

Mitteilung des Senats vom 8. März 2005

Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa

Die Fraktionen der CDU und der SPD haben unter Drucksache 16/538 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

1. Inwiefern besteht nach Ansicht des Senats in der Europäischen Union der Grundkonsens über die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seine rechtliche Ausgestaltung (Protokoll zum Vertrag von Amsterdam 1997) weiter fort?

Nach Ansicht des Senats besteht in der Europäischen Union der Grundkonsens über die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seine rechtliche Ausgestaltung durch die Mitgliedstaaten unvermindert fort. Das Protokoll zum Vertrag von Amsterdam 1997 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist weiterhin gültig. Es hat überdies unverändert Eingang gefunden in den Protokollanhang des derzeit im Ratifizierungsverfahren befindlichen Europäischen Verfassungsvertrages. Danach bleibt die Befugnis der Mitgliedstaaten unberührt, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten dem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie er von den Mitgliedstaaten den Anstalten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wird, dient und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwider läuft. Den Erfordernissen der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags ist dabei Rechnung zu tragen.

Eine Delegation der Rundfunkkommission der Länder hat am 16. Februar 2005 mit der Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes und mit Dr. Rudolf Strohmeier, dem Kabinettschef der Kommissarin für Medien und Informationsgesellschaft, Gespräche über die laufenden Auskunftsersuchen der EU-Kommission geführt. In diesem Rahmen haben die Vertreter der Kommission das Amsterdamer Protokoll ausdrücklich anerkannt und bestätigt, dass die Kompetenz der Mitgliedstaaten für die Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht in Frage gestellt wird. Dies entspricht auch dem Schreiben der EU-Kommission vom 3. März 2005 (hierzu näher unter Frage 3), in dem ausdrücklich anerkannt wird, dass eine „breit gefasste“ Definition des öffentlichen Auftrags (Angebot eines ausgewogenen und breit gefächerten Programms, auch das Angebot von Online-Informationsdiensten, die demokratischen und sozialen Bedürfnissen der Gesellschaft dienen) legitim ist.

2. Welche Auskunftsersuchen liegen seitens der EU-Kommission gegenüber der Bundesrepublik Deutschland vor?

Vorauszuschicken ist, dass es unterschiedliche Anlässe und Untersuchungsperspektiven für Auskunftsersuchen gibt. So können Wettbewerbsbeschwerden Dritter Anlass für förmliche beihilferechtliche Prüfverfahren sein, für deren Durchführung die Generaldirektion Wettbewerb bei der EU-Kommission zuständig ist. Gesetzgeberische Maßnahmen hingegen werden auf mögliche Verstöße gegen die Bestimmungen des Europäischen Binnenmarktes untersucht und können in Vertragsverletzungsverfahren münden, die in den Zuständigkeitsbereich der Generaldirektion Binnenmarkt fallen. Aktuell betreffen drei Aus-

kunftsersuchen (nachfolgend a) bis c)) den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Weitere Auskunftersuchen hat die Kommission im Hinblick auf die Kabelbelegung bzw. auf den privaten Rundfunk übermittelt (nachfolgend d) bis g)). Zu den Verfahren im Einzelnen:

a) Beihilfeverfahren mit Schwerpunkt Online-Aktivitäten von ARD/ZDF

Diesem Auskunftersuchen liegt eine Beschwerde des VPRT zugrunde. Es ist umfassend angelegt, die Kommission untersucht im Detail die Finanzierung der Rundfunkanstalten, die Festlegung des öffentlichen Auftrages und die Grenzziehung zu kommerziellen Tätigkeiten sowie Fragen der Transparenz. Insbesondere geht es um die Frage, ob die gebührenfinanzierten Online-Angebote von ARD und ZDF ihrem öffentlichen Auftrag entsprechen und ob sie den Markt wettbewerbswidrig beeinflussen. Des Weiteren wird die Zulässigkeit der steuerrechtlichen Sonderregelung für Rundfunkanstalten im Körperschaftsteuergesetz überprüft, ferner mögliche Wettbewerbsverzerrungen beim Sportrechteerwerb.

