

Öffentlich-rechtliche Medien: Geld für Inhalte

Der nachstehende Beitrag

Finanzierung und Überwachung öffentlich-rechtlicher Angebote

von Christian M. Bron

ist der Publikation IRIS *plus* 2010-4

„Öffentlich-rechtliche Medien: Geld für Inhalte“ entnommen.

Die vollständige Publikation kann in gedruckter Form
von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle bezogen werden.
Für weitere Informationen sowie Bestellmöglichkeiten, einfach anklicken:

IRIS *plus*-Publikationsreihe

Ausgabe IRIS *plus* 2010-4

Vorwort

Es gibt zahlreiche offizielle Äußerungen zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und zu den mit ihr verbundenen Erwartungen. Beispielhaft angeführt seien für die Europäische Union die Mitteilung der Kommission vom 27. Oktober 2009 über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ABl. C 257, S. 1 14) oder für den Europarat die Antwort des Ministerrats vom 21. April 2010, mit der dieser die Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung 1878 (2009) zur „Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ begrüßt hat.

Auch national gibt es viele Überlegungen, wie die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auszugestalten sei. Oftmals wurden sie durch Bedenken angestoßen, die von der EU-Kommission gegen bestehende oder geplante nationale Finanzierungssysteme geäußert wurden. Die Europäische Rundfunkunion (EBU/UER), Sprachrohr der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, leistete im Dezember 2009 mit einem Überblick über mögliche Finanzierungsmodelle sowie aktuelle Regulierungsreformen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa (der unter dem Titel „*Funding of Public Service Broadcasting*“ veröffentlicht wurde) einen weiteren Diskussionsbeitrag. Ein Beispiel für nationale Überlegungen aus jüngster Zeit (April 2010) stellt das im Auftrag von ARD, ZDF und Deutschlandradio zur Rundfunkabgabe in Deutschland erstellte (in dieser Veröffentlichung besprochene) Kirchhof-Gutachten dar.

Der Leitbeitrag dieser IRIS-*plus*-Ausgabe befasst sich sowohl mit der Finanzierung öffentlich-rechtlicher Angebote als auch mit der Aufsicht über die korrekte Verwendung solcher Mittel. Das EMR schließt mit diesem Artikel an den von ihm gleichfalls verfassten Leitbeitrag der IRIS *plus* 2009-6 an, in dem es speziell um den Aspekt „Der öffentlich-rechtliche Auftrag und die neuen Medien“ ging. Parallel zum aktuellen Leitbeitrag geht der Berichterstattungsteil dieser IRIS *plus* auf verschiedene Finanzierungsmodelle ein und auf Möglichkeiten, die Verwendung der Mittel im öffentlichen Interesse sicherzustellen. Dies geschieht anhand konkreter Beispiele zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen in verschiedenen Staaten.

So vertraut das Thema Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks uns anmutet, so offen scheint der Ausgang der aktuellen Diskussion im Hinblick auf einen wichtigen Aspekt zu sein: Den Umfang der zu finanzierenden öffentlich-rechtlichen Mediendienste. Längst streitet man nicht mehr nur um die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Fernsehangebots, sondern auch und sogar insbesondere um die Finanzierung anderer audiovisueller Mediendienste im öffentlichen Interesse. Es geht also um die Finanzierung eines zentralen Gegenstandes des jüngst veröffentlichten Grünbuchs „Erschließung des Potenzials der Kultur- und Kreativindustrie“ (KOM(2010) 183/3). Es geht um die Finanzierung der neuen Medien, die das Grünbuch als einen Teil dieser Kultur- und Kreativindustrie definiert. Es stellt sich die

– vom Grünbuch allerdings nicht aufgeworfene – Frage, wie viel von diesem Teil der Kultur- und Kreativindustrie durch öffentliche Mittel gefördert und damit dem freien Markt entzogen werden soll.

Wie einzelne Staaten diese Frage beantworten, behandelt neben dem Leitbeitrag auch der ZOOM dieser IRIS *plus*. Er präsentiert eine tabellarische Aufstellung neuer Medienangebote, die auf ihre Kompatibilität mit dem öffentlich-rechtlichen Auftrag hin überprüft werden oder wurden. Eine Orientierung über die wirtschaftliche Dimension öffentlich-rechtlicher Unterstützung des Rundfunkbereichs gibt der zweite Teil des ZOOM. Er enthält die neuesten Zahlen zur Einnahmeentwicklung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, einen Vergleich der damit korrespondierenden nationalen Wachstumsraten der öffentlichen Fördergelder sowie einen Vergleich der Summen, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk pro Kopf zur Verfügung stehen. Diese und verwandte Statistiken werden im Band 2 (Trends des europäischen Fernsehens) des Jahrbuchs der Informationsstelle (http://www.obs.coe.int/oea_publ/yb/yb_vol2.html) jährlich aktualisiert.

Die Finanzierung von Medienangeboten zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags ist und bleibt ein spannendes und vielschichtiges Thema. Die Lektüre dieser IRIS *plus* versetzt Sie mitten in die laufende Diskussion.

Straßburg, im Juni 2010

Susanne Nikoltchev

IRIS Koordinatorin

*Leiterin der Abteilung Juristische Information
Europäische Audiovisuelle Informationsstelle*

Finanzierung und Überwachung öffentlich-rechtlicher Angebote

Europarechtliche Maßgaben und aktuelle nationale Entwicklungen in Bezug auf die wirtschaftliche und inhaltliche Leistungskontrolle

Christian M. Bron
Institut für Europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken/Brüssel

I. Einleitung

Vor zehn Jahren befasste sich IRIS *Fokus* mit der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks¹ und dabei insbesondere mit mehreren Ländern Mittel- und Osteuropas, die heute allesamt Mitgliedstaaten der EU sind. Seither ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk, vor allem seine Finanzierung und Aufgabe, immer wieder Gegenstand der medienpolitischen Diskussion, diverser rechtlicher Entwicklungen und, nicht zuletzt, vielfältiger Publikationen (aus und in) der „IRIS-Familie“ der Informationsstelle gewesen.² Im vergangenen Jahr befasste sich eine IRIS *plus* mit dem öffentlich-rechtlichen Auftrag und Online-Angeboten der Rundfunkveranstalter.³ Der vorliegende Beitrag knüpft hieran an und geht insbesondere den mit der Finanzierung und Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Zusammenhang stehenden, aktuellen Entwicklungen nach.

Zu Beginn wird ein Überblick über die europäischen Rahmenvorgaben vermittelt (II.). Die Finanzierungsmodelle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind sodann Gegenstand der Betrachtung. Sie werden anhand bestehender gesetzlicher Regelungen in exemplarisch ausgewählten Mitgliedstaaten erörtert. Soweit national ein Thema, wird dabei auch auf die jüngere Problematik der Rundfunkgebührenpflicht für internetfähige PCs eingegangen (III.). Die finanzielle und inhaltliche Überwachung öffentlich-rechtlicher Rundfunkangebote ist ein weiterer näher untersuchter Aspekt. Wie sich zeigen wird, sind die beiden Kontrollmechanismen oft miteinander verbunden; ein gleichermaßen aktuelles wie prominentes Beispiel hierfür sind die sogenannten Public-Value- oder Dreistufentests (IV.). Abschließend wird ein Fazit gezogen (V.).

1) Eine 2003 aktualisierte Version des IRIS *Fokus* (Vor-Vorgänger der heutigen IRIS *plus*) erschien in: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.), IRIS *plus* Kollektion, Juristische Kernfragen für den audiovisuellen Bereich, Straßburg 2003, darin: Däther/Scheuer et al., „Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in ausgewählten mittel- und osteuropäischen Staaten an den Beispielen Bulgarien, Tschechische Republik, Ungarn, Polen und Slowakische Republik“, S. 106 ff.

2) Siehe u. a. folgende Publikationen: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.), Die öffentlich-rechtliche Rundfunkkultur, IRIS *Spezial*, Straßburg 2007; Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.), Pflichten der Rundfunkveranstalter zur Investition in die Produktion von Kinofilmen, IRIS *Spezial*, Straßburg 2006; Ader, „Der kulturelle Auftrag und der Aspekt ‚Regionalität‘ im Pflichtenprogramm der Rundfunkveranstalter“, IRIS *plus* 2006-8; Mayer-Robitaille, „Die EG-Wettbewerbspolitik in Bezug auf Vereinbarungen und staatliche Beihilfen für den audiovisuellen Sektor“, IRIS *plus* 2005-10.

3) Ridinger, „Der öffentlich-rechtliche Auftrag und die neuen Medien“, in: IRIS *plus* 2009-6, S. 7 ff.

II. Europäische Rahmenvorgaben für die Finanzierung und Überwachung öffentlich-rechtlicher Medienangebote

Die Zulässigkeit und die Finanzierungsvoraussetzungen öffentlich-rechtlicher Medienangebote (aus staatlichen Mitteln oder in anderer Form) orientieren sich, ebenso wie ihre Bewertung und Überwachung, zu einem wesentlichen Teil an europäischen Rahmenvorgaben.

1. Europäische Union

Die Vorgaben des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der Kommission, des Rates und der Gerichte der EU sind auf Unionsebene für die Kontrolle öffentlich-rechtlicher Angebote maßgeblich.

1.1. Rechtsakte

Die EU gründet sich nach Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) auf verschiedene gemeinsame Grundwerte und Prinzipien, die allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft, die sich unter anderem durch Pluralismus auszeichnet, gemeinsam sind. Angesichts der in allen Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten anerkannten Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für den (Medien-)Pluralismus und damit für die Meinungs(äußerungs)freiheit kommt Art. 2 EUV eine wichtige Orientierungsfunktion bei der Anwendung der Unionsverträge auf den Rundfunkbereich zu. Grundlegende europarechtliche Bestimmung für die Überprüfung öffentlich-rechtlicher Rundfunkfinanzierungssysteme ist Art. 107 Abs. 1 AEUV. Wettbewerbsverfälschende, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigende staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen zugunsten bestimmter Unternehmen sind hiernach grundsätzlich verboten. Art. 106 Abs. 2 AEUV enthält eine Ausnahme zugunsten von Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse⁴ betraut sind. Das Protokoll von Amsterdam aus dem Jahr 1997⁵ statuiert, dass die Mitgliedstaaten den öffentlich-rechtlichen Rundfunk finanzieren können, sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten dem öffentlich-rechtlichen Auftrag dient und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.⁶

Die Kommission konkretisiert ihre Herangehensweise bei der Prüfung der öffentlichen Finanzierung audiovisueller Dienste in der Rundfunkmitteilung 2009⁷: Das System zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann von den Mitgliedstaaten „frei gewählt werden“.⁸ Finanzierungssysteme sind die „Einzelfinanzierung“ und die „Mischfinanzierung“. Die Kategorie „Einzelfinanzierung“ umfasst alle Systeme, bei denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk ausschließlich aus öffentlichen Mitteln gleich welcher Form dotiert wird. Die „Mischfinanzierung“ (vormals als „duale Finanzierung“

4) Art. 14 AEUV hebt den Stellenwert und die Bedeutung dieser Dienstleistungen hervor. Das Europäische Parlament und der Rat können nach dieser Bestimmung – unter Wahrung der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten (siehe dazu sogleich) – künftig durch Verordnung Grundsätze und Bedingungen, *insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art*, für das Funktionieren dieser Dienste aufstellen (Hervorhebung v. Verf.).

5) Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte – Protokolle – Protokoll zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten vom 1. Mai 1997, ABL 1997, C 340, S. 109.

6) Diese Vorgaben stimmen im Übrigen mit der Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 25. Januar 1999 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk überein, ABL 1999, C 30, S. 1, Nr. 2.

7) Mitteilung der Kommission vom 2. Juli 2009 über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABL 2009, C 257, S. 1. Die Rundfunkmitteilung 2009 ersetzt die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vom 15. November 2001, ABL 2001, C 320, S. 5.

