

Konsultationspapier der Europäischen Kommission zum künftigen Rahmen für die staatliche Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Zum Fragenkatalog der Europäischen Kommission

1. ALLGEMEINES

- 1.1. Seit 2001 hat es im öffentlich-rechtlichen Rundfunkwesen eine Reihe weitreichender Rechtsentwicklungen gegeben. Besonders zu nennen ist die Annahme der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste („AVMD-Richtlinie“), der Kommissionsentscheidung und des Gemeinschaftsrahmens über Ausgleichszahlungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sowie die Entscheidungspraxis der Kommission. Sind Sie der Auffassung, dass die Rundfunkmitteilung in Anbetracht dieser Neuerungen aktualisiert werden sollte? Oder sind Sie der Meinung, dass trotz dieser Entwicklungen kein neuer Text erforderlich ist?**

Der Rundfunkrat sieht in dem Konsultationsverfahren der Europäischen Kommission zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter Wettbewerbs- und Binnenmarktgesichtspunkten eine deutliche Kompetenzverschiebung zugunsten der Europäischen Kommission. Das Amsterdamer Protokoll hat unmissverständlich festgelegt, dass für die Definition der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und für die Finanzierung zur Erbringung dieser Aufgaben ausschließlich die Mitgliedstaaten, in Deutschland die Bundesländer, zuständig sind. Lediglich bei nachweisbaren Verstößen gegen Wettbewerbsbestimmungen könnte ein Eingreifen der Europäischen Kommission gerechtfertigt sein. Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten (in Deutschland: Bundesländer) ergibt sich auch aus der verbrieften Kulturhoheit der Mitgliedstaaten (in Deutschland: Bundesländer). Regelungen, die die Inhalte des öffentlich-rechtlichen wie auch privaten Rundfunks betreffen, fallen daher nicht unter die Kompetenzen der Europäischen Union. Rundfunk ist nach wie vor ein bedeutender Kulturfaktor und lässt sich nicht auf den Wirtschaftsfaktor reduzieren lässt.

Der Rundfunkrat sieht daher keinen Bedarf, die Rundfunkmitteilung von 2001 zu überarbeiten. Die Entscheidungspraxis der Kommission in den letzten Jahren zeigt vielmehr, dass vorgebrachte Beschwerden auf der Grundlage der geltenden Mitteilung bearbeitet und die Verfahren einer sachgerechten Lösung zugeführt werden konnten bzw. können. So wird auch seitens der Kommission in einer Pressemitteilung vom 10. Januar 2008 darauf verwiesen, dass sich die Rundfunkmitteilung als geeignetes Instrument zur Beurteilung der Finanzierungsregelungen in einer großen Zahl von Mitgliedstaaten erwiesen hat. Die 20 Entscheidungen, auf welche die Kommission sich bezieht, belegen nicht die Revisionsbedürftigkeit der Rundfunkmitteilung, sondern im Gegenteil eher ihre Funktionsfähigkeit, denn alle Verfahren wurden eingestellt.

Die Rundfunkmitteilung von 2001 befasst sich in ihrem inhaltlichen Teil ausführlich mit der Rolle des öffentlich rechtlichen Rundfunks. Hervorgehoben wird seine Bedeutung für das soziale und kulturelle Leben, für die Entwicklung der sozialen Werte und das Funktionieren der Demokratie als Garant für Medienpluralismus und Meinungsvielfalt. Ausdrücklich wird auf das Amsterda-

mer Protokoll verwiesen (1998). Von all diesen kulturellen, sozialen und demokratischen Erfordernissen, die der Kulturministerrat in seiner Resolution von 1999 ebenfalls betont hat und die sich auch die Mitteilung zu Eigen macht, ist in diesem Fragenkatalog keine Rede.

Dass es sich bei Medien, insbesondere dem Rundfunk, um ein kulturell bedeutendes Gut handelt, wird durch ein neues internationales Rechtsinstrument, nämlich die auch mit den Stimmen der EU Länder ratifizierte UNESCO Konvention zum Schutz der kulturellen Vielfalt, die den Rundfunk ausdrücklich einschließt, zusätzlich gestärkt. Der Rundfunkrat des Saarländischen Rundfunks fordert daher die Kommission auf, an Stelle eines rein auf die ökonomischen Aspekte reduzierten Konsultationsverfahrens die kulturelle Bedeutung des Rundfunks im Geist der Resolution des Kulturministerrats und der UNESCO Konvention sowie in Fortsetzung der Mitteilung von 2001 ausdrücklich anzuerkennen und zur Grundlage ihrer Rechtsauffassung zu machen. Diese ist, wie kürzlich Kommissar Ján Figel' unmissverständlich schriftlich bestätigt hat, auch für die Gemeinschaftsorgane bindendes Gemeinschaftsrecht. Es verwundert daher, dass in der Konsultation auf die Unesco-Konvention von 2005 mit keinem Wort eingegangen wird.

