

Europa und der öffentlich-rechtliche Rundfunk

Ein Konflikt zwischen Kultur und Ökonomie

Christina Holtz-Bacha

Der Sündenfall ereignete sich 1971. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) erklärte den Rundfunk zu einer Dienstleistung. Welche weitreichenden Konsequenzen das hatte, wurde erst viel später deutlich und lässt sich womöglich erst in der Rückschau so richtig ermessen.

Die Kategorisierung des Rundfunks als Dienstleistung legte den Grundstein für eine europäische Medienpolitik, denn letztlich leitet die Europäische Gemeinschaft daraus ihre Legitimation zum Eingreifen in die nationalen Rundfunkmärkte ab. Zugleich waren damit aber auch Auseinandersetzungen zwischen der EG und den Mitgliedstaaten programmiert, da diese ihren Rundfunk traditionell zumindest auch der Kultur zuordnen und daher diesen Regelungsbereich für sich beanspruchen.

Es dauerte eine Weile, bis die unterschiedlichen Sichtweisen zwischen der europäischen Ebene und den Mitgliedstaaten hervortraten. Die europäische Medienpolitik – im Sinne eines regelnden Eingreifens in den Markt – beginnt in der ersten Hälfte der 80er Jahre, als die neuen Verteiltechniken (Kabel, Satellit) grenzüberschreitendes Fernsehen ermöglichten. Um für alle Anbieter gleiche Bedingungen im Gemeinsamen Markt zu schaffen, erkennt die Europäische Kommission Regelungsbedarf und sieht sich am Zuge. Über die ersten Konturierungen im 1984 vorgelegten Grünbuch "Fernsehen ohne Grenzen" führen ihre Aktivitäten schließlich 1989 zur Verabschiedung der gleichnamigen EG-Richtlinie. Schon damals wird die Frage gestellt, ob und wie weit die EG überhaupt Kompetenz für den Rundfunk reklamieren kann. Kultur fällt nicht in ihren Zuständigkeitsbereich. Daher argumentiert die Kommission mit den Erfordernissen zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, der den ungehinderten Verkehr von Personen, Kapital, Waren und Dienstleistungen vorsieht. Da der EuGH den Rundfunk längst zur Dienstleistung und Rundfunkanstalten zu Unternehmen erklärt hatte, war für diese Argumentationslinie längst der Boden bereitet; allerdings beschränkte das die europäischen Organe auf diese ausschließlich ökonomische Sichtweise auf den Rundfunk. Auch Vorgaben der Richtlinie, die die Programme betreffen ("Quotenregelung" für europäische Werke), können nur und müssen wirtschaftlich begründet werden.

Rundfunkgebühren als Beihilfen?

In dieser Begrenzung auf die ökonomische Perspektive, die sich aus der Entstehung der EG als Wirtschaftsgemeinschaft und der entsprechenden Ausgestaltung der Verträge sowie dem Festhalten der Mitgliedstaaten an ihrer kulturellen Kompetenz erklären lässt, liegen die Probleme begründet, die in der Rundfunkpolitik aufgebrochen sind und derzeit für Unruhe auf den nationalen Märkten und insbesondere bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten sorgen.

Ausgelöst wurde die aktuelle Diskussion durch Auseinandersetzungen um die Natur der Rundfunkgebühren, aus denen sich der Public-Service-Rundfunk in den meisten Mitgliedstaaten ausschließlich oder überwiegend finanziert. Einen sichtbaren Ausdruck findet die Problematik darin, dass auf Seiten der Kommission deren Generaldirektion

