

Eine Publikation der
Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Online-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Medien: Auftrag und Finanzierung

Verlagsleitung – Susanne Nikoltchev
Geschäftsführende Direktorin der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Redaktionelle Betreuung – Maja Cappello
Leiterin der Abteilung für juristische Informationen, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Redaktionsteam – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Maja Cappello, Sophie Valais
Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Autoren – Ross Biggam, Association of Commercial Television in Europe (ACT); Anker Brink Lund, Copenhagen Business School; Richard Burnley, European Broadcasting Union (EBU/UER); Christian Edelvold Berg, Danish Agency for Culture; Gianna Iacino, Institut für Europäisches Medien Recht (EMR); Peter Matzneller, Institut für Europäisches Medien Recht (EMR); Katrin Neukamm, Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR); Gábor Polyák, Mertek Media Monitor; Klaus Radke, Westdeutscher Rundfunk Köln (WDR); Sebastian Schweda, Institut für Europäisches Medien Recht (EMR); Ágnes Urbán, Mertek Media Monitor

Verlagsassistent – Olivier Mabilat, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Marketing – Markus Booms, markus.booms@coe.int, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Press und PR – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Übersetzung / Korrektur – Christina Angelopoulos, Aurélie Courtinat, Ronan Fahy, Johanna Fell, Michael Finn, Julie Mamou, Stefan Pooth, Erwin Rohwer, Roland Schmid, Marco Polo Traductions, Anne-Lise Weidmann

Herausgeber
Europäische Audiovisuelle Informationsstelle
76, allée de la Robertsau F-67000 Straßburg, Frankreich
Tel. : +33 (0)3 90 21 60 00
Fax : +33 (0)3 90 21 60 19
E-Mail : info.obs@coe.int
www.obs.coe.int

Beitragende Partnerorganisation
Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)
Franz-Mai-Straße 6
D-66121 Saarbrücken, Deutschland
Tel.: +49 (0) 681 99 275 11
Fax: +49 (0) 681 99 275 12
E-Mail: emr@emr-sb.de
www.emr-sb.de

Umschlaggestaltung – P O I N T I L L É S, Hoenheim, France

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:
Cappello M. (Hrsg.), *Online-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Medien: Auftrag und Finanzierung*, IRIS Spezial 2015-1, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2015

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, 2015
Jegliche in dieser Publikation geäußerten Meinungen sind persönlicher Natur und sollten in keiner Weise dahingehend verstanden werden, dass sie die Auffassung der Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats wiedergeben.



Online-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Medien: Auftrag und Finanzierung

Ross Biggam, Anker Brink Lund, Richard Burnley,
Christian Edelvold Berg, Gianna Iacino, Peter Matzneller,
Katrín Neukamm, Gábor Polyák, Klaus Radke,
Sebastian Schweda, Ágnes Urbán



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



Vorwort

Wenn Anbieter audiovisueller Mediendienste Online-Angebote planen, richten sie ihre Aktivitäten auf die Erwartungen des Publikums aus und entwickeln so neue Möglichkeiten, ihre Inhalte zu präsentieren. Dies gilt sowohl für kommerzielle als auch für öffentlich-rechtliche Medien. Bei letzteren sind noch weitere Aspekte zu berücksichtigen, die konkret mit ihrem Auftrag zusammenhängen, aber auch mit der Tatsache, dass sie mit öffentlichen Geldern wirtschaften. Gemäß den EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen und die Auslegungshinweise der Europäischen Kommission zu ihrer Anwendung ist die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien streng an die Definition ihres Auftrags gebunden.

Nichts Neues, könnte man sagen. Die Informationsstelle hat dieses Thema bereits in früheren Publikationen behandelt:

- Die IRIS *Plus* von 2009 zum Thema „Der öffentlich-rechtliche Auftrag und die neuen Medien“ befasste sich mit dem geltenden Rechtsrahmen für die Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter im Internet;¹
- die IRIS *Plus* von 2010 zum Thema „Öffentlich-rechtliche Medien: Geld für Inhalte“ untersuchte in ihrem Leitbeitrag die europäische Gesetzgebung und die nationalen Entwicklungen im Bereich der finanziellen und inhaltlichen Aufsicht.²

Neu dagegen ist die Praxis, die sich seit der Annahme der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus dem Jahr 2009 entwickelt hat. Die Einführung des so genannten Public Value Test und der Analyse neuer Angebote auf den Markt (market impact assessment) hat die Definition des Auftrags wie auch der Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien verändert. Der entsprechende Umgang mit diesen beiden Themen während der letzten sechs Jahre steht im Mittelpunkt dieser Publikation.

Diese IRIS *Spezial* wurde vom Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) in Saarbrücken erstellt und vereinigt Beiträge verschiedener Verfasser. Sie konzentriert sich dabei auf eine Auswahl europäischer Länder: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, die Niederlande, Österreich, Polen, Schweden und Ungarn. Hinter der Auswahl der Länder stand die Absicht, verschiedene Ansätze vorzustellen.

Im Anschluss an eine Einführung in den europäischen Rechtsrahmen (der EU wie auch des Europarats) für öffentlich-rechtliche Medien von Peter Matzneller (EMR) geben Klaus Radke (WDR) und Sebastian Schweda (EMR) einen Überblick über die Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags und die Finanzierungssysteme in den ausgewählten Ländern.

Besonders eingegangen wird dabei auf Dänemark von Christian Berg (dänisches Kulturministerium), auf Deutschland von Katrin Neukamm (WDR) und auf Ungarn von Gábor Polyák

¹ Ridinger M., „Der öffentlich-rechtliche Auftrag und die neuen Medien“, IRIS *Plus*, Redaktionsbeilage von IRIS, Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, Ausgabe 2009-6, Straßburg, 2009,

<http://www.obs.coe.int/documents/205595/264587/IRIS+plus+2009d4LA.pdf>.

² Bron C.M., „Finanzierung und Überwachung öffentlich-rechtlicher Angebote“, in Nikoltchev S. (ed.), „Öffentlich-rechtliche Medien: Geld für Inhalte“, IRIS *Plus* 2010-4, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2010,

<http://www.obs.coe.int/documents/205595/264589/IRIS+plus+2010de4LA.pdf>.



(Mertek Media Monitor), um konkrete Beispiele für öffentlich-rechtliche Aktivitäten im Online-Umfeld aufzuzeigen.

Einen organischen Überblick über die Umsetzung von PVT und MIA in den behandelten Ländern gibt Gianna Iacino (EMR). Sie stellt die verantwortlichen Institutionen und die vorgesehenen Verfahrensweisen auf nationaler Ebene vor, wobei sie unter anderem auch auf Dauer und Kosten der Verfahren eingeht. Richard Burnley (EBU) und Ross Biggam (ACT) beurteilen das bisherige Funktionieren des Tests aus Sicht der öffentlich-rechtlichen und der kommerziellen Rundfunkveranstalter, und den Abschluss bildet ein Fazit von Peter Matzneller (EMR).

Straßburg, Juni 2015

Maja Cappello

Leiterin der Abteilung Juristische Information

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle



Inhaltsverzeichnis

Der europäische Rahmen für öffentlich-rechtliche Medien und ihre Online-Aktivitäten	7
Einführung	9
1. Der europäische Rahmen für Online-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Medien.....	11
1.1. Europarat.....	11
1.1.1. Konventionen, Empfehlungen, Entschlüsse und Erklärungen	11
1.1.1.1. Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer demokratischen Gesellschaft	12
1.1.1.2. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und neue Medien	12
1.1.2. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	15
1.1.2.1. Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer demokratischen Gesellschaft	15
1.1.2.2. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und neue Medien	16
1.2. Europäische Union.....	16
1.2.1. Primäres Recht	16
1.2.2. Sekundäres Recht.....	18
1.2.3. Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union.....	19
1.2.4. Entscheidungen der Europäischen Kommission	21
1.3. Fazit	22
2. Der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien im Internet.....	25
2.1. Die Medien am Beginn des globalen Informationszeitalters	25
2.2. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk im World Wide Web.....	27
2.3. Die Meinungs- und Informationsfreiheit und der Online-Auftrag	30
2.4. Epilog	32
Finanzierungsmodelle in ausgewählten europäischen Staaten	33
3. Rundfunkfinanzierungsmodelle in ausgewählten europäischen Staaten	35
3.1. Finanzierungsquellen für Rundfunkangebote	35
3.2. Das Modell der Entgeltfinanzierung.....	37
3.2.1. Entgeltbemessung.....	37



3.2.2. Entgelthöhe	39
3.2.3. Kreis der Entgeltpflichtigen	39
3.2.4. Entgelteinzug.....	40
3.2.5. Entgeltverteilung.....	41
3.3. Fazit	42
4. Gebührenreform und Online-Auftrag öffentlich-rechtlicher Medien.....	43
4.1. Einführung	43
4.2. Das dänische System der Gebührenfinanzierung.....	45
4.2.1. Warum wurde die Mediengebühr eingeführt?.....	45
4.2.2. Die aktuelle Definition der unter die Mediengebühr fallenden Geräte	46
4.2.3. Hat die Änderung Finanzstabilität sichergestellt?	47
4.2.4. Zusammenfassung	49
4.3. Die dänische Regulierungsstruktur für öffentlich-rechtliche Dienste	50
4.3.1. Die Regulierungsstruktur	50
4.3.2. Die Definition eines öffentlich-rechtlichen Dienstes	50
4.3.3. Wann und warum wurde die aktuelle Definition eingeführt?	51
4.3.4. Öffentlich-rechtliche Gesellschaften.....	52
4.3.4.1. DR	52
4.3.4.2. Die regionalen TV-2-Gesellschaften	53
4.3.4.3. TV 2/Danmark A/S.....	54
4.3.4.4. Radio24seven	55
4.3.5. Der Public-Value-Test.....	55
4.3.6. Zusammenfassung	56
4.4. Fazit	57
5. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland.....	59
5.1. Einleitung.....	59
5.2. Gründe für die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland	59
5.3. Der neue geräteunabhängige Rundfunkbeitrag.....	60
5.3.1. Der private Bereich	61
5.3.2. Der nichtprivate Bereich	62
5.4. Staatsferne Finanzierung.....	62
5.5. Zwei Jahre später – Erfahrungen mit dem Rundfunkbeitrag	63
5.5.1. Mehrerträge aus dem Rundfunkbeitrag	64
5.5.2. Auswirkungen auf den privaten und den nichtprivaten Bereich	65



5.5.3. Beteiligung des nichtprivaten Bereichs.....	65
5.6. Der Rundfunkbeitrag und das EU-Beihilfenrecht	66
5.6.1. Änderungen des öffentlich-rechtlichen Auftrags?.....	66
5.6.2. Wesentliche Änderung des Finanzierungsmodells?	68
5.7. Fazit und Ausblick.....	69
6. Die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien in Ungarn	71
6.1. Die Organisationsstruktur der ungarischen öffentlich-rechtlichen Medien	71
6.2. Die Finanzierung der ungarischen öffentlich-rechtlichen Medien.....	73
6.2.1 Die Rundfunkgebühr in der ungarischen Medienregulierung	73
6.2.2. Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien im neuen Mediengesetz	74
6.2.3. Transparenz der Finanzierung.....	76
6.3. „Neue Mediendienste“ der ungarischen öffentlich-rechtlichen Medien	77
6.3.1. „Neue Medieninhalte“	77
6.3.2. Bedingungen zur Aufnahme neuer öffentlich-rechtlicher Mediendienste.....	79
6.3.3. Finanzierung neuer Medieninhalteanbieter	80
6.3.4. Ein Dreistufentest für ungarische öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter?.....	81
6.4. Schlussbemerkungen.....	82
Der Public-Value-Test.....	83
7. Der Public-Value-Test und seine Umsetzung.....	85
7.1. Zuständige Stellen	86
7.1.1. Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.....	86
7.1.2. Vertreter der Regierung.....	86
7.1.3. Unabhängige Regulierungsstelle.....	87
7.2. Das Verfahren nach einzelstaatlichen gesetzlichen Bestimmungen.....	87
7.2.1. Einleitung des Testverfahrens.....	87
7.2.2. Offene öffentliche Konsultationen.....	88
7.2.3. Abschätzung der Auswirkungen auf den Markt.....	88
7.2.4. Entscheidung.....	89
7.3. Dauer und Kosten des Verfahrens.....	89
7.4. Schlussfolgerungen.....	90
8. Hat der Public-Value-Test seinen Zweck erfüllt?.....	91
8.1. Öffentlich-rechtliche Medien im digitalen Zeitalter.....	92



8.2. Neue öffentlich-rechtliche Online-Dienste im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Auftrags .	92
8.3. Änderung des öffentlich-rechtlichen Auftrags zur Berücksichtigung neuer Online-Dienste ..	93
8.4. Public-Value-Test für wesentliche neue öffentlich-rechtliche Online-Dienste	94
8.4.1. Plattformneutralität	94
8.4.2. Fairness: Abwägung von öffentlichem Nutzen und marktlichen Auswirkungen	95
8.4.3. Transparenz	96
8.4.4. Unabhängigkeit	96
8.4.5. Verhältnismäßigkeit	96
8.5. Schlussfolgerungen	97
9. Der <i>ex ante</i> Test und seine besonderen Merkmale in einzelstaatlichen Rechtsvorschriften	99
9.1. Einführung	99
9.2. Annahme der Rundfunkmitteilung 2009	100
9.3. Die neue Mitteilung und ihre Wirkung: Wie hat sich der <i>ex ante</i> Test in der Praxis bewährt?	102
9.4. Nächste Schritte?	106
Fazit	107



Der europäische Rahmen für öffentlich-rechtliche Medien und ihre Online- Aktivitäten





Einführung

Peter Matzneller, EMR

Im Zuge der konstanten Weiterentwicklung des Rundfunks und der ihm zugeschriebenen Aufgaben haben sich seit Mitte des letzten Jahrhunderts in Europa im Wesentlichen drei Organisationsformen für die Versorgung des Einzelnen mit ausgewogenen und umfassenden Informationen entwickelt: Neben privatrechtlichen und staatlichen Rundfunksendern existieren öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, deren Aufgabe es ist, die gesellschaftliche Vielfalt im Rundfunk zu gewährleisten, nachdem weder die privatrechtlichen Veranstalter, die von Werbung innerhalb ihres Programms leben und dabei den Gesetzen des Marktes unterworfen sind und ihr Programm darauf ausrichten müssen, noch die staatlichen Sender, die unter der Kontrolle der jeweiligen Regierung stehen, vollumfänglich an den Bedürfnissen einer demokratischen Gesellschaft orientiert sind.

Aufgrund der Zulassung privatrechtlichen Rundfunks neben den bereits vorhandenen, zumeist staatlich oder öffentlich-rechtlich organisierten Sendern veränderten sich die Marktbedingungen hin zu einem hochgradig wettbewerbsorientierten Mediensystem, in dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine Plattform für den offenen Meinungsaustausch verschiedener gesellschaftlicher und politischer Akteure darstellt, die der Allgemeinheit Informationen zur Verfügung stellt und politische und gesellschaftliche Prozesse transparent macht, um so die Meinungs- und Willensbildung der Bevölkerung zu ermöglichen.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts heißen die Schlagwörter im Rundfunkbereich Digitalisierung und (technische) Konvergenz. In Folge der Digitalisierung ist die Zahl der Programme, Texte und Inhalte auch beim Rundfunk stark gestiegen. Die Programmangebote und ihre Verbreitungswege haben sich dabei deutlich weiter ausdifferenziert. Neben die am Markt agierenden Medienunternehmen und Rundfunkanstalten treten dabei zunehmend private Veröffentlichungen oder Online-Angebote im Internet. Eine Abgrenzung der verschiedenen Medien untereinander wird folglich zunehmend schwieriger. Sowohl das Online-Angebot einer klassischen Zeitung, als auch die Website des öffentlich-rechtlichen Fernsehsenders bieten dem Einzelnen Informationen in Text und Bildern sowie audiovisuelles Filmmaterial. Text, Bild, Ton und Video verschmelzen zunehmend zu "Multimedia" und alle Inhalte lassen sich auf einer Vielzahl von Endgeräten vom PC bis zum Mobiltelefon empfangen.

Die EU-Kommission sah sich vor dem Hintergrund eines immer intensiver werdenden Wettbewerbs zwischen privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk und angesichts des Protokolls über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten vom 2. Oktober 1997³ dazu veranlasst, den für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einschlägigen sog. „EU-Beihilfekompromiss“⁴ zu formulieren, der einen Bezug zum Handels- und Wettbewerbsrecht herstellt und dadurch entstehende Konflikte aufzulösen versucht.

³ Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten vom 2. Oktober 1997 (ABl. C 340 vom 10.11.1997, S. 109), abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/PRO/09:de:HTML>. Im Protokoll heißt es an maßgebender Stelle: „Die Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft berühren nicht 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.“

⁴ Entscheidung der Europäischen Kommission K(2007) 1761 endg. vom 24. April 2007 - Staatliche Beihilfe E 3/2005, www.ard.de/download/74354/index.pdf.



Im Lichte dieser Veränderungen im Mediensektor ist es für eine funktionierende politische Öffentlichkeit in einer Demokratie entscheidend, sich immer wieder einmal vor Augen zu führen, welche Leistungsanforderungen Medien im Allgemeinen und der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Besonderen zu erfüllen haben.

In diesem Sinne befasst sich die vorliegende Ausgabe der *IRIS Spezial* mit Angeboten öffentlich-rechtlicher Medien im digitalen Umfeld. Einer einleitenden Übersicht zu Vorgaben auf Ebene des Europarats und der Europäischen Union folgt eine rechtsvergleichende Analyse der Ausgestaltung des Auftrags für Onlinemedien öffentlich-rechtlicher Veranstalter. Daran anknüpfend soll ein Vergleich ausgewählter europäischer Finanzierungssysteme die Basis für drei ausführliche Länderberichte schaffen, die die Auswirkungen der jeweiligen Finanzierungsstruktur auf die Reichweite der Online-Tätigkeit öffentlich-rechtlicher Veranstalter aufzeigen. Anschließend widmet sich die Publikation einem Vergleich der Implementierung des Public-Value-Tests in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU und endet mit zwei Anmerkungen, die den Erfolg des Tests aus jeweils unterschiedlichen Sichtweisen kommentieren.



1. Der europäische Rahmen für Online-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Medien

Peter Matzneller⁵, EMR

Dieses Kapitel beschreibt die europäischen Grundanforderungen, die den Rahmen für die Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Medien abstecken, unter besonderer Berücksichtigung ihrer Aktivitäten im Online-Bereich. Zunächst werden die entsprechenden Empfehlungen der Organe des Europarats sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte analysiert. Im Anschluss daran folgt eine Einschätzung der Bestimmungen der Europäischen Union und der Rechtspraxis des Gerichtshofs der Europäischen Union.