In der Antwort auf das Auskunftersuchen halten Bund und Länder an ihrer Auffassung fest, dass Rundfunkgebühren keine Beihilfen sind. Es wird betont, dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, den Umfang der Betätigung der Rundfunkanstalten festzulegen. Insoweit wird herausgestellt, dass mit dem Siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrag weitere konkretisierende Regelungen zum Funktionsauftrag auf den Weg gebracht wurden, die auch den Onlinebereich betreffen. Sie werden ergänzt durch Selbstverpflichtungen der Anstalten. Die Einhaltung dieser Vorgaben wird durch Anstalts-gremien, Rechtsaufsicht und KEF kontrolliert. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass ARD und ZDF zum Schutz privater Anbieter Werbung und Sponsoring im Onlinebereich verboten sind, so dass eine Finanzierung aus Gebührenmitteln unabdingbar ist.

Schließlich wird die Notwendigkeit der steuerrechtlichen Sonderregelung in der Stellungnahme ausführlich erläutert, die Vorwürfe der Wettbewerbsverzerrung beim Sportrechteerwerb werden widerlegt.

b) Beihilfeverfahren zu den Produktionstöchtern von ARD und ZDF

In diesem Auskunftersuchen geht es um den Vorwurf privater Produzenten, durch die Rundfunkgebührenfinanzierung könnten öffentlich-rechtliche Produktionstöchter (z. B. Bavaria Film GmbH, Studio Hamburg GmbH) unwirtschaftlich arbeiten und damit die Preise auf dem Markt verfälschen.

In der mit ARD und ZDF abgestimmten Antwort wird dargestellt, dass den Kalkulationen ihrer Produktionstöchter die gleichen Parameter zugrunde liegen, wie bei privaten Produktionsunternehmen. Das Verfahren zeigt aber auch die Grenzen der Vergleichbarkeit, da Produktionen sehr unterschiedlich anspruchsvoll gestaltet werden – Fernsehfilm ist nicht gleich Fernsehfilm.

c) Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtumsetzung der Transparenzrichtlinie

Die Anfrage der EU-Kommission wegen Nichtumsetzung der Transparenzrichtlinie ist breiter angelegt und betrifft sämtliche öffentliche Unternehmen und nicht nur den Rundfunk. Die Antwort der Bundesregierung listet für Deutschland nur einige wenige Unternehmen auf, die die Transparenzrichtlinie anwenden (insbesondere große kommunale Betriebe).

Nach der deutschen Position ist die Transparenzrichtlinie nicht auf die Rundfunkanstalten anwendbar, da es sich bei der Rundfunkgebühr nicht um eine Beihilfe handelt. Ferner berufen sich Bund und Länder auf einen Ausnahmetatbestand in der Transparenzrichtlinie selbst: einer Überprüfung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die EU-Kommission bedarf es auch deshalb nicht, weil mit der Finanzbedarfsermittlung durch die KEF bereits ein offenes, transparentes und nicht diskriminierendes Verfahren installiert ist.

Beides sieht die Kommission anders. Darüber hinaus versucht sie, die Transparenzrichtlinie in beiden Punkten zu ändern (Streichung des Ausnahme-

tatbestandes; statt „staatlicher Beihilfen“ reichen „Vergütungen“ für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse).

d) Vertragsverletzungsverfahren wegen der Kabelbelegung

Hierbei handelt es sich um das älteste Verfahren, das vor über sieben Jahren eingeleitet wurde und seit mehreren Jahren ruht. Die Kommission hat gerügt, es würden zu wenige ausländische Veranstalter in die deutschen Kabelnetze eingespeist, da die Belegungsregelungen die inländischen Veranstalter begünstigten. Die Frage, ob gleichmäßig viele Programme aus allen (jetzt 25) Mitgliedstaaten eingespeist werden und damit die deutschen Programme größtenteils aus dem Kabel entfernt werden sollten, blieb von der Kommission unbeantwortet.