8) Rundfunkmitteilung 2009, a. a. O. (Fn. 7), Rn. 58. Dies steht unter dem Vorbehalt, dass sich die Kommission nach Art. 86 Abs. 2 EGV (jetzt: Art. 106 Abs. 2 AEUV) vergewissert hat, dass die staatliche Finanzierung den Wettbewerb auf dem Gemeinsamen Markt nicht unverhältnismäßig stark beeinträchtigt (Rn. 59).

bezeichnet) umfasst ein breites Spektrum von Systemen, bei denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch eine Kombination von staatlichen Mitteln und Einnahmen aus kommerziellen Tätigkeiten, beispielsweise dem Verkauf von Sendezeit für Werbung oder von Sendungen oder der Bereitstellung von Dienstleistungen gegen Entgelt, finanziert wird. In Randnummer 77 der Rundfunkmitteilung 2009 ist zudem mit Blick auf die Aufsicht über das Finanzierungssystem der öffentlich-rechtlichen Rundfunkleistungen ausgeführt, dass die Mitgliedstaaten:

„[...] eine regelmäßige und wirksame Aufsicht über die Verwendung der öffentlichen Finanzmittel zu gewährleisten haben, um Überkompensierung und Quersubventionierung auszuschließen sowie Höhe und Verwendung der Rücklagen für öffentlich-rechtliche Dienstleistungen zu kontrollieren. Es liegt in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, die für ihr einzelstaatliches Rundfunksystem am besten geeigneten und wirksamsten Aufsichtsmechanismen zu wählen und dabei auch für Kohärenz mit den bestehenden Mechanismen zur Kontrolle der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags zu sorgen.“

Die Kommission spricht hier den entscheidenden Punkt der Kontrollaufgaben bei der Verwendung öffentlicher Finanzmittel an. Es gibt zwei Formen der Kontrolle: Eine (finanzielle) Kontrolle über Art und Weise der Mittelverwendung und eine (inhaltliche) Kontrolle zur Sicherstellung der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags. Beide Kontrollformen sind aber gemeinsam zu sehen, denn die Überprüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung und die der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags hängen zusammen. Diese Feststellung ist für die hier vorliegende Untersuchung von zentraler Bedeutung.

1.2. Rechtsprechung des Gerichts

Im Hinblick auf die Finanzierung der und die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- bzw. Medienangebote sind im Besonderen die Vorgaben des Gerichts (vormals: Gericht erster Instanz, EuG) in den Rechtssachen *SIC gegen Kommission*⁹ und *TV2 Danmark u. a. gegen Kommission*¹⁰ maßgeblich.

Das EuG stellt im Urteil *SIC gegen Kommission* im Hinblick auf die vorliegende Problematik zwei wesentliche Dinge fest:

- Erstens kann eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt ein breit gefächertes Programmangebot offerieren und zur Finanzierung dieses Programms kommerzielle Tätigkeiten, insbesondere den Verkauf von Werbeblöcken, betreiben, ohne dass dies Auswirkung auf die Einordnung der Dienstleistung als eine solche von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse hat. Dies bedeutet für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, dass sie grundsätzlich sämtliche finanziellen Tätigkeiten ausüben können, um ihr Angebot zu sichern. Denn die Formulierung „insbesondere“ zeigt, dass der Verkauf von Werbeblöcken nicht die einzig mögliche kommerzielle Tätigkeit darstellt, die Nennung mithin nicht abschließend ist.
- Zweitens haben die Mitgliedstaaten einen Mechanismus zur Kontrolle der Erfüllung des Auftrags öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten zu etablieren, der die Einhaltung der mit dem gemeinwirtschaftlichen Auftrag festgelegten Qualitätsstandards überwacht. Die Kommission kann insoweit nur prüfen, ob der jeweilige Kontrollmechanismus überhaupt angewendet wird. Das EuG trennt hiervon die finanzielle Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Die Kommission kann voll überprüfen, ob die zur Erfüllung des gemeinwirtschaftlichen Auftrags verwendete staatliche Beihilfe verhältnismäßig im Sinne von Art. 106 Abs. 2 AEUV ist.

Das EuG stellt im Urteil *TV2 Danmark* fest, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkprogramme generell durch Werbung finanziert werden können, wenn es sich um Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse handelt. Insbesondere muss sich ein öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter, der eine Mischfinanzierung betreibt, bei Erfüllung einer Dienstleistung

9) EuG, Urteil vom 26. Juni 2008, T-442/03, *SIC gegen Kommission*, insb. Rn. 202, 212, 213 und 229, abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/>

10) EuG, Urteil vom 22. Oktober 2008, verb. Rs. T-309/04, T-317/04, T-329/04 und T-336/04, *TV2 Danmark u. a. gegen Kommission*, insb. Rn. 109 und 113, abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/>

von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nicht auf die Ausstrahlung unrentabler Sendungen beschränken. Daher kann das vom öffentlichen Auftrag gedeckte Rundfunksystem auch mit anderen als ausschließlich öffentlichen Mitteln finanziert werden; die öffentlich-rechtlichen Medien dürfen sich also auch wirtschaftlich betätigen.

2. Europarat

2.1. Rechtsakte

Organe des Europarats haben sich in mehreren Empfehlungen zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der diesbezüglichen Kontrolle geäußert.¹¹

Nach der Empfehlung Nr. R (96) 10¹² soll in allen Fällen staatlicher Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks (über Staatshaushalt oder Gebühren) die Entscheidungsgewalt externer Aufsichtsbehörden über Finanzierungsfragen keinen Einfluss auf die Programmhoheit und die institutionelle Unabhängigkeit der jeweiligen Rundfunkanstalt haben. Der Anteil staatlicher Finanzierung soll in Abstimmung mit dem jeweiligen Rundfunkveranstalter festgelegt werden und sich zugleich an langfristigen Aktivitäten der Sender orientieren. In Fällen der Finanzierung mehrerer öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in einem Land soll der Bedarf der einzelnen Sender zueinander in Verhältnis stehen. Die Empfehlung (2003) 9¹³ verlangt von den Mitgliedstaaten, öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern zur Erfüllung ihres öffentlich-rechtlichen Auftrags generell Zugang zu finanziellen Mitteln zu ermöglichen. Die Empfehlung (2007) 3¹⁴ bekräftigt die Möglichkeit der traditionellen Finanzierung durch Rundfunkgebühren, Mittel aus dem Staatshaushalt und Werbung. Daneben seien auch andere finanzielle Lösungen denkbar. Öffentliche Mediendiensteanbieter könnten beispielsweise darüber nachdenken, für neue, personalisierte Dienstleistungen ein Entgelt zu verlangen.

Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hat in der Empfehlung 1878 (2009)¹⁵ festgestellt, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Regelungen zur Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks abhängig von ihren jeweiligen Kulturen entwickelt haben. Allerdings nehme die Akzeptanz der Finanzierung öffentlich-rechtlicher Angebote in der Öffentlichkeit angesichts der Verfügbarkeit von audiovisuellen Inhalten im Internet ab. Die Parlamentarische Versammlung weist darauf hin, dass als Finanzierungsmodelle die Zahlung einer pauschalen Rundfunkgebühr, Steuern, staatliche Beihilfen, Werbung und Sponsoring, spezielle Bezahlprogramme und der Verkauf von Büchern, Videos und Filmen – auch als Mischfinanzierung – zur Verfügung stünden.

2.2. Rechtsprechung des EGMR

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat sich vielfach mit rundfunkrechtlichen Konstellationen auseinandergesetzt.¹⁶ Im Urteil *Faccio gegen Italien*¹⁷ entschied er, dass die Zahlung

11) Siehe grundlegend zur Rolle des Europarats für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk: Nikoltchev, „Europäische Unterstützung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Regeln und Standards des Europarats“, in: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.), *IRIS Spezial: Die öffentlich-rechtliche Rundfunkkultur*, a. a. O. (Fn. 2), S. 7 ff.

12) Empfehlung R (96) 10 des Ministerkomitees des Europarats vom 11. September 1996 zur Garantie der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, abrufbar unter: <http://www.coe.int/>

13) Empfehlung (2003) 9 des Ministerkomitees des Europarats vom 28. Mai 2003 über Maßnahmen zur Förderung des Beitrags des digitalen Rundfunks zu Demokratie und Gesellschaft, abrufbar unter: <http://www.coe.int/>

14) Empfehlung (2007) 3 des Ministerkomitees des Europarats vom 31. Januar 2007 über den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Informationszeitalter, abrufbar unter: <http://www.coe.int/>

15) Empfehlung 1878 (2009) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats vom 25. Juni 2009, „Die Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks“, abrufbar unter: <http://assembly.coe.int/>. Siehe zu dieser Empfehlung de Beer, „Parlamentarische Versammlung: Die Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks“, *IRIS* 2009-8: 4/3, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/>

16) Siehe ausführlich zu rundfunkrechtlichen Entscheidungen des EGMR Scheuer/Maus, in: EMR-Gutachten „Public Service Media According to Constitutional Jurisprudence – The Human Rights and Constitutional Law Dimension of the Role, Remit and Independence“, vom 2. Juli 2009, S. 15 ff., abrufbar unter: http://www.ebu.ch/en/legal/other/EMR_Study_PSM.php

17) *EGMR*, Urteil vom 31. März 2009, Beschwerde Nr. 33/04, abrufbar unter: <http://echr.coe.int/>

von Empfangsgebühren für öffentlich-rechtlichen Rundfunk einen Beitrag für ein öffentliches Dienstleistungsangebot und nicht ein Entgelt für den Empfang eines bestimmten Programms darstelle. Die Gebühr diene der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und entstehe mit Besitz eines entsprechenden Empfangsgeräts. Ein System, das den Verzicht auf die Gebühr erlaube, weil ausschließlich private Sender konsumiert würden, untergrabe die Natur dieser Abgabe.

III. Finanzierungsmodelle der öffentlich-rechtlichen Medien in den Mitgliedstaaten

In jüngerer Zeit ist eine Abkehr einiger Mitgliedstaaten vom klassischen Gebührenfinanzierungsmodell, wie es beispielsweise in Deutschland oder Österreich (noch) praktiziert wird, zu beobachten. Alternative Finanzierungsmodelle sind den europäischen Vorgaben nach grundsätzlich möglich. Aktuelle Entwicklungen werden an dieser Stelle exemplarisch anhand einiger Mitgliedstaaten dargestellt, in denen sich entweder jüngst Änderungen ergeben haben oder diese zumindest intensiv diskutiert werden.¹⁸ In diesem Zusammenhang steht auch das aktuelle „Problem“ einer „PC-Gebühr“ für internetfähige Computer.

1. Deutschland

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland finanzieren ihre Medienangebote durch eine Mischung von Rundfunkgebühren, Rundfunkwerbung (einschließlich Sponsoring) und sonstigen Einnahmen wie Spenden, Vermietung und Verpachtung von Gebäuden oder Zinsen. Dabei gilt gemäß § 13 Abs. 1 S. 1 Rundfunkstaatsvertrag (RStV),¹⁹ dass „vorrangige Finanzierungsquelle die Rundfunkgebühr [ist].“

Die Rundfunkgebühr setzt sich aus einer Grundgebühr in Höhe von derzeit EUR 5,76 und im Fall des Bereithaltens eines Fernsehgerätes zusätzlich aus einer Fernsehgebühr von EUR 12,22 monatlich zusammen. Dies ergibt pro Jahr einen Gesamtbetrag von EUR 215,76. Insgesamt beliefen sich die Rundfunkgebühreneinnahmen im Jahr 2008 auf ca. EUR 7,2 Mrd.,²⁰ die Werbeeinnahmen auf ca. EUR 220 Mio.²¹ Hiervon werden die Angebote der elf öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie Zulieferungen an weitere Veranstalter (arte, 3sat) finanziert. Ein Teil der Gebühren wird zudem zur Finanzierung der Landesmedienanstalten sowie der Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (GEZ) verwendet.

