

# Funktion, Finanzierung und Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der EU

Liaison Office of Saarland, Brussels - 19/09/2002

Sehr geehrte Damen und Herren,

Es ist mir ein große Freude und Ehre, heute bei Ihnen zu sein und Ihnen meine Gedanken zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk darlegen zu dürfen.

## **Vorbemerkungen**

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk spielt im Leben der meisten Menschen eine so gewichtige Rolle und ist uns so vertraut, dass wir dabei leicht übersehen, dass wir es hier auch mit einem sehr komplexen Geschäft zu tun haben.

Die Branche besteht aus einer Vielzahl von Anbietern, die mehr oder weniger um dieselben Zuhörer bzw. Zuschauer wetteifern, aber in puncto Eigentumsverhältnisse, Finanzkraft, Übertragungstechniken, inhaltliche Gestaltung und Statuten erhebliche Unterschiede aufweisen können. Die Herstellung der Programme erfolgt in mehreren Schritten - Programmentwicklung und -gestaltung, Bündelung von Programmen und Übertragung - bisweilen durch ein und denselben Betreiber, aber manchmal sind hierzu auch komplexe Vereinbarungen nötig. An bestimmten Punkten dieser vertikalen Produktionskette kann es zu Engpässen kommen, z. B. beim Erwerb von Übertragungsrechten für Großereignisse oder bei den Übertragungskapazitäten.

Daneben gibt es eine Reihe von angrenzenden Tätigkeiten wie etwa das Internet und die Werbebranche, die für das Verständnis des Rundfunk- und Fernsehgeschäfts unerlässlich sind. Typisch für die Branche sind die außerordentlich hohen Gemeinkosten für die Programmbeschaffung, kaum nennenswerte Grenzkosten für deren Ausstrahlung und eine große Außenwirkung durch die Verbreitung von Informationen und Allgemeinwissen. All dies macht es nicht leicht, ein Angebot zu erreichen, das 'gesellschaftlich effizient' ist. Für Ökonome, Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden ist die Untersuchung der Rundfunk- und Fernsehtätigkeit daher ein entmutigendes Unterfangen.

Zwanzig Jahre früher hätte eine Rede zur Funktion und Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kaum Kopfzerbrechen bereitet und wäre, wenn Sie mir die Bemerkung gestatten, wahrscheinlich absolut uninteressant gewesen. Der Aufbau des Sendernetzes erforderte hohe Investitionskosten, die ein privater Investor seinerzeit von den wenigen Zuschauern nicht wieder hätte hereinholen können. Begrenzte Zuschauerzahlen bedeuteten unzureichende Werbeeinnahmen, und durch das geringe Frequenzspektrum war die Zahl der Betreiber, die nebeneinander bestehen konnten, beschränkt.

Heute stellt sich die Situation völlig anders dar. Der technologische Fortschritt und die Millionen von Zuschauern haben vielen kommerziellen Anbietern den Einstieg in den Markt ermöglicht. In Europa gibt es inzwischen an die fünfzehnhundert verschiedene Kanäle, was nicht nur beweist, dass die Rundfunk- und Fernsehtätigkeit wirtschaftlich rentabel geworden ist, sondern dass auch die Programmvielfalt enorm zugenommen hat. Kommerzielle Anbieter liefern heutzutage Informations-, Bildungs- und Kulturprogramme, die einstmals nur für einen kleinen exklusiven Kreis sachverständiger Zuschauer gedacht waren. Spartenkanäle kümmern sich um die

Bedürfnisse von Minderheiten. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: "Welche Rolle spielt das öffentlich-rechtliche Fernsehen heute überhaupt noch?"

### **Funktion und Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Einer der Faktoren, die in der Vergangenheit das Engagement der öffentlich-rechtlichen Hand gerechtfertigt haben, hat ganz gewiss nicht an Bedeutung verloren, sondern ist vielmehr im Laufe der Zeit immer wichtiger geworden. Es ist die ungeheure Wirkung, die das Fernsehen auf die öffentliche Meinungsbildung hat. Ich denke, fast jeder dürfte sich der Ansicht anschließen, dass der Staat sich in diesem Bereich in der einen oder anderen Weise engagieren sollte. Eine andere Sache ist, wie dieses Engagement im Einzelnen aussehen sollte. Einige sind der Auffassung, dass ein hohes Maß an Wettbewerb im Verbund mit Vorschriften, die eine Konzentration der Eigentumsverhältnisse verhindern, ausreichen. Andere wiederum meinen, dass öffentliche Körperschaften nur in der Produktionsphase tätig sein und hochwertige Informations-, Bildungs- und Kulturprogramme produzieren sollten, deren Ausstrahlung den privaten Anbietern dann zur Auflage gemacht werden müsste. Viele sind der Ansicht, das öffentlich-rechtliche Fernsehen sollte nur Programme machen, die das Privatfernsehen nicht anbietet, und es sollte auch nicht aus Werbeeinnahmen finanziert werden, da auf diese Weise der Zuschauer an Stelle des Inhalts in den Mittelpunkt des Interesses gerückt wird.