Rundfunk ist keine Ware wie jede andere. Informationsfreiheit, kulturelle Vielfalt und Medienpluralismus sind Voraussetzungen für die gesellschaftliche Meinungsbildung und damit für das Funktionieren der Demokratie. Der Rundfunkrat des Saarländischen Rundfunks hält es für dringend notwendig, dass im Zuge der technischen, kulturellen und sozialen Veränderungen der Kommunikationswelt eine neue Balance gefunden wird, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Kulturgut achtet. Zumal der Kommission durchaus bewusst ist, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk Bedürfnisse erfüllt, „die von privaten Betreibern nicht unbedingt optimal (hätten) gestillt werden können“ (siehe Mitteilung von 2001).

Eine Neujustierung des Beihilferechts, das diesen veränderten rechtlichen, kulturellen und ökonomischen Bedingungen Rechnung trägt, ist unerlässlich. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auch auf das „Altmark-Urteil“, in dem der Europäische Gerichtshof im Juli 2003 beschlossen hat, dass öffentliche Mittel für öffentliche Dienstleistungen unter bestimmten Umständen keine Begünstigung gemäß dem EG-Vertrag darstellen.¹ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk gehört zu den gemeinwohlorientierten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.

1.2. Wie würden Sie die derzeitige Wettbewerbssituation der Marktteilnehmer in der Branche der audiovisuellen Medien beschreiben? Fügen Sie bitte, soweit vorhanden, Angaben zu führenden Marktteilnehmern, Marktanteilen sowie

¹ Die im Urteil genannten vier Kriterien, die kumulativ erfüllt sein müssen, um ein Nichtvorliegen eines Vorteils - und damit des Beihilfetatbestands insgesamt - festzustellen sind demnach: 1. Das begünstigte Unternehmen muss mit der Erfüllung vorher klar definierter gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut worden sein. 2. Die Parameter zur Berechnung des Finanzausgleichs sind zuvor objektiv und transparent aufzustellen. 3. Der Finanzausgleich darf lediglich die Mehrkosten einschließlich eines angemessenen Unternehmensgewinns umfassen, die sich aus den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ergeben. 4. Sofern das betraute Unternehmen nicht im Rahmen eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens ermittelt worden ist, ist die Höhe des erforderlichen Finanzausgleichs auf Grundlage einer Kostenanalyse zu bestimmen, die sich am Maßstab eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens auszurichten hat.

zur Entwicklung der Marktanteile im Rundfunk, in der Werbebranche oder anderen relevanten Märkten bei.

Grundsätzlich ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht einfach Marktteilnehmer, denn er kann nicht unternehmerisch handeln, sondern er erfüllt einen öffentlichen Auftrag. Er ist in Deutschland staatsfern als Einrichtung des öffentlichen Rechts konstruiert. Der Rundfunkrat des Saarländischen Rundfunks ist wie die Bundesregierung und die deutschen Bundesländer davon überzeugt, dass die Rundfunkgebühr, deren Höhe von einer unabhängigen Instanz, der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (KEF) festgelegt wird, mangels Staatlichkeit und mangels eines Vorteils nicht als staatliche Beihilfe einzustufen ist. Für die kommerzielle Seite hingegen gelten die Gesetze des Marktes, die sie selbst (mit-)gestalten, von denen sie profitieren oder nach denen sie Verluste riskieren. Daran ändert sich auch durch neue Angebots- und Kommunikationsformen im Wesentlichen nichts.

Mit der Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste wurde in einem geordneten parlamentarischen Verfahren eine Nachfolgeregelung für die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ von Europäischer Kommission, Rat und Europäischem Parlament auf den Weg gebracht, welche die durch die technische Konvergenz bedingten Veränderungen der Kommunikationsformen und des Kommunikationsverhaltens insbesondere durch die Ausweitung des Anwendungsbereichs auf alle Vertriebswege und -plattformen bereits ausreichend berücksichtigt.

1.3. Wie wird sich Ihrer Meinung nach der Sektor weiter entwickeln und worin werden die größten Herausforderungen bestehen? Sind Sie der Meinung, dass die derzeitigen Vorschriften in Anbetracht dieser Entwicklungen weiterhin Bestand haben oder Anpassungen erforderlich sein werden?

Die Kommission zielt unter dem Vorwand der Veränderungsbedürftigkeit der Mitteilung von 2001 offenkundig darauf ab, eine grundlegende Neuausrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit in der Konsequenz tiefen inhaltlichen Einschränkungen, vorzunehmen, die durch keine der geltenden Rechtsgrundlagen gedeckt sind. Dies gilt, bei allen nationalen Unterschieden des dualen Systems von öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Veranstaltern, für alle Mitgliedstaaten der EU, die in ihren Rechts- und Handlungsmöglichkeiten beschnitten werden sollen.

Angesichts der Individualisierung der Nutzungsgewohnheiten und der zunehmenden Digitalisierung mit einer Vervielfachung der Angebote ergibt sich eine besondere Verantwortung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als gesellschaftliches Bindeglied. Ihm obliegt es, generationen- und milieuübergreifend im gesellschaftlichen Wandel zu bestehen und dieser Herausforderung durch die hierfür nötigen Rahmenbedingungen zur Erfüllung des Informations-, Bildungs- und Kulturauftrags entsprechen zu können.

