



Materialsammlung / Arbeitspapier
des Verbandes Privater Rundfunk und Telemedien e. V.

**Zum Auftrag der öffentlich-
rechtlichen Rundfunkanstalten
in der digitalen Medienwelt**

INHALTSÜBERSICHT

I. ÖFFENTLICH-RECHTLICHE RUNDFUNKPROGRAMME

1. Bestandsaufnahme	S. 3
<i>Fernsehen</i>	S. 3
<i>Hörfunk</i>	S. 3
2. Pläne/Vorgehen der Anstalten	S. 4
3. Bewertung	S. 5
<i>Vorgaben der EU</i>	S. 5
<i>VPRT-Bewertung</i>	S. 6
4. Forderungen	S. 6

II. ÖFFENTLICH-RECHTLICHE TELEMEDIIEN

1. Bestandsaufnahme	S. 8
<i>Online</i>	S. 8
<i>Mobile Media</i>	S. 9
2. Pläne/Vorgehen der Anstalten	S. 9
3. Bewertung	S. 10
<i>Vorgaben der EU</i>	S. 10
<i>VPRT-Bewertung</i>	S. 10
4. Forderungen	S. 11

III. REFINANZIERUNG DER ANSTALTEN / KOMMERZIELLE TÄTIGKEITEN

1. Bestandsaufnahme	S. 12
a. <i>Gebühren</i>	S. 12
b. <i>Werbung / Sponsoring / Zusatzeinkünfte</i>	S. 12
c. <i>Tochter- und Beteiligungsunternehmen</i>	S. 13
d. <i>Rechteerwerb und Verwertung</i>	S. 14
2. Pläne/Vorgehen der Anstalten	S. 14
3. Bewertung	S. 15
<i>Vorgaben der EU</i>	S. 15
<i>VPRT-Bewertung</i>	S. 16
4. Forderungen	S. 17

IV. AUFSICHT UND KONTROLLE DER ANSTALTEN

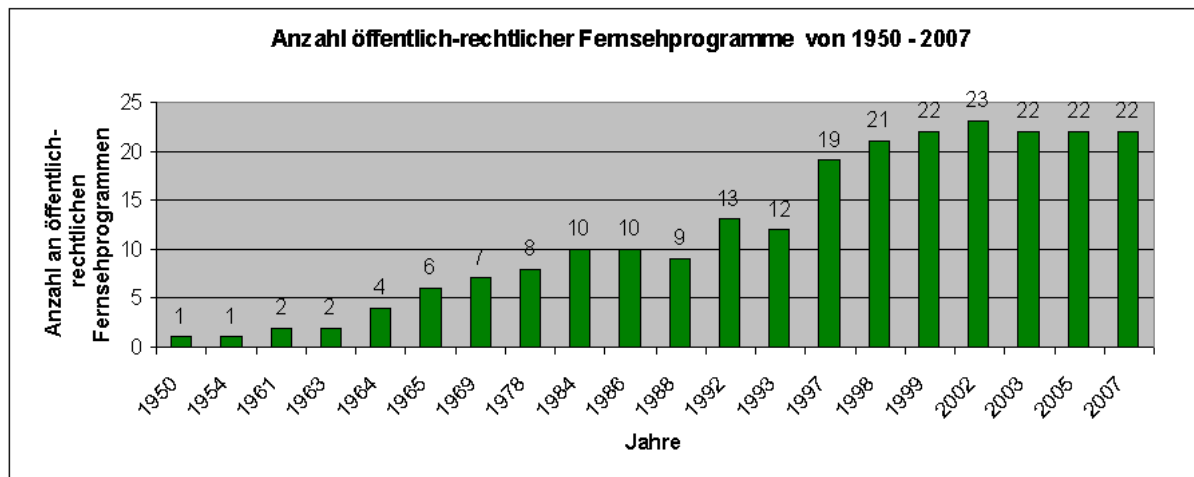
1. Bestandsaufnahme	S. 18
a. <i>Interne Gremien</i>	S. 18
b. <i>KEF</i>	S. 18
c. <i>Länder</i>	S. 19
d. <i>Rechnungshöfe</i>	S. 19
2. Pläne/Vorgehen der Anstalten	S. 19
3. Bewertung	S. 19
<i>Vorgaben der EU</i>	S. 19
<i>VPRT-Bewertung</i>	S. 20
4. Forderungen	S. 21

I. ÖFFENTLICH-RECHTLICHE RUNDFUNKPROGRAMME

1. Bestandsaufnahme

Fernsehen

Seit Beginn der 90er Jahre **verdoppelte sich die Anzahl der öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme** bis heute in etwa. Bei den Gesamtseminuten verzeichnete die KEF in diesem Zeitraum die größten Zuwächse im „analogen Spartenangebot“ und auch bei den „digitalen Spartenangeboten“ gab es innerhalb weniger Jahre nahezu eine **Verdreifachung des Sendeminutenangebots**.¹ Die Anstalten reagierten mit der Expansion auf den Start der zweiten Generation der privaten Fernsehprogramme.



Quelle: VPRT-Recherche

Heute umfasst das **öffentlich-rechtliche Fernsehangebot 22 Programme**. Alle 22 Programme werden digital über Satellit und Kabel ausgestrahlt. Über DVB-T finden 19 Programme ihr Verbreitung und sechs Kanäle (EinsPlus, EinsFestival, Eins Extra, ZDF, ZDFinfokanal, ZDFdokukanal, ZDFtheaterkanal) werden ausschließlich digital verbreitet. Das Programmangebot umfasst Das Erste, Bayerisches Fernsehen, BR-alpha, hessen fernsehen, MDR Fernsehen, NDR Fernsehen, Radio Bremen TV, RBB-Fernsehen, SR Fernsehen Südwest, SÜDWEST Fernsehen, WDR Fernsehen, EinsPlus, EinsFestival, Eins Extra, ZDF, ZDFinfokanal, ZDFdokukanal, ZDFtheaterkanal, Kinderkanal, Phoenix, arte und 3sat. Die **Dritten Programme** der ARD enthalten 22 Regionalfenster. Als letztes hatte der WDR 2006 zwei weitere Regionalstudios eröffnet.

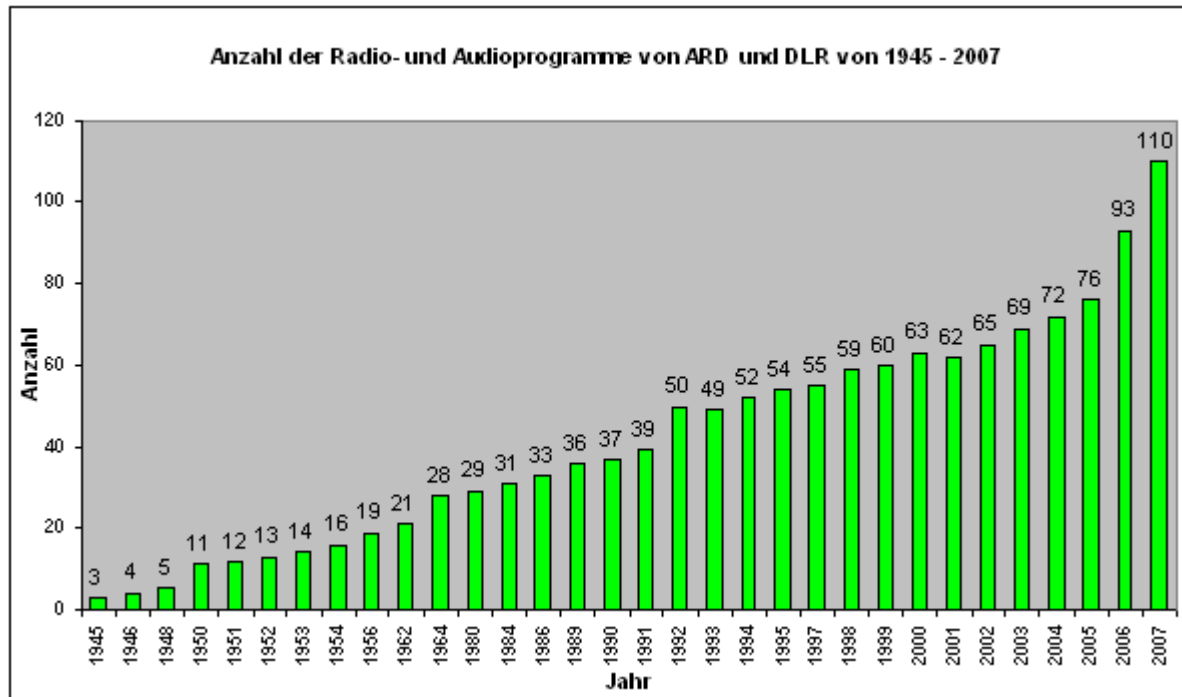
Hörfunk

Die Leistungsausweitungen des öffentlich-rechtlichen Hörfunkangebotes in der analogen, vor allem aber in der digitalen Welt, sind ebenso bemerkenswert. Die **Radio- und Audiodienste-Landschaft** von ARD und DLR stellt sich **noch wesentlich vielfältiger als das Fernsehangebot** dar – auch hier war die Entwicklung des privaten Rundfunks und ein falsch verstandener Wettbewerbsbegriff die treibende Kraft. Zwischen 1990 und 2007 **verdreifachte** sich das Angebot fast. Inzwischen bietet die **ARD insgesamt 103 Programme und 4 Datendienste** an (siehe S. 5) obwohl der 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag die Angebote auf 64 begrenzt. Das **DLR strahlt zwei Vollprogramme und ein Event-Radio-Programm** (zeitlich begrenzt) aus. Alle Programme sind digital empfangbar, wobei der „Verbreitungsweg“ Internet bereits die meisten Angebote bündelt. 101 Programme sind als Live-Stream online abrufbar. Nur fünf Programme² sind nicht im Internet hörbar.