Ich vermute, dass diese unterschiedlichen Sichtweisen sehr stark auf die Erfahrungen zurückzuführen sind, die jeder Einzelne mit dem System in seinem Land gemacht hat, womit sich bestätigt, dass jedes Land seine eigenen Bedürfnisse, Vorlieben und Traditionen hat und es somit auch keine Patentlösung gibt.

Das dem Vertrag von Amsterdam beigefügte Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk unterstützt diese Auffassung; dort heißt es ausdrücklich, dass die Übertragung, Festlegung und Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Auftrags sowie dessen Finanzierung Sache der Mitgliedstaaten ist. Das wiederum bedeutet - und ich persönlich möchte hinzufügen: Gott sei Dank -, dass die Kommission sich nicht mit der Frage beschäftigen muss, welche Funktion das öffentlich-rechtliche Fernsehen zu erfüllen hat und wie es organisiert und finanziert werden sollte. Die Kommission ist sich der Rolle, die das öffentlich-rechtliche Fernsehen in unserer heutigen Gesellschaft spielt, sehr wohl bewusst. Andererseits ist es auch unbestreitbar, dass das Fernsehen inzwischen auch in kommerzieller Hinsicht interessant geworden ist. Viele Privatanbieter haben sich an die Europäische Kommission gewandt und um Unterstützung bei der Wahrung fairer Wettbewerbsbedingungen auf den kommerziellen Märkten gebeten.

Ich möchte betonen, dass Sinn und Zweck der Wettbewerbsregeln nicht die Kontrolle oder Regulierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags selbst ist; es geht vielmehr nur darum zu verhindern, dass der Wettbewerb bei den rein kommerziellen Tätigkeiten verfälscht wird. Nebenbei bemerkt - dies gilt nicht nur für das Fernsehen, sondern überhaupt für die wettbewerbsrechtliche Würdigung aller öffentlichen Versorgungsleistungen durch das EG-Recht.

### **Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Damit sind wir bei der ersten wichtigen Frage angelangt, die sich eine für die Kontrolle staatlicher Beihilfen zuständige Behörde stellen muss: Was sind öffentliche Versorgungsleistungen und was privatwirtschaftliche Leistungen?

Dass öffentliche Versorgungsunternehmen auch privatwirtschaftliche Tätigkeiten ausüben, ist weder neu noch schockierend und, um es noch einmal zu sagen, auch keine Besonderheit des Rundfunkwesens. Nach der Liberalisierung von ehemaligen staatlichen Monopolbereichen können öffentliche Dienstleister nicht länger in einem

Vakuum operieren: sie müssen sich dem Wettbewerb in ihrem Kernbereich stellen und dehnen ihre Tätigkeiten oft auch auf andere Produkte oder räumliche Märkte aus. Ein Beispiel sind die Postbetreiber, die auch Versicherungs- und Bankprodukte anbieten, oder die Stromversorger, die gleichzeitig auch Telekommunikationsdienste bereitstellen. Der Auslöser für diese Entwicklung war die Notwendigkeit, öffentliche Dienstleister dazu zu bewegen, effizienter zu arbeiten, ihre Ressourcen besser einzusetzen und damit letztlich die Kosten öffentlicher Dienstleistungen im Interesse des Steuerzahlers zu senken. Allerdings vergrößert die Ausübung privatwirtschaftlicher Tätigkeiten parallel zu öffentlichen Versorgungsleistungen auch die Gefahr von Wettbewerbsverfälschungen auf Märkten, auf denen keine "allgemeinen wirtschaftlichen Interessen" bestehen. Aus diesem Grund muss strikt zwischen diesen beiden Arten von Tätigkeiten unterschieden werden, wobei die staatliche Finanzierung nicht über das hinausgehen darf, was zur Deckung der Kosten des öffentlichen Versorgungsauftrages erforderlich ist. So will es auch das Protokoll von Amsterdam zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk, das eine Finanzierung aus staatlichen Mitteln insoweit zulässt, als sie der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags dient und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Die meisten öffentlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten üben kommerzielle Tätigkeiten aus. Sie verkaufen Werbeminuten, produzieren Programme und Inhalte zu Vermarktungszwecken und bieten Lehrmaterial zum Kauf an. Bisweilen engagieren sie sich auch im Merchandising und im elektronischen Geschäftsverkehr. Die Hauptsorge der Kommission besteht darin, dass eine Rundfunkanstalt, die für ihre öffentliche Versorgungsleistung überkompensiert wird, die überschüssigen Ressourcen zur Quersubventionierung dieser im Wettbewerb erbrachten Leistungen einsetzen könnte.