2. VEREINBARKEIT NACH ARTIKEL 86 ABSATZ 2 EG-VERTRAG IN VERBINDUNG MIT DER RUNDFUNKMITTELUNG

2.1. Kohärenz mit der Entscheidung der Kommission und dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden

2.1.1. Sollten die in der Kommissionsentscheidung und im Gemeinschaftsrahmen über Ausgleichszahlungen verankerten Anforderungen (oder zumindest einige dieser Anforderungen) in die überarbeitete Fassung der Rundfunkmitteilung übernommen werden? Bitte erläutern Sie Ihren Standpunkt.

Der Rundfunkrat des Saarländischen Rundfunks kann diesbezüglich keinen Regelungsbedarf erkennen.

2.1.2. Falls ja, nennen Sie bitte die Anforderungen, die aufgenommen werden sollten, und erläutern Sie, ob und gegebenenfalls welche Anpassungen Ihrer Meinung nach angemessen wären, um den spezifischen Gegebenheiten der Rundfunkbranche Rechnung zu tragen (siehe auch nachstehende Fragen und insbesondere jene unter Punkt 2.6, die sich auf die Frage der Überkompensierung beziehen).

siehe oben

2.2. Definition des „öffentlich-rechtlicher Auftrags“

2.2.1. Bitte erläutern Sie, wie in Ihrem Land der öffentlich-rechtliche Auftrag, insbesondere auch in Hinblick auf neue Medien, definiert ist.

und

2.2.2. Sollte genauer zwischen öffentlich-rechtlichen Diensten und anderen Tätigkeiten unterschieden werden? Falls ja, wie könnte für eine genauere Trennung gesorgt werden (z. B. mittels einer vom jeweiligen Mitgliedstaat erstellten, nicht erschöpfenden Liste rein kommerzieller Tätigkeiten, die nicht unter den öffentlich-rechtlichen Auftrag fallen)?

Der Europäischen Union obliegt bekanntlich nicht die Kulturhoheit, die ausdrücklich den Mitgliedstaaten vorbehalten ist. Die Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags ist daher nach dem Amsterdamer Protokoll das alleinige Recht der Mitgliedstaaten, in Deutschland ist sie Sache der Bundesländer. Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland basiert auf der verfassungsrechtlich verankerten Rundfunkfreiheit. Er hat im Rahmen präziser rechtlicher Vorgaben und umfassender Selbstverpflichtungserklärungen politikunabhängig eine freie und umfassende Meinungsbildung zu gewährleisten, er hat weitreichende Informations-, Bildungs-, Kultur- und Unterhaltungsangebote zu erbringen und die dafür notwendigen technischen Anlagen zu betreiben, was unabhängig von Vertriebswegen und -plattformen zu leisten ist, das heißt, der Funktionsauftrag gilt auch für die Weiterentwicklung im Hinblick auf neue Technologien und neue Kommunikationsformen.

2.2.3. Gemäß der derzeitigen Rundfunkmitteilung kann der öffentlich-rechtliche Auftrag auch andere Dienste umfassen, die keine Programme im traditionellen Sinne sind, sofern diese denselben demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft dienen. Ist mit dieser Bestimmung der zulässige Umfang derartiger öffentlich-rechtlicher Dienste ausreichend abgesteckt? Warum? Oder sollte eine überarbeitete Rundfunkmitteilung weitergehende Klarstellungen geben?

und

2.2.4. Sollte der allgemeine Ansatz, den die Kommission in ihrer jüngsten Entscheidungspraxis verfolgt (d. h. Festlegung des öffentlich-rechtlichen Sendeauftrags auf der Grundlage einer Vorabprüfung für neue Medientätigkeiten), bei der Überarbeitung der Rundfunkmitteilung berücksichtigt werden?

Der rechtliche Rahmen für die Bestimmung dieser neuen audiovisuellen Mediendienste ist durch die Richtlinie für Audiovisuelle Mediendienste gegeben. Auf dieser Grundlage ist die bestehende Rundfunkmitteilung anzuwenden.

Für „weitergehende Klarstellungen“, die in der Folge einen Eingriff in die inhaltlichen Belange des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bedeu-

ten, hat die Kommission schlicht keine Kompetenz. Die derzeitige Mitteilung ist absolut ausreichend. Der Rundfunkrat des Saarländischen Rundfunks lehnt jeden Versuch, in die nationale/regionale Kulturhoheit einzugreifen, entschieden ab.

2.2.5. Sollte eine überarbeitete Rundfunkmitteilung genauere Ausführungen zu der Vorabprüfung des öffentlich-rechtlichen Auftrags durch den Mitgliedstaat enthalten?

Nein, denn hier hat die Europäische Kommission keinerlei Zuständigkeit! Dies ist die alleinige Aufgabe der Mitgliedstaaten (in Deutschland: Bundesländer).

2.2.6. Welche Dienste oder Kategorien von Diensten sollten Ihrer Meinung nach Gegenstand einer Vorabprüfung sein?

Dies unterliegt nicht der Entscheidungskompetenz der europäischen Ebene.

