

GEWERKSCHAFT
DER JOURNALISTINNEN
UND JOURNALISTEN



PRESSEHAUS 2107
SCHIFFBAUERDAMM 40
10117 BERLIN
TELEFON 0 30 - 72 62 79 20
TELEFAX 0 30 - 726 27 92 13
E-MAIL: DJV@DJV.DE
INTERNET: WWW.DJV.DE

Februar 2008

Stellungnahme
des Deutschen Journalisten-Verbandes e. V.
zur Konsultation der EU-Kommission zur Überarbeitung der
Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche
Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

1. Die EU-Kommission hat im Jahr 2001 in der Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (AmtsBl. Nr. C 320 vom 15. November 2001, S. 0005 bis 00011) ihre Leitlinien für die Beurteilung der Vereinbarkeit der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag und dem Protokoll zum Vertrag von Amsterdam festgehalten.
2. Auf der Grundlage der Mitteilung hat die EU-Kommission zwanzig Entscheidungen zu Beihilfefragen im Zusammenhang mit der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union getroffen. Zuletzt eine Entscheidung zur Finanzierung einer Vorruhestandsregelung für die öffentliche spanische Rundfunkanstalt RTVE vom 7. März 2007.
3. Dienststellen der EU-Kommission vertreten die Meinung, Transparenz und Rechtssicherheit zur Beurteilung der Finanzierungsregelungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa ließen sich durch eine Anpassung der Rundfunkmitteilung stärken. Die Veränderung rechtlicher Rahmenbedingungen erforderten zudem möglicherweise eine Weiterentwicklung der bestehenden Vorschriften. Die Kommission gibt Mitgliedsstaaten und interessierte Dritte die Gelegenheit, zum Vorhaben der Kommission Stellung zu nehmen, einen rechtlichen

DJV-Stellungnahme zur Konsultation der EU-Kommission

Rahmen für die künftige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks schaffen zu wollen. Der DJV nimmt wie folgt Stellung:

Zu Frage 1.1

4. Der DJV vertritt die Auffassung, dass die Rundfunkmitteilung aus dem Jahr 2001 überarbeitet werden sollte. Der derzeitige Text der Rundfunkmitteilung berücksichtigt den besonderen Stellenwert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die demokratische Entwicklung der Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union sowie seine Bedeutung für die Sicherung der Menschenrechte und die Entfaltung kultureller Vielfalt nicht in gehöriger Weise.
5. Nach Art. 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sind die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit garantiert. Die Europäische Union hat die Freiheit der Medien und ihre Pluralität zu achten. Die Charta der Grundrechte ist nach Art. 6 des Vertrags von Lissabon vom 13. Dezember 2007 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung mit den Regelungen der Verträge über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft rechtlich gleichrangig. Durch Art. 11 Abs. 2 wird erstmals in einem europäischen Grundrechtstext die Freiheit der (Massen-)medien festgeschrieben. Der Schutz der Pluralität der Medien, wie er in Art. 11 S. 2 der Charta zum Ausdruck kommt, schließt den Schutz eines funktionierenden dualen Rundfunkssystems ein.¹ Indem Art. 11 Abs. 2 der Charta die Europäische Union verpflichtet, die Freiheit der Medien und ihre Pluralität zu achten, wird damit ein Abwehrrecht gegenüber Eingriffen seitens der Europäischen Union statuiert. Der nationale Grundrechtsbestand bleibt daneben ausdrücklich geschützt.²
6. Das 23. Protokoll zum Amsterdamer Vertrag sieht eine Bestandsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor, die zur Interpretation des Art. 11 Abs. 2 der Charta herangezogen werden kann. Dort heißt es, dass „der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Mitgliedsstaaten unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, dem Pluralismus in den Medien zu wahren“. Die Entschließung des Europäischen Rates vom 25. Januar 1999 unterstreicht ebenfalls die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für das soziale, demokratische und kulturelle Leben in der