Der Streit über die europarechtliche Qualifikation und Zulässigkeit der Rundfunkgebühr endete (vorläufig) im Beihilfekompromiss von 2007.²² Deutschland machte Zusagen, um Auftragsgestaltung, Finanzierung und Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit dem Rechtsstandpunkt der Kommission vereinbaren zu können. Hinsichtlich der Finanzierung durch öffentliche Mittel hat die Kommission anerkannt, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Rahmen ihres Auftrags auch Telemedien, also elektronische Informations- und Kommunikationsdienste, anbieten dürfen, wenn sie den gleichen demokratischen, kulturellen und sozialen Bedürfnissen dienen wie die öffentlich-rechtlichen Fernseh- und Hörfunkangebote. Damit können Telemedienangebote aus den Einnahmen durch die Rundfunkgebühr finanziert werden (staatsvertraglich ausgeschlossen ist

18) Siehe daneben die Ausführungen zu Belgien, Dänemark und Irland bei *Ridinger*, a. a. O. (Fn. 3), S. 16f.; und die Mitteilungen der EU-Kommission zu Belgien: IP/08/316, Irland: IP/08/317, und Portugal: IP/06/349, jeweils abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid>

19) Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag, RStV) vom 31. August 1991, in der Fassung von Art. 1 des Dreizehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 30. Oktober 2009, in Kraft getreten am 1. April 2010.

20) Siehe den Geschäftsbericht der GEZ für das Jahr 2008, abrufbar unter: <http://www.gez.de/e160/e161/e1248/gb2008.pdf>

21) Siehe den 17. KEF-Bericht von Dezember 2009, abrufbar unter: http://www.kef-online.de/inhalte/bericht17/kef_17bericht.pdf

22) Staatliche Beihilfe E 3/2005 – Deutschland, Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland, KOM (2007) 1761 endg.

deren Finanzierung aus Werbeeinnahmen), soweit sie unter den öffentlich-rechtlichen Auftrag der jeweiligen Anstalt fallen.

1.1. PC-Gebühr

In Deutschland ist gegenwärtig unklar, ob für internetfähige PCs Rundfunkgebühren zu zahlen sind.²³ Mehrere Obergerichtspräsidenten (OVG) haben sich (bei teilweise unterschiedlichen Sachverhaltskonstellationen) zur Rundfunkgebührenpflicht von internetfähigen PCs geäußert,²⁴ ohne dass sich hieraus eine klare Linie „für“ oder „gegen“ die Rundfunkgebührenpflicht ergibt.

Der Rundfunkgebührenstaatsvertrag in der Fassung vom 1. September 2008 (RGebStV) lässt die Pflicht zur Entrichtung von Rundfunkgebühren grundsätzlich nach § 2 Abs. 2 in Verbindung mit § 1 Abs. 2 S. 1 RGebStV für jedes von den Rundfunkteilnehmern zum Empfang bereitgehaltene Gerät entstehen, sofern nicht die Ausnahmebestimmungen der §§ 5 und 6 RGebStV²⁵ einschlägig sind.

Rundfunkempfangsgeräte sind nach § 1 Abs. 1 S. 1 RGebStV

„technische Einrichtungen, die zur drahtlosen oder drahtgebundenen, nicht zeitversetzten Hör- und Sichtbarmachung oder Aufzeichnung von Rundfunkdarbietungen geeignet sind“;

zu den neuartigen Rundfunkempfangsgeräten zählt § 5 Abs. 3 RGebStV

„insbesondere Rechner, die Rundfunkprogramme ausschließlich über Angebote aus dem Internet wiedergeben können“.

Nach Ansicht des Verwaltungsgerichts (VG) Wiesbaden versteht der „vernünftige Bürger“ unter einem Rundfunkempfangsgerät ein Radiogerät/Empfangsteil, das auch zu Zwecken des Rundfunkempfangs angeschafft wurde. Der Gesetzgeber hätte in den §§ 1, 2 RGebStV auch die neuartigen Rundfunkempfangsgeräte verankern müssen, wenn er die Gebührenpflicht zweifelsfrei hätte begründen wollen.²⁶ Ein PC ist den Wiesbadener Richtern zufolge deshalb kein Rundfunkempfangsgerät.

Demgegenüber stellt das VG Ansbach für die Qualifizierung eines internetfähigen PC als Rundfunkempfangsgerät insbesondere auf die dadurch eröffnete Möglichkeit der Teilnahme an der „Gesamtveranstaltung Rundfunk“ ab. Über das Internet seien inzwischen (z. B. Zattoo) 70 Fernsehprogramme empfangbar.²⁷ Für die Ansicht des VG Ansbach dürfte sprechen, dass der Befreiungstatbestand des § 5 Abs. 3 RGebStV eine Ausnahme von der Gebührenpflicht für „neuartige Rundfunkempfangsgeräte“²⁸ enthält. Die Subsumtion eines internetfähigen Rechners unter den Begriff des „neuartigen Rundfunkempfangsgeräts“ dürfte daher zur Bejahung der Eigenschaft als Rundfunkempfangsgerät im Sinne von § 1 Abs. 1 RGebStV führen.²⁹

Ein Rundfunkempfangsgerät wird gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 RGebStV zum Empfang bereitgehalten,

„wenn damit ohne besonderen zusätzlichen technischen Aufwand Rundfunkdarbietungen,

23) Das BVerfG erklärte in einem Nichtannahmebeschluss einer Verfassungsbeschwerde gegen die Rundfunkgebühr für Internet-PCs, dass der die Gebühren auslösende Tatbestand von den Fachgerichten geklärt werden müsse, Beschluss vom 30. Januar 2008, Az. 1 BvR 829/06.

24) Exemplarisch: OVG Münster, Urteil vom 26. Mai 2009, Az.: 8 A 2690/08; BayVG, Urteil vom 19. Mai 2009, Az. 7 B 08.2922; OVG Koblenz, Urteil vom 12. März 2009, Az. 7 A 10959/08.OVG.

25) In den §§ 5 und 6 RGebStV sind z. B. Ausnahmen für Zweitgeräte in Wohnungen, privat genutzte Kraftfahrzeuge, tragbare Empfangsgeräte und zahlreiche Befreiungen aus sozialen Gründen geregelt.

26) VG Wiesbaden, Urteil vom 19. November 2008, Az. 5 K 243/08.WI, in: ZUM 2009, S. 262, 263. Im Folgenden werden hauptsächlich Urteile der VGs besprochen, die in ihrer Argumentation häufig – teilweise aufgrund der anderen prozessualen Situation – vertiefter als die OVGs mit den Gründen Für und Wider eine Gebührenpflicht auseinandersetzen.

27) VG Ansbach, Urteil vom 10. Juli 2008, Az. AN 5 K 08.00348, in: K&R 2008, S. 562, 563.

28) Vgl. zur Entwicklung der gesetzlichen Regelung Scheuer, „Rundfunkgebührenpflicht für neuartige Empfangsgeräte tritt in Kraft“, IRIS 2007-1: 7/11, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/>

29) So auch VG Ansbach, a. a. O. (Fn. 27), S. 562, 563; Schneider, NVwZ 2009, S. 741, 743.

unabhängig von Art, Umfang und Anzahl der empfangbaren Programme, unverschlüsselt oder verschlüsselt, empfangen werden können“.

Bei herkömmlichen Rundfunkempfangsgeräten genügt die technische Empfangsmöglichkeit, ohne dass es auf die konkrete Nutzung zum Rundfunkempfang oder auf den Empfangswillen desjenigen, der ein solches Gerät bereithält, ankommt.³⁰ Die Mehrzahl der deutschen Verwaltungsgerichte sieht dementsprechend auch bei internetfähigen PCs das Merkmal des „Bereithaltens zum Empfang“ als erfüllt an.³¹ Die Annahme, dass die technische Empfangsmöglichkeit das „Bereithalten zum Empfang“ indiziert, ist bei internetfähigen PCs zumindest diskutabel. Denn die Rechner werden ihrem Grundgedanken nach im Wesentlichen für den E-Mail-Verkehr, Recherchetätigkeiten, Textverarbeitung oder Tabellenkalkulation genutzt. Daher ist es auch nicht verwunderlich, wenn wiederum einige deutsche Gerichte das Merkmal des „Bereithaltens zum Empfang“ bei internetfähigen Rechnern ablehnen.³²

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Rechtsprechung zur Rundfunkgebührenpflicht internetfähiger PCs in Deutschland uneinheitlich ist und dass vermutlich erst eine höchstgerichtliche Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts oder eine bestimmtere Fassung des Gebührenrechts dieser Rechtsunsicherheit ein Ende bereiten wird. Ungeachtet dessen ist auch die Abkehr von der traditionellen Gebührenpflicht hin zu einem alternativen Finanzierungsmodell denkbar, da die deutsche Verfassung keine bestimmte Finanzierungsregelung vorschreibt.³³

1.2. Alternative Finanzierungsformen

Drei neue Finanzierungsansätze sind derzeit im Gespräch. Der erste sieht vor, dass jeder über eigenes Einkommen verfügende Bürger einen sogenannten „Medienbeitrag“ (oder eine „Medienabgabe“) bezahlt. Das zweite Modell zielt darauf ab, einen solchen Beitrag einer Haushaltsgemeinschaft aufzuerlegen und parallel dazu auch Betriebsstätten von Unternehmen zu belasten („Haushalts- und Unternehmensabgabe“).³⁴ Daneben wird die Beibehaltung der geräteabhängigen Gebühr diskutiert, allerdings unter Eliminierung „kritischer“ Gebührensachverhalte wie beispielsweise der Gebührenpflicht für das Radio im Auto eines Kleinstgewerbetreibenden.

Die Ministerpräsidenten der Länder wollen den Medienbeitrag und die Haushalts- und Unternehmensabgabe sowie das Modell einer vereinfachten Rundfunkgebühr näher prüfen. Auch die Rundfunkkommission der Länder hat mitgeteilt, das Rundfunkfinanzierungssystem ab der nächsten Gebührenperiode im Jahr 2013 reformieren zu wollen; eine Entscheidung hierüber soll im Juni 2010 getroffen werden.³⁵

2. Finnland

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters *Yleisradio Oy*³⁶ (YLE) erfolgt durch eine Fernsehgebühr. Grundlage ist das Gesetz über den Staatlichen Fernseh- und Radiofonds (Nr. 745/1998).³⁷ Nach Art. 7 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes ist die Fernsehgebühr grundsätzlich an die

30) BVerwGE 87, 181, 201; *Jutzi*, Informationsfreiheit und Rundfunkgebührenpflicht, NVwZ 2008, S. 603, 607.

31) Die abstrakte Möglichkeit des Empfangs reicht aus für: VG Minden, Urteil vom 10. November 2009, Az. 12 K 1230/09; BayVG, a. a. O. (Fn. 24); OVG Koblenz, a. a. O. (Fn. 24); VG Würzburg, Urteil vom 27. Januar 2009, Az. W 1 K 08.1886.

32) VG Gießen, Urteil vom 18. Januar 2010, Az. 9 K 305/09.GI; VG Braunschweig, Urteil vom 20. November 2009, Az. 4 A 188/09; VG Schleswig, Urteil vom 3. August 2009, Az. 14 A 243/08.

33) BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994, 1 BvL 30/88 (1. Gebührenurteil).

34) Vgl. Holzer, Abkehr von der Gebühr – Ein Irrweg?, ZUM 2010, Heft 5 (im Erscheinen).

35) Anmerkung des Herausgebers: Die Ministerpräsidenten der Länder haben sich auf ihrer Konferenz am 9. Juni 2010 in einem Eckpunktepapier geeinigt, die Rundfunkgebühr künftig nicht mehr pro Gerät, sondern pro Haushalt (Wohnung) und Betriebsstätte zu erheben. See Bron, „Ministerpräsidenten der Länder einigen sich auf Haushaltsabgabe“, IRIS 2010-6: 21.

36) Gesetzliche Grundlage des YLE ist das Gesetz Nr. 1380/93 über *Yleisradio Oy* in der Fassung des Gesetzes Nr. 635/2005 vom 1. Januar 2006.

37) Gesetz Nr. 745/1998 über den Staatlichen Fernseh- und Radiofonds, in der Fassung des Gesetzes Nr. 713/2005 vom 1. April 2005.

Benutzung eines Fernsehgeräts gekoppelt. Ausnahmen bestehen bei öffentlichen Institutionen, in Familien (einschließlich Wohngemeinschaften ehelicher oder nichtehelicher Art) oder bei Unternehmen. Die Gebühren werden von der Fernsehgebührenverwaltung, einer Abteilung der finnischen Regulierungsbehörde für Kommunikation (*Viestintävirasto* – FICORA), eingezogen und fließen in den Fernseh- und Radiofonds.³⁸

Die Fernsehgebühr beträgt gegenwärtig EUR 231,05 pro Jahr. Im Jahr 2008 waren ca. 1,9 Mio. Gebührenzahler bei der Fernsehgebührenverwaltung registriert.³⁹ Die Gesamteinnahmen im Jahr 2008 betrugen ca. EUR 438 Mio. YLE darf gem. § 12 des Gesetzes Nr. 1380/93 keine zusätzlichen Einnahmen durch Werbung erzielen.