1.1. Europarat

1.1.1. Konventionen, Empfehlungen, Entschließungen und Erklärungen

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk profitiert vom Schutz und den in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankerten Garantien.⁶ Dieser Schutz ist eine Folge der bewussten Entscheidung eines Staates, ein öffentliches Rundfunksystem aufzubauen, das pluralistische audiovisuelle Mediendienste anbietet.⁷

In diesem Zusammenhang weist der Europarat auf die enge Verbindung zwischen dem freien Verkehr von Informationen und der freien Meinungsäußerung hin. Er weist dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk einen speziellen Auftrag zu: Er soll den Pluralismus gewährleisten und zur Kultur beitragen. Darüber hinaus weist er auf die Bedeutung der Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter hin und fordert ihre Beteiligung an neuen Mediendiensten.⁸

⁵ Der Verfasser dankt Gregor Euskirchen, juristischer Mitarbeiter am Institut für Europäisches Medienrecht, für seinen wertvollen Input zu diesem Artikel.

⁶ Art. 10 EMRK lautet: „(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Radio-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben. (2) Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.“ Die Konvention ist abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/005.htm>.

⁷ Berka, W. & Tretter, H., „Public Service Media under Article 10 of the European Convention on Human Rights“, Study on behalf of the European Broadcasting Union, 2013, S. 25, abrufbar unter: http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/Art%2010%20Study_final.pdf.

⁸ Näheres zum generellen Ansatz des Europarats in Bezug auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk findet sich in einer vergleichenden Studie, die das Institut für Europäisches Medienrecht für die Europäische Rundfunkunion durchgeführt hat. Diese Studie ist abrufbar unter:

<http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Media%20Law/Legal%20Topics/EMR%20Study%20-%202nd%20version.pdf>.



1.1.1.1. Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer demokratischen Gesellschaft

Das Ministerkomitee des Europarats hat mehrfach auf die wichtige Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer demokratischen Gesellschaft hingewiesen. So betont er beispielsweise in der Empfehlung Rec(2003)9

*die besondere Rolle der Rundfunkmedien und insbesondere des öffentlichen Rundfunks in modernen demokratischen Gesellschaften, die darin besteht, die den politischen, rechtlichen und sozialen Strukturen der demokratischen Gesellschaften zugrunde liegenden Werte, insbesondere die Wahrung der Menschenrechte, der Kulturen und des politischen Pluralismus, zu fördern.*⁹

Auch die Parlamentarische Versammlung hat den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks angesprochen. Ähnlich wie das Ministerkomitee konzentriert sie sich auf die besondere Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und erklärt in ihrer Empfehlung 1641 (2004):

*Der öffentlich-rechtliche Rundfunk, ob er nun von öffentlichen Anstalten oder Privatunternehmen betrieben wird, unterscheidet sich vom aus rein kommerziellen oder politischen Gründen betriebenen Rundfunk durch seinen spezifischen Auftrag, der im Wesentlichen darin besteht, seine Tätigkeit unabhängig von wirtschaftlicher und politischer Macht auszuüben. Er versorgt die gesamte Gesellschaft mit Informationen, Kultur, Bildung und Unterhaltung, bringt die Bürger im sozialen, politischen und kulturellen Bereich weiter und fördert den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Deshalb ist er im Regelfall bei den Inhalten wie beim Zugang universell angelegt, dient als Qualitätsmaßstab, bietet allen gesellschaftlichen Gruppen eine beträchtliche Programm- und Angebotsvielfalt und ist öffentlich rechenschaftspflichtig.*¹⁰

1.1.1.2. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und neue Medien

Im konkreten Zusammenhang mit den neuen Medien und der Online-Welt hat der Europarat mehrfach die wichtige Rolle und die Mission der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter bestätigt. Er weist regelmäßig darauf hin, dass ihre Dienste auch online präsent sein müssen, um die Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen.

In seiner jüngsten Empfehlung Rec(2015)6 verdeutlicht das Ministerkomitee in Übereinstimmung mit dem EGMR,¹¹ dass Artikel 10 EMRK auch für das Internet gilt. Auch wenn es sich nicht ausdrücklich an die öffentlich-rechtlichen Medien richtet, verweist das Ministerkomitee auf die öffentlich-rechtliche Mission, wenn es erklärt:

Staaten haben eine Verpflichtung, in voller Übereinstimmung mit den Artikeln 10 und 11 der EMRK, die gleichermaßen für das Internet gelten, allen ihrer Rechtshoheit unterstehenden

⁹ Ministerkomitee, Empfehlung Rec(2003)9 vom 28. Mai 2003 über Maßnahmen zur Förderung des Beitrags des digitalen Rundfunks zu Demokratie und Gesellschaft, abrufbar unter:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec%282003%299&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

¹⁰ Parlamentarische Versammlung, Empfehlung 1641 (2004) vom 27. Januar 2004 zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Ziffer 2, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1641.htm>.

¹¹ Näheres zur einschlägigen Rechtsprechung des EGMR hierzu findet sich unten in Kapitel 1.1.2.2.



Personen das Recht auf freie Meinungsäußerung und das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit zu garantieren.¹²

Das Ministerkomitee empfiehlt daher, dass die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Internet auf nationaler Ebene und im Rahmen der internationalen Gemeinschaft:

unter Beachtung der Grundsätze dieser Empfehlung den freien, grenzüberschreitenden Fluss von Informationen fördern und schützen, indem sie insbesondere sicherstellen, dass sich diese Grundsätze in Regulierungsrahmen oder -maßnahmen und in der Praxis widerspiegeln; [und]

den Privatsektor, die Zivilgesellschaft und Fachgemeinschaften dazu anhalten, die Umsetzung der Grundsätze in dieser Empfehlung zu unterstützen und zu fördern.¹³

Diese Einschätzung des Ministerkomitees gliedert sich ein in eine Reihe früherer Ausführungen der Organe des Europarats zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk. So beschäftigt sich die Parlamentarische Versammlung in ihrer Empfehlung 1878 (2009) insbesondere mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern und erklärt, aufgrund ihrer Mission müssten sie von neuen Technologien Gebrauch machen und neue Zusatzdienste anbieten, darunter interaktive und On-Demand-Mediendienste auf allen verfügbaren Plattformen, damit sie alle Publikumskreise und insbesondere junge Menschen erreichen.¹⁴ In derselben Empfehlung erklärt die Versammlung auch:

Angesichts der weiteren Konvergenz der Medienmärkte und des Wandels der Nutzernachfrage sollten öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter ihre Dienste durch Themenkanäle, On-Demand-Medien, aufgezeichnete Medien und internetbasierte Mediendienste diversifizieren, um der breiten Öffentlichkeit in Übereinstimmung mit ihrer öffentlich-rechtlichen Mission eine umfassende und wettbewerbsfähige Palette an Mediendiensten anzubieten. Aufgrund des technischen Fortschritts im Bereich der audiovisuellen Medien und der elektronischen Kommunikation sollten öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter auch von neuen Technologien Gebrauch machen.¹⁵

Das Ministerkomitee erkennt zudem an, dass öffentlich-rechtliche Organisationen unterschiedliche Plattformen nutzen und verschiedene Dienste anbieten müssen, um ihren öffentlich-rechtlichen Auftrag zu erfüllen. In seiner Empfehlung Rec(2007)3 weist es auf das Prinzip der Universalität hin, das für öffentlich-rechtliche Medien fundamental sei und unter Berücksichtigung technischer, sozialer und inhaltlicher Aspekte behandelt werden solle. Die Empfehlung richtet sich insbesondere an die Mitgliedstaaten, wenn sie fordert:

¹² Ministerkomitee, Empfehlung Rec(2015)6 vom 1. April 2015 zum freien, grenzüberschreitenden Fluss von Informationen im Internet, Grundsatz 1.1, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2306649&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.

¹³ Ibid., Ziffer 6.

¹⁴ Parlamentarische Versammlung, Empfehlung 1878 (2009) vom 25. Juni 2009 zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Ziffer 17, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17763&lang=en>.

¹⁵ Ibid., Ziffer 9.



„Die Mitgliedstaaten sollten insbesondere sicherstellen, dass öffentlich-rechtliche Medien auf bedeutenden Plattformen präsent sein können und über die dafür notwendigen Ressourcen verfügen.“¹⁶

Ein weiterer Tribut an neue Technologien und deren Bedeutung für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter findet sich in der Empfehlung Rec(2011)7 des Ministerkomitees, die anerkennt, dass Entwicklungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie und deren Anwendung auf die Massenkommunikation zu weitreichenden Änderungen im medialen Ökosystem geführt haben. So hält die Empfehlung die Mitgliedstaaten, ganz in der Tradition vorangegangener Papiere, dazu an,

Strategien zu verabschieden, um angemessene Verwaltungsleistungen zu fördern, zu entwickeln oder zu gewährleisten und um auf diese Weise einen zufriedenstellenden Grad an Pluralismus, Vielfalt von Inhalten und Wahlmöglichkeiten für die Konsumenten zu gewährleisten und um eine enge Überprüfung oder Überwachung der Entwicklungen sicherzustellen.¹⁷

Die Herausforderungen für öffentlich-rechtliche Medien in einem neuen Medioumfeld behandelt das Ministerkomitee auch in seiner Erklärung zur Führung der öffentlich-rechtlichen Medien. Dem Ministerkomitee ist bewusst, dass für alle öffentlich-rechtlichen Medien neue Kompetenzen und Ansätze erforderlich sind, um etablierte Funktionsweisen zu ergänzen oder in einigen Fällen zu ersetzen. So heißt es in der Erklärung:

Die Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien bietet öffentlich-rechtlichen Medien eine einzigartige Möglichkeit, ihren Auftrag auf neue und effektivere Weise zu erfüllen, weil sie ihnen erlaubt, gezieltere und interaktivere Inhalte und Dienste anzubieten. Zudem ermöglicht sie öffentlich-rechtlichen Medien, in einen sinnvollen Dialog mit den Zuschauern einzutreten und sie als Stakeholder, Teilnehmer und Mitschöpfer einzubinden, statt sie einfach als passive Empfänger zu behandeln. Besonders wichtig ist dies bei Diensten, die sich an Jugendliche richten, die in bedeutendem Umfang internetgestützte, mobile und partizipative Medien nutzen. Die erfolgreiche Adaptierung und Annahme neuer Plattformen hilft den öffentlich-rechtlichen Medien, zusätzliche Aufgaben im Rahmen ihres öffentlich-rechtlichen Auftrags zu erfüllen.¹⁸

Diese Erklärung stellt die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter selbst in den Mittelpunkt ihrer Aufforderung, doch in seiner Empfehlung Rec(2012)1 konzentriert sich das Ministerkomitee stärker auf die Pflichten der Mitgliedstaaten, wenn es sie dazu aufruft,

das angemessene rechtliche und finanzielle Umfeld, einschliesslich der externen Führungsstrukturen für öffentlich-rechtliche Medienorganisationen, weiter zu stärken und, wo notwendig, zu verbessern, indem sie sich von den beigefügten Leitprinzipien anregen

¹⁶ Ministerkomitee, Empfehlung Rec(2007)3 vom 31. Januar 2007 zum Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien in der Informationsgesellschaft, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089759>.

¹⁷ Ministerkomitee, Empfehlung Rec(2011)7 vom 21. September 2011 über ein neues Medienverständnis, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1835645>.

¹⁸ Ministerkomitee, Erklärung zur Führung der öffentlich-rechtlichen Medien vom 15. Februar 2012, Ziffer 9, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908241>.



lassen, und dadurch die Unabhängigkeit und nachhaltige Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Medien zu gewährleisten und sie zu befähigen, die Herausforderungen des technologischen Fortschritts und des redaktionellen Wettbewerbs anzunehmen.¹⁹

1.1.2. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Der Gerichtshof betont grundsätzlich, dass die durch Artikel 10 EMRK geschützte Freiheit der Meinungsäußerung eine wesentliche Grundlage für eine demokratische Gesellschaft darstellt.²⁰ Einschränkungen dieser Freiheit, wie sie in Artikel 10 Absatz 2 vorgesehen sind, werden streng ausgelegt. Staatliche Eingriffe in die Ausübung dieser Freiheit sind möglich, müssen aber „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ sein oder durch eine „dringenden sozialen Notwendigkeit“ gerechtfertigt sein. Innerstaatliche Instanzen haben zwar einen gewissen Ermessensspielraum, der aber nicht unbegrenzt ist, da er mit der Aufsicht des Gerichtshofs Hand in Hand geht.²¹

1.1.2.1. Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer demokratischen Gesellschaft

Die durch Artikel 10 geschützte Meinungs- und Informationsfreiheit schließt unter anderem die Freiheit ein, Informationen und Ideen durch Rundfunkmedien zu empfangen und weiterzugeben.²² In *Radio France u. a.*²³ stellt der Gerichtshof klar, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter „nichtstaatliche Organisationen“ im Sinne von Artikel 34 der Konvention sein können und daher den Gerichtshof mit Beschwerden befassen können.

Der Gerichtshof verweist in diesem Zusammenhang auf den Grundsatz des Pluralismus und die Funktion des Staates als oberster Garant des Pluralismus, insbesondere im Bereich der audiovisuellen Medien. Außerdem bestätigt er dies ausdrücklich in seinen Urteilen in den Fällen *Informationsverein Lentia u. a.*²⁴, *Manole*²⁵ und *Kaleta*²⁶ (in Bezug auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk). Dennoch erkannte der Gerichtshof nicht nur die Möglichkeit an, Einschränkungen der freien Meinungsäußerung mit legitimen Zielen zu rechtfertigen, sondern auch die positive

¹⁹ Ministerkomitee, Empfehlung Rec(2012)1 zur Führung der öffentlich-rechtlichen Medien vom 15. Februar 2012, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908265>.

²⁰ Z. B. *Handyside gegen Vereinigtes Königreich*, 7. Dezember 1976, Beschwerde Nr. 5493/72, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57499#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57499%22%7D>.

²¹ *Alexej Owtshinnikow gegen Russland*, Urteil vom 16. Dezember 2010, Beschwerde Nr. 24061/04, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-102322#%7B%22itemid%22:%5B%22001-102322%22%7D>.

²² *Sacchi gegen Italien*, 12. März 1976, Beschwerde Nr. 6452/74, <http://hudoc.echr.coe.int/webservices/content/pdf/001-74805>.

²³ *Radio France u. a. gegen Frankreich*, 23. September 2003, Beschwerde Nr. 53984/00, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61686#%7B%22itemid%22:%5B%22001-61686%22%7D>.

²⁴ *Informationsverein Lentia u. a. gegen Österreich*, 24. November 1993, Serie A, Nr. 276, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57854#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57854%22%7D>.

²⁵ *Manole u. a. gegen Moldau*, 17. September 2009, Beschwerde Nr. 13936/02, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-94075#%7B%22itemid%22:%5B%22001-94075%22%7D>.

²⁶ *Kaleta gegen Polen*, 16. Juli 2009, Beschwerde Nr. 20436/02, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-93417#%7B%22itemid%22:%5B%22001-93417%22%7D>.



Verpflichtung der Mitgliedstaaten, einen Rechtsrahmen zu schaffen, der es den Betreibern erlaubt, von ihrer Freiheit Gebrauch zu machen.²⁷

1.1.2.2. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und neue Medien

Der Gerichtshof war bisher nicht gefordert, konkret über Online-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Medien zu urteilen, aber es ist bemerkenswert, dass er die aus Artikel 10 EMRK abgeleiteten allgemeinen Prinzipien auf Fälle anwendet, in denen es um Online-Publikationen geht.²⁸ Entsprechend räumt der Gerichtshof ein, dass das Internet

angesichts seiner Zugänglichkeit und seiner Fähigkeit, sehr große Informationsmengen zu speichern und weiterzugeben, eine wichtige Rolle bei der Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen und bei der Erleichterung der Informationsverbreitung im Allgemeinen spielt. Die Pflege von Internetarchiven ist ein entscheidender Aspekt dieser Rolle, und der Gerichtshof ist daher der Auffassung, dass solche Archive in den von Artikel 10 gewährten Schutzbereich fallen.²⁹

In einem weiteren Urteil hatte der Gerichtshof zu entscheiden, ob eine Website berücksichtigt werden sollte, um die Notwendigkeit der strittigen Maßnahme zu prüfen. Auch hier verwies er auf die allgemeine Bedeutung des Internets und erklärte:

*Die Internetseiten waren durch jedermann, einschließlich minderjähriger Kinder, zugänglich, wodurch der Einfluss der Plakate auf die Öffentlichkeit vervielfacht wurde.*³⁰

Diese Elemente wurden auf Grund des dem Fall zugrundeliegenden Sachverhalts angeführt, um das staatliche Interesse an der Ergreifung von Maßnahmen zur Einschränkung des Rechts zur Weitergabe von Informationen zu stärken. Allerdings muss die Einschränkung nach den allgemeinen Grundsätzen für die Auslegung von Artikel 10 EMRK verhältnismäßig bleiben.

1.2. Europäische Union

1.2.1. Primäres Recht

Vorschriften für Mitgliedstaaten im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf der Ebene der Europäischen Union sind vor allem in zwei Bestimmungen des AEUV zu finden: Artikel 56, der den

²⁷ Näheres über die Rechtsprechung des Gerichtshofs zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Allgemeinen findet sich in der vergleichenden Studie des Instituts für Europäisches Medienrecht, op. cit. (Fn. 4).

²⁸ Einen umfassenden Überblick über die Urteile des Gerichtshofs zu Online-Publikationen gibt der Bericht der Forschungsabteilung des Europarats, „Internet: Case-Law of the European Court of Human Rights“, 2011, S. 11 f., www.echr.coe.int/Documents/Research_report_internet_ENG.pdf.

²⁹ Times Newspapers Ltd. (Nr. 1 und 2) gegen Vereinigtes Königreich, 10. März 2009, Beschwerden Nr. 3002/03 und 23676/03, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-91706#%7B%22itemid%22:%5B%22001-91706%22%5D%7D>.

³⁰ *Mouvement Raëlien Suisse gegen die Schweiz*, 13. Januar 2011, Beschwerde Nr. 16354/06, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112165#%7B%22itemid%22:%5B%22001-112165%22%5D%7D>.



freien Verkehr von Dienstleistungen garantiert (mit weiteren Hinweisen in Artikel 57–62 und Ausnahmen in Artikel 51–54 AEUV), sowie Artikel 106, 107 f. AEUV, deren Ziel es ist, Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.