1 vgl. Deutscher Bundestag, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, S. 20, Berlin 2001

2 vgl. Deutscher Bundestag, aaO



DJV-Stellungnahme zur Konsultation der EU-Kommission

Europäischen Union.³

7. Mit Art. 6 des Vertrages von Lissabon ist durch Art. 11 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ein Grundrecht der Rundfunkfreiheit und der Vielfältigkeit der Rundfunkmedien als unionsgerichtetes Abwehrrecht gleichrangig neben die europäischen Grundfreiheiten und sonstigen Freiheitsrechten getreten. Dieser Charakter der Rundfunkfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist bei zukünftigen Entscheidungen zur Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu beachten. Insoweit ist die Rundfunkmitteilung anzupassen.

Nach Auffassung des DJV bedeutet dies z.B., dass das 23. Protokoll zum Amsterdamer Vertrag unter Berücksichtigung des grundrechtlichen Stellenwerts der Rundfunkfreiheit und ihres Charakters als Abwehrrecht insoweit einschränkend ausgelegt werden muss, als dass die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht mehr als vorrangig gegenüber den Erfordernissen der Erfüllung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks angesehen werden können. Entsprechend ist die Interpretation der Pflichten der Kommission im Rahmen von Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag zu überprüfen.

Dazu heißt es derzeit in TZ 47 der Rundfunkmitteilung:

„Während die Mitgliedsstaaten frei wählen können, nach welchem System sie den öffentlich-rechtlichen Rundfunk finanzieren, muss die Kommission im Rahmen von Art. 86 Abs. 2 (EG-Vertrag) darüber wachen, dass die Freistellung der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse von der regulären Anwendung der Wettbewerbsregeln den Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt nicht in unverhältnismäßig hohem Maße beeinträchtigt. Hierbei handelt es sich um einen Negativtest, d.h. es wird überprüft, dass die betreffende Maßnahme nicht unverhältnismäßig ist. Auch sollte die Beihilfe die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigen, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.“

8. Im Hinblick auf zukünftige Entscheidungen zu Finanzierungsfragen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht mehr das alleinige Maß der für die konkrete Entscheidung benötigten Entscheidungskriterien sein. Die Entwicklung der Europäischen Union zu einer demokratischen Gesellschaft innerhalb der Mitgliedsstaaten und die oben aufgezeigte

3 vgl. TZ 12 der Rundfunkmitteilung



DJV-Stellungnahme zur Konsultation der EU-Kommission

Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für diese und weitere elementare Entwicklungen ist von mindestens ebenso hohem Interesse für die Gemeinschaft wie die Entwicklung des Handelsverkehrs. Ist zwar der Handelsverkehr entwickelt, fehlen aber zuverlässige Informationsquellen, die als Medium und Faktor des Prozesses freier und individueller Meinungsbildung wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft erfüllen, werden die Ziele und Werte der Europäischen Union, wie sie in Art. 2 des Vertrages über die Europäische Union i. d. F. des Vertrags von Lissabon vom Dezember 2007 festgelegt sind, in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem Interesse der Gemeinschaft im hohem Maße zuwiderläuft. Deswegen ist nach Auffassung des DJV Art. 86 Abs. 2 des EG-Vertrages dahingehend zukünftig auszulegen, dass nicht ein Negativtest stattzufinden hat, sondern ist das Prinzip praktischer Konkordanz anzuwenden. Dies kann dazu führen, dass eine Beihilfe zukünftig auch dann zulässig ist, wenn der Handelsverkehr in erheblichem Maß beeinträchtigt wird, weil das Interesse der Gemeinschaft darauf gerichtet ist, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Garanten der freien Meinungsbildung zu stärken.

9. Der DJV ist zudem der Auffassung, dass der „UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“ bei einer Überarbeitung der Rundfunkmitteilung Rechnung zu tragen ist, da die Konvention sowohl für die Europäische Gemeinschaft als auch für ihre Mitgliedsstaaten bindend ist. Nach der Konvention sind Medien, insbesondere der Rundfunk, ein kulturell bedeutendes Gut.