für Wettbewerb der wichtigste Akteur in dieser Sache ist. Bedrängt durch Beschwerden privat-kommerzieller Rundfunkveranstalter, sah sich die Kommission gezwungen zu klären, ob die Beihilfebestimmungen des EG-Vertrages auf die Rundfunkgebühren anzuwenden und womöglich als wettbewerbsverzerrende Beihilfen einzustufen sind. Nach Artikel 87 des EG-Vertrages sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, wenn sie bestimmte Unternehmen begünstigen und den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen. Staatliche Beihilfen sind aber unter anderem dann mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar, wenn sie "zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes [dienen], soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Masse beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft". Diejenigen, die Rundfunkgebühren nicht als unzulässige Beihilfen verstanden wissen wollen, verweisen außerdem auf Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrages, wo es mit Bezug auf öffentliche Unternehmen heißt: "Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind [...], gelten die Vorschriften dieses Vertrages, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert". Artikel 88 des EG-Vertrages überträgt der Kommission die Überprüfung der mitgliedstaatlichen Beihilfesysteme und räumt ihr das Recht ein, Maßnahmen gegen etwaige unstatthafte Beihilfen zu ergreifen. Wenn also erstens die Gebühren und andere Formen der staatlichen Unterstützung als Beihilfen eingestuft werden, die zweitens den Wettbewerb auf dem Rundfunkmarkt beeinträchtigen können, wird damit grundsätzlich die bislang gängige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Frage gestellt.

Die GD Wettbewerb mäanderte zunächst in ihrer Beurteilung der mitgliedstaatlichen Rundfunkgebühren. Die Staats- und Regierungschefs antizipierten die Unbill, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk heraufzog, und wollten zudem ihren eigenen Einfluss auf den Rundfunk sichern: Bei ihrem Gipfeltreffen in Amsterdam im Juni 1997 beschlossen sie eine Protokollerklärung über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die mit dem neuen EG-Vertrag (Vertrag von Amsterdam) am 1. Mai 1999 in Kraft trat. Das Protokoll bekräftigt die wichtige Aufgabe, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk für die Gesellschaft zukommt, und "die Befugnis der Mitgliedstaaten, 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 zuwiderläuft, wobei den Erfordernissen der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags Rechnung zu tragen ist". Das war zwar noch keine Aussage darüber, ob es sich bei den Rundfunkgebühren um eine Beihilfe handelt, aber sie wurden hier in einen Zusammenhang mit dem öffentlich-rechtlichen Auftrag gestellt und ließen sich daher nicht mehr so einfach als unzulässig bezeichnen.

Nur kurze Zeit später, im Januar 1999, und damit noch vor Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam, unterstrich der Ministerrat in einer Entschliebung über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk noch einmal dessen Bedeutung für Demokratie, Pluralismus, sozialen Zusammenhalt, kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Europäischen Union. In den Wortlaut lässt sich im Weiteren sogar eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hineinlesen. Denn dort heißt es, der öffentlich-rechtliche Rundfunk müsse den technologischen Fortschritt nutzen, "der Öffentlichkeit die Vorteile der neuen audiovisuellen Dienste und Informationsdienste so-

wie der neuen Technologien nahe[...]bringen" und seine Tätigkeiten auch im digitalen Zeitalter weiterentwickeln und diversifizieren.

Im Oktober 2001 verabschiedete die Kommission schließlich eine Mitteilung "über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk". Diese sollte ein einheitliches und transparentes Vorgehen festlegen, nach dem geprüft wird, inwieweit diese Beihilfen zulässig bzw. geeignet sind, den Wettbewerb zu verzerren. Trotz der – scheinbar – klaren Festlegung der Mitteilung zur Beihilfefrage blieb eine gewisse Ambivalenz. So fasste die Kommission zwar die verschiedenen Finanzierungssysteme der Mitgliedstaaten – Gebühren, Finanzierung aus dem Staatshaushalt, Kapitalspritzen, Schuldenerlass – pauschal als staatliche Beihilfen, wollte deren Beurteilung aber dennoch der Einzelfallprüfung überlassen und von der spezifischen Natur der Unterstützung abhängig machen (vgl. Mitteilung der Kommission... 2001).