Der Rundfunk wird als Dienstleistung eingestuft, die durch Artikel 56 AEUV geschützt ist, doch eine Einschränkung kann nach Artikel 62 in Verbindung mit Artikel 52 AEUV mit Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt werden. Außerdem können Einschränkungen nach ständiger Rechtsprechung des GHEU aus zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses gerechtfertigt sein.

Bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stellt Artikel 107 Absatz 1 AEUV eine zentrale Bestimmung dar:

Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Dagegen sieht Artikel 106 Absatz 2 AEUV eine Ausnahme von den Vorschriften über staatliche Beihilfen in Fällen vor, in denen die Anwendung von Wettbewerbsvorschriften die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu behindern droht:

Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften der Verträge, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Union zuwiderläuft.

Die Europäischen Gerichtshöfe und die Kommission haben den öffentlich-rechtlichen Rundfunk stets als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrachtet und seine Vereinbarkeit mit Artikel 106 Absatz 2 AEUV positiv beurteilt.³¹

Für die Anwendung und Auslegung dieser Bestimmungen durch den Europäischen Gerichtshof sind das folgende primäre und sekundäre Recht und andere Rechtsakte der Institutionen der Europäischen Union von Bedeutung.

³¹ Scheuer, A., Maus, J., Matzneller, P., „Europe – The contribution of public service media to freedom of expression and pluralism and the obligations on states to safeguard the remit and independence of PSM“ in *Public Service Media According to Constitutional Jurisprudence – The Human Rights and Constitutional Law Dimension of the Role, Remit and Independence*, op. cit. (Fn. 4); siehe auch Ridinger, M., „Der öffentlich-rechtliche Auftrag und die neuen Medien“ in *IRIS Plus 2009-6*, S. 6, abrufbar unter: www.obs.coe.int/documents/205595/264587/IRIS+plus+2009de4LA.pdf. Eine ausführlichere Beschreibung der einschlägigen Maßnahmen und Entscheidungen der Kommission zu Online-Medien öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter findet sich unten in Kapitel 3.



1.2.2. Sekundäres Recht

Auf sekundärer Basis bestätigt das Amsterdamer Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk³² die Befugnis der Mitgliedstaaten, den Auftrag öffentlich-rechtlicher Organisationen festzulegen und sie zu finanzieren, damit sie ihren Auftrag erfüllen können.

Auf die Grundprinzipien des Amsterdamer Protokolls nimmt die EntschlieÙung des Rates und der Mitgliedstaaten vom 25. Januar 1999 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk³³ Bezug, die die „kulturellen, sozialen und demokratischen Aufgaben, die er zum Wohl der Allgemeinheit erfüllt“ und seine „entscheidende Bedeutung für Demokratie, Pluralismus, sozialen Zusammenhalt, kulturelle und sprachliche Vielfalt“ bekräftigt.

Im Hinblick auf neue Mediendienste erklärt die EntschlieÙung zudem, dass durch die zunehmende Diversifizierung der in der neuen Medienumwelt angebotenen Programme der allgemeine Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten noch größere Bedeutung erlangen werde. Darüber hinaus heißt es in der EntschlieÙung:

*Die Fähigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, der Öffentlichkeit Programme und Dienste von hoher Qualität anzubieten, muss gewahrt und ausgebaut werden, einschließlich der Entwicklung und Diversifizierung der Tätigkeiten im digitalen Zeitalter.*³⁴

Somit wird die Beteiligung öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter an neuen Mediendiensten explizit gefordert, da dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk der EntschlieÙung zufolge

*eine bedeutende Rolle dabei zu[kommt], der Öffentlichkeit die Vorteile der neuen audiovisuellen Dienste und Informationsdienste sowie der neuen Technologien nahezubringen.*³⁵

Die Herausforderungen des digitalen Zeitalters, das unter anderem durch mehr Wahlmöglichkeiten für den Verbraucher, aber auch durch die Gefahr der Zersplitterung der Zuschauerschaft und zunehmende Medienkonzentration gekennzeichnet ist, beschreibt auch die EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 25. November 2010 zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk im digitalen Zeitalter und zur Zukunft des dualen Systems.³⁶ Ebenso fordert die EntschlieÙung die Mitgliedstaaten auf, ausreichende Mittel zu gewährleisten, um die öffentlich-rechtlichen Sender in die Lage zu versetzen, die neuen digitalen Technologien zu nutzen und für die breite Öffentlichkeit die Vorteile moderner audiovisueller Dienste zu sichern.

Das Europäische Parlament hat betont, dass öffentlich-rechtliche Sender gemäß dem Grundsatz technischer Neutralität im Rahmen des ihnen übertragenen Auftrags die Möglichkeit haben müssen, ihre Dienste, einschließlich neuer Dienste, auf allen Plattformen anzubieten. Zudem

³² Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, ABl. C 340/109, 10. November 1997, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/PRO/09:DE:HTML>.

³³ EntschlieÙung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 25. Januar 1999 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABl. C 30/1, 5. Februar 1999, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:41999X0205&from=DE>.

³⁴ Ibid., Erwägungsgrund 6.

³⁵ Ibid., Erwägungsgrund 5.

³⁶ EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 25. November 2010 zu dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk im digitalen Zeitalter: die Zukunft des dualen Systems (2010/2028(INI)), ABl. C 99E, 3 April 2012, S. 50–56, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0438+0+DOC+XML+V0//DE.



verweist es explizit auf die Dokumente des Ministerkomitees und der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und

erinnert die Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtungen zu diesen europäischen Standards und empfiehlt ihnen, für eine angemessene, verhältnismäßige und stabile Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Medien zu sorgen, um sie in die Lage zu versetzen, ihre Aufgabe zu erfüllen, ihre politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit zu garantieren, und zu einer integrativen Informations- und Wissensgesellschaft mit repräsentativen qualitativ hochwertigen Medien, die allen zugänglich sind, beizutragen.³⁷

Neben diesen Dokumenten, die einen rechtlich eher unverbindlichen Ansatz verfolgen, lassen sich gewisse Hinweise zur Behandlung der Online-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter auch der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (2010/13/EU)³⁸ entnehmen, die anerkennt, dass sich der europäische Markt für audiovisuelle Mediendienste durch die Koexistenz privater und öffentlich-rechtlicher Anbieter audiovisueller Mediendienste auszeichnet.³⁹

Die Richtlinie unterstreicht den Einfluss audiovisueller Mediendienste auf den Meinungsbildungsprozess. Sie deckt alle Dienste mit audiovisuellen Inhalten ohne Rücksicht darauf ab, welche Technologie zur Bereitstellung der Inhalte verwendet wird: Die Vorschriften gelten unabhängig davon, ob man Nachrichten oder andere audiovisuelle Inhalte im Fernsehen, im Internet oder mit dem Mobiltelefon konsumiert. Doch unter Berücksichtigung der Auswahl- und Steuerungsmöglichkeiten der Nutzer unterscheidet die AVMD-Richtlinie zwischen linearen (Fernsehsendungen) und nichtlinearen Diensten (Mediendiensten auf Abruf).

1.2.3. Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union

Der EuGH würdigt die Freiheit der Meinungsäußerung als eines der Grundprinzipien einer demokratischen Gesellschaft und die Freiheit zur Bereitstellung grenzüberschreitender Rundfunksendungen als unverzichtbare Institution innerhalb der Union. Allerdings erkennt der EuGH die allgemeine Möglichkeit an, eine Ausnahme mit Gründen der öffentlichen Ordnung zu rechtfertigen, namentlich mit dem Erhalt des nichtkommerziellen und somit pluralistischen Charakters des nationalen Rundfunksystems.⁴⁰ Doch da in der Rechtssache *Bond van Adverteerders* u. a.⁴¹ nur ausländische Rundfunkveranstalter den Einschränkungen unterworfen waren, ist der Gerichtshof der Auffassung, dass derlei diskriminierende Einschränkungen nicht unter die nach Artikel 56 EWG-Vertrag (jetzt Artikel 62 in Verbindung mit Artikel 52 Absatz 1 AEUV) zulässigen Ausnahmen fallen können, da sie in Bezug auf das verfolgte Ziel nicht verhältnismäßig sind.

³⁷ *Ibid.*, Erwägungsgründe 17 und 18.

³⁸ Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), ABl. L 95/1, 15. April 2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0013&from=DE>.

³⁹ *Ibid.*, Erwägungsgrund 13.

⁴⁰ Scheuer, Maus, Matzneller, op. cit., S. 48.

⁴¹ EuGH, Rechtssache C-352/85, *Bond van Adverteerders* u. a. gegen Niederländischer Staat [ECLI:EU:C:1988:196],

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=94264&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8430>.



Ferner erkennt der Gerichtshof auch die Möglichkeit an, bestimmte Einschränkungen mit dem Ziel der Aufrechterhaltung eines pluralistischen Rundfunkwesens als ein durch Artikel 10 EMRK geschütztes Allgemeininteresse zu rechtfertigen.⁴²

Hinsichtlich der Voraussetzungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk schließt der EuGH nicht das Recht der Mitgliedstaaten aus, ein Rundfunkmonopol zugunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu schaffen. So erklärt er in der Rechtssache *Sacchi*,⁴³ das Bestehen eines Monopols, auch im Hinblick auf Fernsehwerbung, widerspreche nicht schon durch seine Existenz dem Grundsatz des freien Warenverkehrs, für die mit Fernsehwerbesendungen geworben werden kann, sofern es nicht zu einer Diskriminierung zwischen inländischen Erzeugnissen und importierten Erzeugnissen zum Nachteil letzterer komme.⁴⁴ Dies bestätigte der Gerichtshof später auch in der Rechtssache *ERT*:⁴⁵

[D]as Gemeinschaftsrecht [steht] der Einräumung eines Fernsehmonopols aus im öffentlichen Interesse liegenden Gründen nichtwirtschaftlicher Art nicht entgegen[...]. Die Modalitäten der Ausgestaltung und der Ausübung eines solchen Monopols dürfen jedoch weder gegen die Vertragsvorschriften über den freien Warenverkehr und über den freien Dienstleistungsverkehr noch gegen die Wettbewerbsregeln verstoßen.

Zu Fragen im Zusammenhang mit der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erklärt das Gericht in seinem Urteil in der Rechtssache *TV2 Danmark*⁴⁶, staatliche Beihilfen seien mit dem EG-Vertrag (heute AEUV) vereinbar, sofern die im öffentlich-rechtlichen Auftrag formulierten qualitativen Anforderungen erfüllt seien. In seinem Urteil in der Rechtssache *SIC* betont das Gericht darüber hinaus, nur der Mitgliedstaat könne beurteilen, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter den Auftrag erfülle.⁴⁷

Zur Einstufung öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter als gemeinwirtschaftliche Dienstleistungen bestätigte das Gericht in seinem Urteil in der Rechtssache *TV2 Danmark*, dass die Mitgliedstaaten einen weiten Ermessensspielraum haben und frei entscheiden können, wie sie diese Dienstleistungen finanzieren. In der Rechtssache *SIC* erklärt das Gericht, das Gemeinschaftsrecht hindere einen Mitgliedstaat keineswegs daran, für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Bereich des Rundfunks eine weite Definition zu wählen, die die Ausstrahlung eines Vollprogramms erfasst. Weiter führt das Gericht aus:

⁴² EuGH, Rechtssache C-288/89, *Gouda gegen Commissariaat voor de Media* [ECLI:EU:C:1991:323],

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=96733&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8536>, siehe auch Rechtssache C-353/89, *Kommission gegen Niederlande* [ECLI:EU:C:1991:325],

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97021&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8666>.

⁴³ EuGH, Rechtssache 155/73, *Giuseppe Sacchi* [ECLI:EU:C:1974:40],

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88564&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8708>.

⁴⁴ Siehe auch Scheuer, Maus, Matzneller, op. cit., S. 53.

⁴⁵ EuGH, Rechtssache C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE und Panellinia omospondia syllogon prossopikou gegen Dimotiki Etairia Pliroforissis und Sotirios Kouvelas und Nicolaos Avdellas u. a.* [ECLI:EU:C:1991:254],

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=96792&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8741>.

⁴⁶ Gericht, Urteil vom 22. Oktober 2008, verbundene Rechtssachen T-309/04, T-317/04, T-329/04 und T-336/04, *TV 2 Danmark A/S u. a. gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften* [ECLI:EU:T:2008:457],

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=66952&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8797>.

⁴⁷ Gericht, Rechtssache T-442/03, *SIC – Sociedade Independente de Comunicação, SA gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, [ECLI:EU:T:2008:228], Randnr. 211–213,

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=66879&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8894>.



*Diese Möglichkeit wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt außerdem kommerzielle Tätigkeiten, insbesondere den Verkauf von Werbeblöcken, betreibt.*⁴⁸

Obwohl also – ähnlich wie oben bereits mit Blick auf den EGMR festgestellt – sich die Gerichte der Europäischen Union bislang nicht ausdrücklich mit Online-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter befasst haben, lässt sich aus der bestehenden Rechtsprechung folgern, dass die europäischen Gerichte bisher keine Hindernisse für die Bereitstellung von Online-Medien durch öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter erkannt haben.

1.2.4. Entscheidungen der Europäischen Kommission

In der ersten Rundfunkmitteilung von 2001⁴⁹ erkannte die Kommission an, dass eine weite Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags legitim sei, sodass der öffentlich-rechtliche Auftrag selbst Dienste (wie Online-Informationendienste) umfassen könnte, die keine „Programme“ im traditionellen Sinne sind, sofern diese „denselben demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft dienen“. Allerdings sollte der öffentlich-rechtliche Auftrag der Rundfunkmitteilung zufolge so präzise wie möglich definiert werden.⁵⁰

In der Rundfunkmitteilung von 2009⁵¹ räumt die Kommission ein, dass „auf der Grundlage technologischer Entwicklungen neue Mediendienste wie Online-Informationendienste, nichtlineare Dienste und Dienste auf Abruf entstanden“ sind. Der Kommission ist bewusst, dass „alle diese kommerziellen Mediendienstleister von den potenziellen negativen Auswirkungen betroffen [sind], die staatliche Beihilfen zugunsten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten auf die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle haben können“. Die Kommission bestätigte – mit Hinweis auf die Entschließung des Rates über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk von 1999⁵² – jedoch, dass „die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten imstande sein [müssten], weiterhin ein großes Programmspektrum im Einklang mit ihrem von den Mitgliedstaaten definierten Auftrag bereitzustellen, um die Gesellschaft insgesamt anzusprechen; in diesem Zusammenhang ist es legitim, wenn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten danach streben, hohe Einschaltquoten zu erzielen“.

Daneben hatte die Kommission in verschiedenen Entscheidungen über innerstaatliche Umsetzungen des Finanzierungssystems für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter Gelegenheit, den Umfang des öffentlich-rechtlichen Auftrags in Bezug auf Online-Dienste näher zu definieren.

In einem Fall, der die Finanzierung von France 2 und France 3 betraf, bestätigte die Kommission die breit gefasste Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags durch den Mitgliedstaat

⁴⁸ Gericht, Rechtsache T-442/03, op. cit. (Fn. 47), Randnr. 202.

⁴⁹ Europäische Kommission, Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, [2001] ABl. C 320/5, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001XC1115%2801%29:DE:HTML>.

⁵⁰ Siehe auch Ridinger, op. cit., S. 6.

⁵¹ Europäische Kommission, Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, [2009] ABl. C 257/1, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/broadcasting_communication_de.pdf.

⁵² Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 25. Januar 1999 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk [1999] ABl. C 030/1,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:41999X0205&from=DE>.



und erinnerte daran, dass sie selbst sich auf eine Überprüfung auf offensichtliche Fehler beschränkt. In diesem Sinne bestätigte die Kommission, dass die strittigen Pflichtenhefte für die betroffenen Rundfunkveranstalter ausreichend klar definiert und legitim seien.⁵³

In einem das Vereinigte Königreich betreffenden Fall erklärte die Kommission, ein digitaler Unterhaltungskanal falle unter den öffentlich-rechtlichen Auftrag, wenn das zusätzliche Angebot seinem Wesen nach eine Ergänzung darstelle, sich von kommerziellen Angeboten unterscheide und für die kommerziellen Anbieter berechenbar sei.⁵⁴

Zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters in Irland erklärte die Kommission, rein kommerzielle Aktivitäten fielen zwar nicht unter den öffentlich-rechtlichen Auftrag, doch bei der Veröffentlichung von Büchern oder audiovisuellem Material sei dies beispielsweise möglich, wenn der öffentlich-rechtliche Nutzen vorab festgestellt werde.⁵⁵

Darüber hinaus beendete die Kommission mit dem sogenannten „Beihilfekompromiss“ ein Verfahren um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland, wo sie von den zuständigen Behörden Garantien dafür verlangt hatte, dass die kommerziellen Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter klar getrennt und nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen durchgeführt werden.⁵⁶ Ferner stellte die Kommission eine Reihe von Bedingungen auf, die eine sehr konkrete Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags sicherstellen sollen, insbesondere für Aktivitäten im Bereich der neuen Medien.⁵⁷

Nicht zuletzt aufgrund dieser Entscheidung eröffneten einige Mitgliedstaaten – darunter auch Deutschland – in ihrer nationalen Gesetzgebung, die das Angebot öffentlich-rechtlicher Medien regelt, die Möglichkeit für einen, angemessenen Einsatz neuer Technologien. Gleichzeitig stellten sie sicher, dass der Wettbewerb mit privaten Anbietern von Mediendiensten nicht verzerrt wird.⁵⁸

1.3. Fazit

In den Verträgen und dem sekundären Recht des Europarats und der Europäischen Union zeigt sich, dass dem Internet und seinen Diensten zur Information der Öffentlichkeit große Bedeutung beigemessen wird. Es überrascht somit nicht, dass Mitgliedstaaten wiederholt aufgefordert werden, die öffentlich-rechtlichen Medien in die Lage zu versetzen, vom technologischen Fortschritt zu profitieren. Die europäischen Gerichte betonen zwar die Bedeutung des Internets bei der Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen, haben aber zumindest bisher noch nicht darüber entschieden, ob bestimmte Online-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Medien deren anerkannten Auftrag überschreiten könnten.

Ein vollkommen anderes Bild zeigt sich bei einem Blick auf verschiedene Entscheidungen der Kommission, die – bezogen auf Einzelfälle – die Weichen für den Umfang des öffentlich-rechtlichen Auftrags im digitalen Kontext stellen. Der Ansatz der Kommission führte schließlich zum „Beihilfekompromiss“, der gemeinsam mit der anschließenden Rundfunkmitteilung von 2009 den

⁵³ C(2003) 4497, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004D0838&from=DE>.