Zu Frage 1.2

10. Die derzeitige Wettbewerbssituation der Marktteilnehmer in der Branche der audiovisuellen Medien ist im Hinblick auf die Zuschaueranteile im Fernsehmarkt durch ein annäherndes Gleichgewicht zwischen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk einerseits, dem privaten Rundfunk andererseits gekennzeichnet. Diese Entwicklung ist seit einigen Jahren stabil.
11. Dagegen spielt der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Markt der Fernsehwerbung keine entscheidende Rolle. Der Nettowerbeumsatz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Bereich der Fernsehwerbung beträgt nicht einmal zehn Prozent des Umsatzes der privaten Fernsehunternehmen. Für die Jahre ab 2008 bis 2012 wird ein

DJV-Stellungnahme zur Konsultation der EU-Kommission

anderes Verhältnis auch nicht erwartet.⁴

12. Im Markt der Hörfunknutzung ist das Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privatem Rundfunk ebenfalls annähernd austariert, hier allerdings mit einem leichten Übergewicht zu Gunsten der Hörfunkprogramme der ARD. Das ZDF veranstaltet keinen Hörfunk. Zugrunde gelegt werden insoweit die von der Arbeitsgemeinschaft „Media Analyse“ ermittelten Zahlen für die Hörfunknutzung (Montag bis Sonntag) im Jahr 2007. Danach kommen die Radioprogramme der ARD insgesamt auf einen Anteil von 50,1 Prozent gegenüber 42,9 Prozent der privaten Hörfunkveranstalter. Die Daten sind erhoben von der Arbeitsgemeinschaft Media Analyse.
13. Im Markt der Hörfunkwerbung sind lokale, regionale und nationale Werbemärkte zu unterscheiden. Den Markt teilen sich im Wesentlichen drei nationale Werbevermarkter. In der Werbevermarktung werden ca. 68 Prozent der Gesamtwerbeumsätze mit der nationalen Werbung erzielt, während nur 32 Prozent der Umsätze aus regionalen bzw. lokalen Werbemaßnahmen stammen.⁵ In der Hörfunkwerbung halten die Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei den Nettowerbeeinnahmen insgesamt ca. einen Anteil von 27 Prozent gegenüber 73 des privaten Radios.
14. Zur Lage der Entwicklung der Marktanteile in anderen relevanten Märkten (z.B. Rechtehandel, Übertragungswege, Online-Medien, Sportrechte, Printmedien etc.) verweisen wir auf die Daten der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich.⁶

Zu Frage 1.3

15. Die weitere Entwicklung der Branche der audiovisuellen Medien wird dadurch gekennzeichnet sein, dass die Vertriebswege der Inhalte gleichzeitig mit vergleichbarem Inhalt beschickt werden. Dies bedeutet nicht, dass auf allen Vertriebswegen (Hörfunk, Fernsehen, Online) dieselben Inhalte zu finden sein werden.

4 vgl. Sechzehnter Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), S. 139

5 vgl. Goldhammer u.a., Analyse zur Vermarktung von Radiowerbung in Deutschland, München, 2002

6 www.kek-online.de zum Stichwort „Medienkonzentration / medienrelevante verwandte Märkte“

DJV-Stellungnahme zur Konsultation der EU-Kommission

Vielmehr werden die jeweiligen Besonderheiten des Vertriebswegs ausgenutzt werden. Wohl aber ist zu erwarten, dass eine Redaktion für alle verantwortlich sein wird. Dies zeigt sich z.B. nicht nur insbesondere im Bereich der Tageszeitungen durch die Einrichtung sog. Newsdesks. Auch in Rundfunkanstalten und –unternehmen wachsen Redaktionen unterschiedlicher Betriebswege zusammen bzw. werden aktiv zusammen gelegt (z.B. Hörfunk und Online beim deutschen Auslandsrundfunk, der Deutschen Welle).