2.1. PC-Gebühr

Rundfunkgebühren sind nach Ansicht von FICORA auch bei internetfähigen PCs zu entrichten. Internetfähige Computer sind gebührenpflichtig, sofern sie geeignete Empfangsvorrichtungen haben, mit welchen man in Echtzeit Fernsehprogramme empfangen kann.⁴⁰

2.2. Reform des Finanzierungssystems

Nach den Vorschlägen einer vom Kommunikationsministerium eingesetzten parlamentarischen Arbeitsgruppe soll anstelle der Fernsehgebühren ab 2012 eine „allgemeine Mediendienstegebühr“ eingeführt werden.⁴¹ Diese allgemeine Mediendienstegebühr wäre von allen Haushalten sowie von Unternehmen ab einem Jahresumsatz von mindestens EUR 400.000 zu entrichten und diene der Finanzierung von YLE. Die Gebührenpflicht knüpfte dann nicht mehr an den Besitz entsprechender Empfangsgeräte an, sondern basierte auf dem Gedanken, dass sich die von YLE angebotenen öffentlichen Dienste faktisch an alle Finnen richten, für Fernsehen, Radio und das Internet produziert und mittels unterschiedlicher Endgeräte konsumiert werden. Die Gesamtzahl der Gebührenpflichtigen würde auf diese Weise vergrößert, sodass sich der jährlich vom Einzelnen zu entrichtende Betrag auf etwa EUR 175 pro Jahr reduzieren würde (Unternehmen müssten eine höhere Gebühr zahlen).

3. Frankreich

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Frankreich wird durch die Zahlung einer Gebühr (nunmehr als *contribution à l'audiovisuel public* – „Beitrag zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ bezeichnet) finanziert. Anknüpfungspunkt für die (mit der *taxe d'habitation* – Wohnsteuer⁴² – eingezogene) Gebühr ist der Besitz eines Fernsehgeräts. Für alle Familienangehörigen, die unter einem Dach wohnen, muss nur einmal gezahlt werden. Die Gebührenhöhe beträgt ab 2010 EUR 121 jährlich⁴³ (EUR 10,08 pro Monat) und macht ein Gesamtvolumen pro Jahr von ca. EUR 2,1 Mrd. aus.

38) *Österlund-Karinkanta*, in: IRIS Spezial, Die öffentlich-rechtliche Rundfunkkultur, a. a. O. (Fn. 2), S. 77, 81.

39) Vgl. die Informationen bei FICORA, abrufbar unter: <http://www.tv-maksu.fi/en/index/tietoa.html>

40) Siehe die Antwort von FICORA auf die Frage, ob man für einen Computer Fernsehgebühren bezahlen muss, auf ihrer Website unter der Rubrik „*Information on television fee > Frequently asked questions*“, abrufbar unter: <http://www.tv-maksu.fi/index/tietoa/ukk.html>

41) Der Bericht der parlamentarischen Arbeitsgruppe vom 23. April 2009 ist abrufbar unter: http://www.lvm.fi/c/document_library/get_file?folderId=534580&name=DLFE-7420.pdf&title=Yleisradion%20julkisten%20palvelu%20ja%20rahoitus.%20Yleisradion%20julkista%20palvelua%20ja%20rahoitusta%20selvitt%C3%A4neen%20ty%C3%B6ryhm%C3%A4n%20loppuraportti.%2023.4.2009

42) Die Kommission hatte die ehemalige Wohnsteuer mit Entscheidung vom 20. April 2005 genehmigt, siehe Entscheidung C (2005) 1166 endg., betreffend die France Télévisions (France 2 und France 3) gewährte Beihilfe (Beihilfe E 10/2005 – Frankreich, Rundfunkgebühren); bestätigt durch das EuG, Urteil vom 11. März 2009, T-354/05, *Télévision française 1 SA (TF1) gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, noch nicht in amtl. Slg.

43) Finanzministerium (*Direction Générale des Finances Publiques*), Weisung vom 11. Februar 2010, 6 A-1-10, abrufbar unter: http://www.leparticulier.fr/upload/docs/application/pdf/2010-02/boi_6_a-1-10.pdf

Das Gesetz über die audiovisuelle Kommunikation und das neue öffentlich-rechtliche Fernsehen⁴⁴ sieht ein komplettes Werbeverbot ab Ende 2011 im öffentlich-rechtlichen Fernsehen vor.⁴⁵ Die Finanzierung soll neben der bereits angesprochenen *contribution à l'audiovisuel public* einerseits durch eine Steuer auf Fernsehwerbung (zwischen 1,5 und drei Prozent), die in den Privatsendern ausgestrahlt wird, sowie eine weitere Steuer auf Betreiber von elektronischer Kommunikation, einschließlich Internet und Mobiltelefonie (0,9 Prozent), sichergestellt werden.

3.1. PC-Gebühr

In Frankreich wurden internetfähige PCs aufgrund einer ministeriellen Weisung vom 6. Juli 2005 bislang nicht besteuert.⁴⁶ Stattdessen wird die Nutzung internetfähiger PCs künftig durch eine Erhöhung der *contribution à l'audiovisuel public* um EUR 2 ab 2010 abgegolten. Diese Erhöhung betrifft den (bisherigen) Gebührenzahler für Fernsehgeräte. Personen, die keinen Fernseher angemeldet haben, möglicherweise aber internetfähige PCs besitzen, müssen dafür nach wie vor keine Gebühr zahlen.

3.2. Reform des Finanzierungssystems

Die Kommission überprüft gegenwärtig, ob die Reform des Finanzierungsmechanismus des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Frankreich mit den europäischen Beihilfavorschriften vereinbar ist.⁴⁷ Dabei geht es um die geplante Verwendung der mit der Reform eingeführten Steuern und eine eventuelle Überkompensation der mit der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags verbundenen Kosten. Unabhängig davon hat die Kommission gegen Frankreich schon am 28. Januar 2010 ein Vertragsverletzungsverfahren wegen der den Telekommunikationsbetreibern auferlegten „Telekommunikationssteuer“ eingeleitet. Nach Auffassung der Kommission entspricht diese nicht den Bedingungen, die in den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften im Telekommunikationsbereich, insbesondere Art. 12 der „Genehmigungsrichtlinie“,⁴⁸ festgelegt sind.⁴⁹

4. Niederlande

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks *Nederlandse Publieke Omroep* (NPO) in den Niederlanden basiert, seit im Jahr 2000 die Rundfunkgebühren abgeschafft wurden, im Wesentlichen auf jährlichen staatlichen Zuschüssen. Sie ist detailliert im niederländischen Mediengesetz (*Mediawet* 2008) geregelt.⁵⁰ Weitere Einnahmequellen sind die Werbung und die Finanzierung durch selbst erwirtschaftete Mittel. Zu Letzteren zählen Mitgliedsbeiträge, erlaubte

44) *Loi no. 2009-258 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision* vom 5. März 2009, franz. Amtsblatt Nr. 56 vom 7. März 2009, S. 4321.

45) Das Werbeverbot für das öffentlich-rechtliche Fernsehen gilt jedoch durch Beschluss des Präsidenten von France Télévisions bereits seit dem 5. Januar 2009 zwischen 20.00 und 6.00 Uhr, vgl. Courtinat, „Frankreich: Reform des öffentlich-rechtlichen audiovisuellen Sektors noch vor Verabschiedung durch das Parlament bestätigt“, IRIS 2009-2: 13/21, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/>; vgl. auch Blocman, „Frankreich: Staatsrat hebt das vor Verabschiedung des entsprechenden Gesetzes geltende Werbeverbot im öffentlich-rechtlichen Fernsehen auf“, IRIS 2010-3: 20, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/>

46) *Instruction codificatrice n° 05-029-A8 du 6 juillet 2005*, abrufbar unter: http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/Tresor_public/bocp/bocp0507/icd05029.pdf

47) Mit Entscheidung vom 1. September 2009, Staatliche Beihilfe C 27/2009 – Frankreich – Zuschuss aus Haushaltsmitteln zugunsten von France Télévisions (2010–2012) – Aufforderung zur Stellungnahme gemäß Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag, ABL 2009, C 237, S. 9, genehmigte die Kommission zunächst nur die aus Haushaltsmitteln gewährte Kompensation des Einnahmeausfalls in Höhe von EUR 450 Mio. für das Jahr 2009.

48) Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie), in der Fassung der Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, ABL 2009 L 337, S. 37.

49) Mitteilung der Kommission IP/10/67 vom 28. Januar 2010, abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/>

50) Das *Mediawet* 2008 vom 29. Dezember 2008 ist am 1. Januar 2009 in Kraft getreten.

Formen von Sponsoring, die Veröffentlichung eines Programmführers, Rechte an geistigem Eigentum und sogenannte Nebenaktivitäten.⁵¹ NPO erhielt im Geschäftsjahr 2008 staatliche Zuschüsse von EUR 738 Mio. und erzielte EUR 226 Mio. Werbeeinnahmen.

Daneben zahlte der niederländische Staat zwischen 1996 und 2002 öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern insgesamt EUR 261,1 Mio. ad hoc-Beihilfe. Die Kommission hat diese staatliche Beihilfe, die nach Art. 106a und Art. 170c des bis zum Dezember 2008 geltenden niederländischen Mediengesetzes gewährt worden war, im Jahr 2006 jedoch für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt.⁵² Die Niederlande und NOS (*Nederlandse Omroep Stichting* – Niederländische Rundfunk-Stiftung) haben gegen diese Entscheidung vor dem EuG geklagt, da ihrer Auffassung nach die Kommission die Begriffe „neue Beihilfe“ und „bestehende Beihilfe“ falsch ausgelegt und angewandt hat.⁵³

Auch die neue jährliche Finanzierungsregelung für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter verstieß nach Ansicht der Kommission gegen die Beihilfavorschriften. Die Niederlande sicherten jedoch während des Prüfverfahrens zu, den Finanzierungsmechanismus zu ändern und die Ausgleichszahlungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf das zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags erforderliche Maß zu beschränken. Durch die Einrichtung geeigneter Kontrollmechanismen soll dies sichergestellt werden. Daraufhin hat die Kommission jüngst die Finanzierungsregelungen genehmigt.⁵⁴

5. Österreich

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Österreich basiert auf Rundfunkgebühren sowie Werbeeinnahmen und sonstigen Erlösen.

Die Rundfunkgebühren setzen sich zusammen aus dem sogenannten Programmentgelt (bestehend aus Radio- und Fernsehentgelt) für den Empfang der Programme des Österreichischen Rundfunks (ORF), der Radio- und Fernsehgebühr für den Bund, einem Kunstförderungsbeitrag und einer Landesabgabe. Die gesamten Rundfunkgebühren betragen in Österreich durchschnittlich EUR 22 monatlich und werden von der österreichischen Gebühreneinzugszentrale, der Gebühren Info Service GmbH (GIS), eingezogen. Vom Programmentgelt⁵⁵ verbleiben dem ORF EUR 14,50 pro Monat bzw. EUR 174 jährlich.

Die Gesamteinnahmen des ORF im Jahr 2008 betrugen EUR 503,9 Mio. aus Programmentgelten, EUR 263,3 Mio. aus Werbeumsätzen und EUR 272,3 Mio. aus sonstigen Erträgen.⁵⁶

5.1. PC-Gebühr

Grundsätzlich ist jedermann gemäß § 31 ORF-Gesetz zum Empfang der Hörfunk- bzw. Fernsehsendungen des ORF gegen ein fortlaufendes Programmentgelt berechtigt und nach § 31 Abs. 3 ORF-Gesetz zur Zahlung des Programmentgelts unabhängig von der Häufigkeit und der Güte der Sendungen oder ihres Empfanges verpflichtet. Beginn und Ende dieser Pflicht richten sich nach den für Rundfunkgebühren geltenden Vorschriften. Die Rundfunkgebührenpflicht nach § 2 Abs. 1 S. 1

51) Vgl. auch van Eijk, in: IRIS Spezial, Die öffentlich-rechtliche Rundfunkkultur, a. a. O. (Fn. 2), S. 159, 163f.