Inwieweit staatliche Beihilfen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind und daher nach Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrages eine Ausnahmegenehmigung erteilt werden kann, macht die Kommission abhängig von bestimmten Bedingungen. Eine Ausnahmegenehmigung kann es demnach nur dann geben, wenn eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse vorliegt und vom Mitgliedstaat als solche auch klar definiert ist. Außerdem muss das Unternehmen von dem Mitgliedstaat ausdrücklich mit der Ausführung dieser Dienstleistung beauftragt sein. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk heißt das: Es bedarf einer "amtlichen" Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrages durch die Mitgliedstaaten. Als legitim bezeichnet die Kommission hier auch eine "breit gefasste" Definition, die auf ein ausgewogenes und breit gefächertes Programm zielt. Dabei könne der öffentlich-rechtliche Auftrag auch Programme im nicht-traditionellen Sinne wie etwa Online-Informationendienste umfassen. Der öffentliche Auftrag muss weiter durch eine "förmliche Rechtshandlung" einem oder mehreren Unternehmen übertragen und ergänzt werden durch die Einrichtung einer geeigneten und von den Rundfunkanstalten unabhängigen Aufsichtsstelle, die die Einhaltung des Auftrages überwacht. Die Wahl der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Anstalten bleibt den EU-Mitgliedstaaten überlassen. Die Betonung der Transparenzanforderungen als Grundlage für die Beurteilung staatlicher Beihilfen sowie weitere Ausführungen machen deutlich, dass es der Kommission hier vor allem auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung ankommt: Die Beihilfe dürfe die Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrages nicht überschreiten; eine Überkompensation der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen beeinträchtigt den Wettbewerb.

Mit der Forderung nach Transparenz bezog sich die Kommission auf die so genannte Transparenzrichtlinie. Diese sieht für öffentliche Unternehmen eine getrennte Buchführung vor, die die Finanzsituation hinsichtlich der Tätigkeiten in allgemeinem wirtschaftlichen Interesse separat von der Finanzsituation bezüglich anderer Tätigkeiten ausweist. Für die Rundfunkanstalten bedeutet diese Vorschrift, sie müssten in ihrer Buchführung Einnahmen und Ausgaben, die mit ihrem öffentlich-rechtlichen Auftrag in Verbindung stehen, getrennt von den Einnahmen und Ausgaben für andere Tätigkeiten aufführen. Die Kommission sieht eine solche getrennte Buchführung als notwendige Grundlage, um feststellen zu können, ob die öffentliche Finanzierung auf die "Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags" begrenzt ist. Das wäre die Voraussetzung dafür, dass von der Anwendung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten abgesehen wird.

Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten auf dem Prüfstand der EU-Kommission

Seitdem hat die Kommission Prüfungen punktueller Finanzhilfen sowie der allgemeinen Gebührenfinanzierung bzw. der Einnahmen und Ausgaben von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in mehreren Mitgliedstaaten vorgenommen. Kurzfristige finanzielle Unterstützung verschiedener Art hat sie in den meisten Fällen passieren lassen. Eine Negativentscheidung betraf indessen die dänische Fernsehanstalt TV2. Hier befand die Kommission auf Überkompensierung durch den Staat. Sie äußerte außerdem den Verdacht, dass TV2 "bewusst keine Maximierung der Werbeeinnahmen angestrebt hatte" (Bericht 2005), also womöglich Werbezeit zu ungerechtfertigt niedrigen Preisen anbot. Die Kommission forderte daher den dänischen Staat auf, alle Maßnahmen zu ergreifen, den zu viel bezahlten Betrag (mehr als 84 Mio. Euro) zurückzuerhalten.

Ähnlich erging es dem niederländischen öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Im Juni 2006 befand die Kommission, dass die Beihilfen im Zeitraum 1994 bis 2005 den für die öffentliche Aufgabe notwendigen Mittelbedarf überstiegen hätten und NOS daher 76.3 Mio. Euro zuzüglich Zinsen zurückzahlen müsse.