⁵⁴ N 37/2003, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/133835/133835_469556_45_2.pdf.

⁵⁵ E 4/2005 (ex NN 99/1999), http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/198587/198587_816753_152_2.pdf.

⁵⁶ E 3/2005, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/198395/198395_678609_35_1.pdf.

⁵⁷ Eine umfassende Zusammenfassung der Bedingungen findet sich in Ridinger, op.cit., S. 6.

⁵⁸ Eine vergleichende Analyse bestehender Tests in Europa, gefolgt von Kommentaren von EBU und ACT, findet sich im Kapitel „The Public Value Test and its Implementation“ in dieser IRIS *Spezial*.



Mitgliedstaaten als Leitlinie zur Umsetzung von Tests dient, um Marktverzerrungen zu vermeiden, wenn sie öffentlich-rechtlichen Medien die Möglichkeit geben, in einem Online-Umfeld tätig zu werden.





2. Der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien im Internet

Dr. Klaus Radke, Westdeutscher Rundfunk Köln

2.1. Die Medien am Beginn des globalen Informationszeitalters

„Was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt, in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Massenmedien“, lautet ein berühmt gewordenes Diktum des deutschen Soziologen Niklas Luhmann.⁵⁹ Es stammt aus dem Jahr 2004, einer Zeit also, in der sich angesichts des rasanten Aufstiegs des World Wide Web zum globalen Metamedium der Beginn eines neuen Informationszeitalters bereits in Umrissen abzeichnete. Dennoch prägt zumindest in weiten Teilen der Welt das Leitmedium Fernsehen auch heute noch das medienhistorisch bis dahin unbekannte Bild vom Menschen als eines Zeugen des Zeitgeschehens. In nie gekannter Form sind audiovisuelle Inhalte zu unseren wichtigsten medialen „Fenstern zur Welt“ geworden. In ihrer Gesamtheit haben sich die Massenmedien, auch wenn sie niemals „das ganze Bild“ zeigen können, zu einem Spiegel der Menschheit entwickelt. Mit suggestiver Kraft strukturieren ihre Narrative Weltwahrnehmung und Weltwissen eines jeden Individuums und leisten Tag für Tag, oft ohne dass es uns bewusst wäre, Beiträge zur Sinnggebung und Identitätsbildung.

Die Interaktivität, die zu den charakteristischen Merkmalen des Webs gehört, ist dabei von Nutzen. Diese Beobachtung hat auch in der höchstrichterlichen Rechtsprechung ihren Niederschlag gefunden. So lässt sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bei der Interpretation des Rechts auf freie Meinungsäußerung im Sinne von Art. 10 EMRK⁶⁰ von der Überlegung leiten, dass das Internet angesichts der verbesserten Zugangsmöglichkeiten zu Informationen und der Vereinfachung ihrer Verbreitung „eines der wichtigsten Instrumente des Einzelnen für die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung“ ist, insbesondere weil es zusätzliche „Möglichkeiten der Teilnahme an Aktivitäten und Debatten im Zusammenhang mit politischen Fragen oder Fragen öffentlichen Interesses“ eröffnet.⁶¹

Tatsächlich gehört es zu den „größten Versprechungen“ des Netzes – so bringt es die UNESCO in dem im März 2015 veröffentlichten Entwurf der Studie *Keystones to foster inclusive Knowledge Societies* zum Ausdruck - Menschen überall und jederzeit einen direkten und schnellen Zugang zum Wissen der Welt zu ermöglichen.⁶² Dem französischen Soziologen Manuel Castells

⁵⁹ Vgl. Cf. Niklas Luhmann, *Die Realität der Massenmedien*. Vorträge. Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften: Geisteswissenschaften, Opladen 1995.

⁶⁰ Art. 10 (1) EMRK lautet: „Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben“, <http://dejure.org/gesetze/MRK/10.html>.

⁶¹ Zit. nach Tarlach McGonagle, *Nutzergenerierte Inhalte und audiovisuelle Nachrichten: Höhen und Tiefen einer unbestimmten Beziehung*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, IRIS Plus 2013-2, S. 7, mit weiterführenden Literaturhinweisen und Quellenangaben,

<http://www.obs.coe.int/documents/205595/865106/IRIS+plus+2013de2LA.pdf/1190c92e-cf0f-4589-b7a7-455ee56241f3>.

⁶² Vgl. *Keystones to foster inclusive Knowledge Societies*, Draft Study, CONECTing the Dots conference, 3-4 März 2015, UNESCO Paris 2015, http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/internet_draft_study.pdf.



zufolge lässt sich bereits von einer „potentiell synergetischen Beziehung“ zwischen der Digitalisierung der Informations- und Kommunikationstechnologie und der Entwicklung des Menschen sprechen. Castells These, die Qualität dieser Beziehung sei zu einer wesentlichen Ressource für den sozialen Fortschritt geworden, findet breite Zustimmung.⁶³

Dass die Massenmedien und besonders die öffentlich finanzierten Medien das Recht auf individuelle Selbstbestimmung stärken können, gilt für die linearen und für die interaktiven Verbreitungswege und Plattformen gleichermaßen, ungeachtet der großen Zahl von Angeboten im Netz. Ihre Programme und Webseiten ermöglichen weiterhin die Vorstellung „gemeinsamen Erlebens“⁶⁴, vermitteln einen Sinn für die Vielfalt der Gesellschaft und schärfen zugleich den Blick für das Verbindende und immernoch erhält das Publikum einen Eindruck von der Intensität des „gesellschaftlichen Zusammenhalts“.⁶⁵ Auf diesen Integrationseffekt haben die europäischen Rundfunkgesetzgeber bei der Formulierung des rechtlichen Rahmens für die Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Umfeld augenscheinlich vertraut, auch wenn in den medienpolitischen Debatten inzwischen häufiger von Inklusion⁶⁶ als von Integration gesprochen wird.⁶⁷

Seine gemeinschaftsbildende Kraft gehört zweifellos zu den Verdiensten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa. Ohne die medialen Räume für die gesellschaftliche Selbstfindung, die er schafft, ohne eine gut informierte, inklusive und pluralistische Öffentlichkeit, die grundsätzlich alle mitgestalten und in der sich „alle mit allen treffen können“, in der „man sich informiert, diskutiert, entspannt, genießt, bildet, manchmal streitet, Ideen kreierte, zuhört“, ist dauerhafte staatliche Einheit ebensowenig vorstellbar wie eine lebendige Demokratie.⁶⁸

Eine der imposantesten Beschreibungen dieses Phänomens findet sich – ausgeführt am Beispiel des Fernsehens – in der Präambel des Pflichtenhefts für das französische öffentlich-rechtliche Fernsehen:

Das Fernsehen ist die wichtigste Freizeitbeschäftigung der Franzosen, aber es ist in Wirklichkeit viel mehr. Es ist auch das Abbild einer Gesellschaft, ein Ausdruck ihrer

⁶³ Vgl. Manuel Castells and Pekka Himanen (Ed.), *Reconceptualizing Development in the Global Information Age*, Oxford University Press 2014, p. 1 f.

⁶⁴ Vgl. Trine Syvertsen/Gunn Enli/Ole J. Mjøs/Hallvard Moe, *The Media Welfare State: Nordic Media in the Digital Era*, Kap. 4, <http://quod.lib.umich.edu/n/nmw/12367206.0001.001/1:5/--media-welfare-state-nordic-media-in-the-digital-era?g=dculture;rgn=div1;view=fulltext;xc=1> und Ziff. 9 (1)(a) *Broadcasting - An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation*, Juli 2006, http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/agreement.pdf.

⁶⁵ Siehe etwa § 11 (1) 3 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag - RStV) vom 31.08.1991, http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze_aktuell/15_RStV_01-01-2013.pdf, und Art. 24 (1) Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 24.3.2006 (Stand: 1.2.2010): „Zusammenhalt (...) unter den (...) gesellschaftlichen Gruppierungen“, <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20001794/index.html>.

⁶⁶ Vgl. UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, approved by Council decision 2006/515/EC of 18.5.2006, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, und Damian Tambini, *Public Media and Digitization. Seven Theses*, in: Marius Dragomir and Mark Thompson (Ed), *Mapping Digital Media Global Findings, A Report by the Open Society Foundations*, Juli 2014, S. 75, <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-overviews-20140828.pdf>.

⁶⁷ Diesen in den innerstaatlichen Debatten häufig verwendeten Begriff haben der Europarat und das Europäische Parlament aufgegriffen. In den *Guiding principles concerning the remit of public service media in the information society*, einem Anhang zu einer Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats aus dem Jahr 2007, wird hervorgehoben, dass Public Service Broadcasting ein Faktor des sozialen Zusammenhalts und ein Bezugspunkt der Integration aller Individuen, Gruppen und Gemeinschaften sein solle, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089759>. Das Europäische Parlament betonte in einer am 25.11.2010 verabschiedeten Resolution die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für den sozialen Zusammenhalt und für die gesellschaftliche Integration, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0438+0+DOC+XML+V0//DE>.

⁶⁸ Vgl. Ingrid Deltendre, *Der gesellschaftliche Wert öffentlich-rechtlicher Medien*, in: *TEXTE. Öffentlich-rechtliche Qualität im Diskurs*, hrsg. von BR, ORF, SRG SSR, WDR und ZDF, Wien 2012, S. 6 ff. (7), <http://zukunft.orf.at/modules/orfpublicvalue/upload/11r0602.pdf>.



*verschiedenen Facetten. Ein Fenster zur Welt, das ständig geöffnet ist. Ein Raum für Entdeckungen, des Lernens, des Vergnügens. Ein Platz der Debatte, des Dialogs. Es stellt vor allem eine starke, mächtige Verbindung unter allen Bürgerinnen und Bürgern her, unabhängig von ihrer Herkunft, ihrem Alter, ihrer Zugehörigkeit. Und so ist es im Lauf der Jahrzehnte zu einem Teil unserer Geschichte und unseres kollektiven Gedächtnisses geworden.*⁶⁹

2.2. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk im World Wide Web

Das besondere Interesse des Staates an der Regulierung der Medienlandschaft⁷⁰ und an einer detaillierten Aufgabenbeschreibung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk liegt vor diesem Hintergrund nahe. Allenthalben ist den Rundfunkgesetzen zu entnehmen, dass die öffentlich finanzierten Public Service-Programme als prägende Faktoren individueller und gesellschaftlicher Meinungsbildung eine besondere Verantwortung für das Gemeinwohl tragen.⁷¹ France Télévisions und Radio France werden in Art. 43-11 des Loi Léotard⁷², die in den Dienst des „öffentlichen Interesses“ gestellt wie die BBC in 3.(1) und 3.(2) der Royal Charter.⁷³ Auch YLE soll gemäß Art. 1 (1) des finnischen Laki Yleisradio Oy:stä⁷⁴ und die RTÉ nach Art. 114. (1) (a) des irischen Broadcasting Act 2009⁷⁵ dem „öffentlichen Interesse“ dienen und die SRG erbringt gemäß Art. 23 RTVG der Schweizerischen Eidgenossenschaft „einen Dienst für die Allgemeinheit“.

Im unübersichtlichen World Wide Web ist der Zugang zu solchermaßen qualifizierten Beiträgen zur öffentlichen Kommunikation allerdings nicht ohne weiteres gewährleistet, denn die spezifische Funktionsweise großer Suchmaschinen wie Google führt in der Regel zu nicht unerheblichen Perspektivverschiebungen. Plattformbetreiber können - das hat die Europäische Kommission deutlich zum Ausdruck gebracht - nicht nur bestimmen, „welche Inhalte zugänglich sind, sondern auch - zum Beispiel durch die Hervorhebung bestimmter Inhalte, starre Menüvorgaben oder die Beschränkung bestimmter Anwendungen - beeinflussen, welche Entscheidungen der Nutzer

⁶⁹ Vgl. Décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions. Konsolidierte Fassung vom 27. April 2015, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020788471>.

⁷⁰ Vgl. Art. 213 (1) der Verfassung der Republik Polen, verabschiedet von der Nationalversammlung am 2. April 1997, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/niemiecki/kon1.htm>.

⁷¹ Siehe intern.ARD.de: Im öffentlichen Interesse – Bedeutung und Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“, http://www.ard.de/home/intern/die-ard/kommissionen-der-ard/Bedeutung_des_oeffentlich_rechtlichen_Rundfunks/1019488/index.html und Steinmaurer T, Wenzel C., „Public Network Value - Study of ORF in cooperation with Bayerischer Rundfunk (2015): "Public Value, die gemeinwohlorientierte Qualität der öffentlich-rechtlichen Medienleistungen (...)“, http://zukunft.orf.at/show_content.php?sid=100&pvi_id=1592&pvi_medientyp=t.

⁷² Vgl. Loi no. 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard), Version consolidée au 17 avril 2015), version consolidée au 17 novembre, <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000512205&fastPos=1&fastReqId=78965485&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>.

⁷³ Vgl. Broadcasting Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation Presented to Parliament by the Secretary of State for Culture, Media and Sport by Command of Her Majesty (Royal Charter), Oktober 2006, http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf.

⁷⁴ Vgl. Laki Yleisradio Oy:stä, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1993/19931380>; engl. Fassung: Act on Yleisradio Oy (Finnish Broadcasting Company) (1380/1993; amendments up to 474/2012 included), <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1993/en19931380.pdf>.

⁷⁵ Vgl. Broadcasting Act 2009, <http://www.dcenr.gov.ie/NR/rdonlyres/DE7C0393-76C1-42A5-A176-88C512F7AB9C/0/BroadcastingAct2009.pdf>, und RTÉ's Public Service Statement 2010 (12.7.2010): "RTÉ will (...) serve the public interest", <http://www.rte.ie/documents/about/rte-pss-2010v1.pdf>.



trifft. Dies könnte sich auf das Spektrum des Medienangebots auswirken, das Bürgern tatsächlich zur Auswahl steht, und auf die damit verbundene Meinungsvielfalt und könnte dazu führen, dass die Position der Bürger potenziell geschwächt wird (...). Die Verfügbarkeit verschiedener Plattformen, die hochwertige Inhalte für Nutzer anbieten, und die Offenheit dieser Plattformen sind eine wichtige Voraussetzung für eine lebendige Medienlandschaft (...).⁷⁶

Eine der wichtigsten Aufgaben der Onlinepräsenz des binnenplural organisierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird hier bereits angedeutet: die kontinuierliche Gewährleistung der Meinungspluralität. Gerade in Zeiten tiefgreifender gesellschaftlicher Umbrüche kommt es darauf an, dass die klassischen öffentlich-rechtlichen Medien auch im Netz Orientierungshilfen anbieten (§ 11 d (3) RStV), die nicht auf einem mathematischen Schlüssel beruhen, sondern auf einer jahrzehntelang erprobten journalistischen Praxis sorgfältiger Sichtung, Auswahl und Einordnung relevanter Informationen.⁷⁷ Gerade im strukturell partizipativen Internet können sie sich als „verlässliche Navigatoren“⁷⁸ erweisen, generationsübergreifend und unter Einbeziehung aller Bürgerinnen und Bürger, die keinen Zugang zu höherer Bildung haben, zugewandert sind, unter der Armutsgrenze leben oder aus unterschiedlichsten Gründen von der Hilfe Dritter abhängig sind.⁷⁹ Nicht zuletzt leistet der öffentlich-rechtliche Rundfunk hier angesichts der in der ganzen westlichen Welt zu beobachtenden Tendenz zur Kommerzialisierung aller Lebensbereiche einen unschätzbaren Beitrag zur Erhaltung regionaler und europäischer kultureller Errungenschaften.⁸⁰

In den meisten der in die Untersuchung einbezogenen sechzehn Länder – Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, Schweiz, Spanien und Ungarn – wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk zur Verbreitung seiner Radio- und Fernsehprogramme sowie ergänzender Angebote im Internet nicht nur ermächtigt, sondern auch beauftragt, während der öffentlich-rechtlichen Rundfunk beispielsweise in Finnland und Schweden grundsätzlich selbst entscheiden darf, ob und wie er im Internet Angebote bereitstellt. Onlineauftritte werden dort nur als eine denkbare Option der Verbreitung von Inhalten erwähnt. In vielen Ländern finden sich in den Rundfunkgesetzen auch keine Zeitgrenzen für die Bereitstellung von Inhalten in den Mediatheken, und immer häufiger wird das Recht eingeräumt, neben Text als Hintergrundinformation auch nur für den Onlineauftritt produzierte Video- und Audiobeiträge anzubieten.⁸¹

⁷⁶ Vgl. Europäische Kommission, *Grünbuch über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte*, Brüssel, den 24.4.2013, COM(2013) 231 final, S. 15 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:DE:PDF> und *Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk* (Amtsblatt C 257 vom 27.10.2009) http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/broadcasting_communication_de.pdf; ebenso Deutscher Bundestag, 13. Zwischenbericht der Enquete-Kommission *Internet und digitale Gesellschaft/Kultur, Medien, Öffentlichkeit*. Bundestagsdrucksache 17/12542, Kapitel 6, 1.1.5.1 Betreiber von Suchmaschinen, S. 16 und 1.3.4.2 Suchmaschinen, S. 26, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/125/1712542.pdf>.

⁷⁷ Vgl. § 11 (1) 3 Rundfunkstaatsvertrag (Fn. 7) und *A free and pluralistic media to sustain European democracy. The Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism*, January 2013, http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20report_fr.pdf und European Parliament resolution of 25 November 2010 on public service broadcasting in the digital era: the future of the dual system (2010/2028(INI)), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0438+0+DOC+XML+V0//FR, wo die „kultivierung der öffentlichen Sphäre“ erwähnt wird.

⁷⁸ Vgl. Werner Hahn/Thomas Vesting (Hrsg.), *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, München 2012, Rdnr. 15 zu § 11d RStV

⁷⁹ Vgl. Hallvard Moe, *Public Broadcasters, the Internet and Democracy. Comparing Policy and Exploring Public Media Online*, Bergen 2008, http://www.academia.edu/971430/Public_Broadcasters_the_Internet_and_Democracy._Comparing_Policy_and_Exploring_Public_Service_Media_Online; zur Barrierefreiheit öffentlich-rechtlicher Webseitenangebote siehe Werner Hahn (Fn. 21), Rdnr. 79 zu § 11d RStV.

⁸⁰ Ebenso Trine Syvertsen, Kap. 4.