52) Entscheidung der Kommission vom 22. Juni 2006, C 2/2004, Rn. 105 und 111.

53) Siehe die Klageschriften in den Rs. T-231/06 und T-237/06, abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/>. Vgl. zur Problematik „bestehende“ vs. „neue Beihilfe“ auch Kleist/Scheuer, Das Beihilfe-Risiko – Die Haushaltsabgabe und das EU-Recht, in: epd medien, Heft 28, vom 14. April 2010, S. 3 ff..

54) Entscheidung der Kommission vom 26. Januar 2010, *State aid E 5/2005 – Annual financing of the Dutch public service broadcasters – The Netherlands*, COM (2010) 132 final.

55) Siehe zur Diskussion um die Erhöhung des Programmentgelts im Jahr 2008 Rittler, „Österreich: Programmentgelt für den ORF wird erhöht“, IRIS 2008-2: 8/9, und ders., „Einspruch des Publikumsrats gegen die Erhöhung des Programmentgelts für den ORF“, IRIS 2008-3: 7/9.

56) Siehe den Geschäftsbericht des ORF für das Geschäftsjahr 2008, abrufbar unter: http://kundendienst.orf.at/service/publikationen/gb_2008.pdf

in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Rundfunkgebührengesetz⁵⁷ (RGG) entsteht grundsätzlich für jeden, der „eine Rundfunkempfangseinrichtung in Gebäuden betreibt“.

Empfangseinrichtungen nach § 1 Abs. 1 RGG sind technische Geräte, „die Darbietungen im Sinne des Artikels I Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks^[58] unmittelbar optisch und/oder akustisch wahrnehmbar machen.“

Die GIS folgert aus diesen Bestimmungen, dass auch ein Computer mit Internetanschluss oder TV-Karte aufgrund des Angebots in der Lage wäre, Radio- oder TV-Programme zu empfangen und abzuspielen.⁵⁹ Sie differenziert insoweit jedoch zwischen dem Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen. Dadurch, dass Fernsehprogramme über das Internet noch nicht als kontinuierlicher Livestream übertragen und Video-on-Demand-Angebote von der GIS nicht als Rundfunk gewertet werden, komme eine Gebührenpflicht hinsichtlich TV-Programmen nur dann zum Tragen, wenn der Computer durch den Einbau einer TV-Karte oder durch die Verwendung eines USB-Sticks für den Empfang eines per DVB-T-Standard verbreiteten Signals zu einem Fernsehempfangsgerät erweitert werde.

Nach Medienberichten hatte die GIS im Jahr 2008 gegen einen PC-Nutzer einen Gebührenbescheid erlassen, da dieser mit seinem multimediafähigen PC eine „Rundfunkempfangseinrichtung betriebsbereit errichtet“ habe. Nach Widerspruch durch den Beschwerdeführer hob das zuständige Finanzamt den Bescheid wieder auf.

Für die Rundfunkgebührenpflicht internetfähiger PCs ist möglicherweise auch die Entscheidung des Österreichischen Verwaltungsgerichtshofs (VwGH) relevant, nach der die Erhebung des Fernsehentgelts für den ORF nur dann als gerechtfertigt gilt, wenn ein Haushalt über Geräte verfügt, die den Empfang der ORF-Fernsehprogramme auch tatsächlich ermöglichen.⁶⁰ Hieraus kann gefolgert werden, dass die GIS für einen PC, der faktisch das Fernsehprogramm des ORF nicht empfangen kann, zumindest kein Fernsehentgelt erheben dürfte.

5.2. Reform des Finanzierungssystems

Die Kommission überprüfte nach Beschwerden privater österreichischer Medienanbieter die öffentliche Finanzierung und sah in der Finanzierung des ORF durch Programmgebühren einen Verstoß gegen die EU-Beihilfevorschriften. Die Bedenken der Kommission betrafen vor allem die ungenaue Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags, insbesondere für Online-Dienste und Sportprogramme, sowie das Fehlen einer angemessenen Kontrolle der Auftragserfüllung. Außerdem gab es nach Ansicht der Kommission keine angemessenen Vorkehrungen, um Überkompensierungen zu verhindern und um sicherzustellen, dass der ORF seine kommerziellen Tätigkeiten nach marktüblichen Grundsätzen ausübt. Nachdem Österreich zugesagt hatte, die Finanzierungsregelung für den ORF entsprechend den Kritikpunkten und Vorgaben der Kommission anzupassen, stellte die Kommission ihre Untersuchungen ein.⁶¹ Österreich hat insbesondere zugesichert, vor Einführung neuer Mediendienste eine öffentliche Konsultation durchzuführen und die kommerziellen klar von den öffentlich-rechtlichen Tätigkeiten des ORF zu trennen.

57) Bundesgesetz betreffend die Erhebung von Rundfunkgebühren (Rundfunkgebührengesetz – RGG) in der Fassung vom 2. Februar 2010.

58) Art. I Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes vom 10. Juli 1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, StF: BGBl. Nr. 396/1974, lautet: „Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, Ton und Bild unter Benützung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung bzw. längs oder mittels eines Leiters sowie der Betrieb von technischen Einrichtungen, die diesem Zweck dienen.“

59) Vgl. die Ansicht der GIS auf ihrer Homepage, FAQ Nr. 17: „Sind PCs mit Internetanschluss gebührenpflichtig?“, abrufbar unter: <http://www.orf-gis.at/>

60) VwGH, Erkenntnis vom 4. September 2008, Zl. 2008/17/0059, S. 4, abrufbar unter: <http://www.ris.bka.gv.at/Vwgh/>. Fernsehentgelt gemäß § 31 ORF-Gesetz ist der Bestandteil der Rundfunkgebühren, den der ORF für seine Fernsehprogramme erhält. Alle anteiligen sonstigen Abgaben sind in der vorliegenden Konstellation dennoch zu entrichten, ebenso das Entgelt für den Empfang von Radioprogrammen.

61) Entscheidung der Kommission vom 28. Oktober 2009, Staatliche Beihilfe E 2/2008 – Finanzierung des ORF, KOM (2009) 8113 endg., Rn. 177 ff. und 214 ff.

6. Slowakische Republik

Gemäß Art. 21 des Gesetzes Nr. 16/2004 Slg. wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben aus Rundfunkgebühren, staatlichen Beihilfen, Werbeeinnahmen und Zuschüssen finanziert.

Alle natürlichen Personen, die Elektrizität beziehen, und alle Arbeitgeber, die mindestens drei Personen beschäftigen, müssen Rundfunkgebühren entrichten. Die Rundfunkgebühr beträgt für natürliche Personen SKK 140 (ca. EUR 4,77) monatlich, für Arbeitgeber (je nach Anzahl der Beschäftigten) SKK 140 bis 14.000 (ca. EUR 4,77 bis ca. EUR 477,18) monatlich. Der Staat leistet Zuschüsse aufgrund des Vertrags zwischen *Slovenská televízia* (STV) und dem Kulturministerium über Inhalte, Ziele und Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Fernsehdienste für den Zeitraum 2010–2014 („Staatsvertrag“) und des Änderungsvorschlags Nr. 1 zum Staatsvertrag für das Jahr 2010.⁶² Der Staatsvertrag formuliert eine mittelfristige Strategie zur Schaffung, Produktion und Ausstrahlung von Sendungen durch STV. Die vertragliche Verpflichtung des Staats besteht darin, EUR 61,4 Mio. an Finanzmitteln für STV bereitzustellen, um die Produktion und Ausstrahlung von Sendungen von öffentlichem Interesse zu fördern, also Sendungen, die den Informations- und Kulturbedürfnissen der Zuschauer im Sendegebiet des Fernsehveranstalters nachkommen. STV verpflichtet sich dazu, diese finanziellen Mittel vertragsgemäß zu verwenden und sie vor allem für Spiel-, Dokumentations- und Animationsfilme einzusetzen, die die kulturelle Identität der Slowakischen Republik gemäß § 3 lit. h des Gesetzes Nr. 308/2000 Slg. über Rundfunk und Weiterverbreitung fördern.⁶³

7. Spanien

In Spanien sieht das seit dem 1. September 2009 in Kraft getretene Gesetz Nr. 8/2009 zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein „neues“ Finanzierungsmodell für den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter *Corporación de Radio y Televisión Española* (RTVE) vor. Die Finanzierung erfolgt hiernach durch staatliche Beihilfen und drei verschiedene Abgaben bzw. Steuern.⁶⁴ Als Steuern zu entrichten sind von frei zugänglichen kommerziellen Fernsehsendern 3 Prozent ihrer Einnahmen und von Pay-TV-Sendern 1,5 Prozent, von Anbietern elektronischer Kommunikationsdienste 0,9 Prozent ihrer Einnahmen; ferner werden Mittel aus den für die Nutzung des Frequenzspektrums zu zahlenden Entgelten bereitgestellt. (Jährlich 80 Prozent – bis maximal EUR 330 Mio – der Steuereinnahmen werden RTVE zugewiesen. Dieser Prozentsatz kann im Gesetz zum Jahreshaushalt abgeändert werden.)

Rundfunkgebühren existieren in Spanien nicht. Zudem entfallen aufgrund der neuen gesetzlichen Regelung die Werbeeinnahmen von RTVE. RTVE kann auch nicht mehr unbegrenzt staatliche Garantien in Anspruch nehmen. Der Haushalt von RTVE ist für die Jahre 2010 und 2011 insgesamt auf EUR 1,2 Mrd. begrenzt. Die staatlichen Garantien beliefen sich im Jahr 2008 auf ca. EUR 502 Mio., die im Jahr 2008 noch möglichen Werbeeinnahmen auf ca. EUR 600 Mio.⁶⁵

Die Kommission hat mittlerweile ein förmliches Beihilfeverfahren gegen Spanien eingeleitet, um das neue System zur Finanzierung von RTVE zu untersuchen.⁶⁶ Mangels Anmeldung der Reform durch Spanien konnte sie das Gesetz nicht vor Inkrafttreten prüfen. Die Kommission wird die spanischen Maßnahmen anhand der Rundfunkmitteilung 2001 bewerten. Daneben hegt sie Bedenken, ob die neu eingeführte Steuer auf Umsätze der Telekommunikationsanbieter mit den

62) Der Staatsvertrag zwischen der Slowakischen Republik und STV vom 21. September 2009 ist abrufbar unter: http://www.stv.sk/chillout_items/2/5/6/256724_3240cb.pdf

63) Vgl. Markechova, „Slowakei: Verträge zwischen Staat und öffentl.-rechtl. Fernsehveranstaltern“, IRIS 2010-1: 40, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/>

64) Vgl. García Leiva, „Spanien: RTVE-Finanzierungsgesetz verabschiedet“, IRIS 2010-1: 18, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/>

65) Vgl. Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.), Jahrbuch 2009, Film, Fernsehen und Video in Europa, Band 1, Fernsehen in 36 europäischen Staaten, Spanien, S. 81, 87.

66) Pressemitteilung der Kommission IP/09/1861 vom 2. Dezember 2009, abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid>

Bestimmungen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste⁶⁷ vereinbar ist. Spanien hat insofern ein offizielles Aufforderungsschreiben nach Art. 258 AEUV erhalten.⁶⁸

IV. Die Kontrolle der Finanzierung und Leistungen öffentlich-rechtlicher Medienangebote

Die Kontrolle der Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkangebote erfolgt durch interne und externe Gremien und dabei sowohl durch *ex ante*- als auch *ex post*-Verfahren. Außerdem steht sie in Verbindung mit der Kontrolle der inhaltlichen Leistungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkangebote. In den hier exemplarisch ausgewählten Mitgliedstaaten haben oder werden sich, zumeist aufgrund von Entscheidungen der Kommission in Beihilfeverfahren, gesetzliche Änderungen ergeben. Außerdem liegen zum Teil bereits Erfahrungen aus den sogenannten Public-Value- oder Dreistufentests vor.