¹ Stand 15. KEF-Bericht

² Bayern 2+, b5 plus, hr info+, WDR 2 Klassik, antenne saar

Mindestens **38 der 107 ARD-Radio- und Audiodienste** werden **nur online als** so genannte **Web-Channels** (z. B. „Eins Live Kunst“ oder „Das Ding Lautstark“) angeboten.³ Über DVB-S sind 64, über DVB-C 64 und über DAB 41 Programme empfangbar. 56 Programme strahlen ARD und DLR über UKW aus. Im analogen Kabel können 60 Radio- und Audioangebote gehört werden. Über den analogen Satelliten sind noch 10 Programme empfangbar.



Quelle: VPRT-Recherche

2. Pläne/Vorgehen der Anstalten

Das **ZDF** hatte seine **Digitalisierungsstrategie**, die im Februar dieses Jahres vom Fernsehrat verabschiedet wurde, bereits im vergangenen Sommer präsentiert. Der Sender hatte deutlich gemacht, dass er seine künftige Ausrichtung neben der **Verbreitung auf neuen (mobilen) Plattformen** vor allem auf die Nutzungsmöglichkeiten des **zeitsouveränen Fernsehens** und den **Auf- bzw. Ausbau der On-Demand-Angebote** fokussieren will.

Am 18. Juni 2007 stellte auch die **ARD** in Saarbrücken eine umfassende **Digitalstrategie** vor. Nach ihrer Auffassung erwarten die Zuschauerinnen und Zuschauer von den öffentlich-rechtlichen Anstalten in der digitalen Welt ein umfangreiches Angebot – angefangen bei **linearen Voll- und Spartenprogrammen** über die **Vermittlung einzelner Inhalte** bis hin zu **Abrufmöglichkeiten für die individuelle und interaktive Nutzung über alle Plattformen**. Ein solches umfassendes Angebot ist nach Ansicht der ARD sowohl vom Auftrag als auch der Entwicklungsgarantie abgedeckt, mit Blick auf die Unübersichtlichkeit zunehmend kommerzieller privater Angebote gesellschaftlich dringend geboten und über eine „geringe Content-Flatrate“ für den Gebührenzahler auch finanzierbar.

Um die programmlichen Erwartungen des Publikums an ein zeitgemäßes „Medienunternehmen“ zu erfüllen, soll die Medienpolitik es der ARD ermöglichen, vieles einfach auszuprobieren, um es ggf. nach einer Testphase wieder einzustellen. Der Gesetzgeber sollte dieser Entwicklung gemäß dem Wunsch der ARD durch **Aufnahme einer Experimentierklausel in den Rundfunkstaatsvertrag** Rechnung tragen.

³ epd medien, 11.08.07: „Saarländischer Rundfunk weist Kritik an Webchannels zurück“

Bereits heute werden die sechs Digitalprogramme von **ARD** und **ZDF** schrittweise in Spartenprogramme umgewandelt. Aus den einstigen „Test“-Kanälen, mit denen die digitale Übertragungstechnik erprobt werden sollte, entstehen Angebote mit exklusivem Profil. Im Rahmen der neuen Digitalstrategie plant die ARD im Bereich des **digitalen Fernsehens** unter dem Deckmantel „Umbau statt Ausbau“ zusammengefasst zusätzliche Ausweitungen durch:

- die Bereitstellung der klassischen Programmangebote den technologischen Entwicklungen entsprechend auf den relevanten Verbreitungsplattformen sowie die Marktverfügbarkeit von 16:9-Formaten und den Einstieg in das hochauflösende Fernsehen HDTV gemäß Marktentwicklung (Ausstrahlung von Olympia 2010 in HD).
- die „Schärfung“ des Profils der Digitalkanäle EinsExtra (Nachrichten, Informationen), EinsPlus (Ratgeber, Service), EinsFestival (Kultur, Reportagen, Dokumentationen, Fiktion → maßgebliche Verjüngung).

Dazu kommen weitreichende neue Fernseh- und Serviceangebote über VoD, Online und Mobile (vgl. auch Kap. II).

Einen umfangreichen Ausbau kündigte der Senderverbund auch für sein **Hörfunk-/ Audioangebot** an. Es umfasst:

- die bundesweite Flächenabdeckung und mobilen Empfang (digital-terrestrisch),
- die Neukonfektionierung vorhandener Inhalte zu neuen Zusatzangeboten bzw. zu neuen digitalen Programmen, z. B. in den Bereichen Kinder, Wissen und Integration,
- die Ergänzung der Radioangebote mit visuellen Begleitinformationen und die offensive Nutzung der neuen Möglichkeiten digitaler Endgeräte,
- die Entwicklung eines multimedialen, ausschließlich digitalen Nachrichtenangebotes für die mobile Nutzung.

Im Hörfunk will die ARD im Online- und Mobile-Bereich expandieren. So plant sie den Ausbau der Podcastangebote, die Bereitstellung vorhandener, neu konfektionierter Inhalte im Stream und für die zeitunabhängige Nutzung über verschiedene Ausspielwege sowie eine sieben Tage On-Demand-Abufrmöglichkeit (vgl. auch Kap. II). Darüber hinaus wird mit Blick auf den 11. RÄndStV auch die **Abschaffung des Austauschgebots und der bestehenden Programmzahlbegrenzung** gefordert.

3. Bewertung

A. Vorgaben der EU

- *Die Begriffe Kultur, Bildung und Information, zu denen ARD und ZDF jeweils drei TV-Digitalkanäle veranstalten dürfen, müssen im RStV näher definiert werden (Rn. 335). Zudem müssen die Anstalten ein Programmkonzept für diese Angebote unter Bezugnahme auf die Kategorien erstellen. Die Übereinstimmung des Programmkonzepts mit dem gesetzlich festgelegten Auftrag muss durch die Länder explizit festgestellt werden (Rn. 336).*
- *Für alle neuen digitalen Angebote muss gemäß des Maßnahmenkatalogs ein dreistufiger Test durchgeführt werden. Dabei untersuchen die internen Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks u. a. die Auftragserfüllung und die Auswirkungen des neuen Dienstes auf den Markt (Rn. 328). Dritte können zu den marktlichen Auswirkungen Stellung beziehen, womit sich die Gremien dann befassen müssen (Rn. 331). Das Verfahren endet mit Prüfung durch die Rechtsaufsicht der Länder.*

B. VPRT-Bewertung

- Die Expansion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Hörfunk und Fernsehen ist bis heute eine direkte Wettbewerbsreaktion auf die Entwicklung privater Rundfunk- und Medienangebote und sie wird medienpolitisch unterstützt. Mangels konkretem gesetzlichen Auftrag definieren die Anstalten – wie schon in der analogen – auch für die digitale Welt selbst, welche und wie viele Rundfunkprogramme bzw. Angebote zu ihrem Auftrag gehören. Sie berufen sich dabei auf die durch das Bundesverfassungsgericht geprägten Begriffe der Bestands-, Entwicklungs- und Finanzgarantie. Dies hat zur Folge, dass Fehlentwicklungen der analogen Welt nun in die digitale Zukunft fortgeschrieben werden.
- Die faktische Autonomie der Anstalten, ihren Auftrag selbst zu bestimmen, geht vor allem zu Lasten der privaten Rundfunkanbieter und des Gebührenzahlers und ist mit dem Recht des Verbrauchers auf informationelle Selbstbestimmung nicht zu vereinbaren.
- Zunehmend erfüllen die Anstalten ihren Auftrag nicht mehr im Rahmen von Vollprogrammen sondern bieten eine Vielzahl von Spartenprogrammen, digitale Programmbouquets und über Online/Mobile zusätzlich neue genre-/themenbezogene Content-Formate sowie auf individuelle Nutzungssituationen abgestimmte neue Angebote. Bei alledem werden alle verfügbaren technischen Möglichkeiten und Übertragungskapazitäten voll ausgeschöpft, wobei Kostenfragen keine Rolle spielen und von den Gebühren gedeckt werden.
- Die Ver- und Abschiebung anspruchsvoller Inhalte in Spartenkanäle oder späte Sendezeiten ist ebenso wie die konsequente Ausrichtung der massenattraktiven Programme am Ziel hoher Quoten mit einem Bildungs-, Integrations- und Kulturauftrag der Anstalten nicht vereinbar.
- Die zunehmende Formatierung, Marktorientierung, Individualisierung und Verspartung der öffentlich-rechtlichen Hörfunk- und Fernsehangebote konterkariert insbesondere den gesellschaftlichen Auftrag zur Integration. Sie treibt die Segmentierung des Nutzungsverhaltens voran und führt damit zu einem generellen Legitimationsproblem, da insbesondere die Vielzahl neuer zielgruppenorientierter Angebote nicht mehr im Fokus einer „Gemeinwohlverpflichtung“ steht. Vielmehr wird der für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verfassungsrechtliche bindende Grundsatz der binnenpluralen Meinungsvielfalt schlicht ausgehebelt.
- Eine Abkehr von der Gewährleistung der Vielfalt durch öffentlich-rechtliche Vollprogramme (Binnenpluralität) in Konkurrenz zu den privaten Anbietern bedeutet zugleich die Abkehr von der bisherigen Struktur des dualen Rundfunksystems.
- Die Anstalten positionieren sich – ausgestattet mit öffentlichen Geldern – als „Medienunternehmen“ im inhaltlichen wie wirtschaftlichen Wettbewerb mit privaten Anbietern, was zu einer zunehmenden Angleichung von öffentlich-rechtlichen an private Programme und zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führt. Insbesondere in kapazitätsbeschränkten Netzen (z.B. das Kabel und die Terrestrik) blockieren sie aufgrund ihrer Vorrangstellung (must-carry) den Zugang privater Angebote.
- Für eine Vielzahl der öffentlich-rechtlichen Angebote (z. B. Telenovelas, Daily Soaps, etc.) lässt sich kein „Public Value“ – also ein gesellschaftlicher Nutz- oder Mehrwert – beschreiben. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk bringt heute – insbesondere zu den Hauptsendezeiten – keine Leistungen mehr, die zum Schutz von Informations- und Meinungsvielfalt als knappes Gut durch staatliche Daseinsvorsorge nach dem Sozialstaatsgebot zur Verfügung gestellt werden müssten.