⁸¹ Vgl. Rundfunkcharta für Fernsehdienste (SVT), 3.10.2012, <http://www.svt.se/aboutsvt/the-broadcasting-charter>, <http://www.svt.se/aboutsvt/the-swedish-public-service-broadcaster>, und Art. 7 (1) Act on Yleisradio Oy (Fn. 16): „may be provided“.



Einige Rundfunkgesetzgeber fordern den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausdrücklich zu einem möglichst umfangreichen Onlineauftritt auf (Live-Stream, Mediathek, Historisches Archiv, exklusive Audio- und Video-On Demand-Angebote [Premieren, Serien etc.], programmbegleitende Texte, Fotos, User Generated Content). Stellvertretend sei Art. 17b der NRK-Satzung angeführt, wonach die NRK im Rahmen des finanziell Vertretbaren so viele ihrer Radio- und Fernsehprogramme wie möglich im Internet zum Abruf bereitstellen soll, und zwar sowohl als Livestream als auch in einem Audio- und Video-Archiv - zumindest die Eigenproduktionen aus den jeweils zurückliegenden sieben Tagen.⁸² Auch Art. 11 Abs. 2 Contratto di servizio für die RAI verpflichtet diese zum Ausbau ihres Onlineangebots. Die RAI werde, so heißt es dort kategorisch, nicht nur immer mehr lineare Fernseh- und Radioprogramme im Live Stream anbieten, sondern im Archiv zunehmend auch Rundfunkinhalte von besonderem Wert vorhalten, die für Bildungs- und Fortbildungszwecke und zur Unterstreichung ihrer kulturellen Bedeutung relevant sind. Ferner werde sukzessive der Anteil an Formaten erhöht, die ausdrücklich für die "neuen Medien" entwickelt und produziert werden und die geeignet sind, das Publikum zur Beteiligung zu ermuntern.⁸³

Ein unmittelbarer Programm- bzw. Sendungsbezug⁸⁴ bleibt im Übrigen grundsätzlich die Richtschnur bei der Gestaltung der Webseiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. In Art. 3 des Cahier des Charges de France Télévisions wird der naheliegende Grund genannt: Das Online-Angebot soll in erster Linie der Ergänzung, Vervollständigung und zusätzlichen Bereicherung der linearen Fernseh- und Radioprogramme dienen.

Die rundfunkrechtlichen „Online-Beauftragungen“ sind ein gutes Beispiel dafür, wie vielfältig und manchmal auch eigenwillig die Rechtssprache in Europa sein kann. Weltweit gilt „Internet“ als Oberbegriff für alle mit dem World Wide Web verknüpften Kommunikationstechnologien einschließlich der sozialen Medien, des Internets der Dinge und des mobilen Internets.⁸⁵ Doch dieser in der Alltags-sprache fest verankerte Begriff scheint nur langsam Eingang in die Sprache des Medienrechts zu finden, dessen Bezüge vielfach noch an die analoge Ära erinnern.

Zwar lassen es Vorschriften wie Art. 18 (2) (b) des belgischen Contrat de Gestion für RTBF⁸⁶, Abschnitt 10 des dänischen Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed,⁸⁷ Art. 12 (1) des Framework Agreement für die BBC⁸⁸, Art. 11 (1) und (2) des Contratto di servizio für die RAI und Art. 17 des norwegischen Kringkastingsloven an Klarheit nicht fehlen; diese Vorschriften nennen das Internet beim Namen. Ähnlich präzise sind Art. 114 (1)(b) und (4)(o) des irischen Broadcasting Act 2009, wo sich die Bezeichnung „Webseite“ findet, § 2 (1) Ziff. 2 und 3, § 4e. (1) und § 4f. (1) ORF-Gesetz, in denen von „Online-Angeboten“ die Rede ist, sowie Art. 3 Cahier des Charges de France Télévisions, der sich auf die Nutzung von „Online-Kommunikationsdiensten“ bezieht. Aber die Rechtsbegriffe, die Art. 2.1 (1) und (4) des niederländischen Mediawet 2008 („alle verfügbaren Zulieferkanäle“/„neue

⁸² Vgl. Satzung von Norsk rikskringkasting AS (zuletzt am 29. Juni 2009 geändert), <http://www.nrk.no/about/bylaws-for-nrk-as-1.4029867>.

⁸³ Vgl. Contratto nazionale di servizio tra il Ministero dello sviluppo economico e la RAI – Radiotelevisione italiana s.p.a., 2010-2012, www.segretariatosociale.rai.it/dl/sociale/website/ContentItem-51423263-15e4-4b02-ad05-95da13a172bf.html. Der Anschlussvertrag 2013-2015 ist noch nicht in Kraft.

⁸⁴ Vgl. Art. 114 (1) (b) Broadcasting Act 2009 (Fn. 17) und § 2. (1) und (3) Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF-Gesetz), <https://www.rtr.at/de/m/ORFG>.

⁸⁵ Vgl. die Definition bei REFLECTION AND ANALYSIS BY UNESCO ON THE INTERNET, <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001920/192096e.pdf>.

⁸⁶ Vgl. Contrat de Gestion de la RTBF 2013-2017, <http://archive.pfwb.be/1000000010970b8>.

⁸⁷ Vgl. Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed (The Radio and Television Broadcasting Act Consolidated Act No. 827 of August 26, 2009), http://www.kulturstyrelsen.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/radio_og_tv/Engelsk_side/Promulgation_of_the_Radio_and_Television_Broadcasting_Act_2010.pdf.

⁸⁸ Vgl. http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/agreement.pdf.



Medien- und Vertriebstechnologien“)⁸⁹, Art. 1 des Contratto di servizio für die RAI („neue Verbreitungsplattformen“), das dänische Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed („alle relevanten technischen Plattformen“) und Art. 1 (1) Laki Yleisradio Oy:stä („öffentliche Kommunikationsnetzwerke“) verwenden, sind schon weniger eindeutig. Ganz andere Wege geht schließlich § 11d (1) des deutschen Rundfunkstaatsvertrages, wo von „Telemedien“ die Rede ist.

Bei der Kennzeichnung der bereitgestellten Inhalte verhält es sich ähnlich. Meist ist die Rede nur allgemein von „Diensten“ (Art. 1 (1) Laki Yleisradio Oy:stä), „ergänzenden Diensten“ (Broadcasting Charter SVT), „zusätzlichen“ bzw. „inhaltlichen Diensten“, (Art. 7 (1) Laki Yleisradio Oy:stä) oder „(non-linearen) audiovisuellen Medien- bzw. Kommunikationsdiensten (auf Abruf)“ (Teil 1 Abschn. 2. Ziff. 4 des dänischen Rundfunkgesetzes; Art. 44-I Loi Léotard i.V.m. Art. 3, 21 und 22 Cahier des Charges de France Télévisions; Art. 114 (1) (h) und Art. 4 1) Broadcasting Act 2009 oder immerhin von „Internet-Diensten“ (Art. 18.2 (b) Contrat de Gestion für RTBF in Belgien) bzw. „Online-Diensten“ (Art. 5 (1)(a) Royal Charter für die BBC). Allein in Art. 11 (2) Contratto di servizio für die RAI, in Art. 114 (1)(b) und (4)(o) des irischen Broadcasting Act 2009 und in Art. 17 des norwegischen Kringkastingsloven wird beim Namen genannt, was im Grunde überall gemeint ist, nämlich „Radio- und Fernsehprogramme“ oder eben, wie es im dänischen Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed heißt, „Texte, Töne und Bilder“.

2.3. Die Meinungs- und Informationsfreiheit und der Online-Auftrag

In der einen oder anderen Form wird in allen einschlägigen rundfunkrechtlichen Normen deutlich gemacht, dass der Online-Auftritt inhaltlich vom allgemeinen Programmauftrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gedeckt sein muss, so etwa in Art. 44-I des französischen Loi Léotard und in Art. 2.1 (4) des niederländischen Mediawet 2008. Die Definition des Programmauftrags ist in allen Rundfunkgesetzen abstrakt und allgemein gehalten (vgl. § 11 Abs. 1 RStV), aber in der Regel finden sich verbindliche Konkretisierungen in einer Charta oder in einem Vertrag, an deren oder dessen Zustandekommen in der Regel das zuständige Ministerium und die Rundfunkanstalt beteiligt sind (Cahier des Charges, Contrat de Gestion, Public Service Contract, Public Service Broadcasting Charter, Royal Charter, Framework Agreement, Charter of Services, Licence etc.).

Der Erwartung, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk „öffentliche Werte“ (public value) schafft, indem er einen Beitrag zur Erreichung der kommunikativen Ziele der demokratischen Gesellschaft leistet, wird auf recht unterschiedliche Weise Ausdruck verliehen. In den meisten der analysierten Rechtstexte verlangt der Staat, dass die Rundfunkanstalt Impulse für öffentliche Debatten über alle Themen gibt, welche für die politische Meinungsbildung relevant sind; der Gesetzgeber erwartet, dass dabei dem Informationsbedürfnis der Bürger so umfassend wie möglich Rechnung getragen wird. Gemäß § 11 (1) i.V.m. § 11 d RStV soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk "als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung" [...] allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglichen und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft erfüllen.⁹⁰ Ähnlich liest sich Art.1 Contratto di servizio für die RAI, wonach die „demokratischen, sozialen und kulturellen Erfordernisse“ der Gesellschaft angesprochen werden sollen, oder Art. 7 (2) des finnischen Laki Yleisradio Oy:stä, demzufolge die Programme „die Demokratie unterstützen“ und eine(r)m jeden die

⁸⁹ Vgl. Mediawet 2008, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/> und The Media Act 1987, <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/arch/ned/mediaact.pdf>.

⁹⁰ Ibid.



Möglichkeit einräumen sollen, sich für politische Ziele zu engagieren. Es handelt sich also durchweg um Erwartungen, die an grundlegende Überlegungen zur Bedeutung der demokratischen Öffentlichkeit für die Ausübung der Grundrechte anknüpfen, wie sie etwa der deutsche Philosoph Jürgen Habermas entwickelt hat.⁹¹

Zu den Mindestanforderungen an alle Sendungen mit Informationsgehalt gehören „Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung und Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit aller Angebote“ (§ 11 (2) RStV). Art. 21 Ziff. 1. i.V.m. Art. 21 Ziff. 2, 1) des polnischen Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 o radiofonii i telewizji verlangt, dass alle Dienste, auch Informationssendungen, pluralistisch, unabhängig, ausgewogen, innovativ, integer und qualitativ hochwertig sind und „von einem Sinn dafür geprägt sein [sollen], dass das Ansehen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu wahren ist“.⁹² In der Schweiz Artikel 4(2) RTVG erwartet insbesondere vom öffentlich-rechtlichen Journalismus das Bemühen um sachgerechte Darstellungen von Tatsachen und Ereignissen, und zwar in einer Weise, „dass sich das Publikum eine eigene Meinung bilden kann“, während Art. 39 des irischen Broadcasting Act 2009 vorsieht, dass die aktuelle journalistische Berichterstattung sich dem Gebot der Fairness, der Zurückhaltung und der Ausgewogenheit verpflichtet fühlt, besonders wenn es um kontroverse öffentliche Debatten geht.

Auch religiöse Haltungen und Gefühle prägen die politischen Überzeugungen. Während sich in vielen Ländern die Berichterstattung über jegliche religiöse und weltanschauliche Fragen am Neutralitätsgebot zu orientieren hat, soll nach Art. 21 Ziff. 2, 6) des polnischen Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 o radiofonii i telewizji der öffentlich-rechtliche Rundfunk einzig dem Christentum Respekt zollen. Nicht zuletzt mit Rücksicht auf den systematischen Zusammenhang mit Art. 18 Ziff. 2, wonach der Rundfunk allgemein „die religiösen Überzeugungen der Öffentlichkeit, besonders das christliche Wertesystem, respektieren“ müsse, hat der polnische Verfassungsgerichtshof in einer Entscheidung klargestellt, dass Art. 21 Ziff. 2, 6) „konfessionsunabhängig“ zu verstehen sei – und damit eine jahrelange kontroverse öffentliche Debatte beendet.⁹³

Die Aufgabenbeschreibung für den polnischen öffentlich-rechtlichen Rundfunk enthält weitere Formulierungen, die im europäischen Rundfunkrecht in dieser Form Seltenheitswert haben. Zu seinem Programmauftrag gehört auch der Dienst an der Familie sowie deren Stärkung (Art. 21 Ziff. 2 7)), die Propagierung eines der Gesundheit förderlichen und insbesondere vom Sport geprägten Lebensstils (Art. 21 Ziff. 2 7a) und b)) und ein kontinuierlicher Beitrag zur Bekämpfung sozialer Missstände wie Obdachlosigkeit, Armut und Arbeitslosigkeit.

Damit aus Informationen Wissen wird, muss der Mensch sie richtig zuordnen können. Diese Erkenntnis der Informationswissenschaft hat dazu geführt, dass auch die Vermittlung von Bildungsinhalten – in einem engeren und einem weiten Sinne – zum Aufgabenspektrum des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehört. Bei der Gestaltung von Informationssendungen soll mithin stets überlegt werden – beispielhaft sei hier nur auf Art. 7 des finnischen Laki Yleisradio Oy:stä verwiesen – wie durch weiterbildende Ansätze Gelegenheiten zum Lernen geschaffen werden können. Auf diesem Feld bietet das Internet dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk beste Möglichkeiten. Als besonders gelungene Beispiele sei hier auf die Seiten BBC ARTS, francetvinfo CULTUREBOX und RAI cultura verwiesen.

⁹¹ Vgl. Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. 4. Aufl. Neuwied 1969.

⁹² Vgl. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 o radiofonii i telewizji, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/polska/02012011_ustawa_rtv.pdf; engl. Fassung: Broadcasting act of December 29, 1992, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/office/broadcasting-act_10-08-2011.pdf.

⁹³ Polnisches Verfassungsgericht, Entscheidung vom 2. März 1994 W 3/93 – Fernsehen I und Kristoff M. Ritlewski, Pluralismus als Strukturprinzip im Rundfunk. Anforderungen aus dem Funktionsauftrag und Regelungen zur Sicherung in Deutschland und Polen, S. 331.



2.4. Epilog

„To enrich people’s lives“ ... Bei aller Notwendigkeit der Wissensvermittlung kann auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk das Unterhaltungsbedürfnis des Publikums nicht unberücksichtigt lassen. Doch welche Akzente sollte er im Spannungsfeld zwischen Information und Entertainment setzen, um, wie es in Art. 48 Loi Léotard heißt, seine „erzieherische, kulturelle und soziale Funktion“ mit anhaltendem Zuspruch zu erfüllen? Eine klassische Gretchenfrage. Und eine jede Zeit hat ihre eigene Antwort. In einem so vielfältigen Kulturraum wie Europa könnte sie ohnehin nicht einheitlich ausfallen.

Werfen wir zum Schluss einen Blick auf die Londoner Musikszene. Sie ist für Überraschungen und so manche Einsicht gut. Während die BBC, in Großbritannien von manchen liebevoll „gute alte Tante“ genannt, mit programmlichen „Verjüngungskuren“ Anschluss an den Zeitgeist zu halten bemüht ist, ist ein junges britisches Pop-Duo auf die Idee gekommen, sich den Namen Public Service Broadcasting zuzulegen und seinem zweiten Album den Titel Inform – Educate – Entertain zu geben. Kenner des feinen englischen Humors dürften zunächst gerätselt haben, ob sich Gitarrist J. Willgoose Esq. und sein Drummer Wrigglesworth als angelsächsisches Pendant zu Max Raabes Berliner Palastorchester verstehen. Doch wer die kunstvolle Verbindung von historischen Bild- und Tondokumenten mit den durch Gitarre, Banjo, Keyboard, Drums und Computer erzeugten Klangwelten erlebt, dürfte sich eher an Penguin Cafe Orchestra erinnern. Die Fachwelt ist jedenfalls begeistert. Eine „bygone era des Aufbruchs“ werde musikalisch „ins Hier und Jetzt“ transportiert, beschreibt die Musikkritikerin des ORF-Hörfunkkanals FM4 ihre Eindrücke⁹⁴, und The Irish Times gibt anerkennend zu Protokoll: „superbly realised“.⁹⁵

Der Erfolg von Public Service Broadcasting beruht offenbar darauf, dass durch die gekonnte Mischung von akustischen und optischen Eindrücken Erinnerungen wachgerufen werden – nicht an irgend-welche Zeiten, sondern an jene besonderen Momente der Geschichte, die im kollektiven Gedächtnis mit einem von Hoffnung und Zuversicht getragenen Neubeginn in Verbindung gebracht werden. Keine Frage: Das Duo lässt im Tonstudio und auf der Bühne ein sicheres Gespür dafür erkennen, wie sich die einzelnen Elemente des Credos Inform – Educate – Entertain überzeugend miteinander verknüpfen lassen.

Kommen wir damit auf die gleichlautende Aufgabenbeschreibung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zurück. Liegt nicht der Schluss nahe, dass es vor allem eines geschickten Umgangs mit Form und Inhalt bedarf, damit auch jene Menschen für Angebote interessiert werden, welche seinen gesellschaftspolitischen Idealen nicht die gleiche Bedeutung beimessen wie einer Formensprache, die ihr Lebensgefühl aufnimmt? Die entsprechenden Qualifikationen erfahrener Programmierer darf vorausgesetzt werden. Dass es auch an jungen Kreativen nicht fehlt, die im Zusammenwirken mit dem Publikum spannende Experimente wagen, lässt sich auf vielen Jugendportalen in ganz Europa besichtigen – von BBC Radio 1Xtra über NRK P3 bis zu WDR 1Live.

Ideenreich und professionell das Leben von Menschen zu bereichern – warum sollte das den öffentlich-rechtlichen Medien nicht auch in Zukunft gelingen? Über das „Hier und Jetzt“ hinaus und vor allem auch im World Wide Web.

⁹⁴ Vgl. Eva Umbauer, Ein außergewöhnliches Bandprojekt, FM 4 ORF.at, 22. April 2013, <http://fm4.orf.at/stories/1733726/>.

⁹⁵ Vgl. Tony Clayton-Lea, Public Service Broadcasting: Inform - Educate - Entertain, The Irish Times, Nov 15, 2013, <http://www.irishtimes.com/culture/music/public-service-broadcasting-inform-educate-entertain-1.1594778>.