1. Deutschland

In Deutschland sind mehrere Einrichtungen für die inhaltliche und finanzielle Kontrolle zuständig. Externes Prüfgremium für die (inhaltliche und) finanzielle Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist zunächst die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), die sowohl *ex ante* als auch *ex post* tätig wird. Extern kontrollieren zudem die Landesparlamente und die Rechnungshöfe der Länder – *ex post* – Leistungen bzw. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Interne Kontrollgremien sind der pluralistisch besetzte Rundfunkrat,⁶⁹ der *ex ante* und *ex post* einschreiten kann, und der Verwaltungsrat, der (überwiegend) im Nachhinein seine Kontrollbefugnisse ausübt.

1.1. Ex-ante-Verfahren

Die Kontrolle der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beginnt damit, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der KEF ihren Finanzbedarf anmelden. Das dadurch ausgelöste Verfahren erlaubt eine rechnerische Gegenkontrolle des von den Anstalten veranschlagten Bedarfs. Die KEF prüft dabei auch, ob und inwieweit sich die Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Auftrags bewegen und Einsparpotenziale bestehen. Sie macht sodann einen Vorschlag zur Höhe der Gebühren, und die Länder setzen die Gebühren per Staatsvertrag fest. Dieses Verfahren findet damit *ex ante* und extern statt, da die unabhängige KEF den Rundfunkanstalten ihren finanziellen Spielraum erst zuweist. Das BVerfG hat klargestellt, dass eine externe Kontrolle der Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten im Interesse der mit der Gebühr belasteten Rundfunkteilnehmer erforderlich ist. Damit aber mit der Finanzierungsentscheidung durch die (Länder-)Gesetzgeber (nach Bedarfsanmeldung und -prüfung) keine indirekte Einflussnahme auf die Wahrnehmung des Rundfunkauftrags verbunden werden kann, darf sich die Kontrolle nicht auf die Vernünftigkeit oder Zweckmäßigkeit von Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten beziehen. Beurteilt wird nur, ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten und ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist.⁷⁰

Der Rundfunkrat stellt die Richtlinien für die Sendungen der Rundfunkanstalten auf und berät den Intendanten in Programmfragen; er übt insoweit *ex ante* inhaltliche Kontrolle auf die Programmgestaltung aus. Er genehmigt den vom Verwaltungsrat festgelegten Haushaltsplan.

67) Richtlinie 2002/20/EG, a. a. O., (Fn. 47).

68) Pressemitteilung der Kommission IP/10/322 vom 18. März 2010, abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid>

69) Der „Fernsehrat“ beim ZDF und der „Hörfunkrat“ beim DLR sind das Pendant zum jeweiligen Rundfunkrat der einzelnen in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten. Der Begriff „Rundfunkrat“ wird hier stellvertretend verwendet.

70) Vgl. zu diesem Punkt BVerfG, Urteil vom 11. September 2007, 1 BvR 2270/05 (2. Gebührenurteil); Urteil vom 22. Februar 1994, a. a. O. (Fn. 33).

Deutschland hat sich im Beihilfekompromiss von 2007 dazu verpflichtet, für alle neuen und veränderten digitalen Angebote einen dreistufigen Test mit näher ausgestalteten Kriterien durchzuführen. Dieser Test ist durch § 11f Abs. 4 RStV umgesetzt, und er verpflichtet den Rundfunkveranstalter, gegenüber dem Rundfunkrat darzulegen,

1. inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht,
2. in welchem Umfang durch das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beitragen wird und
3. welcher finanzielle Aufwand für das Angebot erforderlich ist.

Die erste Stufe soll den Bezug eines geplanten Angebots zum allgemeinen staatsvertraglichen Auftrag aus § 11 RStV herstellen. Der Hinweis auf die „demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse“ erfordert eine inhaltliche Konkretisierung des abzudeckenden kommunikativen Bedürfnisses und seiner aktuellen Bedeutung für die Gesellschaft. Auf der zweiten Stufe soll eine Bestandsaufnahme des publizistischen Wettbewerbsumfeldes sowie eine Prognose erfolgen, wie sich dieses Wettbewerbsumfeld verändert, wenn das geplante öffentlich-rechtliche Angebot hinzutritt.⁷¹ Die dritte Stufe des Tests soll schließlich Finanztransparenz schaffen und für alle Beteiligten, insbesondere die einbezogenen Dritten und die zur Entscheidung berufenen Gremien, klar machen, mit welchen Kosten der mit dem neuen Angebot voraussichtlich einhergehende (zusätzliche) „Public Value“ verbunden ist.⁷² Der Dreistufentest wird zur Überprüfung neuer oder veränderter Telemedienangebote vor deren Genehmigung und „Aktivierung“ angewendet.⁷³ Er hat somit unmittelbare Auswirkungen auf den Haushalt und damit die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Dementsprechend könnte sich auch die Bedarfsanmeldung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der KEF verändern. Bei dem Dreistufentest handelt sich folglich um eine spezielle Form des „ex ante-Kontrollverfahrens“, das vom Rundfunkrat ausgeübt wird.⁷⁴ Der Test vereint die inhaltliche und finanzielle Kontrolle von Angeboten.

Der Rundfunkrat des Mitteldeutschen Rundfunks (MDR) hat am 21. September 2009 die Telemedienangebote kikaninchen.de (ein Portal für Vorschüler) und KI.KAplus (eine Mediathek) genehmigt.⁷⁵ Beide Angebote vermittelten unter anderem Medienkompetenz für Internetanfänger und leisteten einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb um Qualität. Der finanzielle Aufwand beträgt für kikaninchen.de EUR 352.000 für 2009, EUR 251.460 für 2010 und EUR 253.990 für 2011; für KI.KAplus für die Jahre 2009–2011 maximal EUR 220.000 jährlich.

Aktuell ist der Dreistufentest für einen Großteil der Telemedienangebote des Deutschlandradios förmlich abgeschlossen.⁷⁶ Die Verweildauer der Angebote im Netz reicht dabei von sieben Tagen für tagesaktuelle Beiträge bis zu dauerhaft archivierten Beiträgen über zeit- und kulturhistorische Abläufe. Berichten zufolge wird auch das Nachrichtenportal tagesschau.de voraussichtlich den Dreistufentest bestehen. Laut einem vom Rundfunkrat des Norddeutschen Rundfunks (NDR) in Auftrag gegebenem Gutachten schafft tagesschau.de positive Anreize für private Telemedien. Der

71) Vgl. Schulz, Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung, Kurzstudie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2008, S. 31f.

72) Vgl. Peters, „Der Drei-Stufen-Test: Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Onlineangebote“, K&R 2009, S. 26, 33.

73) Alle bestehenden Angebote, die über den 1. Juni 2009 hinaus fortgeführt werden, müssen auch auf den Prüfstand, und zwar bis zum 31. August 2010. Dies gilt aktuell beispielsweise für die Online- und Teletext-Angebote von ZDF, 3sat und PHOENIX.

74) Nach § 11f Abs. 7 RStV besteht zudem ein Prüfungsrecht der staatlichen Rechtsaufsicht im Rahmen des Dreistufentests. Die zuständige Behörde prüft hier die Einhaltung der Verfahrensschritte und der gesetzlichen Vorgaben. Kommt sie zu dem Ergebnis, dass das Verfahren ordnungsgemäß durchgeführt ist und das neue Angebot dem gesetzlichen Auftrag entspricht, ist das Telemedienkonzept im jeweiligen amtlichen Verkündungsblatt zu veröffentlichen. Mit der Veröffentlichung kann das Angebot verbreitet werden.

75) Die Beschlüsse zur Genehmigung der Angebote vom 21. September 2009 sind abrufbar unter: <http://www.mdr.de/DL/6860635.pdf> bzw. <http://www.mdr.de/DL/6860733.pdf>

76) Niedersächsisches Ministerialblatt vom 10. Februar 2010, Nr.6/2010, S. 160 ff.

publizistische Wettbewerb um die Gunst der Nutzer führe zu einer Verbesserung auch der Qualität privater Angebote, die im Wettbewerb mit den öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten stehen.

1.2. *Ex post*-Verfahren

Der Verwaltungsrat wird als internes Gremium zur Überprüfung der wirtschaftlichen Aktivität der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten tätig⁷⁷ und hat damit mittelbaren Einfluss auf das Programm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt. Die Mitglieder des Verwaltungsrats werden überwiegend vom pluralistisch besetzten Rundfunkrat und teilweise vom Staat berufen.

Der Rundfunkrat überwacht intern die Einhaltung der für die Veranstaltung von Rundfunksendungen maßgeblichen, in den jeweiligen Rundfunkgesetzen geregelten Programmgrundsätze. Er überprüft zudem, ob die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowohl ihre Programmleitlinien als auch ihre Selbstverpflichtungen einhalten.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten müssen den Landesparlamenten *ex post* im Abstand von zwei Jahren über ihre finanzielle Lage und die Erfüllung des öffentlichen Auftrags Bericht erstatten (sogenannter Berichtszeitraum).⁷⁸ Die (externe) KEF überprüft durch eine Rückschau auf die vergangene Gebührenperiode bzw. den zurückliegenden Berichtszeitraum (und damit gleichfalls *ex post*) die Gesamterträge der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Nicht verwandte Mittel der Rundfunkanstalten sind von der KEF bedarfsmindernd bei der Ermittlung des (künftigen) Finanzbedarfs anzusetzen.⁷⁹ Auch die jeweils zuständigen Rechnungshöfe der Länder überprüfen die Haushalts- und Wirtschaftsführung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach den Vorgaben im RStV. *Ex post* kann zudem eine beschränkte staatliche Rechtsaufsicht der Länder stattfinden,⁸⁰ wenn die anstaltsinternen Gremien die ihnen obliegenden Aufgaben überhaupt nicht wahrnehmen oder sie zwar wahrnehmen, dabei jedoch die medienrechtlichen Regelungen oder die allgemeinen Gesetze missachten.

2. Vereinigtes Königreich

Im Vereinigten Königreich sind gleichfalls mehrere Institutionen für die Überwachung der Aktivitäten der *British Broadcasting Corporation* (BBC) zuständig. Internes Aufsichtsorgan der BBC ist der *BBC Trust*, der 2007 das *Board of Governors* ersetzte und aus 12 Mitgliedern (*Trustees*) besteht. Die externe Aufsicht über die BBC liegt zum einen aufseiten des Staates, zum anderen bei dem *Office of Communications*⁸¹ (*Ofcom*, die Regulierungsbehörde für das Kommunikationswesen).

2.1. *Ex ante*-Verfahren

Das zuständige Ministerium für Kultur, Medien und Sport (*Secretary of State, Department for Culture, Media and Sport*) setzt die Rundfunkgebühr fest und übt damit extern eine *ex ante*-Kontrolle über den Haushalt der BBC aus.

77) Siehe zu den Kontrollbefugnissen des Verwaltungsrates Hahn, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Frankfurt am Main 2010, S. 72 ff.

78) Der ARD-Bericht 07/08 und die ARD-Leitlinien 09/10 sind abrufbar unter:
<http://www.daserste.de/service/ARD-Leitlinien08-2.pdf>; die Programmperspektiven des ZDF 2007–2008 unter:
http://www.unternehmen.zdf.de/uploads/media/Programm-Perspektiven__SVE_2007-2008_2.pdf

79) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten können jedoch einen Teil der Rücklagen behalten. Die Europäische Kommission sieht es in der Rundfunkmitteilung 2009 als möglich an, „einen Betrag von bis zu 10 Prozent der im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Auftrags veranschlagten jährlichen Ausgaben einzubehalten, um Kosten- und Einnahmenschwankungen auffangen zu können“, vgl. Rn. 73 der Rundfunkmitteilung 2009, a. a. O. (Fn. 7).

80) Die Beschränkung der Rechtsaufsicht folgt u. a. aus dem in Deutschland tragenden Grundsatz der Staatsfreiheit (Staatsferne) des Rundfunks, st. Rspr., vgl. BVerfGE 12, 205, 262.

81) Das Ofcom ist eine zentrale Aufsichts- und Wettbewerbsbehörde für den Bereich der elektronischen Medien und Telekommunikation im Vereinigten Königreich (<http://www.ofcom.org.uk>).