4. VPRT-Forderungen

a. Auftrag

- Die gebührenfinanzierten Anstalten sollen auch in der digitalen Medienwelt gesellschaftlich relevante und gemeinwohlorientierte Programmangebote machen, die der private Medienmarkt nicht oder nicht ausreichend anbieten kann.

- Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat durch die Herstellung und Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken. Bei der Erfüllung seines Auftrags muss er in allen Angeboten den Kriterien der Meinungsvielfalt entsprechen.
- Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss unter Berücksichtigung der privaten Medienvielfalt im Sinne einer (notwendigen/echten) Grundversorgung mit Rundfunkangeboten und einer gesellschaftlich relevanten Funktion neu definiert werden. Die Umsetzung muss wirksam zu gewährleisten und zu kontrollieren sein. Alle wesentlichen Auftragsnormen müssen staatsvertraglich festgeschrieben werden. Selbstverpflichtungen der Anstalten reichen nicht aus.
- Der öffentlich-rechtliche Programmauftrag muss inhaltlich qualitativ beschrieben sowie quantitativ festgelegt werden:

→ Qualitativ: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss seinen Auftrag mit Blick auf Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung mit einem integrierten Angebot vornehmlich im Rahmen von Vollprogrammen erfüllen. Alle Bereiche sind auftragsgemäß anteilig zu gewichten und gemäß EU-Vorgaben genau zu definieren. Insbesondere mit Blick auf die Primetime sind ggf. prozentuale Programmanteile festzulegen.

Eine Aufspaltung einzelner Inhalte auf unterschiedlichen Plattformen/Übertragungswegen und die zielgruppengerechte Aufarbeitung des vorhandenen Programms ist ebenso wie eine weitere Verspartung/Individualisierung des öffentlich-rechtlichen Programms nicht vom Auftrag gedeckt. Grundsätzlich hat jedes öffentlich-rechtliche Programmangebot dem Auftrag zur gesellschaftlichen Integration zu entsprechen.

→ Quantitativ: Die öffentlich-rechtlichen Hörfunk- und Fernsehprogramme sind auf die zur Erfüllung eines konkret definierten Auftrages erforderliche Anzahl zu reduzieren. Bestenfalls hinzunehmen ist eine Festschreibung des bestehenden Status quo, d. h. die gesetzlich festgelegten Programmzahlobergrenzen für Hörfunk und Fernsehen sind beizubehalten (analog und digital). Im Rahmen des nationalen Umsetzungsprozesses und des vorzulegenden Gesamtkonzeptes für neue Medien darf es keine Ausweitung des bestehenden Programms geben (Austauschgebot).

„Neukonfektionierte“ Angebote gelten grundsätzlich als neues Programm. Darüber hinaus darf die Genehmigung neuer Angebote nur nach Ablegen des Public Value Tests und gegen Einstellung bestehender Angebote erfolgen. Eine durch die Anstalten selbst bestimmte programminhaltliche Umwidmung von Programmen ist nicht zulässig.

- Das Angebot neuer medialer Dienstleistungen gegen Bezahlung, wie Pay-TV, Pay-per-View, Pay-per-Channel, E-Commerce oder sonstige Transaktionen findet im öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht statt. Dies gilt entsprechend für die Vermittlung oder Verknüpfung zu derartigen Dienstleistungen durch Programme oder Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.
- Es muss gesetzlich festgelegt werden, auf welchen Übertragungswegen der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit welchen Programmen präsent sein darf und welche Kapazitäten er dafür genau benötigt. Ein Must-Carry der öffentlich-rechtlichen Angebote bei knappen Übertragungskapazitäten darf nicht zur Verdrängung privater Angebote führen.

b. Public Value Test

- Jedes Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss einen Public Value Test durchlaufen. Die Frage, ob und wann ein Public Value Test durchzuführen ist, ist nicht den öffentlich-rechtlichen Anstalten überlassen sondern sie muss auch von externer Seite überprüft werden.

- Der Public Value Test (Auftragserfüllung, Beitrag zum publizistischen Wettbewerb und Aufwand für die Erbringung) muss grundsätzlich für jedes neue oder entsprechend angepasste Programmangebot gelten. Er muss anhand von hinreichend konkreten und nachprüfbaren Kriterien präzise ausgestaltet und staatsvertraglich verankert werden. Selbstverpflichtungen der Anstalten reichen nicht aus.
- Die Kriterien eines „Public Value“ sind u. a. mit Blick auf kulturelle Vielfalt, Integration, Bildung, Information genau zu definieren.
- Zentraler Untersuchungsgegenstand für die Genehmigung neuer Angebote muss neben der gesellschaftlichen Relevanz die Frage sein, ob entsprechende Dienste nicht, nicht in ausreichendem Umfang oder in hinreichender Qualität am Markt vorhanden sind, obwohl dies für die Meinungsbildung angesichts der Knappheit alternativer Angebote unerlässlich wäre.
- Die Markt- und Wettbewerbsfolgen eines neuen Angebotes müssen durch externe Gutachter (wissenschaftlich) valide evaluiert werden. Auf der dritten Stufe des Test sollten Nutzen und Mehrwert eines neuen Angebotes für Meinungsbildung und Gemeinwohl den dafür anfallenden Kosten gegenübergestellt werden und das Ergebnis mit den bereits vorhandenen Diensten verglichen werden. Beide Seiten müssen auch aus der Perspektive der Gebührenzahler in einem angemessenen Verhältnis stehen.
- Gremienkontrolle wie auch externe Kontrolle müssen wirksam gewährleistet sein. Das gesamte Verfahren muss justiziabel sein und zudem eine wirksame Einbeziehung Dritter beinhalten. Den Stellungnahmen Dritter sollte ein eindeutiger verfahrensrechtlicher Platz bzw. gesetzlich eine eigene Rechtstellung mit Einspruchsrecht eingeräumt werden. Dazu gehört der Anspruch auf Anhörung bzw. Möglichkeit der Beschwerde. Eine unabhängige Beschwerdeinstanz könnte etwa innerhalb der KEF eingerichtet werden. Ein gesellschaftlicher Diskurs muss zudem auch außerhalb der Gremien geführt werden.

II. ÖFFENTLICH-RECHTLICHE TELEMEDIIEN

1. Bestandsaufnahme

Online

Gemäß geltendem Rundfunkstaatsvertrag darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk „programmbeleitend Druckwerke und Telemedien mit programmbezogenem Inhalt anbieten“. Das Budget hierfür ist bisher auf 0,75 % des öffentlich-rechtlichen Gesamthaushaltes, d. h. auf rd. 52 Mio. EUR jährlich begrenzt.

ARD und ZDF unterhalten davon umfangreiche und differenzierte Online-Angebote, deren systematische Dokumentation auch für die KEF aufgrund unzureichender Angaben bislang nicht möglich war. Der überwiegende Teil der Fernseh- sowie alle Hörfunkprogramme werden durch entsprechende Webauftritte begleitet. Alle Anstalten bieten Online-Programmschwerpunkte und (interaktive, multimediale) Webspecials zu bestimmten Themen und Ereignissen. On-Demand-Streams sowie die Online-Bereitstellung von Programmangeboten, interaktive Kommunikationsformen und Online-Spiele sind selbstverständliche Bestandteile. Beim WDR umfasst das Online-Angebot sogar Regional- und Lokalnachrichten. Zu den Auswahlmöglichkeiten der ARD- und ZDF-Online-Angebote gehören ferner umfangreiche Audio- und Video-Podcasts, Shops, Chats, Foren, Blogs, Gästebücher, Newsletter, eCards, Bildergalerien, Live-Ticker, Partnerbösen und Votings. Bei einigen Angeboten gibt es darüber hinaus Kooperationen mit kommerziellen Veranstaltern. Sowohl bei ARD als auch bei ZDF gibt es zahlreiche On-Demand und (Live-)Stream-Angebote. Zusätzlich wird der überwiegende Teil des öffentlich-rechtlichen Hörfunkangebots live gestreamt.⁴

⁴ Vgl. 15. KEF-Bericht

Mobile Media

Einige Online-Inhalte sowie TV- und Radio-/Audioangebote der öffentlich-rechtlichen Anstalten sind bereits heute mobil abrufbar oder werden technisch so vorgehalten, dass sie auch mobil abgerufen werden könnten (z. B. über WAP-Handys, PDA). Entsprechender Content kann – da von der Gemeinschaft aller Gebührenzahler finanziert – vom einzelnen Nutzer ohne weitere Zusatzentgelte (außer Netzkosten) herunter geladen werden.

So ist beispielsweise die Jugendwelle „youFM“ des HR auch als Visual-Radio auf dem Handy oder PDA verfügbar und der RBB bringt sein Radioprogramm Fritz seit Juli 2007 als UMTS-Stream auf das Handy. DasErste bietet die „tagesschau“ seit Juli 2007 in einer 100-Sekunden-Version für UMTS-Handys an. Auch dieser Dienst wird allen vier Mobilfunkbetreibern als kostenloser Dienst unentgeltlich zur Weiterverbreitung angeboten. Kommerzielle Angebote in mobilen Portalen, z. B. N24, DPA News Ticker, Spiegel Online, FOCUS, FAZ.net oder RP-online sind aufgrund der notwendigen Refinanzierung dagegen nur gegen Entgelt zu beziehen – ein erheblicher wirtschaftlicher Nachteil durch den die Marktentwicklung kostenpflichtiger Formate der privaten Medienwirtschaft massiv gehemmt wird.

2. Pläne/Vorgehen der Anstalten

Online

Die ARD betrachtet das Internet neben Hörfunk und Fernsehen als unverzichtbares Medium zur Erfüllung ihres Programmauftrages, um alle Publikumsgruppen in Zukunft noch zu erreichen. Ihrer Auffassung nach können kommerzielle Anbieter allein die verfassungsrechtlich geforderte Meinungsvielfalt und Informationsfreiheit nicht gewährleisten. Um einer „Zwei-Klassengesellschaft“ vorzubeugen, sieht sich der Senderverbund deshalb in der Pflicht, einen öffentlich-rechtlichen Kommunikationsraum zu schaffen, der für die Verbraucher (vermeintlich) unentgeltlich verfügbar und frei von kommerziellen Interessen ist.

