

Die Ausführungen in Nr. 53 hinsichtlich der Verknüpfung von Auftrag und Kontrolle begrüßen wir ausdrücklich.

Die wichtigen Grundsätze zur Unabhängigkeit externer wie interner Gremien sollten in Randnummer 89 wieder ergänzt werden, ebenso die Kriterien zur Überprüfung des gesellschaftlichen Mehrwerts von Angeboten in Randnummer 60.

Die Unabhängigkeit der Kontrollgremien (beim Vorabverfahren und der Auftragskontrolle) ist ebenso wichtig wie die klare Auftragsdefinition und das Vorabprüfverfahren

selbst, denn die beste Definition läuft im Ergebnis leer, wenn sie nicht durch externe und unabhängige Gremien effektiv überwacht wird.

Hier zeigt sich insbesondere der Konstruktionsfehler einer fehlenden externen Kontrolle und Entscheidung.

Soll z. B. der deutsche Drei-Stufen-Test nicht zu einer Karikatur eines Testverfahrens werden, muss eine effektive externe Kontrolle eingefügt werden und Beispiele effektiver Abhilfemaßnahmen wie Sanktionen oder verbindliche Verpflichtungen in der Mitteilung aufgeführt werden. Wir halten es daher für unerlässlich, den Passus „(z.B. verbindliche Verpflichtungen, Sanktionen)“ wieder in den Text aufzunehmen.

Selbst Vorabverfahren und nachträgliche Kontrolle können jedoch die außerhalb des Angebots klassischer Rundfunkprogramme unabdingbaren materiell-rechtlichen Schranken nicht ersetzen. Die materiell-rechtliche Begrenzung jedweder gebührenfinanzierten Text- und Bildberichterstattung (jeglicher Online-Presse) auf eine lediglich sendungsunterstützende Hilfstätigkeit, sollte auch in dem RME 2009 zweifelsfrei zum Ausdruck kommen.

c) Transparenzanforderungen

Es ist zu begrüßen, dass die Forderung nach klarer Kostentrennung auch im zweiten Entwurf als Voraussetzung festgeschrieben wurde. Nur so kann überhaupt eine wirksame Kontrolle erfolgen und Quersubventionierung und Überkompensation verhindert werden. Transparenz ist dabei nicht nur die Grundlage für effektive Kontrolle und fairen Wettbewerb mit den privaten Medienanbietern, sondern auch im Sinne der Gebührenzahler geboten, die schließlich ein Recht darauf haben zu erfahren für welche Zwecke ihr Geld überhaupt verwendet wird. Letztlich dient Transparenz somit auch dem Schutz des Gebührenzahlers und den Rundfunkanstalten selbst.

Wie weit der öffentlich rechtliche Rundfunk von der gebotenen Transparenz entfernt ist, zeigt exemplarisch die Pressemitteilung⁴ des Bayrischen Obersten Rechnungshofes vom 8. Juli 2005 zum Sonderbericht des Obersten Bayrischen Rechnungshofes zur finanziellen Situation des Bayerischen Rundfunks:

Dort steht unter anderem:

"...Den Rechnungshöfen fällt es immer noch schwer, ihre Prüfungsrechte durchzusetzen, obwohl in mehreren Ländern dazu gesetzliche Regelungen bestehen. Ursache hierfür ist der hinhaltende Widerstand verschiedener Beteiligter und die fehlende bundesweit einheitliche Regelung. Der ORH hält es auch im Hinblick auf das laufende Verfahren der EU-Kommission zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland und die dabei erhobenen Forderungen nach Transparenz bei der Verwendung der Rundfunkgebührenmittel für erforderlich, bei Mehrheitsbeteiligungen das Prüfungsrecht mit unmittelbarer Wirkung für alle Anstalten im Rundfunkstaatsvertrag festzulegen..."

Auch in jüngster Zeit hat sich dieses Verhalten nicht geändert. So berichtet das Nachrichtenmagazin der „Spiegel“ in seiner Ausgabe Nr. 19 vom 4. Mai 2009 auf Seite 91 (unten) unter der Überschrift „Schrumpf-Fonds beim MDR“ folgendes:

„Um mehr als 92 Millionen Euro ist das Fonds-Vermögen des MDR allein 2008 zurückgegangen. In einem internen Schreiben von Intendant Udo Reiter an die Fraktionsspit-

⁴ http://www.orh.bayern.de/index.php?option=com_content&task=view&id=117&Itemid=119

zen der Landtage im Sendegebiet heißt es, die stillen Reserven des Senders hätten Ende 2007 noch bei über 191 Millionen Euro gelegen. Ende 2008 waren nur noch gut 99 Millionen übrig. Der Präsident des Landesrechnungshofs Sachsen-Anhalt, Ralf Seibicke, greift den Sender scharf an: Der MDR halte Unterlagen zurück. 'Das ist kritikwürdig. Viel schlimmer aber ist die mangelnde Herausgabe an Mitglieder der Aufsichtsratsgremien und Parlamente.' Er rechne nun mit parlamentarischen Druck auf den Sender. Rundfunkrat Heiko Hilker (Linkspartei) sagt: 'Wenn Udo Reiter weiter mauert, riskiert er einen Untersuchungsausschuss.'

d) Nettokostenprinzip und Überkompensierung

Positiv ist zu bewerten, dass im Mitteilungsentwurf Ausführungen hinsichtlich der Vermeidung von Überkompensierung gemacht werden. Wir bedauern, dass die hilfreichen konkreten Ausführungen zu Kontrolle und Sanktionsmöglichkeiten entfallen sind.