Der *Trust* übt sowohl finanzielle als auch inhaltliche Kontrolle über die BBC aus, indem er an das *Executive Board* fünfjährige Zulassungen für die einzelnen Dienste und Kanäle der BBC erteilt. Die Lizenzen beinhalten konkrete Ziele, Charakteristika, Bezug zu Anliegen im Allgemeininteresse, Nutzen für den Gebührenzahler sowie das für das jeweilige BBC-Angebot benötigte Budget. Soll ein neuer Service eingeführt oder ein bestehender wesentlich verändert werden, so muss die BBC-Führung dem *Trust* einen entsprechenden, detaillierten Vorschlag unterbreiten, der regelmäßig zur Einleitung des Public-Value-Test-(PVT-)Verfahrens führt. Der *BBC Trust* gilt als Treuhänder der Gebührenzahler.

Der PVT ist ein spezielles *ex ante*-Verfahren insbesondere zur Feststellung, ob neue oder veränderte BBC-Dienste im öffentlichen Interesse liegen. Er hat seine rechtlichen Grundlagen in der königlichen Charta (*Royal Charter*) und dem ergänzenden Rahmenabkommen (*BBC Agreement*)⁸², das zwischen der BBC und dem zuständigen Kulturminister geschlossen wird. Der Test wird anhand der in Art. 23 ff. des *BBC Agreement* enthaltenen Bedingungen durchgeführt und beinhaltet die Prüfung folgender Kriterien (Art. 25 Abs. 2 *BBC Agreement*):

- „1. Wirkung – inwieweit Nutzer von dem neuen/veränderten BBC-Dienst betroffen sind;
2. Kosten – die finanziellen Auswirkungen des Wechsels;
3. Neuheit – inwieweit die BBC in einem neuen, bisher nicht aktiven Feld tätig wird,
4. Dauer – wie lange der neue/veränderte BBC-Dienst angeboten wird.“

Ähnlich dem Dreistufentest in Deutschland greifen hier die inhaltliche und die finanzielle Kontrolle ineinander. Die Berater des *BBC Trust*, die sogenannte *Trust Unit*, erstellen in einem ersten Schritt nach Art. 28 des *BBC Agreement* ein *Public Value Assessment* (PVA), mit dem der individuelle, gesellschaftliche und finanzielle „Wert“ geprüft wird, den das neue/veränderte Angebot für den einzelnen Gebührenzahler bzw. die Gesellschaft insgesamt haben wird. Der Kriterienkatalog zur Auswertung des neuen BBC-Angebots beinhaltet (1) den Einklang mit dem Funktionsauftrag, (2) Qualität und Besonderheit, (3) Folgen und Mehrwert für Verbraucher, Reichweite, (4) Kosten und Effizienz (*value for money*). Sodann bewertet das Ofcom nach Art. 30 *BBC Agreement* die wahrscheinliche Auswirkung der neuen Dienste auf die Märkte, auf denen sie angeboten werden, sowie auf verwandte Märkte. Das Ofcom untersucht, in welchem Ausmaß die neuen Angebote eventuell Innovationen und Investitionen von alternativen Anbietern im privaten Sektor verhindern. Die Ergebnisse dieser beiden Tests müssen in der Regel nach drei Monaten vorliegen. Sie bilden die Grundlage der vorläufigen Entscheidung des *BBC Trust*, der sie sodann öffentlich zur Diskussion stellt und erfolgte Stellungnahmen in seine endgültige Entscheidung einbezieht.

Die BBC musste bereits eine abschlägige PVT-Entscheidung⁸³ hinsichtlich der Zulassung lokaler Videodienste hinnehmen: Im Mai 2008 schlug die Geschäftsführung dem *Trust* vor, in 60 Gebieten des Vereinigten Königreichs ein zusätzliches lokales Videoangebot für Nachrichten, Sport und Wetter sowie fünf Angebote in walisischer Sprache auf erweiterten lokalen BBC-Internetseiten einzuführen. Hierfür waren rund 400 Mitarbeiter und ein Gesamtbudget von GBP 68 Mio. für einen Anfangszeitraum von vier Jahren geplant. Der *BBC Trust* lehnte die Pläne ab, da sie das Angebot für die Öffentlichkeit nicht so erheblich verbessern würden, dass sie die Investition von Gebührengeldern oder mögliche negative Auswirkungen auf kommerzielle Medien gerechtfertigt hätten.⁸⁴

Am 22. Dezember 2009 hat der *BBC Trust* den PVT für das Projekt Canvas vorläufig positiv abgeschlossen. Canvas ist ein offenes Joint Venture von BBC, ITV, BT, Five, Channel 4 und TalkTalk zur Entwicklung eines TV-Standards, der auf dem Internetprotokoll basieren und es Zuschauern

82) *Broadcasting, An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation* vom 28. Juni 2006.

83) Die Entscheidung des *BBC Trust* ist abrufbar unter:
http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/consult/local_video/decision.pdf

84) Vgl. Prosser, „Pläne der BBC für lokales Video abgelehnt“, IRIS 2009-2: 13/22, abrufbar unter:
<http://merlin.obs.coe.int/>

ermöglichen soll, mit Breitbandanschlüssen Abrufdienste – wie BBC iPlayer, ITV Player und andere Internetinhalte – auf einem Fernsehgerät anzusehen. Auf die Inhalte soll über eine Set-Top-Box mit Internetzugang zugegriffen werden können, wobei nur für den Breitbandanschluss eine Gebühr anfällt. Der *BBC Trust* bescheinigt Canvas einen hohen Public Value, da das terrestrische Digitalfernsehen durch die Erweiterung des Spektrums verfügbarer Inhalte und Dienste eine neue Dimension erhalten werde.⁸⁵ Der *Trust* knüpfte seine Genehmigung aber an die Auflage, die zentrale technische Spezifikation weit vor dem Start zu veröffentlichen (damit sich alle Hersteller auf den neuen Standard einstellen können), den Zugang zur Plattform für Anbieter von Inhalten zu chancengleichen, angemessenen und nicht diskriminierenden Bedingungen zu erlauben und zwölf Monate nach dem Start des Projekts die Anreize für die involvierten Partner, ihre Inhalte auch mit anderen Plattformen (als Canvas) zu verbinden, einer Prüfung zu unterziehen.⁸⁶

Zur Steigerung des Public Value plant die BBC, kostenlose Nachrichten- und Sport-Apps für das iPhone anzubieten. Der *Trust* prüft gegenwärtig (aufgrund von Beschwerden der *Newspaper Publishers Association* (NPA)), ob die Apps von der bereits genehmigten Online-Strategie der BBC gedeckt seien. Es bleibt abzuwarten, wie sich die zukünftige Online-Strategie der BBC angesichts der angekündigten Pläne der Selbstbeschränkung ihrer Angebote in Abstimmung mit dem *BBC Trust* entwickeln wird.⁸⁷

2.2. Ex post-Verfahren

Der *BBC Trust* überwacht intern die Einhaltung der Zielvorgaben, der Lizenzen und der Programmrichtlinien durch das *Executive Board*. Die Überprüfung von Sendungen erfolgt erst nach Ausstrahlung, mithin *ex post*. Das Ofcom ist externes Aufsichtsorgan der BBC und achtet mit dem *Ofcom Board* im Bereich des Rundfunks auf die Einhaltung von Qualität und Standards der Programme. Im Bericht über die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Allgemeinen und in Bezug auf die Wahrnehmung bestimmter Gemeinwohlverpflichtungen veröffentlicht das Ofcom außerdem jährlich die Ausgaben der BBC und sorgt damit für Finanztransparenz *ex post*.⁸⁸ Schließlich kann das Ministerium für Kultur, Medien und Sport die BBC bei Verstößen zur Beseitigung derselben verpflichten.

3. Irland

In Irland hat das am 12. Juli 2009 in Kraft getretene neue Rundfunkgesetz umfangreiche Änderungen mit sich gebracht.⁸⁹ Intern ist das *RTÉ Executive Board* für die finanzielle Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters *Raidió Teilifís Éireann* (RTÉ) zuständig. Extern üben der zuständige Minister for Communications, Energy and Natural Resources (Minister für Kommunikation, Energie und natürliche Ressourcen), der Finanzminister und die *Broadcasting Authority of Ireland* (die irische Rundfunkbehörde – BAI) Kontrolle über RTÉ aus.

3.1. Ex ante-Verfahren

Die Kontrolle der Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkangebote erfolgt *ex ante* dadurch, dass der Kommunikationsminister in Absprache mit dem Finanzminister jährliche Zahlungen leistet, die sich an den eingenommenen Rundfunkgebühren orientieren (vgl. Art. 123 des Rundfunkgesetzes).

85) Das *Market Impact Assessment* vom 22. Dezember 2009 hierzu ist abrufbar unter:

http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/consult/canvas/prov_conclusions/mia.pdf; das *Public Value Assessment* ist abrufbar unter: http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/consult/canvas/prov_conclusions/pva.pdf

86) Vgl. Prosser, „BBC Trust genehmigt Projekt zur Bereitstellung von On-Demand- und Internetdiensten auf Fernsehgeräten“, IRIS 2010-2: 22, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/>

87) Inhalte der Selbstbeschränkung sind im Report „*Putting Quality First*“ niedergelegt. Siehe hierzu die Präsentation von Thompson vom 2. März 2010, abrufbar unter:

http://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/strategyreview/putting_quality_first_final.pdf

88) Der aktuelle Bericht des Ofcom für das Jahr 2009 ist abrufbar unter:

http://www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/annrep/psb09/psbrpt.pdf

89) Siehe zu den Änderungen insgesamt McGonagle, „Irland: Neues Rundfunkgesetz“, IRIS 2009-10: 13/18, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/>

Zudem sieht das Gesetz in Art. 103 einen PVT für neue oder veränderte Angebote vor. Ein öffentliches Rundfunkunternehmen kann ein solches Angebot nur in Absprache mit dem zuständigen Kommunikationsminister realisieren. Dieser hat den Public Value des Programms nach den folgenden Kriterien zu überprüfen (vgl. Art. 103 Abs. 4 lit. c und Abs. 8 des Rundfunkgesetzes):

- (a) Wichtigkeit des Programmvorschlags für die Verfolgung des öffentlichen Auftrags des Unternehmens,
- (b) Vereinbarkeit des Programmvorschlags mit der Richtlinie des Rates [Richtlinie 89/552/EWG] und der Empfehlung des Europarates über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk,
- (c) veranschlagte Kosten und Erträge des Vorschlags verbunden mit den Auswirkungen auf die bereits existierende öffentlich-rechtliche Versorgung,
- (d) Beitrag, den der Vorschlag für die demokratischen, kulturellen, sprachlichen, erzieherischen und sozialen Bedürfnisse der irischen Bevölkerung leistet,
- (e) Empfangsmöglichkeiten durch die Öffentlichkeit,
- (f) Empfangsmöglichkeiten von Nichtberechtigten,
- (g) Beitrag zu einer Verstärkung des Zusammenhalts der irischen Bevölkerung oder von individuellen Gruppen innerhalb der irischen Bevölkerung durch neue Dienstleistungen und Technologien,
- (h) Beitrag zum Medienpluralismus,
- (i) sonstige Gründe des Ministers.

3.2. Ex post-Verfahren

Die BAI überprüft jährlich, ob das öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen im jeweils vergangenen Haushaltsjahr seinen öffentlichen Auftrag erfüllt hat und ob die zur Verfügung gestellten öffentlichen Finanzmittel insoweit verhältnismäßig gewesen sind. Bis zum 30. Juni des Folgejahres erstattet die BAI hierüber dem zuständigen Kommunikationsminister Bericht und unterbreitet ihm zugleich einen Vorschlag zu den zu veranschlagenden Rundfunkgebühren. Über diese Vorgänge hat der zuständige Minister seinerseits das irische Parlament (*House of the Oireachtas*) zu unterrichten. Zudem erstellt die BAI drei Jahre nach Inkrafttreten des Rundfunkgesetzes (also am 12. Juli 2012) und danach in einem fünfjährigen Turnus ein Resümee über die Erfüllung des öffentlichen Auftrags des Rundfunkunternehmens. Insoweit enthält das Rundfunkgesetz dezidierte Angaben für den Inhalt der Kontrolle (Art. 124 Abs. 9). Die BAI hat insbesondere die finanziellen Ressourcen des Rundfunkunternehmens, die aktuelle Einnahmesituation aus Rundfunkgebühren und Werbeeinnahmen sowie internationale Entwicklungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu berücksichtigen.