16. Diese zu erwartende Entwicklung wird voraussichtlich die redaktionelle Vielfalt und damit auch die Meinungsvielfalt reduzieren. Diese zu erwartende Folge kann man heute bereits in Tageszeitungen beobachten, die mit einem Newsdesk arbeiten. Wenn z.B. eine Redaktion für mehrere Tageszeitungen oder Teile derselben verantwortlich ist, ist damit zu rechnen, dass eine Art Agentureffekt eintritt. Dies heißt, die Inhalte und die Darstellung der Inhalte werden dieselben oder doch wenigstens die gleichen sein. In ihren Auswirkungen ist eine solche Entwicklung nicht wirklich neu. Sie ist vergleichbar der Konzentration im Tageszeitungsgeschäft der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts. Zwar wurden damals viele Titel als sog. Kopfzeitungen erhalten, der redaktionelle Teil war jedoch in allen angeschlossenen Titeln derselbe.

In den audiovisuellen Medien kann eine vergleichbare Entwicklung prognostiziert werden, wenn insoweit nicht insbesondere im Hinblick auf die redaktionellen Kapazitäten gegengesteuert wird.

17. Wird die Entwicklung wie prognostiziert eintreten, wird dadurch die Meinungsvielfalt und damit die demokratische Entwicklung geschwächt. Um das zu verhindern, bedarf es auch seitens der EU-Kommission einer bewussten Entscheidung zu Gunsten des Erhalts der Meinungsvielfalt. Dazu genügt es nicht, in weiter liberalisierten Märkten auf die Marktkräfte zu vertrauen. Der private Rundfunk ist nicht in der Lage, die Programmanforderungen zu erfüllen, die an eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt hinsichtlich der Vielfalt der Themen und Meinungen gestellt werden.⁷ Wird Rundfunk allein über den Markt gesteuert, ist das für die Funktionsweise einer Demokratie besonders wichtige Ziel der inhaltlichen Vielfalt gefährdet. Insbesondere die Werbefinanzierung stärkt den Trend zur Massenattraktivität und zur Standardisierung des Angebots. Auch bestehen Risiken einseitiger publizistischer Betätigung und damit

7 BVerfGE 83,238(296) – Sechste Rundfunkentscheidung –



DJV-Stellungnahme zur Konsultation der EU-Kommission

Einflussnahme.⁸ Insbesondere der wirtschaftliche Wettbewerbsdruck und das publizistische Bemühen um die immer schwerer zu gewinnende Aufmerksamkeit der Zuschauer können u. a. zu wirklichkeitsverzerrenden Darstellungsweisen und zur Selektivität bishin zur Verfälschung führen.⁹

18. Angesichts dieser möglichen Entwicklung sollten – wie bereits zu Frage 1.1 dargelegt – die Regelungen in der Rundfunkmitteilung von 2001 daraufhin dringend überprüft werden, ob sie den Stellenwert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die demokratische Entwicklung der Europäischen Union genügend berücksichtigen. Dies ist nach Auffassung des DJV nicht der Fall. Insoweit ist eine Anpassung erforderlich.

Zu Frage 2.1

19. Hier wird ein Teil dessen aufgenommen, was bereits als Antwort zur Frage 1.1 vorgesehen ist.

Zu Frage 2.2

20. Der öffentlich-rechtliche Auftrag der Rundfunkmedien, auch im Hinblick auf neue Medien wird maßgeblich auch bezüglich seiner Finanzierung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts definiert. Der öffentlich-rechtliche Auftrag der Rundfunkanstalten geht danach dahin, unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, das die verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht. Die ungeschmälernte Erfüllung dieser Funktion und die Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen beschreiben den öffentlich-rechtlichen Auftrag der Rundfunkanstalten, der entsprechend zu finanzieren ist.¹⁰
21. Das Kriterium, das danach für die notwendige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausschlaggebend ist, nämlich die zur funktionellen Wahrnehmung erforderlichen Programme zu veranstalten, lässt sich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht soweit konkretisieren, dass die Rundfunkgebühr dem Betrag nach aus ihm ableitbar wäre. Weder kann der Programmumfang insoweit genau bestimmt werden, noch ist exakt festzustellen, welche Mittel zur Finanzierung der