Derzeit stehen die deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf dem Prüfstand. Die Kommission reagiert damit auf mehrere Beschwerden, die ihr seit Oktober 2002 von Seiten privater Rundfunkveranstalter aus Deutschland und ihres Verbandes VPRT zugegangen sind. Diese Beschwerden richten sich gegen verschiedene Aktivitäten von ARD und ZDF, die über das Gebührenaufkommen der Anstalten finanziert würden, aber nicht durch ihren Auftrag gedeckt und daher geeignet wären, den Wettbewerb auf dem Rundfunkmarkt zu verzerren. Beklagt wird zunächst, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten den Auflagen der Transparenzrichtlinie nicht nachkommen würden; tatsächlich haben die Bundesländer die öffentlich-rechtlichen Anstalten bislang nicht gesetzlich zur getrennten Buchführung verpflichtet. Darüber hinaus sind die Online-Dienste von ARD und ZDF sowie der Erwerb und die Finanzierung von Sportrechten unter Beschuss geraten. In einer ersten Mitteilung kam die Kommission bereits zu "der vorläufigen Auffassung, dass das System zur Finanzierung des öffentlichen Rundfunks in Deutschland nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist" (Mitteilung der Generaldirektion... 2005: 42).

Zumal was die Online-Dienste – wie auch digitale Kanäle – angeht, scheint die Kommission ihre Haltung im Laufe der Zeit geändert zu haben. In ihrer Mitteilung von 2001 hatte sie die Möglichkeit von Programmen im nicht-traditionellen Sinne noch explizit angesprochen. Ebenso hatte eine Entschließung des Ministerrates aus dem Jahr 1999 betont, dass die öffentlich-rechtlichen Anbieter ihre Aktivitäten im digitalen Zeitalter entwickeln und diversifizieren müssten. Nun drängt die Kommission im deutschen Fall auf eine Präzisierung des Auftrags und damit eine Begrenzung der Online-Aktivitäten von öffentlich-rechtlichen Anstalten auf im engeren Sinne programmbegleitende Informationen. Ebenso wie bei der Diskussion über den Kauf von Sportrechten durch öffentlich-rechtliche Sender stellt die Kommission bei Online-Diensten die Frage nach der Berechtigung, diese durch Gebührengelder zu finanzieren, bzw. in welchem Umfang diese eingesetzt werden dürfen.

Dass die Kommission ihre Haltung offenbar revidiert hat und auch noch weiterentwickelt, zeigte sich auch im Umgang mit "BBC Digital Curriculum" sowie den Online-Angeboten des niederländischen NOS. Im ersten Fall ging es um die Zulässigkeit der Gebührenfinanzierung von Internet-Bildungsangeboten der BBC für Schüler. In ihrer

Beurteilung stellte die Kommission auf die Geschäftserwartungen der Wettbewerber auf dem Internet-Markt ab und zog damit Marktkriterien in ihre Entscheidung ein, nämlich das Kriterium der "klaren Unterscheidbarkeit" von öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Angeboten, das Kriterium des nur ergänzenden Angebots sowie die Vorhersehbarkeit, das heißt Kalkulierbarkeit der öffentlich-rechtlichen Angebote. Im Fall des NOS führte die Kommission noch aus, Online-Dienste könnten nur dann als Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrages definiert werden, wenn ein Bedarf für die Angebote bestehe und ihr besonderer Charakter nachgewiesen sei, sie also nicht auch von kommerziellen Anbietern erbracht würden (vgl. Wiedemann 2004).

Fazit

Unter dem Druck von Beschwerden privat-kommerzieller Rundfunkveranstalter und auch des Europäischen Gerichts erster Instanz, das auf aktives Handeln in dieser Sache drängte, hat die Kommission ihre anfängliche Zurückhaltung gegenüber den öffentlich-rechtlichen Veranstaltern aufgegeben. Rückblickend scheint sich damit auch ein Paradigmenwechsel im Umgang mit den öffentlich-rechtlichen Anstalten vollzogen zu haben, der für deren Zukunft womöglich weitreichende Konsequenzen hat. Zwar hat sich die Kommission offenbar mittlerweile zu einem "Full Portfolio-Modell" (Jakubowicz 2004) für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bekannt, nachdem die Diskussion zeitweilig in eine andere Richtung gegangen war. Die Forderung nach einer präzisen Formulierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags und die in diesem Zusammenhang deutlich werdenden Vorstellungen der Kommission weisen jedoch auf eine engere Auslegung. Damit scheint sie den Mitgliedstaaten Stück für Stück die Kompetenz aus der Hand zu nehmen, die diese sich selbst in das Amsterdamer Protokoll hineingeschrieben hatten. Wenn die deutsche Bundesregierung in ihrer neuerlichen Antwort auf das Auskunftersuchen der Kommission auf eine Einstellung des Verfahrens gegen ARD und ZDF dringt, wird sie daher wohl kaum Erfolg haben.