Die ARD will neue Angebotsmöglichkeiten im Internet wie Communities, Weblogs, Plattformen für den Austausch von Inhalten etc. künftig offensiv nutzen, um angesichts der Fragmentierung des Publikums auf diesem Wege „ihren Beitrag zur kulturellen Vielfalt, zur Wissensgesellschaft und zur sozialen Integration leisten“. Onlineangebote sollen parallel zu Fernsehen und Hörfunk zu einer „Dritten Säule“ ausgebaut werden. Einige Intendanten haben außerdem bereits zum Ausdruck gebracht, dass ihnen die alleinige „Programmbegleitung“ ihrer Angebote nicht mehr ausreicht.

Die ARD plant deshalb zusammengefasst:

- eine Stärkung der Portale und Onlinemarken,
- die umfangreiche Zugänglichmachung ihrer Archivinhalte,
- die orts- und zeitsouveräne Verfügbarkeit von Inhalten über die ARD Media Portale/Subportale (Live, On-Demand, On-Demand-Streaming, Near-on-Demand, Download, Podcast),
- die kostenfreie Bereitstellung von Sendeeinhalten für einen Zeitraum von sieben Tagen nach Sendung zum Abruf (Streaming).

Auch das ZDF will sein Abrufangebot in diesem Jahr kontinuierlich ausbauen. Über die Mediathek wird derzeit bereits etwa ein Viertel des Programms (Spielfilme, Nachrichten, Unterhaltung, interaktive Angebote etc.) für das Fernsehen, aber auch für mobile Endgeräte (Handy, iPod etc.) zum Abruf bereit gestellt. Bis zur IFA soll es die Hälfte sein.

Im Januar diesen Jahres wurden bereits 6,5 Millionen Videos abgerufen; am häufigsten übrigens die Telenovela „Wege zum Glück“ mit etwa einer Millionen Abrufen pro Monat.⁵ Auch stellt das ZDF Sendungen bereits vor der eigentlichen TV-Ausstrahlung im Internet zum Download bereit. Die Sendung „Kriminaldauerdienst“ können Interessierte schon 24 Stunden vor der TV-Erstausrahlung online herunterladen. Von den monatlich knapp 180.000 Downloads einer Serienfolge erfolgten rund 60 Prozent vor dem Sendetermin.⁶

Mobile Media

Die Inhalte der öffentlich-rechtlichen Digitalkanäle sollen nicht nur klassisch linear und über das Internet, sondern – so wie es zum Teil heute schon geschieht – zeitsouverän per Mobile-Broadcast oder per Live-Stream auf das Handy oder im Internet verbreitet werden. Ähnlich wie die ARD plant beispielsweise auch das ZDF zur IFA, die UMTS-Version der „heute“-Sendung („heute kompakt“) und darüber hinaus die 100-Sekunden-„heute“ stündlich im ZDFinfokanal zu zeigen. Darüber hinaus plant die ARD, maßgeschneiderte Handy-/Pocket-TV-Angebote, regionale und lokale Informationsangebote, IP- und UMTS-basierte Abrufangebote, plattformgerechte Angebote für jüngere Zielgruppen, bouquetübergreifende Dienste und interaktive Angebote und den Ausbau von DVB-T in der Fläche (bis 2008 einen Versorgungsgrad von 90 %).

3. Bewertung

A. Vorgaben der EU

- *Die Begrenzung auf programmbezogene und -begleitende neue Mediendienste allein ist nicht konkret genug (Rn. 236). In Zukunft erfolgt eine Beschränkung im Bereich der Telemedien auf journalistisch-redaktionelle Angebote, was näher definiert werden muss (Rn. 338). Die Definition umfasst eine Positiv-/Negativ-Liste, die Angebote enthält, die nicht vom Auftrag umfasst sind, wie z. B. der elektronische Geschäftsverkehr oder sonstige „Downloads“ (Rn. 365).*
- *Die Anstalten müssen den Ländern ein Gesamtkonzept für neue Medien vorlegen. Gesamtkonzept sowie Neuregelungen stellen Grundlage und Begrenzung für alle bestehenden Telemedien und zusätzlichen digitalen Angebote dar. Die Kontrolle erfolgt über die Rechtsaufsicht (Rn. 334).*
- *Der Staatsvertrag wird Kriterien nennen, denen die Onlineangebote dienen müssen unter Bezugnahme auf Funktionen, die gerade und nur durch das öffentlich-rechtliche Onlineangebot erfüllt werden können (Rn. 340).*
- *Werbung und Sponsoring dürfen weiterhin nicht stattfinden. Verweise dürfen nicht „unmittelbar zu direkten Kaufangeboten“ führen (Rn. 341).*
- *Für Telemedien und mobile Dienste muss ebenfalls der dreistufige Test durchgeführt werden (Rn. 328).*

B. Bewertung VPRT

- Angesichts der bestehenden Angebotsvielfalt (Information, Bildung, Kultur, Unterhaltung etc.) gibt es im Bereich der Telemedien keine Notwendigkeit und auch keine Rechtfertigung für eine publizistische Vielfaltsicherung oder Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.
- Die öffentlich-rechtlichen Anstalten haben in den vergangenen Jahren im Online- und Multi-Mediabereich sowie bei den mobilen Diensten nach Kräften expandiert. Der kontinuierliche Ausbau geht mit der gezielten individuellen Zugänglichmachung und/oder Abrufbarkeit zahlreicher Angebote einher.

⁵ Die Welt, 29.03.2007: „Harter Kampf um die Zuschauer“

⁶ Die Welt, 29.03.2007: „Harter Kampf um die Zuschauer“

- Diese expansiven Aktivitäten im Internet und auf mobilen Endgeräten belasten ungefragt und ohne Ausnahme alle Gebührenzahler, da dafür bei den Anstalten selbstverständlich Kosten entstehen. Verspartung, Fragmentierung und Individualisierung auf Grundlage der Solidarfinanzierung setzen sich damit in diesem Bereich fort.
- Die Sender setzen ihre von der Allgemeinheit durch die Rundfunkgebühr finanzierten Inhalte in sich entwickelnden Märkten ein, in denen privatwirtschaftliche Unternehmen ihre Angebote im Wettbewerb um Nutzer und Werbung refinanzieren müssen. Dies führt zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen.
- Die Verpflichtung zum „Public Value“ ist nicht verbunden mit einer Notwendigkeit oder der Pflicht, alle Angebote jedem uneingeschränkt auch für eine orts- und zeitunabhängige Einzelnutzung frei verfügbar zu machen. Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bezieht sich ausschließlich auf die der Information und Meinungsbildung dienende Funktion des Rundfunks im Interesse aller und auf die Nutzung des Mediums als Mittel der Massenkommunikation. Die Veranstaltung von Diensten, die der Individualkommunikation zuzurechnen sind und die jeweils im Einzelfall erst auf Wunsch des Bestellers abgerufen werden, dienen keinem Grundversorgungsauftrag für die Allgemeinheit.
- Im Internet haben ARD und ZDF die Rolle des Anbieters eigener Mediendienste mit programmbezogenem Inhalt überwiegend verlassen. Die Anstalten bewegen sich mit ihren Angeboten in einigen Bereichen zum Teil bereits jetzt außerhalb der EU-Vorgaben bzw. in einer Grauzone. Wenn die „programmbegleitenden“ Internetseiten nun sukzessive zu umfassenden On-Demand- und Online-Portalen mit teilweise exklusiven Inhalten und gebührenfinanzierten Diensten ausgebaut werden, ist das auch aus Sicht der EU-Kommission nicht mehr vom Auftrag gedeckt, da es keine hinreichend klare und genaue Definition des öffentlichen Auftrags und keine förmliche Übertragung des Auftrags gibt.
- Im Markt der mobilen Dienste bewegt sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit neuen Angeboten derzeit vollkommen ohne Legitimation, denn die Angebote sind weder durch den Rundfunkstaatsvertrag noch durch eine gesellschaftspolitische Notwendigkeit gedeckt.

4. Forderungen VPRT

a. Auftrag

- Auch für den Bereich der Telemedien muss der Auftrag präzise definiert und ein Public Value klar herausgestellt werden. Online- und Mobile-Angebote sind zur Ergänzung der bestehenden Programme mit ausschließlich programmbezogenem und programmbegleitendem Inhalt zu veranstalten und zählen nicht zu den Kernbestandteilen des Auftrags.
- Angebote zur individuellen Nutzung gehören nicht zum öffentlich-rechtlichen Auftrag. Es ist klarzustellen, dass der Auftrag keine originären Online-Angebote (z. B. neue Audiostreams, Online-Spiele), keine individuell abrufbaren, personalisierten, zeitsouveränen Dienste (z. B. VoD) und keine maßgeschneiderten Telemedien- bzw. Mobilangebote umfasst.
- Das zu erarbeitende Gesamtkonzept für neue Medien muss sich im Rahmen des neu definierten Auftrags bewegen.
- Neben der Definition des Auftrags und einer eng gefassten Präzision dessen, was genau unter journalistisch-redaktionellen Angeboten zu verstehen ist, bedarf es der Beibehaltung und Konkretisierung des Programmbezugs/der Programmbegleitung als bloße Annexfunktion. Es gibt keine generelle, eigenständige Ermächtigung öffentlich-rechtlicher Anstalten zur Verbreitung von Online- oder Mobile-Diensten.
- Die Anstalten unterliegen qua Auftragsdefinition einem weitgehenden Verbot von Kaufangeboten und Kooperationen. Sendungsbezogene Verweise müssen redaktionell motiviert und ausgewogen sein, d. h. es muss auf mehrere Anbieter hingewiesen werden (z. B. Nennung verschiedener Versicherungsanbieter bei einem Beitrag über Haftpflichtversicherungen).