8 BVerfG 1 BvR 2270/05 vom 11.09.2007, Abs.-Nr. 117

9 BVerfGE 103,44(67) – Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal II –

10 BVerfGE 7,297(342); 87,181(202); 90,60(95)

DJV-Stellungnahme zur Konsultation der EU-Kommission

erforderlichen Programme notwendig sind.¹¹ Die insoweit in Kauf zu nehmenden Ungenauigkeiten gesetzgeberischer Vorgaben werden durch die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten Grenzen gesetzt. In der Art und Weise, wie die Rundfunkanstalten ihren gesetzlichen Funktionsauftrag erfüllen, sind sie frei. Die Bestimmung dessen, was die verfassungsrechtlich vorgegebene und gesetzlich näher umschriebene Funktion aus publizistischer Sicht erfordert, steht ihnen auf Grund der Gewährung des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu.¹²

22. Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks selbst wird vom Bundesverfassungsbericht dahingehend beschrieben, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung auch seine kulturelle Verantwortung und Unterhaltung und Information umfasst.¹³
23. Zu diesem Funktionsauftrag gehört es nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch, neue technische Entwicklungen zu berücksichtigen, weil das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Gengres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben muss. Der öffentlich-rechtliche Auftrag der Rundfunkanstalten ist dynamisch zu verstehen, maßgebend ist die Funktion und nicht die jeweils verwendete Technik oder Verbreitungsnorm.¹⁴
24. Ziel der auf die Erfüllung des Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerichteten Finanzierung ist es, ihn weitgehend vom ökonomischen Markt abzukoppeln und dadurch sicherzustellen, dass sich die Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an publizistischen Zielen, insbesondere an denen der Vielfalt, orientieren und zwar unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen.¹⁵
25. Eine genauere Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags der Rundfunkanstalten oder eine mit einer solchen Definition verbundenen, die Finanzierung einschränkenden Gesetzgebung, wäre mit der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland nicht vereinbar.

11 BVerfGE 90,60(95)

12 BVerfE 90,60(91); BVerfG 1 BvR 2270/05 vom 11.09.2007 Abs.-Nr. 132

13 vgl. BVerfG aaO, Abs.-Nr. 122

14 BVerfG aaO, Abs.-Nr. 123

15 BVerfG aaO, Abs.-Nr. 126



DJV-Stellungnahme zur Konsultation der EU-Kommission

26. Die in der Mitteilung der EU-Kommission vom 24. April 2007 zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland vertretene Auffassung, es sei nicht akzeptabel, dass es im Rahmen der derzeitigen Finanzierungsregelung ausschließlich den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einschließlich ihrer internen Aufsichtsgremien überlassen bleibe, den Umfang ihrer Tätigkeiten festzulegen, ist mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nach Meinung des DJV nicht in Einklang zu bringen. Es ist die Aufgabe der Kommission, ihre Position insoweit in Übereinstimmung mit der Verfassung des Mitgliedsstaats zu bringen. Würde die EU-Kommission weiterhin daran festhalten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk Marktgesetzen zu unterwerfen ist und vorrangig mögliche Hemmnisse des Handelsverkehrs auch auf Kosten der Schwächung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu beseitigen sind, würde sie nicht nur einen massiven Verfassungskonflikt mit der Bundesrepublik Deutschland riskieren, sondern auch einen unzulässigen Eingriff in die durch Art. 11 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union provozieren.