Da ihr die kulturelle Kompetenz fehlt, kann die Kommission auch in Sachen Rundfunk nur mit einer ökonomisch begründeten Argumentation vorgehen, und das gilt erst recht für die GD Wettbewerb, die für Beihilfesachen zuständig ist. Inhaltliche Perspektiven auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die dessen Rolle für die politische Meinungs- und Willensbildung sowie als einen Vielfaltsgaranten auf dem kommerzialisierten Rundfunkmarkt berücksichtigen, verbieten sich der Kommission. Sie muss daher vor allem mit denjenigen Mitgliedstaaten aneinander geraten, die die gesellschaftliche Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hochhalten und die Rundfunkanstalten nicht nur als im Wettbewerb stehende Wirtschaftsunternehmen betrachten.

Diese zumindest für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk missliche Situation ließe sich nur ändern, wenn der Rundfunk neu definiert und der Gemeinschaft jegliche Kompetenz entzogen oder aber wenn ihre Kompetenz erweitert würde. In Anbetracht der Kommerzialisierung des Rundfunks und seines grenzüberschreitenden Charakters ist eine Neudefinition – denn das hieße: eben nicht als Dienstleistung – rein theoretischer Natur. Eine Kompetenzerweiterung hingegen, die es der Kommission erlauben würde, auch kulturelle Faktoren zu berücksichtigen, hatte das Europäische Parlament schon Mitte der 90er Jahre in die Diskussion gebracht: Damals forderte das Parlament die Kommission auf, Anpassungen im Vertrag vorzuschlagen, um eine "positive Politik" für die öffentlichen Rundfunkanstalten auf Unionsebene zu ermöglichen, "wobei sie deren entscheidender Bedeutung beim Aufbau der nationalen und europäischen Bürgerschaft Rech-

nung trägt, statt eine Politik zu verfolgen, die ausschließlich auf Ausnahmen von Vorschriften im Bereich der Wettbewerbs- und Binnenmarktpolitik beruht" (Europäisches Parlament 1996). Ein solcher Schritt, der es der Gemeinschaft erlauben würde, auch die kulturelle Seite des Rundfunks in Betracht zu ziehen, könnte das Dilemma aufheben, in das der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Europa geraten ist, und dazu führen, dass EU-Kommission und Mitgliedstaaten in dieser Sache nicht länger aneinander geraten.

Prof. Dr. Christina Holtz-Bacha ist Professorin für Kommunikationswissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg.

Literatur:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): Bericht. Anzeiger für staatliche Beihilfen, Ausgabe Frühjahr 2005. Brüssel: KOM(2005) 147 endgültig.

Europäisches Parlament (1996): Entschließung zur Rolle der öffentlichen Fernsehdienste in einer multimedialen Gesellschaft. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, (C 320), 28. Oktober 1996, S. 180–187.

Jakubowicz, Karol (2004): A square peg in a round hole: The EU's policy on public service broadcasting. In: Bjondebjerg, Ib/ Golding, Peter (Eds.): European culture and the media. Bristol: Intellect, S. 277–301.

Mitteilung der Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland. In: Funkkorrespondenz, 11. März 2005, S. 9–47.

Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, (C 320), 15. November 2001, S. 5–11.

Wiedemann, Verena (2004): "Geschäftserwartungen der Wettbewerber". Wendungen der EU-Rundfunkpolitik. In: epd-medien, 1. September 2004, S. 3–12.

Der Text befindet sich im Internet unter:

http://www.medienheft.ch/dossier/bibliothek/d25_Holtz-BachaChristina.html