e) Vertragsverletzungsverfahren wegen angeblicher Werbeverstöße vornehmlich privater deutscher Veranstalter

Nach Ansicht der EU-Kommission wurde die nach der EU-Fernsehrichtlinie zulässige Höchstdauer von Werbung z. T. überschritten. Hier gibt es einige Ungereimtheiten bei den Messungen, aber auch bei der Definition von Werbung (z. B. Eigenwerbung durch Trailer etc.). Seit der ersten Anfrage ruht auch dieses Verfahren.

f) Vertragsverletzungsverfahren wegen Rundfunklizenzen (Rheinland-Pfalz)

Das Verfahren betrifft Regelungen im rheinland-pfälzischen Landesmediengesetz wie z. B. die Lizenzverlängerung über zehn Jahre sowie die Standortklausel bei der Auswahlentscheidung. Die Kommission hat signalisiert, dass das Vertragsverletzungsverfahren nicht weitergeführt wird, wenn der zurzeit im Landtag Rheinland-Pfalz beratene Entwurf eines neuen Landesmediengesetzes, der der Kritik der Kommission weitgehend Rechnung trägt, verabschiedet wird.

g) Beihilfverfahren wegen DVB-T-Förderung durch die Medienanstalt Berlin-Brandenburg

Grundlage des Auskunftsersuchens ist eine Beschwerde des Kabelverbandes ANGA über die aus ihrer Sicht unzulässige einseitige Subventionierung des digitalen Antennenfernsehens im Verhältnis zum Kabel. Hier lautet die deutsche Position: Die Förderung neuer Technologien muss nach wie vor möglich sein. Selbst die Kommission will digitales Fernsehen fördern, befindet sich also in einem Zielkonflikt.

Weitere Fördervorhaben (Nordrhein-Westfalen und Bayern) wurden vorsorglich bei der Kommission notifiziert. Die DVB-T-Einführung in Bremen ist nicht betroffen, da eine Förderung der privaten Veranstalter durch die Landesmedienanstalt nicht erfolgt ist.

3. Wie bewertet der Senat die derzeitig laufenden Auskunftsersuchen der Europäischen Kommission in Bezug auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland, und welche Folgen können sich ihm und insbesondere auch Radio Bremen daraus ergeben?

Die Europäische Kommission hat im Jahre 2001 eine Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk veröffentlicht (so genannte Beihilfemitteilung). Darin wird die Rechtsauffassung der Kommission erläutert, inwieweit die finanziellen Mittel öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten als Beihilfen einzustufen sind, wann es sich um „bestehende“ bzw. um „neue“ Beihilfen handelt und unter welchen Voraussetzungen die Beihilfen mit europäischem Recht vereinbar sind. Insbesondere beschreibt die Kommission die ihrer Ansicht nach erforderlichen Transparenzanforderungen (klare Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags und Trennung zwischen gemeinwirtschaftlichen und anderen Tätigkeiten, auch in der Buchführung).

Die Kommission prüft in mehreren Mitgliedstaaten, ob die Kriterien der Beihilfemitteilung bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eingehalten werden. Betroffen waren bzw. sind auch Großbritannien, Italien, Portugal, Spanien, Belgien, Frankreich, Dänemark, Irland und die Niederlande. Der Senat

sieht die laufenden Auskunftersuchen in Bezug auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland als Teil der Gesamtbemühungen der Kommission, Transparenz im Bereich der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Mitgliedstaaten herzustellen bzw. zu sichern.