Finanzierungsmodelle in ausgewählten europäischen Staaten





3. Rundfunkfinanzierungsmodelle in ausgewählten europäischen Staaten

Sebastian Schweda, EMR

Wie finanziert sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Europa, wie sind die entgeltfinanzierten Modelle im Einzelnen ausgestaltet und welchen Einfluss haben die Online-Angebote auf diese Finanzierungsmodelle? Mit diesen Fragen befasst sich der nachfolgende Beitrag in einem Rechtsvergleich der Rundfunkfinanzierungsmodelle in zwölf europäischen Staaten: Österreich, Belgien (untergliedert nach den drei Regionen Brüssel-Hauptstadt, Flandern und Wallonien), Dänemark, Finnland, Frankreich, Ungarn, Irland, Italien, den Niederlanden, Polen, Schweden und dem Vereinigten Königreich (UK). Untersucht wurde dabei jeweils, ob und ggf. welche Programmanbieter sich durch gesetzlich vorgesehene Entgelte finanzieren, wie sich diese Entgelte bemessen und wie sie erhoben werden (d. h. wer entgeltpflichtig ist, wer mit dem Einzug betraut ist und wer nach welchem Verfahren über die Verteilung entscheidet). Darüber hinaus wurde die aktuelle Entgelthöhe ermittelt. Auswirkungen der zunehmenden Bereitstellung von Online-Inhalten auf die Gestaltung der Entgeltfinanzierungsmodelle werden angesprochen, soweit sie eine Stütze im Gesetz oder in der praktischen Ausgestaltung der Systeme finden.

3.1. Finanzierungsquellen für Rundfunkangebote

Zur Finanzierung von Rundfunkangeboten stehen unterschiedliche Modelle zur Verfügung: Programme können rein werbefinanziert sein, ausschließlich von öffentlichen Mitteln getragen sein oder sich durch Entgelte ihrer (potentiellen) Nutzer finanzieren.

Die Vermarktung von Werbezeit stellt die Hauptfinanzierungsquelle frei empfangbarer kommerzieller Rundfunkangebote dar. Öffentliche Rundfunkveranstalter beziehen ihre Einnahmen dagegen überwiegend entweder direkt aus öffentlichen Haushalten oder aus gesetzlich bestimmten Entgelten. Vertraglich vereinbarte Entgelte wiederum sind die hauptsächliche Einnahmequelle weitgehend werbefreier privater Rundfunkangebote (z. B. Pay-TV).

Unterschiede in der Finanzierung je nach bereitgestelltem Inhalt oder verwendetem Übertragungsweg ließen sich dagegen nicht erkennen. Soweit ersichtlich, richtet sich die Art der Finanzierung nicht danach, ob die Einnahmen für die Produktion von klassischen linearen Rundfunkangeboten oder von Online-Video-, Audio- und/oder Textinhalten auf Abruf verwendet werden oder ob Inhalte ausschließlich über die traditionellen Verbreitungswege (Terrestrik, Kabel, Satellit), ausschließlich im Internet oder über alle Kanäle abgerufen werden können.

Auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird in einigen Ländern zum Teil durch Werbung finanziert (so etwa in Österreich, Dänemark, Ungarn, Irland, Italien, den Niederlanden und UK). Als Hauptfinanzierungsquelle ist Werbung jedoch zumeist nicht vorgesehen. Lediglich Polen und UK bilden insoweit eine Ausnahme: In Polen stellen Werbeeinnahmen die Hauptfinanzierungsquelle für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk dar. Im UK finden dagegen zwei Finanzierungsmodelle parallel Anwendung: Während die British Broadcasting Corporation (BBC) ausschließlich gebührenfinanziert ist, erhalten die ebenfalls dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugerechneten Veranstalter Channel 4, ITV und Five keine Anteile aus dem Gebührenaufkommen, sondern bestreiten ihre Ausgaben



hauptsächlich aus Werbeinnahmen. Der öffentlich-rechtliche Österreichische Rundfunk (ORF) und das irische Raidió Teilíís Éireann (RTÉ) finanzieren sich etwa je zur Hälfte aus Rundfunkgebühren und aus Werbung.

In Dänemark existiert ein System aus unterschiedlichen Finanzierungsmodellen, die je nach öffentlich-rechtlichem Anbieter variieren: Während Danmarks Radio (DR) und die regionalen Fernsehprogramme von TV 2 ihre Einnahmen aus den Lizenzgebühren sowie verschiedensten anderen Quellen wie Programmverkäufen, sonstigen Diensten, Beihilfen oder Gewinnbeteiligungen beziehen,⁹⁶ ist für das nationale Angebot von TV 2 und den vierten und fünften UKW-Hörfunkkanal Eigenfinanzierung als einzige Geldquelle im Gesetz festgelegt; am Aufkommen aus den Lizenzgebühren werden sie nicht beteiligt.⁹⁷ Daneben ist eine indirekte staatliche Beihilfe an TV 2 durch die günstige Vergabe von Krediten zulässig. Für DR besteht ein gesetzliches Werbeverbot.⁹⁸

Von den genannten Fällen reiner Eigen- bzw. Werbefinanzierung abgesehen, verbleiben damit als Haupteinnahmequelle, je nach der gesetzlichen Ausgestaltung, entweder direkte Zahlungen aus dem Staatshaushalt oder Entgelte, die entweder durch den Staat oder durch eigens dafür eingerichtete Stellen eingezogen werden. Insbesondere entgeltfinanzierte Modelle verdienen dabei eine nähere Betrachtung, da hier vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten bestehen. Zumindest teilweise auf Entgelten basierende Angebote stellen auch die klare Mehrheit der Finanzierungsmodelle in den untersuchten Ländern dar. Einen Sonderfall stellt Finnland dar, das nach einer Gesetzesreform seit 2013 keine Rundfunkgebühr mehr erhebt; stattdessen ist eine gesondert erhobene Steuer auf das Einkommen zu entrichten, die zwar zunächst dem Staatshaushalt zufließt, jedoch ausschließlich für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Yleisradio (YLE) verwendet wird.

Auch in den übrigen untersuchten Ländern, deren öffentlich-rechtliche Rundfunkangebote sich ausschließlich aus anderen Quellen als Entgelten finanzieren, war dies nicht von vornherein der Fall: Die Niederlande etwa schafften die Rundfunkgebühr erst 2000 ab; der öffentlich-rechtliche Rundfunk finanziert sich seitdem überwiegend aus staatlichen Mitteln sowie aus Werbeinnahmen und selbst erwirtschafteten Mitteln wie etwa Mitgliedsbeiträgen, zulässigen Formen von Sponsoring, der Veröffentlichung eines Programmführers, Rechten an geistigem Eigentum und so genannten Nebenaktivitäten.⁹⁹ In der belgischen Region Flandern werden Rundfunkgebühren seit 2001, in der Region Brüssel-Hauptstadt seit 2002 nicht mehr erhoben. Die benötigten Mittel werden dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nun aus dem Haushalt der Region zur Verfügung gestellt; sie stammen aus dem allgemeinen Steueraufkommen. Um die benötigten Einnahmen zu erzielen, wurden die Steuersätze entsprechend angepasst. Ungarn schaffte die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Entgelte 2002 ab. Das aktuelle, seit dem Mediengesetz von 2010 geltende Modell sieht eine staatliche Finanzierung auf der Basis der Anzahl aller ungarischen

⁹⁶ §§ 11 Abs. 7, 15 Abs. 2, 35 des Gesetzes Nr. 477 v. 6.5.2010 (Hörfunk- und Fernsehgesetz, HFG); englische Fassung abrufbar unter:

http://www.kulturstyrelsen.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/radio_og_tv/Engelsk_side/Promulgation_of_the_Radio_and_Television_Broadcasting_Act_2010.pdf.

⁹⁷ § 11 Abs. 8 und 9 HFG.

⁹⁸ In Schweden ist eine Gebührenfinanzierung nur dann zulässig, wenn die Rundfunklizenz des Veranstalters ein Werbeverbot enthält; vgl. § 1 des Gesetzes (1989:41) zur Finanzierung von Hörfunk und Fernsehen im Dienste der Öffentlichkeit; englische Fassung abrufbar unter:

http://www.radiotjanst.se/Documents/Lagar_och_regler/The%20Act%20on%20Financing%20of%20Radio%20and%20Television%20in%20the%20service%20of%20the%20public.pdf.

⁹⁹ Christian M. Bron, Finanzierung und Überwachung öffentlich-rechtlicher Angebote, in: S. Nikoltchev (Hrsg.), IRIS Plus 2010-4: Öffentlich-rechtliche Medien: Geld für Inhalte, 2010; <http://www.obs.coe.int/documents/205595/264589/IRIS+plus+2010de4LA.pdf>.



Haushalte vor, wobei der pro Haushalt veranschlagte monatliche Betrag von ca. 4,50 EUR gesetzlich festgelegt wurde.¹⁰⁰

3.2. Das Modell der Entgeltfinanzierung

Soweit Rundfunkangebote auf gesetzlicher Grundlage durch Entgelte finanziert werden (Österreich, Belgien: Region Wallonien, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Polen, Schweden, UK), stellt sich die Frage, wie hoch dieses Entgelt bemessen ist, wer es zu entrichten hat, wie es eingezogen und wie auf die entgeltberechtigten Rundfunkveranstalter verteilt wird. Im Nachfolgenden werden diese Fragen eingehender untersucht, wobei Unterschiede zwischen traditionellen und Online-Medien, soweit diese erkennbar sind, in die Darstellung einbezogen sind.

3.2.1. Entgeltbemessung

Die Bemessung des Entgelts erfolgt teils durch gesetzliche Bestimmung (Belgien: Region Wallonien, Frankreich, Schweden, Polen), teils wird sie durch die Regierung (Italien) oder das zuständige Regierungsorgan (Dänemark unter Beteiligung des Parlaments, UK) festgelegt. Im letzteren Fall erfolgt die Festlegung entweder jährlich (Dänemark, Italien) oder nach Verhandlungen zwischen Entgeltberechtigtem und Regierung (UK). In Österreich entscheiden über die Entgelthöhe Aufsichtsgremien des Entgeltberechtigten unter Beteiligung der Regulierungsbehörde. In Polen kann der Nationale Hörfunk- und Fernsehrat (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, KRRiT) unter Berücksichtigung der zur Deckung der Kosten für die Erfüllung des öffentlichen Auftrags erforderlichen Mittel die Gebühr durch Verordnung neu festsetzen.¹⁰¹

Teilweise wird dabei zwischen (niedriger bemessenen) Entgelten für den reinen Hörfunkempfang und solchen für den Empfang von Hörfunk und Fernsehen unterschieden.¹⁰² Eine Differenzierung bei der Entgeltbemessung zwischen linearen und nicht-linearen oder zwischen klassischen Rundfunkangeboten und ausschließlich online angebotenen Diensten findet dagegen nicht statt.

Nähere Erläuterung verdienen das österreichische und das britische Modell. In Österreich setzt sich die Gebühr aus diversen unterschiedlichen Bestandteilen zusammen: Den Löwenanteil des insgesamt von den Entgeltpflichtigen erhobenen Betrags stellt das Programmentgelt dar, das vor allem dem Österreichischen Rundfunk (ORF) als einzigem öffentlich-rechtlichem Rundfunkanbieter zugute kommt und der Finanzierung des ORF-Programms dient. Im Programmentgelt enthalten sind ein Umsatzsteueranteil und eine Einhebungsvergütung für die Einzugsstelle, die gesetzlich gegründete GIS Gebühren Info Service GmbH.¹⁰³ Neben dem Programmentgelt ist eine Rundfunkgebühr zu entrichten, die dem Bundesfinanzministerium zugeleitet wird.¹⁰⁴ Sie wird

¹⁰⁰ Mehr zum ungarischen Finanzierungsmodell in dieser Ausgabe der IRIS *Spezial*: Gábor Polyák/Ágnes Urbán, Funding of the Hungarian Public Service Media.

¹⁰¹ Art. 3 Abs. 5 Gesetz v. 21.4.2005 über die Lizenzgebühren; englische Fassung abrufbar unter:

www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/angielska/Documents/licence_fees_act_31012013.pdf.

¹⁰² So etwa in Österreich; vgl. die Gebührentabelle (Fernsehen und Hörfunk) unter: <https://www.gis.at/gebuehren/uebersicht/>.

¹⁰³ § 31 ORF-Gesetz; aktuelle Fassung abrufbar unter:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000785>.

¹⁰⁴ § 3 Rundfunkgebührengesetz (RGG); aktuelle Fassung abrufbar unter:



grundsätzlich je Gerät erhoben. Bei mehreren Geräten innerhalb derselben Wohnung oder Betriebsstätte ist jedoch nur eine Gebühr zu entrichten. Daneben enthält der einzuziehende Gesamtbetrag einen Kunstförderungsbeitrag, der dem Bund zufließt,¹⁰⁵ eine im Recht einiger Bundesländer vorgesehene Landesabgabe an den Haushalt des jeweiligen Landes sowie die Umsatzsteuer auf den Gebührenanteil, der den öffentlichen Haushalten zufließt.

Über die Höhe des Programmentgelts entscheidet im Wesentlichen der ORF selbst: Der Betrag wird auf Antrag des ORF-Generaldirektors durch den ORF-Stiftungsrat unter Beteiligung des ORF-Publikumsrates und der Regulierungsbehörde (KommAustria als Rechtsaufsichtsbehörde) festgelegt. Die materiellen und verfahrenstechnischen Vorgaben finden sich in § 31 ORF-Gesetz. Der ORF-Stiftungsrat ist ein internes Aufsichtsgremium, dessen Mitglieder in unterschiedlicher Zahl von der Bundesregierung (teils unter Berücksichtigung des parlamentarischen Kräfteverhältnisses), den Ländern, dem ORF-Publikumsrat und dem Zentralbetriebsrat bestellt werden.¹⁰⁶

Das österreichische Gebührensystem ist nicht unumstritten: 2012 sprach sich der ORF-Generaldirektor für die Einführung einer Haushaltsabgabe nach dem Vorbild Deutschlands aus, wo seit 2013 ein Beitragsmodell gilt, das nicht mehr an das Vorhalten eines Empfangsgerätes anknüpft, sondern an die Existenz einer Wohnung.¹⁰⁷

Im Vereinigten Königreich wird die Höhe der Gebühr im Verhandlungswege bestimmt: Regierung und BBC Trust, der Verwaltungsrat der BBC, müssen sich auf den angemessenen Betrag einigen, der sodann durch das zuständige Ministerium (DCMS) durch Änderung der The Communications (Television Licensing) Regulations 2004¹⁰⁸ festgelegt wird. Das DCMS kann dabei auch Ausnahmen oder Ermäßigungen für bestimmte Personengruppen (derzeit etwa für Blinde und für Personen über 75 Jahren) vorsehen, wie sie auch in anderen Staaten existieren.

Erwähnenswert aus dem Kreis der steuerfinanzierten Angebote ist das niederländische System: Zur Sicherung der Programmqualität ist gesetzlich festgelegt, dass die staatlichen Mittel, auf die die öffentlichen Medienanstalten einen Rechtsanspruch haben, ein qualitativ hochwertiges Medienangebot ermöglichen und die Finanzierungskontinuität sicherstellen müssen.¹⁰⁹ Die Dachgesellschaft Nederlandse Publieke Omroep (NPO) und die in ihr organisierten landesweiten öffentlichen Medienanstalten werden dabei aus dem „Reichsmedienbeitrag“ finanziert, der auch der Finanzierung weiterer medienpolitischer Aufgaben (z. B. des Auslandsrundfunks und der Medienregulierungsbehörde Commissariaat voor de Media [CvdM]) dient.¹¹⁰ NPO reicht jährlich vor dem 15.9. einen Haushaltsplan für den landesweiten öffentlichen Mediendienst beim Kulturministerium (Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft) und dem CvdM ein. Das Kulturministerium erstellt vor dem 1.12. eines Jahres nach Stellungnahme des CvdM das Budget für den landesweiten öffentlichen Mediendienst. Regionale und lokale öffentliche Medienanstalten erhalten ihre Mittel von den Provinzen bzw. Gemeinden.¹¹¹

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10012892>.

¹⁰⁵ § 1 Kunstförderungsbeitragsgesetz; aktuelle Fassung abrufbar unter:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10009512>.

¹⁰⁶ § 20 ORF-Gesetz.

¹⁰⁷ Vgl. Rundfunkbeitragsstaatsvertrag; aktuelle Fassung abrufbar unter:

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2251&bes_id=19124&aufgehoben=N.

¹⁰⁸ The Communications (Television Licensing) Regulations 2004, S.I., 2004 No. 692,

<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/692/contents/made>.

¹⁰⁹ Art. 2.143 Mediawet 2008; aktuelle Fassung abrufbar unter: http://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/geldigheidsdatum_29-05-2015.

¹¹⁰ Art. 2.146 Mediawet 2008.

¹¹¹ Art. 2.170 und 2.170a Mediawet 2008.



3.2.2. Entgelthöhe

Auch bei der aktuellen Entgelthöhe bestehen beträchtliche Unterschiede: Abgesehen von den Staaten, in denen keine Entgeltspflicht besteht, müssen Entgeltspflichtige pro Jahr zwischen EUR 100 (Belgien: Region Wallonien) und ca. 331 EUR (DKR 2.460, Dänemark) für das Vorhalten eines Fernsehgerätes entrichten.

In Österreich variiert die Höhe der zu entrichtenden Gebühren je nach Bundesland; zudem enthalten die Gebühren nicht nur die Entgelte zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Programmanbieters ORF, sondern auch staatliche Abgaben und einen Beitrag zur Kunstförderung. Sofern ausschließlich Hörfunkgeräte vorhanden sind, beträgt die Gebühr in Österreich zwischen EUR 69,36 und EUR 88,56; ist auch ein Fernsehgerät vorhanden, schwankt die Gebühr zwischen EUR 237,36 und EUR 302,16. Im UK gilt nach dem Gesetz eine ermäßigte Gebühr für reine Schwarzweißfernsehgeräte von ca. GBP 49 (ca. EUR 68,50).