2.2.7. Sollten in einer überarbeiteten Rundfunkmitteilung die grundlegenden prozeduralen und inhaltlichen Aspekte einer solchen Vorabprüfung e (z. B. Beteiligung Dritter und mögliche Prüfungskriterien wie z. B. Beitrag zu klar definierten Zielen, Bedürfnisse der Bürger, bereits auf dem Markt vorhandene Angebote, Mehrkosten und Auswirkungen auf den Wettbewerb) aufgeführt werden?

Nein, denn hier hat die Europäische Kommission keinerlei Zuständigkeit! Dies ist die alleinige Aufgabe der Mitgliedstaaten (in Deutschland: Bundesländer).

2.2.8. Sollten in Anbetracht der Tatsache, dass der gemeinwirtschaftliche Charakter derartiger Aktivitäten auf unterschiedliche Weise bestimmt werden kann, in der überarbeiteten Fassung der Rundfunkmitteilung die verschiedenen Optionen dargelegt werden?

Nein, denn hier hat die Europäische Kommission keinerlei Zuständigkeit! Dies ist die alleinige Aufgabe der Mitgliedstaaten (in Deutschland: Bundesländer).

2.3. Übertragung des öffentlich-rechtlichen Auftrags und Aufsicht

2.3.1. Bitte erläutern Sie, wie in Ihrem Land der öffentlich-rechtliche Auftrag erteilt wird. Sieht das Verfahren, das zur Betrauung mit einer öffentlichen Aufgabe führt, eine öffentliche Anhörung vor? Inwieweit ist der öffentlich-rechtliche Auftrag der Sendeanstalt in Rechtsakten verankert? Inwieweit entscheidet die öffentlich-rechtliche Sendeanstalt selbst über die Durchführung und den Umfang ihrer Tätigkeiten? Sind derartige „Durchführungsmaßnahmen“ öffentlich zugänglich?

siehe Ausführungen zu 2.2.1. und 2.2.2.!

2.3.2. Erläutern Sie bitte, welcher Form der Aufsicht die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Ihrem Land unterliegen. Wie würden

Sie aus eigener Erfahrung die derzeitigen Aufsichtsmechanismen bewerten? Stehen in Ihrem Land Dritten genügend Rechtsmittel zur Verfügung, um gegen etwaige Verstöße bzw. gegen die Nichterfüllung des öffentlichrechtlichen Sendeauftrags und anderer aus diesem Auftrag erwachsender gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen vorzugehen?

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unterliegen entsprechend gesetzlichen Vorgaben zum einen der Kontrolle der Aufsichtsgremien in Gestalt der Rundfunk- und der Verwaltungsräte und zum anderen der Rechtsaufsicht durch die Länder, die aber keinen Einfluss auf die Programminhalte nehmen dürfen, sowie hinsichtlich ihres Finanzgebarens der unabhängigen Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) und den Landesrechnungshöfen.

Die Aufsichtsgremien setzen sich aus relevanten Gruppen der Zivilgesellschaft zusammen, sie repräsentieren dadurch die unterschiedlichsten Strömungen und Interessen der Bevölkerung und garantieren damit eine binnenplurale Aufsicht. Im Gegensatz zu der Verpflichtung der Mitglieder von Aufsichtsräten in Wirtschaftsunternehmen, die die Interessen ihres Unternehmens zu vertreten haben, ist es der gesetzliche Auftrag der Mitglieder des Rundfunkrates, die Interessen der Allgemeinheit im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu vertreten. Die entsendenden Organisationen sind ihrerseits frei in ihrer Entscheidung, wen sie benennen wollen, das heißt, der öffentlich-rechtliche Rundfunk erhält auf diese Weise eine gesellschaftliche Legitimation.

Die Aufsicht und Kontrolle des Saarländischen Rundfunks obliegt in Rundfunk- und Verwaltungsrat unter anderem Vertreterinnen und Vertretern aus Kreisen der Kirchen, der Kultur und Kunst, der Politik, der Publizistik, der Wissenschaft, der Gewerkschaften und Arbeitgeber, der Naturschutz- und Wohlfahrtsverbände, der Migranten und Migrantinnen, der Menschen mit Behinderungen oder der älteren Menschen sowie Filmschaffenden, wobei auch ein angemessener Frauenanteil vorgeschrieben ist. Von den Mitgliedern wird profunde Sachkenntnis erwartet. Als Sachwalter der Allgemeinheit sind sie ausdrücklich nicht an Aufträge ihrer Entsender gebunden, sie sind also ausdrücklich nicht als Lobby von Partikularinteressen zu verstehen. Um die Staatsferne und Unabhängigkeit der Kontrolle zu garantieren, enthält das Saarländische Mediengesetz darüber hinaus auch Vorschriften zur Vermeidung von Interessenkonflikten, etwa Inkompatibilitätsvorschriften und Abberufungsmöglichkeiten.