Die Wettbewerbskommissarin hat im Rahmen der informellen Gespräche (siehe oben zu Frage 1) angedeutet, dass sie die deutschen Rundfunkgebühren grundsätzlich für mit dem gemeinsamen Markt vereinbar hält. In einzelnen Punkten hält sie allerdings Änderungen für erforderlich, Ziel sei die Vermeidung von Quersubventionierungen. Die EU-Kommission hat mit Schreiben vom 3. März 2005 die „vorläufige Auffassung der GD Wettbewerb hinsichtlich der Vereinbarkeit des bestehenden Systems über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland mit dem gemeinsamen Markt“ übermittelt. Darin werden die deutschen Rundfunkgebühren ebenso wie die „staatliche Finanzierungs- und Haftungsübernahme“ als Beihilfe eingestuft, und zwar als (zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des EG-Vertrages) bestehende Beihilfe (Altbeihilfe). Auch Altbeihilfen unterliegen allerdings der fortlaufenden Kontrolle der EU-Kommission. Sie kann zunächst alle erforderlichen Auskünfte von dem betroffenen Mitgliedstaat einholen. Wenn die Kommission aufgrund der übermittelten Auskünfte der Ansicht ist, dass die Beihilfe nicht mehr mit dem gemeinsamen Markt vereinbar ist, teilt sie dies dem Mitgliedstaat mit und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. In der Praxis umreißt die Kommission in dieser Mitteilung häufig bereits mögliche Maßnahmen, die der Mitgliedstaat ergreifen kann, um die Beihilfe in europarechtlich zulässiger Weise umzugestalten.

In diesem Stadium befinden sich die unter Frage 2 beschriebenen Beihilfeverfahren. Die Kommission hat in ihrem Schreiben vom 3. März 2005 mitgeteilt, dass sie Funktion und Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland ebenso wie die Gebührenfinanzierung nicht grundsätzlich in Frage stellt. Allerdings sieht sie die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks in ihrer konkreten Ausgestaltung derzeit als nicht mit dem gemeinsamen Markt vereinbar an. Vor allem bemängelt sie die z. T. ungenaue Auftragsdefinition bzw. Beauftragung der Rundfunkanstalten, z. B. bei Online-Angeboten. Bei den rein digitalen Programmen fehlt nach Ansicht der Kommission eine klare Festlegung des Programmkonzepts. Ihrer Ansicht nach ist ferner unklar, in welchem Umfang eine Übertragung von Sportereignissen vom öffentlichen Auftrag gedeckt ist. Ferner ist sie der Auffassung, dass die Qualifizierung bestimmter Aktivitäten als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse einen „offensichtlichen Fehler“ darstellen würde. Dies betrifft z. B. den Verkauf von Werbezeiten bzw. die Rechteverwertung, mobile Dienste sowie bestimmte Online-Dienste wie den elektronischen Handel bzw. Partnerschaftsbörsen; Bedenken bestehen auch gegenüber bestimmten Online-Spielen, chat rooms, Online-Stellenangeboten, Online-Kontaktbörsen, Verlinkungen auf Internetseiten dritter Anbieter sowie Online-Rechnern, z. B. zur Ermittlung einer günstigen Krankenversicherung.

Weitere Kritikpunkte betreffen eine unscharfe Abgrenzung des öffentlichen Auftrags von kommerziellen Tätigkeiten, die Nichtanwendung der Transparenzrichtlinie, eine fehlende Verhinderung der Quersubventionierung kommerzieller Tätigkeiten durch Gebührenmittel sowie Mängel bei der Gewährleistung marktwirtschaftlichen Verhaltens im wettbewerbsrelevanten Bereich. Auch die Kontrollmechanismen (Rechtsaufsicht, KEF, Rechnungshöfe) werden nicht stets als ausreichend angesehen.

Abschließend beschreibt die Kommission, welche Maßnahmen nach ihrer vorläufigen Einschätzung geeignet sind, die dargelegten Bedenken gegen die Europarechtskonformität auszuräumen:

- Weitere Konkretisierung des öffentlichen Auftrags der Rundfunkanstalten hinsichtlich der Erbringung von neuen Mediendiensten sowie des Angebots der digitalen Kanäle.
- Klare Beauftragung der Rundfunkanstalten (insbesondere im Hinblick auf Online-Dienste und digitale Angebote) sowie angemessene nachträgliche Kontrolle hinsichtlich der Erfüllung des Auftrags.
- Unterscheidung zwischen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (für die die Finanzierungsgarantie des Staates eingreift)

und anderen Aktivitäten (die unter Marktbedingungen zu erfolgen haben) und Einführung getrennter Buchführung gemäß der Transparenzrichtlinie.