Die finnische Rundfunksteuer sieht eine Staffelung nach dem Einkommen der steuerpflichtigen Person vor: Grundsätzlich beträgt der Steuersatz 0,68 Prozent, allerdings gilt ein Höchstbetrag von EUR 140. Jahreseinkommen unter EUR 7.353 werden nicht besteuert, so dass der Mindestbetrag 50 EUR beträgt.¹¹²

Dass die Einführung von Online-Angeboten in der Vergangenheit einen maßgeblichen Einfluss auf die Entgelthöhe gehabt hätte, lässt sich aus den verfügbaren Daten nicht ablesen. Insbesondere dort, wo die Entgelthöhe gesetzlich festgelegt wird,¹¹³ dürften akute Bedarfslagen der Rundfunkanbieter für neue Dienste kaum eine Rolle spielen. Auch im UK, wo die Gebührenhöhe durch das DCMS festgelegt wird, haben sich seit 2010 keine Änderungen ergeben; der Betrag soll noch bis 2017 stabil bleiben. Ebenso ist in Dänemark und Italien ein Regierungsorgan für die Festlegung der Entgelthöhe per Verordnung zuständig. Dort kam es in den vergangenen Jahren, wenn überhaupt, nur zu mäßigen Gebührenerhebungen, deren Anlass nicht bekannt ist.¹¹⁴ Ungewöhnliche Steigerungen der Entgelte sind in den untersuchten Ländern dagegen nicht zu beobachten. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Rundfunkanbieter neue Dienste im Online-Bereich überwiegend aus den laufenden Einnahmen finanzieren und ggf. dafür Kürzungen an anderer Stelle vorsehen, jedenfalls aber etwaige Zusatzaufwendungen nicht direkt mit einer Entgelterhöhung in Verbindung gebracht werden können.

3.2.3. Kreis der Entgeltspflichtigen

Die Entgeltspflicht knüpft derzeit ganz überwiegend an den Besitz eines Fernseh- oder – allgemeiner – eines Rundfunkempfangsgeräts an. In der konkreten Ausgestaltung sind jedoch Unterschiede zu verzeichnen: Teils sind nur Privatpersonen entgeltspflichtig, teils auch Geschäftsbetriebe (so etwa in Frankreich¹¹⁵ und Schweden¹¹⁶). In den meisten Fällen ist die Pflicht an den Besitz (Belgien: Region

¹¹² http://www.vero.fi/en-US/Individuals/Payments/Public_broadcasting_tax.

¹¹³ So etwa in Belgien (Region Wallonien; § 3 des Gesetzes v. 13.7.1987 über die Rundfunk- und Fernsehgebühren in der aktuellen Fassung (RFGG); aktuelle Fassung abrufbar unter: <https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=2682>, Frankreich (Art. 1605 III CGI; aktuelle Textfassung abrufbar unter: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069577>; Kopplung an jährlichen Verbraucherpreisindex) und Schweden (§ 7 Gesetz (1989:41); vgl. oben Fußnote 4).

¹¹⁴ Vgl. für Dänemark Bekendtgørelse om medielicens, BEK Nr. 1580 v. 27.12.2014, abrufbar unter: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=166986>; für Italien Decreto ministeriale del 17 dicembre 2013, http://www.mise.gov.it/images/stories/normativa/canone_rai_2014_firmato_no_aumento.pdf.

¹¹⁵ Art. 1605 Abs. 2 Code général des impôts (CGI); aktuelle Fassung abrufbar unter: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069577>, vgl. oben Fußnote 20.



Wallonien, Dänemark) oder die Empfangsbereitschaft (Österreich, Italien, Schweiz) eines Rundfunkempfangsgeräts oder den Besitz eines Fernsehempfangsgeräts (Frankreich,¹¹⁷ Irland, Schweden) gekoppelt. Im UK ist eine gebührenpflichtige Lizenz für die Installation oder Nutzung eines Fernsehempfängers zu erwerben.¹¹⁸ Die belgische Region Wallonien erhebt die Rundfunkgebühr auch von Personen, die mit Fernsehgeräten handeln oder diese vermieten.¹¹⁹ Eine separate Gebühr ist für jedes mit Gewinnerzielungsabsicht installierte Gerät zu entrichten.¹²⁰ In Dänemark ist der Verpflichtetenkreis nicht näher definiert: Im Gesetz heißt es dort lediglich, eine Gebühr „ist zu bezahlen“ für Geräte, die Fernsehprogramme oder -dienste bzw. Hörfunkprogramme empfangen und wiedergeben können, die an die Öffentlichkeit verbreitet werden.¹²¹ Eine vom Besitz eines Fernsehempfangsgerätes unabhängige Haushaltsabgabe, wie sie 2013 in Deutschland eingeführt wurde, wurde ansonsten bislang nur in Österreich diskutiert, jedoch nicht umgesetzt.

Der Begriff des Rundfunk- oder Fernsehempfangsgerätes ist zumeist offen definiert, so dass darunter alle Geräte fallen, die in der Lage sind, lineare Rundfunk- bzw. Fernsehinhalte darzustellen.¹²² Obgleich damit auch Geräte umfasst sein können, die diese Inhalte über das Internet beziehen, bedeutet dies auch, dass die Empfangbarkeit bzw. Abrufbarkeit spezieller Online-Inhalte für die Frage der Entgeltspflichtigkeit in den untersuchten Ländern aktuell überwiegend keine entscheidende Rolle spielt.

Ausnahmen von der Entgeltspflicht bestehen in etlichen Ländern aus sozialen Gründen, etwa wegen hohen Alters, Sehbehinderungen oder geringen Einkommens (so etwa in Irland, Polen und UK).

3.2.4. Entgelteinzug

Der Einzug des Entgelts erfolgt teilweise durch staatliche Behörden (Belgien: Region Wallonien,¹²³ Frankreich,¹²⁴ Italien¹²⁵) oder Unternehmen (Irland: durch die irische Post, An Post), teilweise durch

¹¹⁶ §§ 4 und 5 Gesetz (1989:41); vgl. oben Fußnote 4.

¹¹⁷ Verpflichtet ist jeder Wohnsteuerpflichtige, dessen Wohnung mit (mindestens) einem Fernsehgerät ausgestattet ist, wobei dies widerleglich vermutet wird (Art. 1605 Abs. 2 Nr. 1 CGI), sowie jede natürliche oder juristische Person, die im Beitragsjahr ein Fernsehgerät in einem Geschäftsraum besitzt (Art. 1605 Abs. 2 Nr. 2 CGI).

¹¹⁸ § 363 Abs. 1 Communications Act 2003; konsolidierte Fassung abrufbar unter: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>. Händler, die ein Fernsehgerät lediglich im Rahmen der Lieferung an den Käufer oder zu Test-, Demonstrations- oder Reparaturzwecken installieren oder nutzen, sind von der Lizenzpflicht ausgenommen.

¹¹⁹ § 3 RFGG; vgl. oben Fußnote 20.

¹²⁰ § 4 RFGG; vgl. oben Fußnote 20.

¹²¹ § 69 I, II HFG; vgl. oben Fußnote 2.

¹²² So etwa die Definitionen in Frankreich (Art. 1605 II CGI; vgl. oben Fußnote 22), Irland (Sec. 140(1) Broadcasting Act 2009; abrufbar unter: <http://www.irishstatutebook.ie/2009/en/act/pub/0018/>), Schweden (Art. 2 Gesetz (1989:41), vgl. oben Fußnote 4) und UK (§ 368 Communications Act 2003; vgl. oben Fußnote 25; § 9 The Communications (Television Licensing) Regulations 2004; vgl. oben Fußnote 15). Auch in Dänemark kommt es darauf an, ob Hörfunk- oder Fernsehprogramme oder -dienste, die an die Öffentlichkeit verbreitet werden, empfangen und dargestellt werden können (Art. 69 Abs. 1 und 2 HFG; vgl. oben Fußnote 2); allerdings versteht die Ministerialverordnung zur Festlegung der Rundfunkgebühr darunter auch Computer, Mobilfunkgeräte und andere Geräte, die Programme oder Dienste empfangen und wiedergeben können, die über den Internetzugang des Geräts bereitgestellt werden (vgl. § 1 Abs. 2 . BEK Nr. 1580 v. 27.12.2014; vgl. oben Fußnote 21).

¹²³ Der Einzug erfolgt hier durch den „von der Regierung benannten Dienst“ (derzeit: Operative Generaldirektion Steuerwesen (DGO 7), Abteilung Zweckgebundene Besteuerung, der Verwaltung der Region Wallonie) auf Aufforderungsschreiben (§ 9 I RFGG) nach dem Verfahren des Wallonischen Dekrets vom 6. Mai 1999 über die Festsetzung, die Beitreibung und die Streitsachen bezüglich der regionalen Wallonischen Abgaben (in der aktuellen Fassung); aktuelle Fassung abrufbar unter: <http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/DETAX003.htm>.

¹²⁴ Der Einzug erfolgt durch die Steuerbehörden zusammen mit der Wohnsteuer; Art. 1605 bis CGI; vgl. oben Fußnote 22.

¹²⁵ Der Einzug erfolgt durch die Steuerverwaltung (Einnahmenbehörde, Agenzia delle Entrate).



den oder die öffentlich-rechtlichen Programmanbieter selbst oder in deren Auftrag. So ist für den Gebühreneinzug in Schweden die Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) zuständig, ein Gemeinschaftsunternehmen der öffentlichen Rundfunkanstalten Sveriges Television (SVT), Sveriges Radio und Sveriges Utbildningsradio (UR).¹²⁶ In Dänemark ist mit dem Einzug der Entgelte DR – auch für die regionalen TV 2-Programmanbieter – gesetzlich beauftragt,¹²⁷ im UK erfolgt der Einzug durch Unternehmen unter der BBC-Marke TV Licensing als Behörde im Auftrag der BBC. In Österreich enthält die Gebühr staatliche und programmbezogene Anteile und wird durch die GIS, ein Gemeinschaftsunternehmen der Bundesrepublik Österreich und des Österreichischen Rundfunks (ORF), eingezogen.¹²⁸

3.2.5. Entgeltverteilung

Welche Anteile jeder Berechtigte aus dem Entgeltaufkommen erhält und wie diese festgelegt werden, ist von Land zu Land unterschiedlich. So erhalten in Österreich der Bund und der ORF Zahlungen direkt von der gemeinsamen Einzugsstelle GIS entsprechend ihrem gesetzlich festgelegten Anteil an den Gebühren.¹²⁹ Dagegen fließen in Frankreich und Belgien (Region Wallonien) die Entgelterträge zunächst dem Staatshaushalt zu. Über die Höhe und die Verteilung des Finanzierungsbeitrags an die öffentlich-rechtlichen Programmanbieter entscheidet in Frankreich das Zentralparlament,¹³⁰ in Wallonien das Regionalparlament, vermittelt durch die französisch- bzw. die deutschsprachige Gemeinschaft jeweils für den in ihrem Gebiet tätigen öffentlich-rechtlichen Programmanbieter.¹³¹ In Italien wird das Entgelt zwar ebenfalls durch staatliche Behörden eingezogen, jedoch unmittelbar an den einzigen Entgeltberechtigten, die zu 99,56 Prozent in staatlichem Besitz befindliche Radiotelevisione italiana S.p.A. (RAI) ausgezahlt.¹³²

Die irische Post ist durch Gesetz verpflichtet, die Fernsehgebühren an RTÉ auszuführen. Davon abzuziehen sind jedoch die Aufwendungen des Ministeriums für Kommunikation, Energie und Natürliche Ressourcen für den Einzug der Gebühren sowie ein Betrag von sieben Prozent des Gesamtaufkommens, die an die Broadcasting Authority of Ireland (BAI) überwiesen werden. Die BAI führt den Betrag dem Sound and Vision Fund zu, mit dem unabhängige Programmanbieter gefördert werden. Dem ebenfalls öffentlich-rechtlichen Programmanbieter TG4 wird der ihm zustehende Entgeltanteil mittelbar aus dem RTÉ-Budget zugewiesen.¹³³

Im UK wird das Entgeltaufkommen vom Entgeltberechtigten (BBC) eingezogen, dann jedoch zunächst an den Staatshaushalt überwiesen und anschließend durch das Parlament freigegeben.¹³⁴

¹²⁶ <http://www.radiotjanst.se/en/About-Radiotjanst/Owner-and-board/>. 61 Prozent der Anteile an RIKAB gehen an SVT, 34 Prozent an Sveriges Radio und 5 Prozent an UR.

¹²⁷ § 69a Abs. 1 HFG; vgl. oben Fußnote 2.

¹²⁸ §§ 4 Abs. 1 5 Abs. 2 RGG; vgl. oben Fußnote 11.

¹²⁹ Vgl. dazu oben unter „Entgeltbemessung“.

¹³⁰ Art. 53 Abs. 1, 3 Loi n° 68-1067 relative à la liberté de communication (Gesetz über die Kommunikationsfreiheit); aktuelle Fassung abrufbar unter: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930>.

¹³¹ Die Region stellt der französisch- und der deutschsprachigen Gemeinschaft hierzu Mittel zur Verfügung, mit denen sie die Verluste des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (*Radio-télévision belge de la Communauté française* (RTBF), Belgischer Rundfunk (BRF)) ausgleichen können.

¹³² RAI finanziert sich zu 57 Prozent aus Rundfunkgebühren, zu 35 Prozent aus Werbung. Weitere Einnahmen entstehen z. B. durch Lizenzen.

¹³³ Sec. 123(1), 156(2) Broadcasting Act 2009; vgl. oben Fußnote 29.

¹³⁴ Konkret werden die Erträge von *TV Licensing* an den Consolidated Fund der britischen Regierung überwiesen; vgl. § 365 Abs. 7 Communications Act 2003. Diese weist die Erträge gemäß dem *Appropriation Act* an das *Department of Culture, Media and Sport* zu und überweist sie sodann an die BBC.



Ebenso wird in Schweden verfahren; da hier jedoch mehrere Entgeltberechtigte existieren, entscheidet das Parlament (Riksdag) zugleich über die Verteilung der Erträge. Dazu werden die Beiträge von RIKAB auf das Rundfunkkonto der nationalen Schuldenverwaltung (Riksgälden) überwiesen und von dort entsprechend der Verteilungsentscheidung an SVT, Sveriges Radio und UR verteilt.¹³⁵ In Dänemark liegt die Entscheidung über die Entgeltverteilung beim Kulturministerium, das die Gelder an DR, regionale TV 2-Veranstalter und für sonstige medienbezogene Zwecke (§ 69 Abs. 1 und 2 HFG) bereitstellt.¹³⁶

3.3. Fazit

Die Untersuchungsergebnisse zeigen ein sehr heterogenes Bild der Regelungspraxis in den verschiedenen Ländern. Während in einigen Staaten eine Entgeltfinanzierung zugunsten einer teilweise oder vollständig staatlichen Finanzierung abgeschafft wurde (Belgien: Region Brüssel-Hauptstadt und Region Flandern, Finnland, Ungarn, Niederlande), finanzieren sich öffentlich-rechtliche Programmanbieter in den meisten Staaten zumindest zum Teil aus den Erträgen derartiger Entgelte. Allerdings sind die Grenzen zu steuerfinanzierten Modellen in einigen Fällen fließend: In Frankreich etwa knüpft die Regelung zwar an den Besitz eines Fernsehempfangsgeräts an, die Gebühr wird jedoch gemeinsam mit der Wohnsteuer eingezogen. Die finnische Steuer wiederum entspricht eher einer staatlich eingezogenen Gebühr, da die eingenommenen Beträge zweckgebunden an den öffentlich-rechtlichen Programmveranstalter ausbezahlt werden.

Sehr unterschiedliche Lösungsansätze finden sich innerhalb des entgeltbasierten Finanzierungsmodells auch für die Fragen der Bemessung, des Einzugs und der Verteilung der Entgelte. Obwohl bei der Entgeltfinanzierung grundsätzlich mit geringerem staatlichem Einfluss auf die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu rechnen ist, sind an diesen Stufen in vielen Ländern in unterschiedlichem Maße staatliche Stellen beteiligt. Eine völlig staatsfreie Entgeltfinanzierung gibt es demnach in keinem der untersuchten Länder; als staatsfern gestaltete Modelle können Österreich, Dänemark und Schweden gelten.

Wie sich zeigt, differenzieren die Entgeltfinanzierungssysteme der untersuchten Länder kaum nach der Art des damit produzierten Inhalts, des angebotenen Dienstes oder des gewählten Verbreitungsweges. Ob ein öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter auch spezielle Online-Inhalte bereitstellt, ist, den gesetzlichen Regelungen nach zu urteilen, für die Ausgestaltung der Finanzierungsmodelle nur von geringer Bedeutung. In einer Welt konvergierender Netze, Dienste und – nicht nur hinsichtlich der Produktion tri- bzw. cross-medialer Programmformate – Inhalte erscheint dies nur konsequent. Soweit man den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern überhaupt zugestehen will, spezielle Online-Inhalte anzubieten, erschiene eine rechtliche Sonderbehandlung dieser Inhalte und Dienste einer Fortsetzung dieser Konvergenztendenzen eher abträglich.

¹³⁵ 2013 erhielten von den Einnahmen in Höhe von 7,1 Mrd. SEK SVT 57,7 Prozent (ca. 4,1 Mrd. SEK), *Sveriges Radio* 37,2 Prozent (ca. 2,7 Mrd. SEK) und UR 5,1 Prozent (ca. 338,4 Mio. SEK).

¹³⁶ 2013 erhielt DR 84 Prozent des Aufkommens, die regionalen TV 2-Gesellschaften erhielten 11,6 Prozent.



4. Gebührenreform und Online-Auftrag öffentlich-rechtlicher Medien in Dänemark

Christian Edelvold Berg und Anker Brink Lund

Am 1. Januar 2007 wurde in Dänemark ein innovativer Wechsel von der Rundfunkgebühr zu einer so genannten „Mediengebühr“ vollzogen. Mit dieser Regulierungsreform, die von einer breiten parlamentarischen Mehrheit getragen wurde, sollte vermieden werden, dass technologische Entwicklungen die Finanzierungsgrundlage des öffentlich-rechtlichen Angebots in Dänemark untergraben. Vor dieser Finanzierungsreform war der öffentlich-rechtliche Auftrag bereits im Jahr 2000 vom Hörfunk und Fernsehen auf die Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Internetdienste ausgeweitet worden. Somit ist der öffentlich-rechtliche Auftrag der wichtigsten öffentlich-rechtlichen Medien jetzt praktisch plattformneutral. Tatsächlich ist DR, Dänemarks führender öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter, seinem öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Kulturminister für den Zeitraum 2015–2018 zufolge sogar verpflichtet, „öffentlich-rechtliche Inhalte technologie-neutral anzubieten und die Dänen bei der Nutzung des Internets zu unterstützen“.¹³⁷ Dieses Kapitel erörtert diese Änderungen und geht der Frage nach, ob es mit den Regulierungsreformen gelungen ist, eine stabile Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Dienste sicherzustellen, die den technologischen Herausforderungen Rechnung tragen kann.