Da es nicht Sache der Kommission ist zu bestimmen, wie weit der öffentlich-rechtliche Auftrag reicht, ist es für sie wichtig, dass die Mitgliedstaaten dessen Inhalt in einem amtlichen Akt möglichst genau formulieren. Sind sämtliche Programme einer Rundfunkanstalt Gegenstand des öffentlich-rechtlichen Auftrags oder nur ein Teil davon? Anhand des Mandats sollte zweifelsfrei feststellbar sein, ob eine bestimmte Tätigkeit nach dem Willen eines Mitgliedstaates Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrags sein soll oder nicht.

Die Kommission wird diese Definitionen nicht in Frage stellen, es sei denn, es liegt ein offensichtlicher Irrtum vor, d.h. dass ganz eindeutig kommerzielle Tätigkeiten in den Begriff des öffentlichen Auftrags einbezogen würden. In diesem eher unwahrscheinlichen Fall sollte ein etwaiges Einschreiten der Kommission nicht als Eingriff in die Zuständigkeiten eines Mitgliedstaates verstanden werden, sondern lediglich als Korrektur eines Missbrauchs. Es gibt Tätigkeiten – beispielsweise das Merchandising – die wohl schwerlich im Sinne des Amsterdamer Protokolls mit den *"demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft [sind], den Pluralismus in den Medien zu wahren"*. Diese Tätigkeiten können von öffentlich-rechtlichen Anstalten ausgeübt werden, sollten aber nicht als Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrags gelten und in den Genuss direkter oder indirekter Begünstigungen kommen: Ich denke, soweit gibt es keine wirklichen Meinungsverschiedenheiten.

Ebenso wenig wird die Kommission selbst die korrekte Anwendung der einschlägigen Definition kontrollieren. Gleichwohl ist es notwendig, dass der öffentliche Auftrag tatsächlich in der Weise erfüllt wird, in der es in der Vereinbarung zwischen dem Staat und dem beauftragten Unternehmen vorgesehen ist. Daher befürwortet die

Kommission die Kontrolle durch eine – vom Mitgliedstaat benannte und organisierte – Einrichtung oder Behörde. Damit machen wir keine neuen Auflagen, sondern erkennen vielmehr die Rolle jener Institutionen an, die von den meisten Mitgliedstaaten bereits als notwendig anerkannt und eingerichtet wurden.

Die Vorschriften über staatliche Beihilfen behindern in keiner Weise die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags und die Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei seiner Definition. Sie sollen vor allem Transparenz und einen fairen Wettbewerb gewährleisten. Transparenz wird in erster Linie durch die Trennung der Rechnungslegung für öffentlich-rechtliche Tätigkeiten einerseits und nicht unter den öffentlich-rechtlichen Auftrag fallende Aktivitäten andererseits verwirklicht. So schreibt es die Richtlinie über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen vor<sup>1</sup>. Diese Richtlinie gilt auch für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten.

Weitere Erläuterungen zur Anwendung der Beihilfenvorschriften auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk enthält die Kommissionsmitteilung, die am 5. November 2001 nach ausführlichen Konsultationen der Mitgliedstaaten und der Rundfunkanbieter angenommen wurde<sup>2</sup>.

Es wird auch die Meinung geäußert, dass die staatliche Subventionierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland nicht als Beihilfe zu betrachten sei, da keine Finanzierung aus staatlichen Mitteln erfolge. Nach dieser Sichtweise unterliegen die von den Bürgern erhobenen Gebühren keiner staatlichen Kontrolle und können deshalb nicht als staatliche Mittel betrachtet werden. Diese Auffassung stützt sich auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache *Preussen Elektra*.

Ohne mich allzu sehr in juristischen Details verlieren zu wollen, möchte ich lediglich darauf hinweisen, dass zwischen Privatunternehmen stattfindende Geschäftsvorgänge – wie im Fall *Preussen Elektra* – einen ganz anderen Sachverhalt darstellen als eine von sämtlichen Bürgern erhobene Zwangsabgabe, die sich nur unwesentlich von einer normalen Steuer unterscheidet.

Ein anderer Aspekt ist mir viel wichtiger: Die Auffassung, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk der Beihilfenkontrolle zu entziehen sei, sollte schon inhaltlich solide und nicht mit formaljuristischen Argumenten begründet werden. Eine solche überzeugende Begründung lässt sich jedoch meiner Ansicht nach nicht finden, da die Beihilfenvorschriften die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalten in keiner Weise behindern und das Transparenzgebot keine ungerechtfertigte Belastung darstellt.