Die Möglichkeit Rücklagen von bis zu 10% der im Rahmen des Auftrags veranschlagten jährlichen Ausgaben zu bilden sehen wir als äußerst kritisch an, zumal eine effektive Kostenkontrolle zurzeit nicht möglich ist.

Im Übrigen halten wir eine Anpassung des Mitteilungsentwurfs an die Begrifflichkeiten des Gemeinschaftsrahmens für angemessen, weshalb in den Randnummern 70-76 nicht von „Rücklagen“, sondern von Überkompensation gesprochen werden sollte.

Wie diversen Presseberichten⁵ in der jüngsten Vergangenheit zu entnehmen war, hat zum Beispiel der Mitteldeutsche Rundfunk „Rücklagen“ in Höhe von mehreren 100 Millionen Euro gebildet. Gleichzeitig aber Transparenz erheblich vermissen lassen, indem wohl nicht einmal dem Rechnungshof mitgeteilt wurde, wie hoch die Verluste der durch die Finanzkrise verspekulierten und geschrumpften „Rücklagen“ tatsächlich seien.

e) Finanzaufsichtsmechanismen

Es dürfte unstrittig sein, dass eine effektive Kontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten notwendig ist, weshalb wir generell die Ausführungen zu den Finanzaufsichtsmechanismen begrüßen.

f) Diversifizierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkdienstleistung

Wie bereits erwähnt, sehen wir die Gefahr, dass die Möglichkeit entgeltlicher öffentlicher Angebote die bereits bestehende Tendenz der öffentlich-rechtlichen Anstalten verstärk, Programme in Sparten- und Nischensender zu schieben und sich immer weiter zu Lasten der privaten Medienanbietern zu diversifizieren. Dies wird begünstigt durch weite Formulierungen wie z.B. in Randnummer 81, wonach öffentlich-rechtliche Sender auf allen Verbreitungsplattformen Dienste, „die sich an die Allgemeinheit **oder einzelne Gruppen mit besonderen Interessen** richten“, anbieten können, „damit die **fundamentale** Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Sender im neuen digitalen Umfeld gesichert wird“. Umso wichtiger ist es, die Auswirkungen, die ein öffentlich-rechtliches entgeltliches Angebot auf dem Markt hat, in jedem Einzelfall genau zu prüfen. Bedauerlicherweise wurden die entsprechenden Randnummer 53 und 54 des ersten Entwurfs allerdings gestrichen.

⁵ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,619303,00.html>
<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,619399,00.html>

Angesichts der zunehmenden Expansion öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in vom Amsterdamer Protokoll nicht abgedeckte Medienbereiche, wie etwa journalistisch-redaktioneller Text- und Bildberichterstattung, die nicht auf eine unterstützende Hilfstätigkeit im Verhältnis zu den Fernsehprogrammen beschränkt ist, ist es wünschenswert, dass der RME 2009 die dort geltenden strengeren Gesetze staatlicher Beihilfen deutlicher nachzeichnet.

Begrüßenswert ist, dass in Randnummer 84ff. statuiert wird, dass Dritte bei dem Beurteilungsverfahren in Form einer Anhörung gehört werden müssen. Unerlässlich ist es jedoch, dass die Anhörung vor Genehmigung der Angebote erfolgt, nicht nur auf eine einmalige Stellungnahme begrenzt sein darf und justiziabel sein muss. Ebenso sollte durch ein transparentes Bekanntgabeverfahren sichergestellt werden, dass Dritte von ihrem Stellungnahmerecht vollumfänglich Gebrauch machen können. Eine transparente Bekanntgabe wurde in den bisherigen ersten Testverfahren in Deutschland nicht gewährleistet.

Bedauerlicherweise wurden jedoch die Prüfkriterien in Randnummer 60 des ersten Entwurfs gestrichen.

g) Verhältnismäßigkeit und Marktverhalten

Grundsätzlich begrüßen wir den Inhalt der Mitteilung zu diesem Punkt. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Marktprinzipien bei jeglichem Rechterwerb und nicht nur bei beim Erwerb von Premiumrechten einzuhalten haben. Hierbei ist von besonderer Bedeutung, dass die Verfahrensgarantien Dritter und Abhilfemaßnahmen bei wettbewerbswidrigem Verhalten durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wieder in die Mitteilung aufgenommen werden.

Für weitere Rückfragen wenden Sie sich bitte an:

Stephan Schumacher
Vice President Government Relations
Head of the Brussels Liaison Office
Phone: +32-2-230-4417
Stephan.Schumacher@Bertelsmann.de

Irene Braam
Director Government Relations
Phone: +32-2-230-4417
Irene.Braam@Bertelsmann.de