- Gewährleistung, dass rein kommerzielle Aktivitäten der Rundfunkanstalten nicht von staatlichen Zuwendungen gleich welcher Art (z. B. Rundfunkgebühren, steuerliche Sonderbehandlung) profitieren. Hierzu gehören nach Ansicht der Kommission auch Maßnahmen, die gewährleisten, dass die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht über das zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags erforderliche Maß hinausgeht. Die staatliche Finanzierungsgarantie müsse auf die Finanzierung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse beschränkt sein.
- Gewährleistung, dass sich die Rundfunkanstalten hinsichtlich ihrer kommerziellen Tätigkeiten nach marktwirtschaftlichen Prinzipien verhalten (z. B. Transparenz und Marktwirtschaftlichkeit in den finanziellen Beziehungen zu Tochterunternehmen, Beteiligungsmanagement und effektive Beteiligungskontrolle, marktwirtschaftliches Verhalten bei sonstigen kommerziellen Aktivitäten, wie z. B. Vermietung von Senderstandorten, Verkauf von Werbezeit, Rechteverwertung).

Die Bundesregierung hat nun Gelegenheit, zu der vorläufigen Bewertung der GD Wettbewerb Stellung zu nehmen. Außerdem ist sie aufgefordert, der Kommission ergänzende Auskünfte zu einzelnen Punkten zu erteilen. Dies kann und muss nur in voller Abstimmung mit den Ländern geschehen.

Aufgrund der von dem Mitgliedstaat übermittelten Informationen und Stellungnahme kann die Kommission im nächsten Schritt so genannte zweckdienliche Maßnahmen vorschlagen, um die (fortdauernde) Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem gemeinsamen Markt sicherzustellen. Inhalt der „zweckdienlichen Maßnahmen“ kann die Einführung von Verfahrensvorschriften, eine Änderung der Beihilferegelung (z. B. hinsichtlich der Höhe oder der Voraussetzungen) oder deren Abschaffung sein. Sofern der Mitgliedstaat den vorgeschlagenen Maßnahmen nicht zustimmt, die Kommission sie aber weiterhin für notwendig erachtet, leitet sie ein förmliches Prüfverfahren ein. Am Ende dieses Verfahrens erlässt die Kommission eine von drei möglichen Entscheidungen: a) die Entscheidung, dass die Beihilfe mit dem gemeinsamen Markt vereinbar ist (Positiventscheidung), oder b) eine Positiventscheidung verbunden mit Bedingungen und Auflagen, die es ihr ermöglichen, die Beihilfe für mit dem gemeinsamen Markt vereinbar zu erklären bzw. die Befolgung ihrer Entscheidung zu überwachen (mit Bedingungen und Auflagen verbundene Entscheidung), oder c) die Entscheidung, dass die Beihilfe nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist (Negativentscheidung).

Hinsichtlich der Finanzierung der rein digitalen Programme und der steuerlichen Sonderbehandlung hält die GD Wettbewerb vorläufig auch eine Einstufung als neue Beihilfe für nicht ausgeschlossen. Bei Neubehilfen kann sie ohne den Zwischenschritt des Vorschlages „zweckdienlicher Maßnahmen“ ein förmliches Prüfverfahren eröffnen. Des Weiteren könnte sie die weitere Beihilfegewährung bis zu einer abschließenden Entscheidung vorläufig untersagen sowie bei einer Negativentscheidung anordnen, dass notwendige Maßnahmen ergriffen werden, um die Beihilfe von den Rundfunkanstalten zurückzufordern.

Im schlimmsten theoretisch denkbaren Fall würde die Kommission nach Durchlaufen des förmlichen Prüfverfahrens eine Negativentscheidung treffen. Diese Alternative erscheint aber nach derzeitigem Erkenntnisstand als ausgeschlossen. Es ist bereits verabredet, den Dialog zwischen deutscher Seite und EU-Kommission fortzusetzen, zunächst in einem Termin mit Generaldirektor Lowe am 10. März 2005. Im Falle einer Einigung, insbesondere zur Auftragsdefinition und zur Transparenzfrage, könnten die unter Frage 2 angeführten Verfahren a) und b) möglicherweise eingestellt werden.