Im Rundfunkwesen beschränkt sich die öffentlich-rechtliche Tätigkeit nicht notwendigerweise auf Leistungen, die der Markt nicht von sich aus anbietet. Viele Mitgliedstaaten vertreten die Meinung, dass öffentliche Anstalten höherwertige Programme anbieten und diese einer großen Zuschauerzahl und nicht nur einem "Nischenpublikum" zugute kommen sollten. Diese Haltung ist völlig legitim, führt aber zu erheblichen Konsequenzen. Da die Zuschauerzahlen im Fernsehen insgesamt in den letzten Jahren mehr oder weniger konstant geblieben sind, die Zahl der Anbieter sich aber erhöht, können hohe Einschaltquoten nur durch Wettbewerbserfolge gegen private Anstalten erzielt werden. Deswegen die gelegentlichen Klagen der kommerziellen Anbieter, mit Konkurrenten konfrontiert zu

---

<sup>1</sup> Richtlinie 80/723/EWG der Kommission vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen, zuletzt geändert durch Richtlinie 2000/52/EG der Kommission vom 26. Juli 2000, ABl. L 193 vom 29.7.2000.

<sup>2</sup> Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABl. C 320 vom 15.11.2001, S. 5-11.

sein, die quasi im öffentlichen Auftrag nach hohen Einschaltquoten trachten und dabei auf staatliche Mittel zurückgreifen können. Es handelt sich um eine diesem Markt innewohnende Besonderheit, die als solche akzeptiert werden muss: öffentlich-rechtliche Anstalten werden *unvermeidlich* anderen Programmanbietern Zuschauer abjagen. Es gibt aber noch andere Marktverzerrungen, die nicht unabänderlich sind und daher vermieden werden müssen. Vor kurzem hat die dänische Wettbewerbsbehörde festgestellt, dass die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt sich auf dem Werbemarkt wettbewerbswidriger Praktiken bedient hatte. Wenn der Wettbewerb einen Konkurrenten schädigen soll, anstatt die Qualität des eigenen Produktes zu verbessern, wird der Endverbraucher letzten Endes den Schaden haben. Meine Hoffnung ist hingegen, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag in einer Weise definiert und organisiert wird, die über den Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Betreibern zu einer größeren Programmvietfalt und -qualität führt - zum Nutzen der Zuschauer.

### **Schlussbemerkung**

Ich möchte zum Abschluss meiner Ausführungen meine feste Überzeugung kundtun, dass das staatlich finanzierte Fernsehen – ungeachtet des großen Wandels, der sich in den letzten zwei Jahrzehnten im Rundfunksektor vollzogen hat – immer noch sehr viel zu bieten hat und weiterhin eine entscheidende Rolle spielen wird. Ich denke dabei nicht nur an Programme für den besonderen Bedarf von Minderheiten oder die äußerst wichtigen hochwertigen Informations- und Bildungsangebote. Persönlich bin ich der Ansicht, dass die staatliche Finanzierung auch in Tätigkeiten fließen sollte, die mit einem hohen Risiko verbunden sind, wie Talentförderung und Programmentwicklung. Mir ist bewusst, wie schwer es ist, den Erfolg eines bestimmten Programms vorherzusagen, insbesondere wenn es auf einem neuen, originellen Konzept beruht, und mit ist auch klar, welchen immensen Einfluss diese Unsicherheit bezüglich künftiger Einnahmen auf Innovation und künstlerische Projekte hat. Die staatliche Unterstützung kann jedoch zur Behebung dieser Unzulänglichkeiten des Marktes beitragen und eine kreativere, risikofreudigere Haltung fördern.

Das sind Beispiele für Tätigkeiten, für die die öffentlich-rechtlichen Anstalten sozusagen eine "natürliche Veranlagung" haben und bei denen sie möglicherweise einen Wettbewerbsvorteil genießen. Es dürfte noch weitere solche Tätigkeitsfelder geben, und – wie ich heute mehrfach betont habe – es ist Sache der Mitgliedstaaten, diese zu definieren. Für mich ist aber wichtig, dass private wie öffentlich-rechtliche Anbieter sich gleichermaßen auf eine klare Definition des Auftrags verlassen können, den das öffentlich-rechtliche Fernsehen zu übernehmen hat.

Eine genaue Abgrenzung des öffentlich-rechtlichen Auftrags und eine getrennte Rechnungslegung sind nicht lediglich vom EU-Recht auferlegte Lasten. Sie können vielmehr den Verantwortlichen in den öffentlich-rechtlichen Anstalten als Stütze bei der Programmgestaltung dienen und privaten Betreibern einen besseren Überblick über die Voraussetzungen für ihre eigenen Investitionen verschaffen. Qualität und Vielfalt sowohl des öffentlich-rechtlichen als auch des privaten Programmangebots können davon nur profitieren.

Meine Damen und Herren, ich bedanke mich sehr herzlich für Ihre Aufmerksamkeit