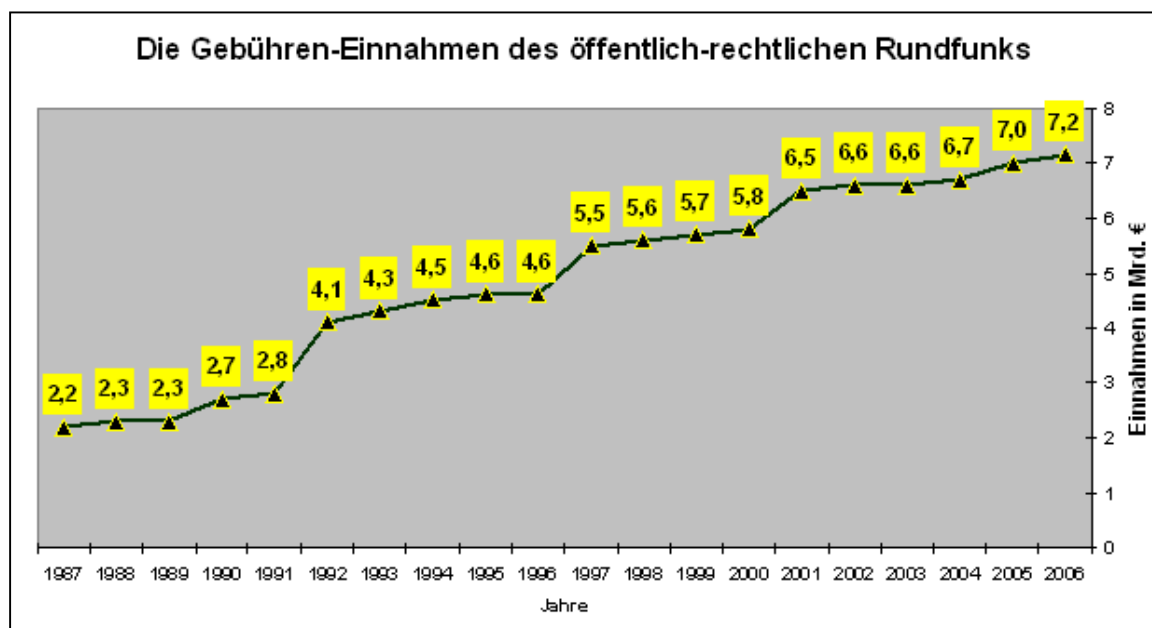
b. *Public Value Test*

- Es gelten die gleichen Forderungen wie unter Punkt I.

III. Refinanzierung der Anstalten / Kommerzielle Tätigkeiten

1. Bestandsaufnahme

a. *Gebühren*



Quelle: Media Perspektiven - Daten zur Mediensituation in Deutschland 2005, GEZ-Geschäftsbericht 2005/ 2006

Die Gebühreneinnahmen der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten sind – wie bereits in der Vergangenheit – auch im Jahr 2006 deutlich gestiegen. Nach Angaben der GEZ hat sich der Gesamtertrag um 163 Millionen auf rd. 7,2 Milliarden Euro erhöht.⁷ Die monatliche Rundfunkgebühr beträgt derzeit 17,03 Euro. Die Steigerung bei der letzten Gebührenerhöhung lag für die ARD damit bei monatlich 52 Cent, beim ZDF bei 38 Cent und beim DLR bei 3 Cent. Beantragt hatten ARD und ZDF ursprünglich eine Erhöhung von 1,10 Euro bzw. 70 Cent.

In diesem Jahr will die Medienpolitik ein Alternativmodell zum veralteten, gerätebezogenen Gebührenverfahren vorstellen.

b. *Werbung / Sponsoring / Zusatzeinkünfte*

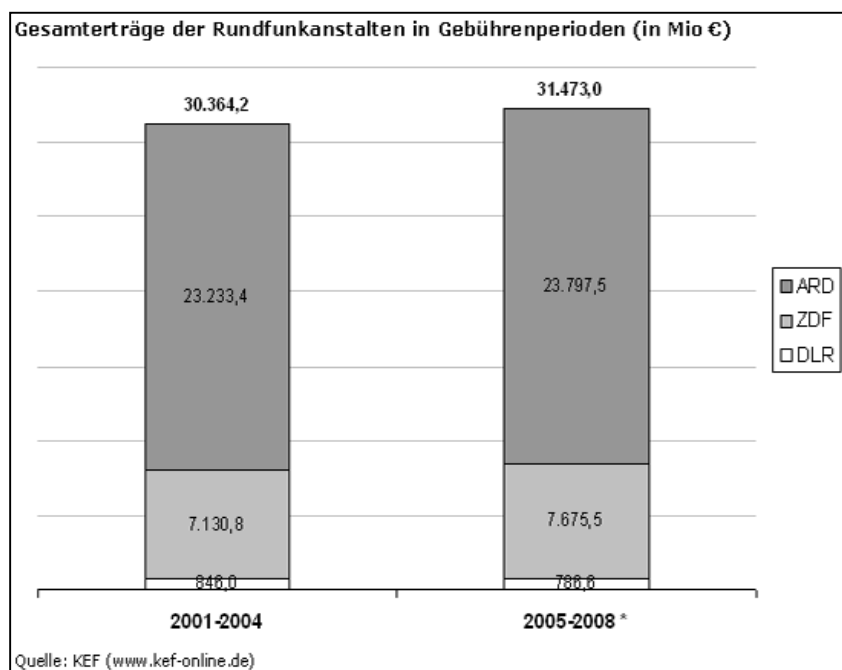
Neben den Gebühren haben die Anstalten Einnahmen aus Werbung (ohne Sponsoring), die sich für ARD und ZDF gemeinsam allein im Jahr 2005 auf rd. 450. Mio Euro summierten.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ARD <i>gesamt</i>	358,77	318,64	318,14	363,13	348,52	
ARD <i>TV</i>	166,73	136,71	141,04	182,17	158,17	176,80
ARD <i>Radio</i>	192,04	181,93	177,10	180,96	190,35*	k.A.
ZDF	147,77	116,10	111,23	111,58	101,87	125,28

Quelle: ZAW-Jahrbücher 2005, 2006, 2007, *ARD-Jahrbuch 2006

⁷ vgl. auch Kontakter, 24.04.07

Zu den Gebühren- und Werbeeinnahmen von ARD und ZDF kamen im Jahr 2006 noch andere Erlöse (z. B. aus sonstigen betrieblichen Erträgen wie Programmverwertungen, Koproduktionen und Kofinanzierungen, Sendermitnutzung, Mieten, Pachten etc.) hinzu. Alle Einnahmen zusammen genommen, kommen die Anstalten auf beträchtliche und von Gebührenperiode zu Gebührenperiode steigende Gesamterträge.



c. Tochter- und Beteiligungsunternehmen

Die wirtschaftliche Betätigung von ARD und ZDF erfolgt unter anderem über Beteiligungen an privatwirtschaftlichen Unternehmen. Dabei sind die Rundfunkanstalten grundsätzlich berechtigt, zur Erfüllung ihrer Aufgabe auch privatrechtliche Beteiligungen einzugehen. Dies ist in den jeweiligen Gesetzen der Landesrundfunkanstalten unterschiedlich verankert.

Die Tochter- und Beteiligungsunternehmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weisen in der Regel eine recht komplizierte Beteiligungsstruktur auf. Insbesondere die ARD ähnelt inzwischen eher einem Großkonzern, dessen Strukturen kaum durchschaubar sind. Zu den Beteiligungen gehören Filmproduktionsfirmen ebenso wie Gebäudemanagement, Hotels, Tankstellen o. ä. Während ein Teil dieser Unternehmen zumindest noch einen Bezug zu Hauptaufgabe der Rundfunkanstalten – nämlich der „Veranstaltung von Rundfunk“ – erkennen lassen, entfernt sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk bei anderen Beteiligungen endgültig von jedwedem öffentlichen Auftrag.

Die Anstalten haben nach KEF-Angaben z. Zt. etwa 139 Beteiligungen, bei denen der Anteil einer Anstalt oder mehrerer Anstalten zusammen zum Jahresende 2003 mindestens 50 Prozent betragen hat. Diese haben zusammen knapp 4.400 Mitarbeiter und erwirtschafteten zuletzt einen Umsatz von rund 1,5 Milliarden EUR.⁸ Allein die ARD-Tochter Bavaria Film GmbH, an der seit Juli auch das ZDF mit 50 Prozent beteiligt ist, hatte im Jahr 2005 242 feste Mitarbeiter (inkl. Mehrheitsbeteiligungen sogar 750) und erwirtschaftete damit einen Umsatz von ca. 283 Millionen Euro. Die tatsächliche Zahl der Beteiligungen inklusive aller Minderheitsbeteiligungen ist um ein Wesentliches höher.

⁸ Stand 15. KEF-Bericht

d. Rechteerwerb und Verwertung

Für Spiele des deutschen Herren- und Frauennationalteams und die DFB-Pokalspiele erhielt der DFB im Jahr 2003 von den Anstalten 390 Millionen Euro für fünf Jahre. Allein die Pokalspiele kosten rund 30 Millionen Euro pro Saison.

Im Jahr 2004 investierten ARD und ZDF in die Rechte für Olympia und Fußball insgesamt mehr als 300 Millionen Euro und zwar u. a. für die Übertragungsrechte der ersten Fußballbundesliga 2003/2004, für die die ARD insgesamt rund 65 Millionen Euro zahlte. Darin enthalten waren 15 Millionen Euro für die Zweit- und Drittverwertung. Die privaten Anbieter, die sich ebenfalls für dieses Rechtepakete interessiert hatten, wurden deutlich überboten. Für die EM 2004 betrug der zu zahlende öffentlich-rechtliche Anteil ca. 100 Millionen Euro.

Darüber hinaus erwarben ARD und ZDF für rund 180 Millionen Euro 48 von insgesamt 64 Spielen der Fußball-WM 2006, was einem Preis von rund 3,8 Millionen Euro pro WM-Begegnung entsprach.

Die ARD gab im Zuge des Erwerbs der Bundesliga-Fußballrechte für die Spielzeiten 2006 bis 2009 bekannt, dass diese erstmals nicht allein durch ihre Werbeeinnahmen refinanzierbar seien. Die Summe, die die ARD für den Erwerb der Übertragungsrechte an der Fußball-Bundesliga ausgegeben hatte, beträgt 97 Millionen Euro pro Saison, wobei über die Hälfte der Kosten durch Werbeeinnahmen und zum Teil Kosteneinsparungen, der Rest „erstmalig“ über Rundfunkgebühren finanziert werden sollten.