Der plural zusammengesetzte Rundfunkrat hat weitreichende Rechte: Er wählt den Intendanten und stimmt der Bestellung des stellvertretenden Intendanten zu, er beschließt über alle Fragen von grundsätzlicher Bedeutung. Ihm obliegen dabei zum Beispiel die Feststellung des jährlichen Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses, die mittelfristige Finanz- und Aufgabenplanung, die Entscheidung über die Beteiligung an Unternehmen. Er berät über wesentliche Veränderungen und entscheidet im Rahmen der gesetzlichen Auftragsbestimmung über neue lineare oder nichtlineare Angebote des Saarländischen Rundfunks.

Zudem stehen den Gremien gesetzlich verankerte Informations- und Auskunftsrechte zu. Ferner obliegt dem Rundfunkrat das Recht, abschließend über Programmbeschwerden im Sinn von Verstößen gegen Programmgrundsätze wie etwa Jugendschutz zu entscheiden und damit gegebenenfalls entsprechende Konsequenzen zu verbinden.

Die Gremien der einzelnen Landesrundfunkanstalten sind darüber hinaus in Form der ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) miteinander verzahnt, die zusätzlich eine wichtige Kontrollfunktion wahrnimmt. Für die Beobachtung des Programms des Ersten Deutschen Fernsehens ist der ARD-Programmbeirat zuständig, dem ein Mitglied des SR-Rundfunkrats angehört. Das gilt auch für den Programmbeirat von ARTE.

Die Aktivitäten und Meinungsbildungen des Rundfunkrats finden in öffentlicher Sitzung statt und werden darüber hinaus öffentlich gemacht, sind also für jedermann einsehbar.

Dritten stehen die Möglichkeiten der Rechtsaufsichtsbeschwerde ebenso zur Verfügung wie auch förmliche Programmbeschwerden gegenüber dem Rundfunkrat. Im Übrigen ist der SR-Rundfunkrat auf vielfache Weise in direkten Kontakten mit dem Publikum verbunden.

Kurz gesagt, lässt sich feststellen, dass sich die binnenplural organisierte Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Systems durch relevante Gruppen der Zivilgesellschaft in Deutschland bewährt hat und dass sich die Gremien auch intensiv an der Debatte beteiligen, wie sie ihre Rolle und Kompetenzen für die neuen Herausforderungen fortentwickeln und stärken können.

Aus deutscher Sicht ist ferner anzumerken, dass mit dem Bescheid zur Einstellung des u. a. vom VPRT initiierten Beihilfeverfahrens vom 24. April 2007 verfügt wurde, bis 2009 Regelungen zu schaffen, die höchst diffizile juristische Fragen aufwerfen, die zur Zeit auch in den Gremien intensiv diskutiert werden, um zu Lösungen zu kommen, die schließlich fristgerecht in einen von allen 16 Ländern zu unterzeichnenden Staatsvertrag einfließen sollen. Da die Kommission ihrerseits eine veränderte Mitteilung für Anfang 2009 in Aussicht gestellt hat, erhebt sich in Deutschland die Frage, inwieweit die bis dahin entwickelten Umsetzungsschritte möglicherweise überhaupt kompatibel sein werden. Damit wird der soeben vermeintlich gewonnenen Rechtssicherheit in Frage gestellt bevor sie überhaupt verbindlich zu Papier gebracht wird.

2.3.3. Sollte in der Rundfunkmitteilung präzisiert werden, unter welchen Umständen eine zusätzliche Beauftragung erfolgen sollte (d. h. zusätzlich zu dem allgemeinen, gesetzlich verankerten Auftrag), oder genügen die derzeitigen Bestimmungen?

Ja, die derzeitigen Bestimmungen sind ausreichend.

2.3.4. Sollten weitere Klarstellungen in die Rundfunkmitteilung aufgenommen werden, um eine wirksamere Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu gewährleisten? Worin bestehen Ihrer Meinung nach die Vorteile und möglichen Nachteile von Aufsichtsinstanzen, die von dem beauftragten Unternehmen unabhängig sind (so wie es in der Rundfunkmitteilung gefordert wird) im Vergleich zu anderen Formen der Aufsicht? Braucht eine wirksame Aufsicht auch Sanktionsmechanismen? Falls ja, welche?

Die binnenplural organisierte Aufsicht der deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wird durch die unabhängigen Rundfunk- und Verwaltungsräte gewährleistet, siehe hierzu Antwort auf Frage 2.3.1. Es besteht kein Bedarf an weiteren Klarstellungen von europäischer Seite. Die Ausgestaltung der Aufsichtsmechanismen und gegebenenfalls Anpassung an neue Herausforderungen ist alleinige Sache der Mitgliedstaaten. Der entscheidende Vorteil besteht in Deutschland ja gerade in der Senderunabhängigkeit. Daher ist es völlig unverständlich, einer unabhängigen Aufsichtsinstanz „Nachteile“ zu unterstellen. Welche abhängige Aufsichtsinstanz schwebt der Kommission als sachgerecht vor? Der SR-Rundfunkrat hat nach gesetzlicher Regelung jederzeit das Recht, zur Untermauerung seiner Unabhängigkeit gegenüber dem Sender und der Politik ggf. auch externen Sachverständigen zur Absicherung seiner Meinungsbildung hinzuzuziehen, was im Übrigen auch geschieht.