Nach Auffassung des DJV ist der von der Kommission verfolgte Ansatz in seiner jüngsten Entscheidungspraxis, den öffentlich-rechtlichen Auftrag auf der Grundlage einer Vorabprüfung insbesondere für neue Medientätigkeiten exakt festzulegen, mit der Achtung der Rundfunkfreiheit und der Achtung der Vielfalt der Rundfunkmedien nicht vereinbar und sollte daher nicht weiter verfolgt werden.

27. Die in der derzeitigen Rundfunkmitteilung enthaltene Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags der Rundfunkanstalten, wonach dieser Auftrag auch andere Dienste umfassen kann, die keine Programme im traditionellen Sinne sind, sofern diese denselben demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft dienen, ist deswegen beizubehalten und deutlicher als bisher in der Entscheidungspraxis zu beachten.
28. Nach diesseitigem Verständnis dürfen Finanzierungsregelungen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk keine politischen Zwecksetzungen verfolgen, die geeignet sind, die Rundfunkfreiheit zu gefährden oder dazu beitragen können, dass die bedarfsgerechte Finanzierung des Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht mehr erfüllt werden kann. Zu solchen unzulässigen Zwecksetzungen gehört es auch, auf indirekte Weise Einfluss auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags zu nehmen, z.B. dadurch, dass durch entsprechende Finanzierungsregeln die Konkurrenzfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Verhältnis zum



DJV-Stellungnahme zur Konsultation der EU-Kommission

privatwirtschaftlichen Rundfunk verringert wird.¹⁶

29. Auf dem Markt vorhandene Angebote, Mehrkosten, Auswirkungen auf den Wettbewerb u. ä. Prüfungskriterien sind tendenziell Maßstäbe zur Verfolgung insoweit unzulässiger Zwecksetzungen. Sie dienen dazu, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht vom ökonomischen Markt abzukoppeln, sondern ihn zu einem Bestandteil desselben zu machen. Sie verfolgen nicht das Ziel, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen oder gar zu stärken. Daher sollten solche Prüfungskriterien in einer überarbeiteten Rundfunkmitteilung keinen Platz finden.
30. Dagegen sind in einer überarbeiteten Rundfunkmitteilung Verfahrensregelungen aufzunehmen, die zweckferne Einflüsse verhindern und die Möglichkeit rechtswidriger Kompetenzwahrnehmungen soweit wie möglich ausschließen.¹⁷ Das Verfahren könnte in einer überarbeiteten Rundfunkmitteilung vergleichbar dem gestaltet werden, dass in der Bundesrepublik Deutschland zur Findung der Rundfunkgebühr vom Bundesverfassungsgericht entwickelt worden ist. Entscheidungen über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Europa sollten zukünftig nicht allein von der EU-Kommission getroffen werden, weil nach ihrer bisherigen Entscheidungspraxis die Gefahr besteht, dass sie die Rundfunkfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, insbesondere seinem Programmauftrag nicht neutral gegenüber steht. Für Entscheidungen über die Anwendung der Vorschriften zur Beihilfe auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind die Programmentscheidungen zu Grunde zu legen, die die Rundfunkanstalten im Rahmen ihres öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags unter Berücksichtigung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit getroffen haben.¹⁸

Zu Frage 2.3

31. Der öffentlich-rechtliche Auftrag an die Rundfunkanstalten wird unter Beachtung der Grundsätze der Programmneutralität und Programmakzessorietät durch die Bundesländer erteilt. Rundfunkgesetzgebung ist Ländersache in der Bundesrepublik Deutschland. Der öffentlich-rechtliche Auftrag der Rundfunkanstalten ist in den verschiedenen Ländergesetzen und Staatsverträgen verankert. Im Rahmen der durch

16 BVerfG aaO, Abs.-Nr. 130

17 BVerfGE 90,60(96)

18 vgl. für die Entscheidung über die Gebührenhöhe: BVerfGE 90,60(94)

DJV-Stellungnahme zur Konsultation der EU-Kommission

die Rundfunkfreiheit gewährleisteten Programmfreiheit¹⁹ entscheiden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst über die Durchführung und den Umfang ihrer Tätigkeiten.