Bei den Olympia-Rechten 2006/2008, die für rund 500 Millionen Euro an die EBU gingen, waren bei ARD und ZDF rund 15 bis 20 Prozent der EBU-Gesamtsumme fällig. Für Olympia 2010/2012 wird das mit der EBU vereinbarte Vertragsvolumen auf etwa 614 Millionen Euro beziffert. Schätzungen gehen davon aus, dass davon wiederum etwa 15 bis 20 Prozent auf ARD und ZDF entfallen, die die Spiele in vollem Umfang übertragen werden.

Im Juni dieses Jahres hatten sich ARD und ZDF für 115 Millionen Euro das exklusive Recht zur Live-Übertragung von 27 der insgesamt 31 Spiele der UEFA EURO 2008 im frei empfangbaren Fernsehen sowie zeitversetzte Berichterstattungsrechte an allen 31 Begegnungen gesichert. Eine Begegnung kostet damit umgerechnet rund 4,3 Millionen Euro. Auch die Hörfunkprogramme der ARD können alle Spiele der Fußball-EM 2008 übertragen. Die Vereinbarung sichert den Anstalten zudem die Möglichkeit, die EM unverschlüsselt über Satellit sowie über alle von den Sendern genutzten Verbreitungswege zu zeigen.

2. Pläne/Vorgehen der Anstalten

Was die Gebühreneinnahmen anbelangt, so haben die öffentlich-rechtlichen Anstalten in den vergangenen Monaten deutlich gemacht, dass sie zwar grundsätzlich bereit sind, über Alternativen zur gerätebezogenen Gebühr nachzudenken. Dies allerdings nur, wenn entsprechende neue Modelle aufkommensneutral sind.

Die ARD hat bei der KEF für die nächste Gebührenperiode (2009-2012) eine Gebührenerhöhung um monatlich 95 Cent ab dem Jahr 2009 beantragt. Das ZDF verlangt 44 Cent mehr pro Monat und das Deutschlandradio will eine Erhöhung von 4,5 Cent. Sofern KEF und Länderparlamente diesen Anmeldungen stattgeben, erhalten die öffentlich-rechtlichen Anstalten ab 2009 monatlich 8,5 Prozent mehr von den Verbrauchern.⁹

⁹ heise online, 01.06.07: „Öffentlich-Rechtliche wollen 8,5 Prozent mehr vom Gebührenzahler“

Einen Verzicht auf Werbung und Sponsoring in ihrem Programm lehnen die Anstalten überwiegend mit der Begründung ab, die Mischfinanzierung aus Gebühren- und Werbeerträgen habe sich bewährt. Sie mache den öffentlich-rechtlichen Rundfunk einerseits unabhängig von wirtschaftlichen Einflüssen und ermögliche andererseits etwa den Erwerb der Bundesligarechte, der allein aus Gebührenmitteln nicht zu finanzieren gewesen wäre.

Sofern über eine Abschaffung nachgedacht wird, geschieht dies nur unter der Bedingung eines finanziellen Ausgleichs.¹⁰ Darüber hinaus werden für die Zukunft zusätzlich zur Rundfunkgebühr auch kostenpflichtige Angebote für die Zuschauer, etwa im VoD-Bereich, nicht ausgeschlossen.¹¹

3. Bewertung

A. Vorgaben der EU

- *Es sind Rechtsvorschriften zu erlassen, mit denen die Finanzierung der öffentlichen-rechtlichen Rundfunkanstalten auf die Nettokosten des öffentlichen Auftrags beschränkt wird (Rn. 315). Die Kommission stellt fest, dass – anders als vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk immer wieder behauptet – bestimmte Aktivitäten, wie z. B. Werbezeitenverkauf und Merchandising, nicht dem Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unterliegen (Rn. 366).*
- *Eine Ex-Post-Kontrolle soll sicherstellen, dass die Gebühreneinnahmen die Kosten nicht übersteigen (Rn. 317). Eine eventuell entstandene Rücklage muss verzinst werden (Rn. 351).*
- *In einer neuen Vorschrift werden „kommerzielle Tätigkeiten“ mit Beispielen definiert (Rn. 342). Beispielhaft aufgeführte Tätigkeiten betreffen Werbung und Sponsoring, Verwertungsaktivitäten, Merchandising, Produktionstöchter sowie die Vermietung von Sendestandorten.*
- *Sämtliche kommerziellen Aktivitäten dürfen nur noch durch selbstständige Tochterunternehmen durchgeführt werden (Rn. 343). Zwischen beiden Bereichen besteht getrennte Buchführungspflicht. Die von der Kommission entwickelten Marktansätze müssen beachtet werden, wie z. B. der Grundsatz des Fremdvergleichs, d. h. das Verhalten gegenüber den Töchtern entspricht demjenigen gegenüber Dritten. Die KEF prüft die Beachtung der Marktkonformität (Rn. 318, 344).*
- *Für den Bereich der Telemedien nimmt die Kommission eine Auflistung der Länder von Tätigkeiten zur Kenntnis, die ausdrücklich nicht vom Auftrag erfasst sein sollen, wie z. B. elektronischer Geschäftsverkehr, Sponsoring und Werbung im Internet, flächendeckende lokale Berichterstattung, unmittelbare Verweise zu direkten Kaufaufforderungen sowie anderen in vorangehenden Stellungnahmen der deutschen Behörden erwähnte Tätigkeiten wie z. B. kostenpflichtige Spiele oder sonstige „Downloads“. In diesem Zusammenhang nimmt die Kommission ferner zur Kenntnis, dass „mobile Dienste“ vorbehaltlich der genannten Kriterien unter den öffentlichen Auftrag fallen können, während Lizenzvereinbarungen mit Mobilfunkbetreibern als rein kommerzielle Tätigkeit angesehen werden.*
- *Die Sportberichterstattung in den Hauptprogrammen von ARD und ZDF darf die Größenordnung von 10 % des jährlichen Gesamtprogramms nicht überschreiten. Ungenutzte Rechte müssen die Anstalten in transparenter Weise zur Sublizenzierung anbieten. Ohne ausdrückliche Ermächtigung der Länder wird es keinen Sportkanal geben. In den Digitalkanälen erfolgt die Sportberichterstattung lediglich in Ergänzung.*

¹⁰ dwdl.de, 29.06.07: „Innerhalb der nächsten zehn Jahre: Gremienchef wünscht sich ARD werbefrei“

¹¹ Netzzeitung, 09.05.07: „ARD will Extra-Geld für digitale Angebote“

B. VPRT-Bewertung

a. Gebühren

- Die Geräte gebundenen Gebühreneinnahmen der öffentlich-rechtlichen Anstalten sind – anders als die Einnahmen der privaten Medienunternehmen – von wirtschaftlichen Schwankungen unabhängig und verzeichnen eine kontinuierliche Steigerung. Der Automatismus zwischen einem von den Anstalten selbst definierten, ständig erweiterten Programmauftrag und damit einhergehend steigenden Gebührenforderungen kann nur durchbrochen werden, wenn der Auftrag klar definiert wird und es vor allem wirksame Kontrollmechanismen gibt. Dies könnte für den Gebührenzahler dann ggf. auch zu einer Gebührensenkung führen.
- Die mit Beginn dieses Jahres in Kraft getretene GEZ-Abgabe für internetfähige Computer hat deutlich gemacht, dass die Geräte gebundene Gebühr inzwischen ein völlig veraltetes Modell ist. Die Gebührenfinanzierung muss auf eine neue Grundlage gestellt werden. Die Chancen der Digitalisierung liegen u. a. in der künftig möglichen Adressierung der Kunden, mit der sichergestellt werden könnte, dass nur derjenige den öffentlich-rechtlichen Rundfunk empfangen kann, der auch zahlt.
- Das derzeitige Gebührenfestsetzungsverfahren entspricht nicht mehr den verfassungsmäßigen Vorgaben und bedarf deshalb einer grundlegenden Reform des Modells zur Gebührenermittlung.

b. Werbung / Sponsoring / Zusatzeinkünfte

- Die Anstalten sind qua Gebührenfinanzierung den Interessen der Allgemeinheit verpflichtet. Sie sollen weder vom Staat noch von der Werbewirtschaft abhängig sein. Zusätzliche Finanzquellen wie die Werbung hat das Bundesverfassungsgericht zwar nicht völlig ausgeschlossen. Allerdings gelten sie als mit dem Auftrag unvereinbar, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk dadurch Gefahr läuft, in die Abhängigkeit von Quoten zu geraten. Letzteres ist inzwischen der Fall, da ARD und ZDF gerade wegen der Werbung und des Sponsorings insbes. zu den Hauptsendezeiten in Hörfunk und Fernsehen in wachsendem Maße mit den Privatsendern um Quoten konkurrieren.
- Ferner hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Gebührenfinanzierung es den öffentlichen-rechtlichen Anstalten erlaubt, „unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen“ ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht“. Dies sollte auch Maxime für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sein.
- Die Kommerzialisierung des gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks nimmt zu. Die Umgehung des Werbeverbots nach 20.00 Uhr durch exzessives Sponsoring, werbehaltige Medienkooperationen sowie weitere Aktionsbereiche über Tochtergesellschaften in verschiedensten Bereichen bringen den Sendern zusätzliche Einnahmen in Millionenhöhe. Diese kommerziellen Nebentätigkeiten, die vielfach völlig intransparent vonstatten gehen, führen zu Lasten der Privatsender zu einem erheblichen Ungleichgewicht in der Finanzausstattung und tragen damit zu einer erheblichen Wettbewerbsverzerrung bei, z. B. beim Erwerb von Sportrechten.