Die Ausgestaltung von Sanktionsmechanismen ist ebenfalls Sache der innerstaatlichen Rundfunkordnung, zumal sie sich an den jeweiligen nationalen Medienordnungen orientieren muss. Nach der deutschen Rechtsordnung müssen die Rundfunk- und Verwaltungsräte, wie erwähnt, bei allen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung zustimmen. Sie können Vorhaben demzufolge auch ablehnen. Dies gilt in letzter Konsequenz auch für die Abberufung des Intendanten und oder seines Stellvertreters (§ 28 Abs. 2 Nr. 2 Saarländisches Mediengesetz).

2.3.5. Sollten auf einzelstaatlicher Ebene eigens Beschwerdeverfahren für private Rundfunkanbieter vorgesehen werden, damit diese Fragen vorbringen können, die sich auf den Umfang der von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angebotenen Dienste beziehen? Wie sollten derartige Verfahren aussehen?

Alle Bürgerinnen und Bürger, aber auch juristische Personen, Verbände, Gruppen der Zivilgesellschaft und selbstverständlich auch private Rundfunkanbieter können die vorhandenen Beschwerdemöglichkeiten nutzen und das auch öffentlich machen. Mehr Effekt lässt sich auch mit anderen Verfahren nicht erreichen.

2.4. Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

2.4.1. Wie würden sich Ihrer Meinung nach Bezahldienste, die (teilweise) aus staatlichen Mitteln finanziert werden, auf den Wettbewerb auswirken?

Die Frage ist hypothetischer Natur, da der Saarländische Rundfunk von Gesetzes wegen solche Dienste nicht anbieten darf. Darüber hinaus verfügt der Saarländische Rundfunk auch nicht teilweise über staatliche Mittel.

Überhaupt ist es dem deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk rechtlich untersagt, Programme und Angebote gegen Entgelt anzubieten. Auch dürfen keine Einnahmen aus Telefonmehrwertdiensten erzielt werden, insofern befindet sich der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk in keinerlei Konkurrenz zu privaten Veranstaltern. Auf den Wettbewerb können Auswirkungen daher ausgeschlossen werden.

In seiner hauptsächlich auf Rundfunkgebühren gestützten Finanzierungsstruktur liegt ein Risiko, das der Rundfunkrat des Saarländischen Rundfunks auch mit Blick auf die demografische Entwicklung unserer Gesellschaft und den Wandel der Mediennutzungsgewohnheiten mit Sorge beobachtet. Die Gebührenfinanzierung setzt gesellschaftliche Akzeptanz und Zahlungsbereitschaft voraus, die nur erhalten bleibt, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk entsprechend seines Programmauftrages linear ebenso wie orts- und zeitunabhängig ein vielfältiges, die Interessen von Mehrheiten und Minderheiten ansprechendes, auf jedem Verbreitungsweg frei zugängliches Angebot veranstaltet.

- 2.4.2. Sollten Bezahldienste als kommerzielle Tätigkeit betrachtet werden oder gibt es Umstände, unter denen sie als Teil des öffentlich-rechtlichen Sendeauftrags angesehen werden könnten? Sollten Bezahldienste, wenn sie denn als Teil des öffentlich-rechtlichen Sendeauftrags gelten sollen, auf Dienste beschränkt werden, die nicht auf dem Markt angeboten werden? Oder vertreten Sie die Auffassung, dass Bezahldienste unter bestimmten Voraussetzungen als Teil des öffentlichen Sendeauftrags betrachtet werden könnten? Falls ja, welche Voraussetzungen müssten dann erfüllt sein? Könnten beispielsweise spezifische gemeinwirtschaftliche Ziele, spezifische Bedürfnisse der Bürger, ähnliche Angebote auf dem Markt, der unzulängliche Charakter bestehender gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen oder eine unzureichende Finanzierung, um die Bedürfnisse der Bürger zu decken, als Voraussetzung festgelegt werden?**

Diese Fragen zu entscheiden, ist Angelegenheit der Mitgliedstaaten/Bundesländer. Allerdings ist festzuhalten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk den Charakter der gesellschaftlichen Daseinsfürsorge hat und seine Angebote daher in ihrer Gesamtheit der Gemeinwohlverpflichtung unterliegen.

2.5. Transparenzanforderungen

- 2.5.1. In welchem Umfang geht die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt in Ihrem Land kommerziellen Tätigkeiten nach? Gibt es eine strukturelle oder funktionale Trennung zwischen gemeinwirtschaftlichen und kommerziellen Tätigkeiten?**

Kommerzielle Tätigkeiten werden grundsätzlich von Tochtergesellschaften der Rundfunkanstalten wahrgenommen, die sich in den einschlägigen Märkten bewegen. Die „Werbe-Tochter“ des SR, die Werbefunk Saar GmbH wurde bereits 1957 – also im Gründungsjahr des Saarländischen Rundfunks – mit Zustimmung der Gremien gegründet. Vertreter/innen von Rundfunkrat und Verwaltungsrat waren von Beginn an im Aufsichtsrat der Gesellschaft vertreten.