Eine in jedem Fall der Betrauung oder Erweiterung mit der öffentlich-rechtlichen Aufgabe der Rundfunkanstalten durchzuführende öffentliche Anhörung ist gesetzlich bisher nicht vorgesehen. Es ist beabsichtigt, nach § 19 d (Stand: 31.08.2007) des geplanten Elften Rundfunkänderungsstaatsvertrags zukünftig Dritten in geeigneter Weise Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer angemessenen Frist immer dann zu geben, wenn ein neues oder die Veränderung eines bestehenden Programmangebots durch die Rundfunkanstalt geplant wird.

32. Nach den einschlägigen Gesetzen und Staatsverträgen (z.B § 54 WDR-Gesetz oder § 37 NDR-Staatsvertrag) unterliegen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland der Rechtsaufsicht des jeweils zuständigen Bundeslandes. Einzige Ausnahme ist insoweit die Rundfunkanstalt „Deutsche Welle“, die der Rechtsaufsicht der Bundesregierung unterliegt.²⁰ Daneben unterliegen die Rundfunkanstalten der Aufsicht durch interne Rundfunkräte bzw. dem Fernsehrat des ZDF. Die Rundfunkräte der einzelnen Rundfunkanstalten gewährleisten eine unabhängige und wirksame Kontrolle. Die Mitglieder des Rundfunkrats sind jeweils Vertreter aller gesellschaftlich relevanten Gruppen und an Weisungen nicht gebunden.
33. Die derzeitigen Aufsichtsmechanismen sind vollständig geeignet, eine effektive Kontrolle der Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu gewährleisten. Neben den Rundfunkräten, in erster Linie grundlegende Wahl-, Beschluss- und Aufsichtsfunktionen z.B. im Hinblick auf die Weichenstellung in Programmfragen, gibt es zur weiteren Kontrolle Verwaltungsräte, die mit der Überwachung der Geschäftsführung beauftragt sind. Schließlich ist neben der Rechtsaufsicht der Länder²¹ im Hinblick auf die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch die Überwachung durch Rechnungshöfe und die KEF zu benennen.
34. Die Erfüllung des öffentlichen Auftrags unterliegt ferner der Kontrolle durch die Länderparlamente im Rahmen der Erörterung der im Abstand von zwei Jahren

19 s.o. Frage 2.2

20 § 62 DW-Gesetz

21 s.o. TZ 31

DJV-Stellungnahme zur Konsultation der EU-Kommission

vorzulegenden Berichte der ARD-Rundfunkanstalten und des ZDF über die jeweilige finanzielle Lage einschließlich der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags.²²

35. Schließlich stehen Dritten daneben genügend Rechtsmittel zur Verfügung, um gegen etwaige Verstöße bzw. gegen die Nichterfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags der Rundfunkanstalten vorzugehen. So können z.B. private Wettbewerber eine Beschwerde bei den internen Kontrollorganen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einreichen, die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde einschalten, nationale Gerichte anrufen und letztendlich auch – wie vielfach geschehen – Beschwerde bei der EU-Kommission einreichen.
36. Der DJV erachtet es deswegen nicht für notwendig, in einer Überarbeitung der Rundfunkmitteilung zu präzisieren, unter welchen Umständen eine zusätzliche Beauftragung erfolgen sollte. Die derzeitigen Bestimmungen in der TZ 41 der Rundfunkmitteilung von 2001 reichen insoweit aus, weil nach diesseitigem Verständnis die derzeit in der Bundesrepublik Deutschland praktizierten Aufsichtsmechanismen und deren Struktur insoweit abgebildet werden, als dass die Überwachung der Erfüllung des gesetzlich festgelegten öffentlich-rechtlichen Auftrags durch eine „benannte Stelle“ erfolgen kann.²³
37. Dagegen ist eine Überwachung der öffentlich-rechtlichen Aufgabe der Rundfunkanstalten durch eine „geeignete Behörde“ mit der Rundfunkfreiheit nicht vereinbar. Dies wird insbesondere deutlich an der Aussage der Rundfunkmitteilung²⁴, wonach die „geeignete Aufsichtsbehörde“ die Erfüllung von Qualitätsstandards überprüfen soll. Eine Überwachung der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags der Rundfunkanstalten außerhalb der Rechtsaufsicht durch eine Fachaufsicht und im Hinblick auf die Erfüllung von Qualitätsstandards ist mit der notwendigen Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht vereinbar.
38. Eine Aufsichtsbehörde, deren Aufgabe es wäre, Qualitätsstandards des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu kontrollieren, würde zu einer Gängelung der Rundfunkanstalten führen, der Rundfunk würde seitens des Staates in Dienst