4. Österreich

In Österreich hat die Regierung am 23. Februar 2010 Änderungsvorschläge zum ORF-Gesetzes (ORF-G) vorgelegt, welche unter anderem die Festsetzung von Kriterien und Verfahren zur Sicherstellung der Erfüllung des Kernauftrags vorsehen.⁹⁰ Die Kontrolle der Finanzierung des ORF soll durch ein so ausgebautes internes Qualitätssicherungssystem verbessert werden (§ 4a ORF-G-Entwurf). Die Aufsicht über den ORF wird bisher intern durch den Stiftungsrat (§ 21 ORF-G), den

⁹⁰) Regierungsvorlage des Nationalrats zu einem Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das KommAustria-Gesetz, das Telekommunikationsgesetz 2003, das Verwertungsgesellschaftengesetz 2006, das ORF-Gesetz, das Privatfernsehgesetz, das Privatradiogesetz und das Fernseh-Exklusivrechtgesetz geändert werden, vom 23. Februar 2010, abrufbar unter: http://www.bka.gv.at/Docs/2010/2/23/Regierungsvorlage_endg.pdf

Generaldirektor des ORF (§ 23 ORF-G) und den Publikumsrat (§§ 28 ff. ORF-G) sowie extern durch den Bundeskommunikationssenat (BKS) sichergestellt. Letzterer führt die Rechtsaufsicht über den ORF im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmungen des ORF-G. Zudem hat der Rechnungshof externe Prüfpflichten; ferner auch die vom Stiftungsrat einzusetzende externe Prüfungskommission (§ 40 ORF-G), die eine wirtschaftsprüferische Kontrolle durchführt.

4.1. Ex ante-Verfahren

Der Generaldirektor des ORF legt bisher (und zukünftig), jeweils mit Zustimmung des Stiftungsrates, allgemeine Richtlinien für die Programmgestaltung, -erstellung und -koordinierung im Hörfunk und Fernsehen sowie die Erstellung der Jahressendeschemata fest. Zudem unterbreitet er dem Stiftungsrat Vorschläge über die Festsetzung des Programmentgelts und des Tarifwerks des Werbefunks. Über diese beschließt der Stiftungsrat. Zudem genehmigt er langfristige Pläne für Programm, Technik, Finanzen und Personalstellen. Der Publikumsrat hat die Aufgabe, Beschlüsse des Stiftungsrates, mit denen die Höhe des Programmentgelts (Radioentgelt, Fernsehentgelt) festgelegt wird, zu genehmigen. Der Publikumsrat kann Empfehlungen hinsichtlich der Programmgestaltung abgeben.

Das ORF-G wird zukünftig eine Regelung enthalten, welche die Durchführung eines Verfahrens vor der Einführung neuer öffentlich-rechtlicher Angebote vorsieht (sogenannte Auftragsvorprüfung). Dieses Prüfverfahren soll zukünftig in § 6b ORF-G geregelt werden. Eine Genehmigung des neuen Angebots kann hiernach erfolgen, wenn

- „1. zu erwarten ist, dass das neue Angebot zur Erfüllung der sozialen, demokratischen und kulturellen Bedürfnisse der österreichischen Bevölkerung und zur wirksamen Erbringung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags, insbesondere zur Erreichung der in § 4 Abs. 1 und 5a genannten Ziele, beiträgt und
2. nicht zu erwarten ist, dass das neue Angebot negative Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation auf dem jeweils für das Angebot relevanten Markt und auf die Angebotsvielfalt für Seher, Hörer und Nutzer haben wird, die im Vergleich zu dem durch das neue Angebot bewirkten Beitrag zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags unverhältnismäßig sind“.

Die Einführung des Prüfverfahrens soll sicherstellen, dass die Finanzierung der neuen öffentlich-rechtlichen Angebote – solange ansonsten die Rahmenbedingungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk unverändert bleiben – keine neue Beihilfe im Sinne von Art. 107 AEUV darstellt. Eventuelle Fragen nach Notifizierung dieser neuen Angebote an die Kommission sollen dadurch vermieden werden.⁹¹ Im Sinne einer möglichst unabhängigen Prüfung soll die – für die Aufsicht privater Rundfunkveranstalter zuständige – Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) die Auftragsvorprüfung extern durchführen. Dabei kann sich der ORF als Antragsteller an dem Verfahren beteiligen. Ein bei der KommAustria einzurichtender Beirat, dem fünf von der Bundesregierung für die Dauer von fünf Jahren bestellte Mitglieder angehören, soll Empfehlungen zur öffentlich-rechtlichen Beurteilung des neuen Angebots abgeben. Schließlich soll die Bundeswettbewerbsbehörde zu möglichen Wettbewerbsauswirkungen Stellung nehmen und so das öffentliche Interesse an der Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs im Bereich der Rundfunk- bzw. sonstigen Medienmärkte vertreten.

4.2. Ex post-Verfahren

Die Gesamtleistungen des Qualitätssicherungssystems soll ein vom ORF-Generaldirektor mit Zustimmung des Stiftungsrates beauftragter externer Sachverständiger beurteilen, und zwar auf

91) Vgl. das Materialblatt „Vorblatt und Erläuterungen“ zum Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das KommAustria-Gesetz, das Telekommunikationsgesetz 2003, das Verwertungsgesellschaftengesetz 2006, das ORF-Gesetz, das Privatfernsehgesetz, das Privatradiogesetz und das Fernseh-Exklusivrechtgesetz geändert werden, S. 6 f., abrufbar unter: <http://www.bka.gv.at/Docs/2010/2/23/Erlaeuterungen.pdf>

Basis eines vom Generaldirektor vorgelegten und vom Stiftungsrat genehmigten Jahresberichts – mithin *ex post*. Im Rahmen des Qualitätssicherungssystems wird zudem durch ein kontinuierliches repräsentatives und qualitatives Publikumsmonitoring, auch unter Beiziehung externer Fachexperten aus den jeweiligen Bereichen, die Zufriedenheit des Publikums mit dem Programm- und Inhaltsangebot überprüft werden. Solange keine Beschwerde erfolgt, wird KommAustria zukünftig alle zwei Jahre die Einhaltung des Verfahrens der Erstellung und Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems überprüfen und feststellen, ob und durch welchen Sachverhalt gegen die vorstehenden gesetzlichen Bestimmungen verstoßen wurde.

Die gesetzlichen Anpassungen bei der nachträglichen Kontrolle sollen außerdem sichern, dass der ORF Einnahmen aus Programmengelt ausschließlich zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags verwendet. Um eine gewisse Flexibilität zu gewährleisten, sind dabei in beschränktem Ausmaß Rücklagenbildungen möglich. Die Kontrolle der wirtschaftlichen Geschäftsführung des ORF wird (neben den bereits bestehenden Kontrollorganen) in einem Teilbereich zusätzlich durch die KommAustria erfolgen, welche die Abschöpfung von Einnahmen aus Programmengelt in den Fällen von § 38a ORF-G-Entwurf anordnen und darüber hinaus eine Finanzaufsicht über den ORF ausüben kann. Schließlich untersteht der ORF (nach wie vor) der Rechtsaufsicht durch den BKS.

Die Grenzen der nachträglichen Überwachung, die ihrerseits naturgemäß mit Folgerungen für die zukünftigen Aktivitäten der Rundfunkanstalt verbunden sein dürften, sind dabei nicht leicht zu bestimmen. Die Verknüpfung von Finanzierungsfragen und Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags verlangt mit Blick auf den Schutz der Anbieter vor staatlicher Einflussnahme, insbesondere in programminhaltlichen Entscheidungen, ein sensibles Vorgehen. Hierzu kann auf folgenden vom VfGH formulierten Rechtsgedanken zurückgegriffen werden: Während die gesetzliche Bindung des ORF an erhöhte Qualitätsansprüche in einem dualen Rundfunksystem verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei, könne die Überprüfung der zu deren Umsetzung vom ORF erlassenen Monats- und Jahressendenschemata des Fernsehens sich nicht auf die Bewertung einzelner Sendungen erstrecken.⁹²

V. Fazit

Die Untersuchung hat gezeigt, dass in einer Reihe europäischer Staaten eine Abkehr von der (jedenfalls anteiligen) Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Medien aus Gebührenzahlungen der Nutzer stattgefunden hat oder zumindest ernsthaft diskutiert wird – dies entweder zugunsten einer allgemeinen Medienabgabe oder von direkten Zuwendungen aus Mitteln des staatlichen Haushalts. In vielen Fällen stellt eine öffentliche Dotierung aber nicht die alleinige Finanzierungsquelle dar: Die sogenannte Mischfinanzierung bezieht traditionell meist Einnahmen aus kommerzieller Tätigkeit der Anstalten, wie Werbung, Sponsoring, Verwertung von Sendungen, ein. Daneben werden die letztlich vom Staat gewährten Mittel um solche Zuschüsse erweitert, die dem Haushalt aus einer „Besteuerung“ der bei privaten Veranstaltern sowie Telekommunikationsanbietern erwirtschafteten Erlöse zufließen. Letzteres ist ein Resultat der Absicht, die Programme und sonstigen Angebote frei von kommerzieller Kommunikation zu halten und die dadurch bedingten Einnahmeausfälle zu kompensieren. Im Ergebnis könnten diese Entwicklungen allerdings dazu führen, dass die Abhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien von staatlichen Entscheidungen zunimmt: Der (unmittelbare) Rückgriff auf Gebührengelder sowie Werbe- und Sponsoringeinnahmen kann die öffentlich-rechtlichen Veranstalter tendenziell stärker gegen Versuche der Politik abschirmen, (mittelbar) Einfluss auf Programminhalt oder -ausrichtung zu nehmen. Zudem dürfte eine – von unabhängiger Seite vorgenommene – am tatsächlichen Bedarf orientierte Bestimmung der Finanzierungshöhe eher dazu führen, dass nicht die aktuelle Lage des Gesamthaushaltes sachfremde Mittelkürzungen zulasten der Anbieter nahelegt.

⁹²) Vgl. VfGH, Entscheidung vom 25. Juni 2003, G 304/01; Strothmann, „Österreich: ORF-Gesetz nicht verfassungswidrig“, IRIS 2003-6: Extra, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/>

Bei der Überwachung der Finanzierung und der inhaltlichen Leistungen der öffentlich-rechtlichen Medien kommt in der Regel eine Vielzahl von internen und externen Instanzen zum Einsatz; ihre Aufgaben können in Form von *Ex ante*- und/oder *Ex post*-Kontrollverfahren ausgestaltet sein. Ein wesentliches Beispiel für die Verknüpfung von finanzieller und inhaltlicher Überwachung sind die in mehreren Ländern neu eingeführten Tests im Vorfeld der Etablierung oder Modifizierung von Angeboten in neuen Medien. Dabei ist zu beachten, dass die Bestimmung der Finanzmittel und ihrer Verwendung sowie die anschließende Kontrolle der wirtschaftlichen Geschäftsführung weder allgemein noch im Rahmen der angesprochenen besonderen *Ex ante*-Prüfverfahren zu einem unzulässigen Eingriff in die Programmautonomie⁹³ führen dürfen. Denn die Programmautonomie ist ein europa- und verfassungsrechtlich besonders geschütztes Element der Rundfunkfreiheit.

93) Dabei wird nicht verkannt, dass nach wie vor, auch vor dem Hintergrund der bestehenden rechtlichen bzw. gesetzlichen Absicherung der Unabhängigkeit der Medienanbieter, vielfache Versuchungen für die Politik bestehen mögen, Einfluss auf die inhaltliche Ausrichtung zu nehmen bzw. entsprechende Möglichkeiten zu erhalten, vgl. <http://www.sueddeutsche.de/medien/818/506983/text/> und <http://www.arte.tv/de/Die-Welt-verstehen/Journalismus-auf-Abwegen/Meinungsmacher-packen-aus/3046842.html>