Die geschilderten Folgen träfen Radio Bremen in gleichem Maße wie die anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

4. Wie beurteilt der Senat die Online-Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Bezug auf die Möglichkeiten des Informationszugangs über

das Internet einerseits sowie die Ausrichtungen von öffentlich-rechtlichen Angeboten, die auf eine kommerzielle Nutzung schließen lassen andererseits?

Mit dem Internet ist ein Medium entstanden, das heute für die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger, vor allem aber für junge Menschen, zu einem zentralen Informations- und Kommunikationsinstrument neben Rundfunk und Printmedien geworden ist. Durch die Digitalisierung wachsen Hörfunk, Fernsehen und Internet immer mehr zusammen. Im digitalen interaktiven Fernsehen wird der Zuschauer kaum noch unterscheiden können, ob er auf dem Fernsehbildschirm einen Inhalt sieht, der ihm über das Internet zur Verfügung gestellt oder ob er als Rundfunksignal ausgestrahlt wurde.

Digitale Rundfunkprogramme und das Internet sind Beispiele für sich dynamisch entwickelnde Informations- und Kommunikationsplattformen. Damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Funktion als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung weiterhin erfüllen kann, muss er an diesen Entwicklungen partizipieren können. Sonst würde er in wenigen Jahren einen großen Teil der Bürgerinnen und Bürger mit seinen Angeboten nicht mehr erreichen können. Insbesondere jüngere Gebührentzahler erwarten programmbegleitende Informationen und Angebote im Internet. Auch das Bundesverfassungsgericht hat dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Entwicklungsgarantie zugestanden. Daher haben die Länder den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Artikel 11 des Rundfunkstaatsvertrages ausdrücklich ermächtigt, „programmbegleitend Mediendienste mit programmbezogenem Inhalt“ anzubieten.

Der Senat bewertet die Online-Angebote der Rundfunkanstalten daher als notwendig, um die Attraktivität des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch in Zukunft für alle Bevölkerungsschichten zu erhalten. Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt auch im Online-Bereich eine besondere Verantwortung im Hinblick auf Qualität und Verlässlichkeit der Berichterstattung zu.

Die mit dem 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag eingefügten Regelungen gewährleisten nach Ansicht des Senats in ausreichendem Maße, dass die Rundfunkanstalten keine kommerziellen Angebote ohne Programmbezug anbieten dürfen, zumal Werbung im Onlinebereich unzulässig ist. Die Anstalten sind gehalten, ihre Angebote fortlaufend auf die Einhaltung der staatsvertraglichen Bestimmungen und der konkretisierenden anstaltsinternen Vorgaben zu überprüfen. In kritikwürdigen Einzelfällen wurden zwischenzeitlich Anpassungen vorgenommen, so wird die „berühmte“ Bratpfanne zur Kochsendung seit langem nicht mehr angeboten.

5. Ist dem Senat bekannt, inwiefern diese Problematik auch im Europäischen Parlament einen Niederschlag gefunden hat?

Das Europäische Parlament hat mehrfach die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks herausgestellt und sich für seine künftige Sicherung eingesetzt. Beispiele finden sich u. a. in der Entschließung vom 13. November 2001 zu der Mitteilung der Kommission „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“, in der Entschließung vom 13. März 2002 zu der Mitteilung der Kommission betreffend einen neuen Rahmen für die Zusammenarbeit bei Maßnahmen im Bereich der Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union, in der Entschließung vom 4. September 2003 zu Fernsehen ohne Grenzen, in der Entschließung vom 14. Januar 2004 zu dem Grünbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und in der Entschließung vom 22. April 2004 zu den Gefahren der Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit in der EU, vor allem in Italien.