Diese Konstruktion der strukturellen Separierung gewährleistet, dass die bereits in der Rundfunkmitteilung 2001 enthaltenen Anforderungen nach klarer Trennung von auftragsbezogenen/gemeinwirtschaftlichen und kommerziellen Tätigkeiten, getrennter Buchführung, Transparenz der Geldströme, Vermeidung von Quersubventionen erfüllt und praktiziert werden.

2.5.2. Meinen Sie, dass eine strukturelle oder funktionale Trennung erforderlich ist? Falls ja, warum? Was wären die Vor- und Nachteile einer strukturellen bzw. funktionalen Trennung?

Die strukturelle Trennung von auftragsbezogenen/gemeinwirtschaftlichen und kommerziellen Tätigkeiten hat sich nach Auffassung des SR-Rundfunkrats bewährt.

Dadurch wird es möglich, Gebührengelder für den Kern des öffentlich-rechtlichen Auftrags einzusetzen und damit die in mehreren Studien der Europäischen Kommission erhobene und bestätigte Motorfunktion des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks im Bereich Kultur und Kulturwirtschaft voll auszuschöpfen.

2.5.3. Sollten aufgrund der Erfahrungen in ihrem Land die Regeln für die Kostenzuweisung, so wie sie in der jetzigen Rundfunkmitteilung verankert sind, verbessert werden? Bitte nennen Sie Beispiele für eine gute Regelungspraxis. Oder sind Sie der Auffassung, dass die derzeitigen Regeln ausreichen?

und

2.5.4. Sind Sie unter Berücksichtigung Ihrer Antworten zu den Fragen 2.5.1, 2.5.2. und 2.5.3 der Auffassung, dass eine überarbeitete Rundfunkmitteilung die Transparenzanforderungen genauer ausführen sollte?

Die bestehenden Regeln auf europäischer Ebene reichen aus. Weitere Einzelheiten zu klären, ist Aufgabe der Mitgliedstaaten.

2.6. Prüfung der Verhältnismäßigkeit – Ausschluss einer Überkompensierung

2.6.1. Sollte in der Rundfunkmitteilung verlangt werden, dass die Mitgliedstaaten eindeutig die Parameter für die Festlegung der Höhe der Ausgleichszahlungen festlegen?

Bezüglich der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist die Haltung des Rundfunkrats eindeutig: Die Finanzierung des Kulturguts öffentlich-rechtlicher Rundfunk als Garant von Medienangeboten eines weiten Spektrums von Information, Bildung, Wissenschaft, Kunst und Kultur sowie Sport und Unterhaltung durch Gebühren, das heißt Abgaben der Bürgerinnen und Bürger, ist in keiner Weise einer staatlichen Beihilfe gleichzusetzen. Über den zu entrichtenden Gebührensatz hat eine unabhängige „Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs“ (KEF) zu befinden. Der von der KEF ermittelte Betrag bestimmt den Rahmen der Notwendigkeiten für die Aufgabenerfüllung. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist eine dem Allgemeinwohl verpflichtete Dienstleistung der Daseinsfürsorge, die gesellschaftlich, eben auch von der Allgemeinheit, finanziert und kontrolliert wird und auf deren Verwendung der Staat oder staatliche Einrichtungen keinerlei Einfluss haben.

Der SR-Rundfunkrat bekräftigt daher seine Auffassung, dass eine Neujustierung des Beihilferechts den rechtlichen, kulturellen und ökonomischen Bedingungen des gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks Rechnung tragen muss.

2.6.2. Gewährleisten die derzeitigen Bestimmungen der Rundfunkmitteilung eine ausreichende finanzielle Stabilität der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten? Oder schränken die derzeitigen Regeln die mehrjährige Finanzierungsplanung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks übermäßig ein?

Ja, die derzeitigen Regeln schränken die mehrjährige Finanzierungsplanung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks übermäßig ein.

2.6.3. Unter welchen Umständen ließe sich rechtfertigen, dass Rundfunkanstalten einen am Ende eines Finanzjahres ausgewiesenen Überschuss behalten? Sollten die diesbezüglichen Vorgaben in der Entscheidung und im Gemeinschaftsrahmens zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in die neue Rundfunkmitteilung eingebracht werden (eingehende Erläuterungen hierzu befinden sich im „Explanatory Memorandum“, u. a. auch der Vorschlag einer Obergrenze für überhöhte Ausgleichszahlungen von 10 %)?

2.6.4. Welche Regelungen/Höchstgrenzen sollten festgelegt werden, um übermäßige Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden (sollte z. B. die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt selbst darüber entscheiden, wie sie im Rahmen ihrer gemeinwirtschaftlichen Aufgaben mit dieser 10 %-Marge wirtschaftet oder sollte genau festgelegt werden, wie diese 10 % zu verwenden sind, damit Finanzüberschüsse nur für vorab bestimmte Zwecke/Vorhaben verwenden werden? Sollte der Mitgliedstaat im Falle wiederkehrender Überschüsse der öffentlich-rechtlichen

Rundfunkanstalt deren Finanzbedarf einer erneuten Überprüfung unterziehen)?