c. Tochter- und Beteiligungsunternehmen

- Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten müssen sich bei Beteiligungen im Rahmen ihres Funktionsauftrages bewegen. Eine Überprüfung der Beteiligungen ist allerdings schwierig, weil es seit jeher an einer präzisen gesetzlichen Auftragsdefinition, an einer transparenten Beteiligungsstruktur und an umfassenden Kontrollmöglichkeiten z. B. der KEF und der Rechnungshöfe fehlt.

d. Rechteerwerb und Verwertung

- Praktisch gibt es bislang keine Einschränkung für die Nutzung der Sportrechte durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Private Medienunternehmen werden über das europäische Einkaufskartell der öffentlich-rechtlichen Anstalten aus dem Sportrechtmarkt gedrängt, da die öffentlich-rechtlichen Anstalten über die EBU Sportrechte zu Preisen einkaufen, die kein privater Sender über Werbeeinnahmen refinanzieren könnte. Damit werden die Preise in die Höhe getrieben und ein Markt verhindert.
- Wenn sich ARD und ZDF zum Teil bis 24 Stunden vor der jeweiligen Übertragung vorbehalten zu entscheiden, ob sie über bestimmte Ereignisse auch (parallel zum Sublicenznehmer) live berichten, ist das für die privaten Rundfunkunternehmen nicht hinnehmbar, da jegliche Planungssicherheit fehlt und die Möglichkeit zur exklusiven Vermarktung grundsätzlich ausgeschlossen wird.
- Sportrechte werden häufig über Tochterunternehmen erworben, so dass der KEF bei der Überprüfung der Refinanzierung der Rechte die Hände gebunden sind. Wie ARD und ZDF ihr jeweiliges Sport-Budget erstellen und aus welchen Quellen der Einkauf von Rechten genau finanziert wird, lässt sich aufgrund mangelnder Transparenz oft nicht feststellen.

4. Forderungen

a. Gebühren

- Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist in der Erfüllung seines Auftrags unabhängig von den Gesetzmäßigkeiten des Medienmarktes sowohl in der Angebotsstruktur als auch in der Finanzierung. Die Kosten werden ausschließlich aus einer hierfür erhobenen, einheitlichen Abgabe der Allgemeinheit gedeckt.
- Denkbar wäre ein neues System auf der Grundlage einer so genannten Rundfunkabgabe, die mit Ausnahme von sozialen Härtefällen jeder gemeldete Haushalt in Deutschland zu zahlen hat. Für den Gebühreneinzug ist grundsätzlich keine Schaffung neuer bürokratischer Institutionen notwendig, wenn auf funktionierende Strukturen zurückgegriffen werden und das Prozedere des Einzugs durch eine einheitliche Haushaltsabgabe zudem vereinfacht werden kann.
- Überkompensation muss künftig ausgeschlossen sein: Bewilligte Mittel, die in einer Gebührenperiode nicht benötigt werden, müssen bedarfsmindernd berücksichtigt werden und können damit ggf. auch zur Entlastung der Gebührenzahler eingesetzt werden.

b. Werbung / Sponsoring / Zusatzeinkünfte

- Es bedarf einer konsequenten ordnungspolitischen Trennung zwischen kommerziellen Medienmärkten und gebührenfinanziertem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, d. h. Werbung und Sponsoring finden im öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht statt.
- Die öffentlich-rechtlichen Anstalten dürfen kommerzielle Tätigkeiten nur auftrags- und marktkonform, transparent und durch selbstständige Töchter betreiben. Es dürfen keine Gebührengelder für diese verwendet werden (Quersubventionierung). Es ist genau zu definieren, was unter „kommerziellen Tätigkeiten“ subsumiert werden soll. Kommerzielle Tätigkeiten, die unter marktlichen Gesichtspunkten zu einer Wettbewerbsverzerrung mit den privaten Anbietern führen, darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht anbieten.
- Der öffentlich-rechtliche Rundfunk darf keine neuen gesonderten Erlösquellen (z. B. Einzelabrufentgelte, E-Commerce) erschließen. Im Bereich der Telemedien sind Verweise, Verlinkungen und Kooperationen mit Dritten, die gegen Entgelt erfolgen, grundsätzlich unzulässig.

c. Tochter- und Beteiligungsunternehmen

- Es bedarf einer Rückführung der Tochtergesellschaften und Beteiligungen auf das zur Auftrags Erfüllung erforderliche Maß. Alle Bereiche, die nicht auftragsbezogen sind, müssen privatisiert werden (z. B. Sendernetzbetrieb).
- Privatwirtschaftliches Tätigwerden der Anstalten und damit ein risikoloser, weil gebührenfinanzierter Eingriff in von hohem Konkurrenzdruck geprägte Märkte muss klaren Regeln unterliegen: Bindung an den Grundversorgungsauftrag, Transparenz durch getrennte Buchführung und effektive Kontrollmöglichkeiten.
- Bestehende Beteiligungen sollten aufgegeben werden müssen, sofern den Rechnungshöfen nicht innerhalb einer angemessenen Frist ein Prüfungsrecht eingeräumt wird.

d. Rechteerwerb und Verwertung

- Mit Blick auf die Sportberichterstattung sollte es eine Begrenzung nicht nur auf einen prozentualen Anteil am Gesamtprogramm sondern auch für die jeweils einzelnen Programme (auch Hauptprogramme) geben. Ferner bedarf es einer täglichen Grenze, um eine „Verspartung“ und/oder Umwidmung am Wochenende oder zu bestimmten Anlässen zu verhindern. Die in den Selbstverpflichtungen von ARD und ZDF festgelegten Obergrenzen reichen nicht.
- Ein Rechteerwerb von Pay-TV-Rechten wird ausgeschlossen bzw. es findet unmittelbar nach Erwerb der Rechte eine Sublicenzierung nach einem offenen und transparenten Verfahren (Ausschreibung) statt. Die Sublicenzierung von Rechten muss privaten Anbietern ein Mindestmaß an Exklusivität garantieren. Nicht oder nur im Rahmen der digitalen Kanäle genutzte Rechte werden mindestens sechs Monate vor dem Ereignis in einem gleichen Verfahren zur Sublicenzierung freigegeben.
- Es wird eine staatsvertragliche Deckelung des Budgets für den Sportrechteerwerb festgeschrieben, deren Einhaltung von der KEF überprüft wird.

IV. Aufsicht und Kontrolle der Anstalten

1. Bestandsaufnahme

a. Interne Gremienaufsicht

Die Aufsicht der öffentlich-rechtlichen Anstalten erfolgt ausschließlich nach dem Prinzip der Binnenkontrolle – bei der ARD über den Rundfunk- und beim ZDF über den Fernsehrat. Bei der ARD wird die dezentrale Gremienkontrolle zudem durch die Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) koordiniert.

Die Kontrollgremien von ARD und ZDF hatten sich gegen die EU-Kritik verwahrt, der öffentlich-rechtliche Rundfunk werde nicht ausreichend überwacht.¹² Die EU-Kommission äußerte dezidierte Zweifel daran, dass die bestehenden Kontrollorgane die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags wirksam überprüfen können. Inzwischen gibt es sowohl aus der Reihe der Gremien selbst, wie auch aus Politik und Öffentlichkeit immer häufiger Kritik an der Struktur und an der Arbeit der öffentlich-rechtlichen Gremienaufsicht.

b. KEF

Die KEF hat die Aufgabe, den angemeldeten Finanzbedarf der Rundfunkanstalten – unter Beachtung der Programmautonomie – fachlich zu prüfen und den Finanzbedarf festzustellen. Dabei müssen sich die Programmentscheidungen von ARD und ZDF im Rahmen des Rundfunkauftrages halten.

¹² Netzzeitung, 05.04.05: „Rundfunk-Kontrolleure wehren sich gegen Vorwürfe der EU-Kommission“

Der Finanzbedarf muss im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stehen. Die Überprüfung bezieht sich auch darauf, ob dieser unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand ermittelt worden ist. Gegen diese Bestimmung, die mit dem 8. RÄndStV eingeführt wurde, hatte die KEF verfassungsrechtliche Bedenken erhoben, weil die Beurteilungsmaßstäbe im Kern eine politische Fragestellung betreffen.

Die KEF ist berechtigt, von den Rundfunkanstalten Auskünfte über deren Unternehmen, Beteiligungen und Gemeinschaftseinrichtungen einzuholen. Einzelprüfungen der Beteiligungen und bei den Beteiligungsunternehmen, wie sie teilweise von den Landesrechnungshöfen vorgenommen werden können, sind der KEF allerdings nicht möglich.

c. Länder

Gesetzgeberische Zuständigkeit und die Rechtsaufsicht für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk liegen bei den Bundesländern.

d. Rechnungshöfe

Maßstab für die Prüfung der Anstalten durch die Landesrechnungshöfe ist die Einhaltung der Grundsätze und geltenden Vorschriften über die Haushalts- und Wirtschaftsführung. Sie beurteilen, ob die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet worden sind. Die gesetzlichen Regelungen zur Kontrolle der Beteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten sind bundesweit nicht einheitlich.

Eine Überprüfung von Mehrheitsbeteiligungen kann je nach den Vorgaben im Landesrecht durch die Landesrechnungshöfe erfolgen. In einigen Bundesländern gilt jedoch die Einschränkung, dass dies in den jeweiligen Gesellschaftsverträgen der Beteiligungsunternehmen vorgesehen sein muss. Das bedeutet, dass Minderheitenbeteiligungen einer Prüfung des Landesrechnungshofes vorenthalten bleiben. Teilweise sehen die Staatsverträge lediglich eine Überprüfung durch Wirtschaftsprüfer oder aber auch gar keine Regelungen zur Überprüfung von Beteiligungen vor.