In den Entschließungen stellt das Europäische Parlament beispielsweise heraus, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine öffentliche Dienstleistungsaufgabe hat und dass starke, unabhängige Rundfunkanstalten eine wichtige Rolle für die Pluralismussicherung, für Demokratie und für die Bewahrung der kulturellen Vielfalt und kulturellen Identität spielen. Daran anknüpfend betont es, dass die Mitgliedstaaten weiterhin das Recht haben müssen, die öffentlichen Rundfunkanstalten zu finanzieren und ihren Auftrag festzulegen. Ferner stellt das Parlament fest, dass es zur Förderung der kulturellen Vielfalt im digitalen Zeitalter besonders wichtig ist, dass die Inhalte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks das Publikum über so viele Verbreitungsnetze und -systeme wie möglich erreichen und dass es deshalb für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten von

entscheidender Bedeutung ist, dass sie neue Mediendienste entwickeln. Der öffentlich-rechtliche Auftrag könne daher auch Dienste (wie Online-Informationendienste) umfassen, die keine „Programme“ im traditionellen Sinne seien, sofern diese den selben demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft dienen. Das Parlament bestätigt, dass sich das Konzept des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der konvergierenden Informationsgesellschaft auch im Hinblick auf Mediendienste weiterentwickeln muss, damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk seiner vielfaltssichernden Aufgabe gerecht werden kann.

Wenn Rundfunkanstalten außerhalb ihres öffentlich-rechtlichen Aufgabebereichs tätig werden, sollen nach Ansicht des Europäischen Parlaments die Transparenzregeln Anwendung finden.

Hinsichtlich der Finanzierung begrüßt das Europäische Parlament die Rechtsprechung des EuGH (Altmark-Urteil vom 24. Juli 2003), dass eine finanzielle Kompensation für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen nicht unter die Bestimmungen über staatliche Beihilfen fällt, sofern die folgenden vier Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: Eindeutigkeit der Verpflichtungen, Transparenz, Verhältnismäßigkeit, öffentliches Ausschreibungsverfahren oder Vergleich mit den Kosten eines Bezugsunternehmens.

In der Entschließung vom 22. April 2004 weist das Europäische Parlament auch darauf hin, dass Dienste der Informationsgesellschaft mit Ausnahme des Fernsehens und des Radios in den europäischen Rechtsvorschriften für den audiovisuellen Sektor nicht angemessen berücksichtigt werden, mit der Folge, dass sie unabhängig von ihrem Inhalt der eCommerce-Richtlinie unterliegen. Das Parlament bedauert, dass der Schutz des Pluralismus keine Priorität in den strategischen Mitteilungen der Kommission über den audiovisuellen Sektor besitzt. Es fordert deshalb eine Fortentwicklung des bisherigen Rechtsrahmens zu einem Rahmenpaket für audiovisuelle Inhalte mit abgestufter Regulierungsdichte je nach Meinungsrelevanz der Inhalte.

6. Welche Position vertreten die Bundesländer und die öffentlich-rechtlichen Anstalten in den Fragen des Auskunftersuchen der Europäischen Kommission, und welche Maßnahmen wurden von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den vergangenen Monaten ergriffen, um mit dieser Thematik umzugehen?

Die Position der Länder zu den Auskunftersuchen stimmt im Wesentlichen mit der Position der Anstalten überein, die Stellungnahmen der deutschen Seite wurden unter maßgeblicher Beteiligung der Anstalten erarbeitet. Danach sind die Rundfunkgebühren keine Beihilfe im Sinne des EG-Vertrages. Zum einen handelt es sich nicht um staatliche Mittel, da die Gebühren zu keiner Zeit im staatlichen Haushalt verbucht werden und staatliche Stellen auch keinen Einfluss auf die Mittelverwendung haben. Zum anderen gehen die Gebühren in ihrer Höhe nicht über den Betrag hinaus, der zur Erfüllung des öffentlichen Auftrages notwendig ist. Dies gewährleistet bereits das staatsfern organisierte und transparente Verfahren der Ermittlung des Finanzbedarfs durch die KEF. Der öffentliche Auftrag ist durch das zweistufige System (Festlegung im Gesetz bzw. Staatsvertrag, Konkretisierung durch Selbstverpflichtungen) ausreichend klar gefasst. Zu den einzelnen Verfahren wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