22 vgl. TZ 94, Entscheidung der EU-Kommission zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der BRD vom 24.04.2007, S. 25

23 vgl. TZ 41, Rundfunkmitteilung 2001

24 vgl. TZ 41



DJV-Stellungnahme zur Konsultation der EU-Kommission

genommen werden. Eine solche staatliche Kontrolle ist mit Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG der BRD aber – nach Auffassung des DJV – auch mit Art. 11 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union nicht vereinbar.

Zu Frage 2.4

39. Bezahldienste (PayTV, Pay-Per-View u.ä.) sind nach Auffassung des DJV mit der Erfüllung der Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht vereinbar. Dem Rundfunk kommt wegen seiner Breitenwirkung, seiner Aktualität und seiner Suggestivkraft besondere Bedeutung für die freie Meinungsbildung in der demokratischen Gesellschaft zu. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss seinen Auftrag frei und umfassend für alle Rezipienten erfüllen. Würde der Zugang zu Programmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks z.B. durch Bezahldienste beschränkt, wäre die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung als Voraussetzung eines notwendigen Kommunikationsprozesses zum Erhalt und zur Weiterentwicklung der demokratischen Ordnung nicht mehr gewährleistet.²⁵ Die Einrichtung von Bezahldiensten zur (Misch-) Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kommt daher nach Auffassung des DJV nicht in Betracht.
40. Etwas anderes sollte auch nicht für die ggf. zu entwickelnde Möglichkeit gelten, den Bestand öffentlich-rechtlicher Rundfunkarchive privat und nicht kommerziell zu nutzen. Kommerziellen privatwirtschaftlich orientierten Zwecken sollten Rundfunkarchive nicht zugänglich gemacht werden. Andererseits wäre nach Auffassung des DJV die Erhebung einer Nutzungsgebühr zur Deckung der notwendigen Kosten (Erhalt und Pflege des Archivs, Abgeltung der Rechte und sonstiger Kosten) durchaus damit vereinbar, grundsätzlich der privaten, nicht kommerziellen Nutzung außerhalb von Bezahldiensten zugänglich zu machen.

Zu Frage 2.5

41. Die in der Rundfunkmitteilung von 2001 enthaltenen Transparenzanforderungen für die Beurteilung staatlicher Beihilfen reichen nach Auffassung des Deutschen Journalisten-Verbandes aus. Das hat nicht zuletzt das Verfahren zur Prüfung der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland gezeigt.

²⁵ BVerfGE 90,60(87)

Seite 14

DJV-Stellungnahme zur Konsultation der EU-Kommission

Auch die Transparenzanforderungen der jetzigen Rundfunkmitteilung genügen diesem Anspruch. Eine genauere Ausführung der Transparenzanforderungen wird nicht für notwendig erachtet.

Zu Frage 2.6

42. Siehe die Antworten zu Frage 2.1 und 2.2.

Zu Frage 2.7

43. Siehe die Antworten zu Frage 2.3.



Benno H. Pöppelmann
- Justiziar -