2. Pläne/Vorgehen der Anstalten

Der ARD-Vorsitzende Raff machte in den vergangenen Monaten wiederholt deutlich, dass er mit Blick auf die interne Gremienaufsicht im Wesentlichen keinen Verbesserungsbedarf sieht. Durch eine Änderung der ARD-Satzung im vergangenen Jahr seien die Rechte der GVK besser ausgestaltet und ihre Zuständigkeiten ausgeweitet worden. Nun solle abgewartet werden, wie sich dies bewährt.¹³

3. Bewertung

A. Vorgaben der EU

- *Beteiligungen unterliegen einem effektiven Controlling (Rn. 347). Die Befugnisse der Landesrechnungshöfe werden erweitert (Rn. 346, 348). Neben diesen sind auch die Landesparlamente Adressaten der Prüfberichte (Rn.347). Die Ergebnisse der Überprüfung von Mehrheitsbeteiligungen durch die Rechnungshöfe werden der KEF zugeleitet. Im Übrigen erfolgt die Prüfung der Beteiligungsgesellschaften durch unabhängige Wirtschaftsprüfer (Rn. 348, 349).*

¹³ Vgl. u. a. epd medien, 21.07.07, „Keine Angst vor der Rampe“ und epd medien, 08.08.07, „Einmischung tut gut: Kompetenzwirrwarr vermeiden“

- *Nur durch eine Konkretisierung des Auftrags und dessen ordnungsgemäße Übertragung sowie die Pflicht zur Überprüfung von Selbstverpflichtungen und Programmkonzepten sieht die Kommission die externen Kontrollgremien, insbesondere die Länder, in der Lage, eine wirksame Kontrolle auszuführen (Rn. 374).*

B. VPRT-Bewertung

a. Interne Gremienaufsicht

- Die anstaltsinternen Kontrollmechanismen funktionieren mit Blick auf die fortwährende Expansion und auf die Kontrolle der Programmgestaltung unter Maßgabe der Auftragserfüllung völlig unzureichend, was sich vor allem im Bereich neuer Dienste manifestiert hat. Die fehlende Wirksamkeit der Binnenkontrolle bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die mangelnde Unabhängigkeit der Gremien sowie die auffällige Ämterhäufung bei der Rechtsaufsicht ist problematisch. Dies gilt gleichfalls für die weit reichende Einbindung der Medienpolitik in die Gremien der Anstalten, die einer unabhängigen Positionierung der Politik bei einer grundlegenden Reform der Gremienaufsicht bislang entgegensteht.
- Die Beschlüsse der Gremien bleiben zumeist unverbindlich. In der Praxis sind die Rundfunkräte allzu oft auf die Kenntnisnahme und Beratung reduziert. Weder die Binnenorganisation bei ARD und ZDF noch die gesetzlichen Aufgabenbeschränkungen werden damit den Anforderungen an die Ausgestaltung der „positiven Ordnung“ der Rundfunkfreiheit gerecht.

b. KEF

- Die Kontrollmöglichkeiten der KEF sind mit Blick auf eine effektive Kontrolle über die auftragskonforme Mittelverwendung der Gebührengelder bislang unzureichend. Dies gilt insbesondere auch hinsichtlich einer Überprüfung öffentlich-rechtlicher kommerzieller Tätigkeiten sowie einer auftragskonformen Mittelverwendung.

c. Länder

- Der Gesetzgeber, dem die ordnende Gestaltung des Rundfunkrahmens obliegt, hat bislang nur vorsichtige quantitative Begrenzungen und kaum qualitative Vorgaben zum Auftrag der gebührenfinanzierten Anstalten definiert.
- Die Länder haben auf nationaler Ebene jetzt die Chance, auf Grundlage der Entscheidung der Kommission eine neue, europarechtskonforme Rundfunkordnung zu schaffen.

d. Rechnungshöfe

- Trotz aller Kritik sind die Rechnungshofberichte noch immer nicht generell öffentlich zugänglich. Zudem bestehen in den Ländern nach wie vor unterschiedliche und zum Teil unzureichende Prüfungskompetenzen der Landesrechnungshöfe. Einige Gesetze über Landesrundfunkanstalten sehen zwar bereits eine Überprüfung der Beteiligungen von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an privatwirtschaftlichen Unternehmen vor (z. B. NDR, SWR, BR). Diese Entwicklung geht allerdings noch nicht weit genug. Zudem können die Landesrechnungshöfe i. d. R. nur Mehrheitsbeteiligungen kontrollieren, so dass eine Überprüfung von Minderheitenbeteiligungen und der Mittelflüsse in diesen Fällen nicht möglich ist. Das heißt auch, dass Quersubventionierungen oder Überkompensation schwer nachzuweisen sind.

3. Forderungen

a. Interne Gremienaufsicht

- Die Gremienaufsicht ist so zu organisieren, dass die Kontrolle wirksam und kontinuierlich, vor allem aber unter Einhaltung des Unabhängigkeitsgrundsatzes wahrgenommen werden kann. Dazu zählen vor allem eine Koppelung an eine neue, präzise Auftragsdefinition und entsprechende rechtsverbindliche Vorgaben. Selbstverpflichtungen greifen zu kurz.
- Die Gremienaufsicht ist transparent und effizient zu organisieren. Die Öffentlichkeit ist kontinuierlich zu informieren. Die Sitzungen der Gremien sind öffentlich.
- Zur Stärkung der externen Kontrolle überwachen/beobachten die Landesmedienanstalten die Anstalten regelmäßig und machen etwaiges Fehlverhalten gegenüber den anstaltsinternen Gremien transparent. Außerdem werden entsprechende Ergebnisse veröffentlicht. Die anstaltseigenen Gremien ergreifen Maßnahmen (ggf. Sanktionen). Bei mangelnder Umsetzung wird Dritten die Möglichkeit eingeräumt, die Rechtsaufsicht anzurufen.
- Die bestehende Ungleichbehandlung zwischen der Aufsicht des öffentlich-rechtlichen und des privaten Rundfunks muss im Zuge einer Reform aufgehoben werden.

b. KEF

- Grundsätzlich muss das bisherige KEF-Verfahren hinterfragt werden, denn Fehler auf der Ebene der „Bedarfsanmeldung“ durch die Anstalten können auf der Ebene der Prüfung durch die KEF nicht mehr korrigiert werden.
- Die KEF muss auf der Grundlage einer qualitativ und quantitativ konkret gefassten Auftragsdefinition mit vollumfänglichen Prüfkompetenzen und -voraussetzungen ausgestattet werden (inkl. Auskunftsanspruch, Einzelprüfungen von Beteiligungen bei Bedarf und Sanktionsmöglichkeiten), um die auftragskonforme Verwendung von Rundfunkgebühren und die ordnungsgemäße Auftragserfüllung zu überprüfen.
- Bei der Anmeldung seines Finanzbedarfs gegenüber der KEF ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk verpflichtet, die im staatlichen Haushaltswesen geübte Praxis anzuwenden. Der KEF müssen die Anforderungen der Finanzmittel (Haushaltsvoranschläge) sowie der Nachweis über die Verwendung der Finanzmittel (Haushaltsvollzug) vorgelegt werden. Darüber hinaus müssen die Anstalten verpflichtet werden, jährlich einen – öffentlich zugänglichen – Haushalt zu verabschieden, der eine Verbindung zwischen dem ihnen zugebilligten Gebührenaufkommen und dem von ihnen zu erfüllenden Grundversorgungsauftrag herstellt. Die Verwendung der Finanzmittel darf nur zweckgebunden erfolgen.

c. Länder

- Die Länder sind aufgerufen, umgehend einen gesetzlichen Rahmen festzulegen, der die Vorgaben des EU-Rechtes in nationales Recht umsetzt und verhindert, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten bereits vor In-Kraft-Treten des 11. Rundfunkänderungsstaatsvertrags Fakten schaffen, die nicht mehr rückholbar sind. In den entsprechenden Diskussionsprozess sind die privaten Anbieter mit einzubeziehen.
- Im 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag darf es mit Blick auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk keine Präjudizierungen etwa durch eine pauschale Zuordnung und Zuweisung von Kapazitäten oder durch unkonkret gefasste Weiterverbreitungspflichten u. ä. geben.

d. *Rechnungshöfe*

- Zunächst sind alle Beteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten offen zu legen. Die Landesrechnungshöfe müssen mit umfassenden Prüfmöglichkeiten (einschließlich der Einhaltung einer getrennten Buchführung) sowohl der Mehrheits- wie auch der Minderheitenbeteiligungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausgestattet sein.
- Es ist ein Beteiligungscontrolling durchzuführen. Sämtliche Tochterunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (100 %) unterliegen wie die Rundfunkanstalten selbst der vollen Überprüfung durch die Landesrechnungshöfe.
- Unternehmen, an denen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten die Mehrheit der Anteile halten, müssen von den Landesrechnungshöfen vollumfänglich kontrolliert werden. Dies muss in den entsprechenden Gesellschafterverträgen oder Satzungen vorgesehen sein. Bei Minderheitsbeteiligungen ist von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten darzustellen, in welcher Höhe und zu welchem Zweck Gebührengelder in die Beteiligungen fließen und an sie ausgeschüttet werden. Die Landesrechnungshöfe sind im Gegenzug gesetzlich zu verpflichten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der privaten Unternehmen zu wahren.
- Angesichts der Vielzahl öffentlich-rechtlicher Beteiligungen und im Sinne einer wirkungsvollen und transparenten externen Finanzkontrolle bedarf es einheitlicher Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag. In den einzelnen Gesetzen der Landesrundfunkanstalten sollte dann der jeweils zuständige Landesrechnungshof konkret zur Wahrnehmung der Kontrollaufgaben ermächtigt werden.
- Neue Beteiligungen dürfen nur zur Erfüllung des Rundfunkauftrags eingegangen werden und wenn die Prüfungsrechte der Rechnungshöfe in den Gesellschaftsverträgen oder Satzungen verankert sind. Bestehende Beteiligungen (auch Minderheitenbeteiligungen) müssen aufgegeben werden, wenn ein umfassendes Prüfungsrecht nicht in einer angemessenen Frist eingeräumt wird.¹⁴
- Die Berichte der Landesrechnungshöfe betreffend die Finanzierung der Anstalten und der ihnen zurechenbaren Unternehmen sollten in den amtlichen Verordnungsblättern der Länder veröffentlicht werden. Damit wäre gewährleistet, dass alle Beteiligten (insbesondere auch die KEF und die Gebührenzahler) Einsicht in die Finanzierung nehmen könnten.

¹⁴ Vgl. auch Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 28.09.05