- 2.6.5. Könnten die Bestimmungen der derzeitigen Rundfunkmitteilung die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter eventuell davon abhalten, Effizienzgewinne zu erzielen? Wie könnte dies gegebenenfalls vermieden werden? Welche Mechanismen gibt es in Ihrem Land, die als gutes Beispiel herangezogen werden könnten?**
- 2.6.6. Unter welchen Umständen und unter welchen Voraussetzungen sollten öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten Ihrer Meinung nach einen erwirtschafteten Gewinn behalten dürfen?**
- 2.7. Prüfung der Verhältnismäßigkeit – Ausschluss von Marktverzerrungen, die nicht zwangsläufig durch die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags bedingt sind**
- 2.7.1. Welche Mechanismen können private Rundfunkanbieter in Ihrem Land in Anspruch nehmen, um gegen vermeintliches wettbewerbswidriges Verhalten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten vorzugehen? Bitte erläutern Sie, ob diese Mechanismen Ihrer Meinung nach eine ausreichende und wirksame Kontrolle gewährleisten. Werden bei der Prüfung, ob die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten möglicherweise zu hohe Ausgleichszahlungen erhalten haben, berücksichtigt, ob die Einnahmen aufgrund nachweislich wettbewerbswidriger Verhaltensweisen (z. B. Preisunterbietung) geringer ausgefallen sind?**
- 2.7.2. Sollte die Rundfunkmitteilung Regelungen vorsehen, die die Rundfunkanstalten verpflichten, kommerzielle Tätigkeiten unter Marktbedingungen auszuführen, und sollten, im Einklang mit der Entscheidungspraxis der Kommission, entsprechende Kontrollmechanismen vorgesehen sein, um wettbewerbswidrige Verhaltensweisen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (insbesondere Preisunterbietungen) zu verhindern?**
- 2.7.3. Sollte die Methode zur Ermittlung einer möglichen Preisunterbietung präzisiert werden und wären eventuell auch andere Tests denkbar, die anstelle der derzeitigen Methode, auf die die Rundfunkmitteilung Bezug nimmt, verwendet werden könnten? Wie wird in Ihrem Land das Preissetzungsverhalten von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten untersucht und welche Methoden könnten als besonders bewährte Methoden angeführt werden?**
- 2.7.4. Besteht weiterer Klärungsbedarf hinsichtlich der staatlichen Finanzierung von Senderechten für besonders attraktive Sportveranstaltungen? Falls ja, welche weiteren Anforderungen sollten Ihrer Meinung nach in die Rundfunkmitteilung aufgenommen werden, und wie würden dadurch mögliche wettbewerbsrechtliche Bedenken bezüglich der staatlichen Finanzierung ausgeräumt werden? Oder vertreten Sie die Auffassung, dass Wettbewerbsverzerrungen, die möglicherweise durch den Erwerb derartiger Rechte durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten verursacht werden könnten, durch die kartellrechtlichen Bestimmungen ausreichend abgedeckt sind?**

2.8. Weitere Aspekte

2.8.1. Ist die Bezugnahme auf die Schwierigkeiten kleinerer Mitgliedstaaten notwendig?

2.8.2. Was wären Ihrer Meinung nach typische Schwierigkeiten kleinerer Mitgliedstaaten und wie sollte diesen Rechnung getragen werden?

3. SCHLUSSBEMERKUNGEN

- 3.1. Wie würden sich etwaige Änderungen der derzeitigen Regeln unter anderem auf die Entwicklung innovativer Mediendienste und ganz allgemein auf Beschäftigung und Wachstum in der Branche der audiovisuellen Medien, die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher, die Qualität und das Angebot audiovisueller Mediendienste und anderer Mediendienste, die Medienvielfalt und die kulturelle Vielfalt auswirken?**

Mit dieser Konsultation hat die Kommission einen Fragenkatalog lediglich zum Auftrag, zur Kontrolle und zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter den Aspekten der Funktionsfähigkeit des Marktes vorgelegt.

Fragen zu den grundlegenden Aspekten der Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für den Medienpluralismus und die kulturelle Vielfalt wurden von der Kommission überhaupt nicht aufgenommen. Der SR-Rundfunkrat fordert deshalb wie schon zu Frage 1.1. dargelegt die Prüfung, ob eine Neujustierung des Beihilferechtes der besonderen Rolle des Rundfunks als gleichermaßen Kultur- und Wirtschaftsgut besser gerecht werden könnte.

- 3.2. Inwieweit könnten die oben dargelegten Ergänzungen und Klarstellungen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und erhöhte Kosten der Rechtsanwendung bedeuten?**
- 3.3. Würde mit den oben dargelegten, zusätzlichen Klarstellungen ein besserer Regulierungsrahmen geschaffen werden?**

Nein, es würde kein besserer Regulierungsrahmen geschaffen, weil die zusätzlichen bürokratischen Vorschriften das Subsidiaritätsprinzip verletzen würden.

- 3.4. Bitte nehmen Sie dazu Stellung, ob die positiven Auswirkungen der hier dargelegten möglicherweise in Betracht kommenden Änderungen etwaige negative Auswirkungen aufwiegen würden.**