Nach Erhalt des in der Antwort zu Frage 3 genannten Schreibens der Kommission wird ist nun zu prüfen sein, inwieweit eine pragmatische Lösung möglich ist. Eventuell kann sich die deutsche Seite unter Aufrechterhaltung ihrer gegenteiligen Rechtsauffassung mit der Kommission auf einzelne Maßnahmen einigen, um den Bedenken der Kommission Rechnung zu tragen und dieser die Einstellung der Verfahren zu ermöglichen. Dies soll im Einzelnen mit den Anstalten abgestimmt werden.

Die Rundfunkanstalten erarbeiten derzeit nach dem von der Kommission gebilligten Vorbild der BBC so genannte Codes of Conduct, die wettbewerbsrechtlich einwandfreies Verhalten der Anstalten und ihrer Tochterunternehmen bei gewerblichen Aktivitäten sowie Transparenz hinsichtlich der finanziellen Grundlagen gewährleisten sollen.

7. Welche Maßnahmen hält der Senat für geeignet, um – die erkennbare Kritik der EU-Kommission aufgreifend – mehr Transparenz und Vergleichbarkeit in der Kostenstruktur bei den öffentlich-rechtlichen Sendern zu erreichen, und wie gedenkt der Senat sich in diesen Prozess auf europäischer Ebene einzubringen?

Der Senat hält Bestrebungen für mehr Transparenz bei der Finanzierung der Rundfunkanstalten für bedenkenswert. Er begrüßt die Bereitschaft von ARD und ZDF, hierzu so genannte Codes of Conduct zu erarbeiten.

Im Übrigen werden sich Länder und Rundfunkanstalten im Einzelnen mit den von der Kommission geäußerten Bedenken und den von ihr für erforderlich gehaltenen Anpassungen auseinandersetzen müssen. Welche Maßnahmen dann gegebenenfalls getroffen werden, kann erst nach weiteren Konsultationen bewertet werden.

Der Senat hält es nicht für zielführend, sich auf europäischer Ebene isoliert in den Prozess einzubringen. Es hat sich bislang stets bewährt, eine gemeinsame Strategie aller Länder zu erarbeiten und diese mit einer Stimme gegenüber dem Bund und vor allem mit diesem gegenüber der Europäischen Union zu vertreten. Inhaltliche Differenzen zwischen den Ländern sind in dieser Frage auch kaum zu erwarten.

8. Welche Konsequenzen können sich aus den bestehenden und den derzeit in der Diskussion befindlichen europäischen Regelungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland ergeben?

Die möglichen Konsequenzen aus den bestehenden europäischen Regelungen zum Beihilfe- und Wettbewerbsrecht wurden in der Antwort zu Frage 3 bereits beschrieben. Künftige Auswirkungen von noch in der Diskussion befindlichen Regelungen lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt kaum abschätzen. Es zeichnet sich jedoch ab, dass weder die Europäische Kommission noch das Europäische Parlament die Grundsätze des Amsterdamer Protokolls in Frage stellen werden. Damit bleibt die Kompetenz der Mitgliedstaaten, über Ausgestaltung und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu entscheiden, unangetastet. Insbesondere die Kommission wird aber weiterhin auf größere Transparenz, vor allem im Hinblick auf die getrennte Buchführung für unterschiedliche Tätigkeitsbereiche der Rundfunkanstalten drängen. Sofern die Transparenzrichtlinie ihren Vorschlägen entsprechend geändert werden sollte (siehe Antwort zu Frage 2, unter c)), wäre der Streit zwischen deutscher Seite und Kommission über die Rechtsnatur der Rundfunkgebühr jedenfalls im Hinblick auf die Transparenzanforderungen nicht mehr von wesentlicher Bedeutung.