4.1. Einführung

In Dänemark gibt es mehrere öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter (DR, TV 2/Danmark A/S, die acht TV-2-Regionalgesellschaften und Radio24seven). Mit Ausnahme von TV 2/Danmark sind alle Sender aufgrund ihres Auftrags – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – derzeit verpflichtet, eine Online-Präsenz zu unterhalten. Das wichtigste Finanzierungsmodell für die öffentlich-rechtlichen Medien ist eine Gebühr. Diese Gebühr ist auf der Höhe der Zeit, denn sie schließt auch internetfähige Geräte wie Smartphones ein. Ursprünglich war die Gebühr auf Hörfunk- und Fernsehempfangsgeräte beschränkt, doch der Kreis der Geräte wurde 2007 mit der Einführung der Mediengebühr erweitert.¹³⁸ Diese Gebühr unterliegt in Dänemark, anders als in vielen anderen Ländern, einem Abschlag und enthält 25 % Umsatzsteuer, die von den Gebührendzahlern zu tragen ist. Die in diesem Kapitel verwendeten Zahlen sind in der Regel Nettobeträge, die den tatsächlichen Umsatz widerspiegeln. Selbst mit dem Abschlag geht der größte Teil der Einnahmen an DR (2014: 83,5 % netto¹³⁹) und die acht regionalen TV-2-Gesellschaften.¹⁴⁰ Diese Gesellschaften sind

¹³⁷ Kulturministerium, „Medienvertrag für 2015–2018“ (2014),

http://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Kulturpolitik/medier/Mediaaftalen/Mediaaftale_2014/Mediaaftale_af_26_juni_2014endelig1.pdf, S. 5.

¹³⁸ Kulturministerium, „Medienvertrag für 2007–2010“ (2006), [http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/mediaaftale%202007-2010\[1\].pdf](http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/mediaaftale%202007-2010[1].pdf).

¹³⁹ DR (2015): „DR-Jahresbericht 2014“, publiziert von DR 4. Mai 2015, http://www.dr.dk/NR/rdonlyres/CAFCEAE2-9BEB-484F-A3B0-0E7645284CF4/6099706/DR_%C3%83konomi_2014_300415.pdf.

¹⁴⁰ Die Mittelverteilung findet sich in: Kulturministerium, „Medienvertrag für 2015–2018“ (2014),

http://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Kulturpolitik/medier/Mediaaftalen/Mediaaftale_2014/Mediaaftale_af_26_juni_2014endelig1.pdf.



größtenteils gebührenfinanziert und dürfen keine Werbung ausstrahlen. Aufgrund des Abschlags dient ein Teil der Gebühreneinnahmen der Finanzierung anderer Medien und von Filmen.¹⁴¹ Die tatsächliche Verteilung der Gebühr wird von den Parteien festgelegt, die den Medienverträgen für einen bestimmten Zeitraum zugestimmt haben, in der Regel für vier Jahre. Der letzte Vertrag wurde 2014 für den Zeitraum 2015–2018 unterzeichnet. Der Medienvertrag wird von einer Mehrheit im Parlament verabschiedet. In einigen Fällen aber verlor die Mehrheit, die einem bestimmten Vier-Jahres-Medienvertrag zugestimmt hatte, diese nach einer Wahl, sodass der Vertrag dann von der neuen Mehrheit geändert werden konnte. Dies kann vorkommen, wenn ein Medienvertrag die Zustimmung des Parlaments nur mit knapper Mehrheit erhält. Ein mit breiter Mehrheit beschlossener Medienvertrag bleibt dagegen auch nach einer Wahl bis zum Ende seiner Laufzeit in Kraft. Dies geschah beispielsweise 2011 mit dem Medienvertrag für 2011–2014. Da keine der Parteien, die der neuen Mehrheit angehörten, dem Medienvertrag für 2011–2014 zugestimmt hatte, nahm die neue Regierung Neuverhandlungen auf und beschloss einen Vertrag für die Jahre 2012–2014. Der aktuelle Medienvertrag für den Zeitraum 2015–2018 wird von einer breiten Mehrheit aller zurzeit im Parlament vertretenen Parteien getragen. Auch wenn es also im Parlament eine neue Mehrheit gäbe, könnte dieser Vertrag ohne die Zustimmung der Parteien, die ihn beschlossen haben, nicht geändert werden. Eine Änderung würde in diesem Fall eine Mehrheit erfordern, an der keine der bestehenden Parteien beteiligt ist, und dies ist höchst unwahrscheinlich. Die Gebührenfinanzierung ist generell eine recht stabile Finanzierungsquelle, die den öffentlich-rechtlichen Gesellschaften für die Vertragslaufzeit – vier Jahre, wie oben erwähnt – ein hohes Maß an Sicherheit bietet und dadurch zumindest mittelfristig eine sichere Planung ermöglicht.

Die Tatsache, dass öffentlich-rechtliche Medien online sind, ist in Dänemark nichts Neues (so hat DR beispielsweise schon seit 1996 eine Website), doch die wichtigsten regulatorischen Änderungen erfolgten zunächst im Jahr 2000, als die Definition eines öffentlich-rechtlichen Dienstes im Hörfunk- und Fernsehgesetz sowie im Auftrag geändert wurde,¹⁴² und dann nochmals im Jahr 2007, als das Finanzierungsmodell geändert wurde, um die Kontinuität der Finanzierung sicherzustellen, und das Prinzip der Plattformneutralität bei der Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Inhalte im Medienvertrag für 2007–2010 verankert wurde.¹⁴³

Dieses Kapitel beschreibt den Prozess und die vorgenommenen Änderungen, um nicht nur aufzuzeigen, wie Online-Dienste in die Definition öffentlich-rechtlicher Dienste und in den öffentlich-rechtlichen Auftrag aufgenommen wurden, sondern auch, wie das Finanzierungsmodell verändert wurde, um die Einbeziehung vernetzter Geräte sicherzustellen. Der erste Teil umreißt die Änderungen am System der Gebührenfinanzierung und zeigt, wie sie sich auf die Einnahmen ausgewirkt haben. Der zweite Teil legt die Änderungen an der Definition öffentlich-rechtlicher Dienste und am öffentlich-rechtlichen Auftrag dar und befasst sich mit den Konsequenzen dieser Änderungen. Der dritte Teil zieht schließlich ein Fazit zur dänischen Situation aus der Gesamtperspektive.

¹⁴¹ Kulturministerium, Gesetz Nr. 255 vom 20. März 2014, Hörfunk- und Fernsehgesetz, www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=161625.

¹⁴² Gesetz Nr. 1272 vom 20. Dezember 2000. Gesetz zur Änderung des Hörfunk- und Fernsehgesetzes und des Einkommensteuergesetzes für Aktiengesellschaften usw., www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=11793.

¹⁴³ Kulturministerium, „Medienvertrag für 2007–2010“ (2006), [http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/mediaaftale%202007-2010\[1\].pdf](http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/mediaaftale%202007-2010[1].pdf).



4.2. Das dänische System der Gebührenfinanzierung

Die dänische Rundfunkgebühr ist eine geräteabhängige Haushaltsgebühr, doch die Art der Geräte, für die Gebühren zu entrichten sind, hat sich mit der technologischen Entwicklung im Laufe der Zeit geändert. Ursprünglich war sie 1925, also vor rd. 90 Jahren, mit der Gründung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, damals Statsradiofonien genannt, (heute DR) eingeführt worden. Das gebührenfinanzierte Modell wurde damit begründet, dass der Staat nicht für einen Dienst zahlen solle, der nur von relativ wenigen Bürgern genutzt wurde. Erst später wurden einige der Argumente angeführt, die heute eine Rolle spielen, beispielsweise im Zusammenhang mit der politischen Unabhängigkeit. Die heutige Gebühr ist eine Mediengebühr, die auch für vernetzte Geräte anfällt. Die Ausweitung der Gebührenpflicht auf neue Geräte ist nicht neu. Ergaben sich im Laufe der Zeit neue Entwicklungen, änderte sich auch die geräteabhängige Gebühr, etwa bei der Einführung der Gebühr für Schwarzweiß-Geräte 1952 und der Gebühr für Farbfernsehgeräte 1967. Die letzte große Änderung erfolgte am 1. Januar 2007, als die Mediengebühr eingeführt wurde, während die Schwarzweiß- und die Farbfernsehgebühr abgeschafft wurden.¹⁴⁴ Die Mediengebühr war wichtig, denn mit ihr wurden auch Haushalte mit internetfähigen Geräten gebührenpflichtig.¹⁴⁵

4.2.1. Warum wurde die Mediengebühr eingeführt?

Die Einführung der Mediengebühr am 1. Januar 2007 war das Ergebnis eines Prozesses, der im Rahmen des Medienvertrags für 2001–2004 begonnen hatte. Im Jahr 2000 wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die feststellen sollte, ob ein steuerfinanziertes Modell günstiger ist als ein gebührenfinanziertes. Aufgrund eines Regierungswechsels im Jahr 2001 hatte der (mit knapper Mehrheit verabschiedete) Medienvertrag für 2001–2004 nicht mehr die Unterstützung der Mehrheit. Er wurde daher durch einen neuen Medienvertrag für 2002–2006 ersetzt. Der Vertrag sah vor, dass die Arbeitsgruppe ihre Arbeit fortsetzt, enthielt aber einen breiteren Rahmen für mögliche Finanzierungsmodelle, beispielsweise eine Finanzierung durch Abonnements oder Kombinationen verschiedener Finanzierungsarten.¹⁴⁶ Der in dem Bericht enthaltene Mandatstext erläutert die Gründe für die Einsetzung der Arbeitsgruppe, nämlich die Sicherstellung der „Stabilität der aktuellen Finanzierungsbasis, d. h. langfristiger Möglichkeiten – angesichts der Konvergenz – zum Erhalt eines gerätebasierten Gebührensystems“. Die Arbeitsgruppe erörterte schließlich drei übergreifende Modelle, die die Finanzierung auf eine zukunftssicherere Basis stellen könnten:

- *Erhebung einer Gebühr auf alle Geräte, die Hörfunk oder Fernsehen empfangen können.* Es wurde argumentiert, dass eine Lösung darin bestehen könne, alle Geräte einzubeziehen, die in der Lage sind, Hörfunk- und Fernsehsignale zu empfangen. Die Änderung würde die Gebühr von Verbreitungsart und Gerätetyp unabhängig machen, also etwa auch Mobiltelefone und Computer einbeziehen. Dieses Modell wäre nur mit einer geringfügigen Änderung des bestehenden Gebührensystems verbunden.
- *Eine grundlegende Änderung des Gebührenkonzepts hin zu einer Zwangsgebühr auf Haushaltsebene.* Da fast alle Haushalte in Dänemark einen Hörfunk- oder Fernsehempfänger

¹⁴⁴ Kulturministerium, „Medienvertrag für 2007–2010“ (2006), [http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/medieaftale%202007-2010\[1\].pdf](http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/medieaftale%202007-2010[1].pdf).

¹⁴⁵ Lund, A.B., *et al*, „Udredning af den fremtidige offentlige mediestøtte“, København, Rambøll (2009) [www.kulturstyrelsen.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/medieprojekter/udredning_mediestoette/Rapporter/Mediestoette_Slutrapport_2_Udgave_1 .pdf](http://www.kulturstyrelsen.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/medieprojekter/udredning_mediestoette/Rapporter/Mediestoette_Slutrapport_2_Udgave_1.pdf).

¹⁴⁶ Kulturministerium, „Gebühr oder Steuer – Bericht der Arbeitsgruppe zur künftigen Finanzierung von DR und von TV 2 (Regionen)“ (2004), http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Licens%20eller%20skat.pdf.



besitzen, könnte die Einführung einer obligatorischen Haushaltsgebühr den geräteabhängigen Teil ablösen und zugleich für einen billigeren Gebühreneinzug sorgen. Außerdem würde sie die Probleme mit Gerätedefinitionen und Schwarzsehern (bzw. -hörern) beseitigen.

- *Wechsel zu einem steuerfinanzierten Modell.* Mit einer direkten staatlichen Finanzierung wären die Probleme Konvergenz und Schwarzseher gelöst. Gleichzeitig könnte aber die Unabhängigkeit vom Staat gefährdet werden.

Der Bericht von 2004 mit dem Titel „Gebühr oder Steuer“¹⁴⁷ hat große Bedeutung, denn hier argumentierte die Arbeitsgruppe, die technologische Entwicklung und die Konvergenz könnten die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Dienste untergraben, weil die Unterscheidung zwischen „normalen“ Fernsehgeräten und neuen Geräten, die zum Empfang von Hörfunk- und Fernsehsignalen in der Lage sind, problematisch sei. Die Entscheidung für die Einführung der Mediengebühr beruhte nicht allein auf dem Bericht, sondern ergab sich auch aus den neuen Verpflichtungen im Medienvertrag für 2007–2010 zum Betreiben einer Website (d. h. einer Verpflichtung zur Plattformneutralität bei der Bereitstellung eines öffentlich-rechtlichen Dienstes).¹⁴⁸ Laut dem Medienvertrag für 2007–2010 soll die Einführung einer Mediengebühr eine technologieneutralere Gebühr sicherstellen und somit die Gebührenfinanzierung von DR und den regionalen TV-2-Gesellschaften zukunftssicher machen. Zudem war sie eine Frage der wirtschaftlichen und budgetären Stabilität. Die Hörfunkgebühr wurde zunächst als gesonderte Gebühr beibehalten.

Die aktuelle Mediengebühr wird nachstehend kurz dargestellt, wobei zu beachten ist, dass dies auf der Durchführungsverordnung von 2014¹⁴⁹ beruht, die mit der Zeit mehrfach geändert wurde. Im Jahr 2014 veröffentlichte das Kulturministerium auch einen neuen Bericht über mögliche alternative Finanzierungsmodelle für öffentlich-rechtliche Dienste, in dem nochmals auf die Fragen aus dem Bericht von 2004 eingegangen wurde.¹⁵⁰ Dieser Bericht soll hier nicht erörtert werden, aber es ist zu unterstreichen, dass die Frage der Finanzierung im Fokus bleibt.

4.2.2. Die aktuelle Definition der unter die Mediengebühr fallenden Geräte

Die Mediengebühr wird seit 2007 erhoben. Sie wurde mit dem Ziel eingeführt, ein höheres Maß an Technologieneutralität zu gewährleisten. Die Definition¹⁵¹ der Geräte beruht auf der aktuellen Durchführungsverordnung Nr. 1580 vom 27. Dezember 2014:

1. Nach § 69 Abs. 1 des Hörfunk- und Fernsehgesetzes ist für Geräte, die für die Öffentlichkeit ausgestrahlte Fernsehprogramme oder -dienste empfangen und wiedergeben können, eine

¹⁴⁷ Kulturministerium, „Gebühr oder Steuer – Bericht der Arbeitsgruppe zur künftigen Finanzierung von DR und TV 2 (Regionen)“ (2004), http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Licens%20eller%20skat.pdf.

¹⁴⁸ Kulturministerium, „Medienvertrag für 2007–2010“ (2006), [http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/mediaaftale%202007-2010\[1\].pdf](http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/mediaaftale%202007-2010[1].pdf).

¹⁴⁹ Kulturministerium, Durchführungsverordnung Nr. 1580 vom 27. Dezember 2014 über Gebühren, www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=166986.

¹⁵⁰ Kulturministerium, „Mögliche Alternativen zur aktuellen Gebührenfinanzierung von DR und den regionalen TV-2-Gesellschaften usw. – Bericht der gemäß Medienvertrag für 2012–2014 eingesetzten Arbeitsgruppe“ (2014), http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Licensrapport%20endelig.pdf.

¹⁵¹ (Eigene Übersetzung des Verfassers [ins Englische])



Mediengebühr zu entrichten. Die Gebühren werden von der Dänischen Rundfunkgesellschaft (DR) eingezogen („DR Licens“).

(2) Geräte, die für die Öffentlichkeit ausgestrahlte Fernsehprogramme oder -dienste empfangen und wiedergeben können, sind:

(i) Fernsehgeräte oder ähnliche Projektoren;

(ii) Computer, Mobiltelefone, Tablets oder ähnliche Geräte, die Fernsehprogramme oder -dienste empfangen und wiedergeben können, sofern sie auch Zugang zum Internet haben;

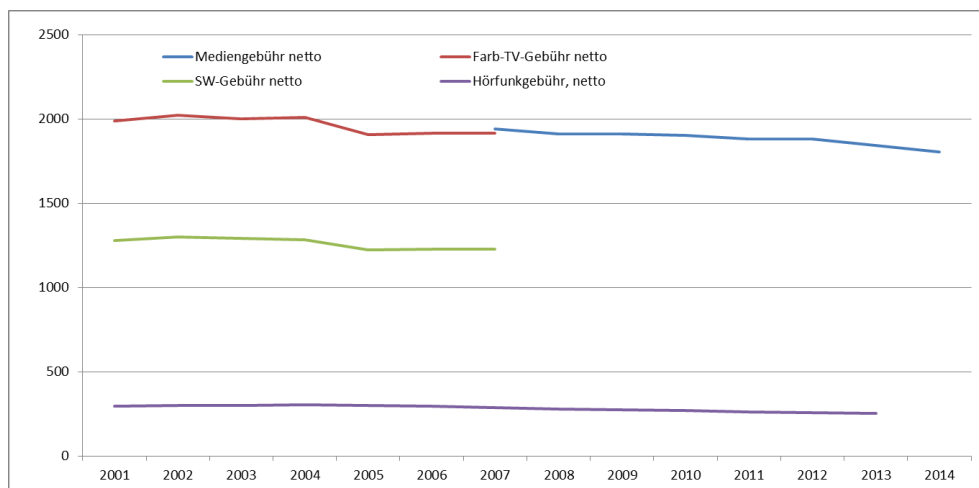
(iii) Computer mit Empfängereinheiten, die Fernsehprogramme oder -dienste mittels Funkwellen empfangen und wiedergeben können (Fernsehtuner).

Unter diese Definition fallen fast alle Geräte, die im Zusammenhang mit dem Medienkonsum zurzeit relevant sind. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Änderung Einfluss auf die Stabilität der Finanzierung gehabt hat.

4.2.3. Hat die Änderung Finanzstabilität sichergestellt?

Die aktuelle Definition gebührenpflichtiger Geräte schließt alle Geräte ein, die Fernsehprogramme oder -dienste zeigen oder wiedergeben können, sofern sie Zugang zum Internet haben. Somit fällt für alle vernetzten Geräte die Mediengebühr an. Die Höhe der Gebühr ist in Dänemark seit 2001 stabil (gemessen in realen Preisen von 2012), wie in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1: Entwicklung der Gebührenhöhe für Haushalte 2001–2014 (reale Preise von 2012, netto)



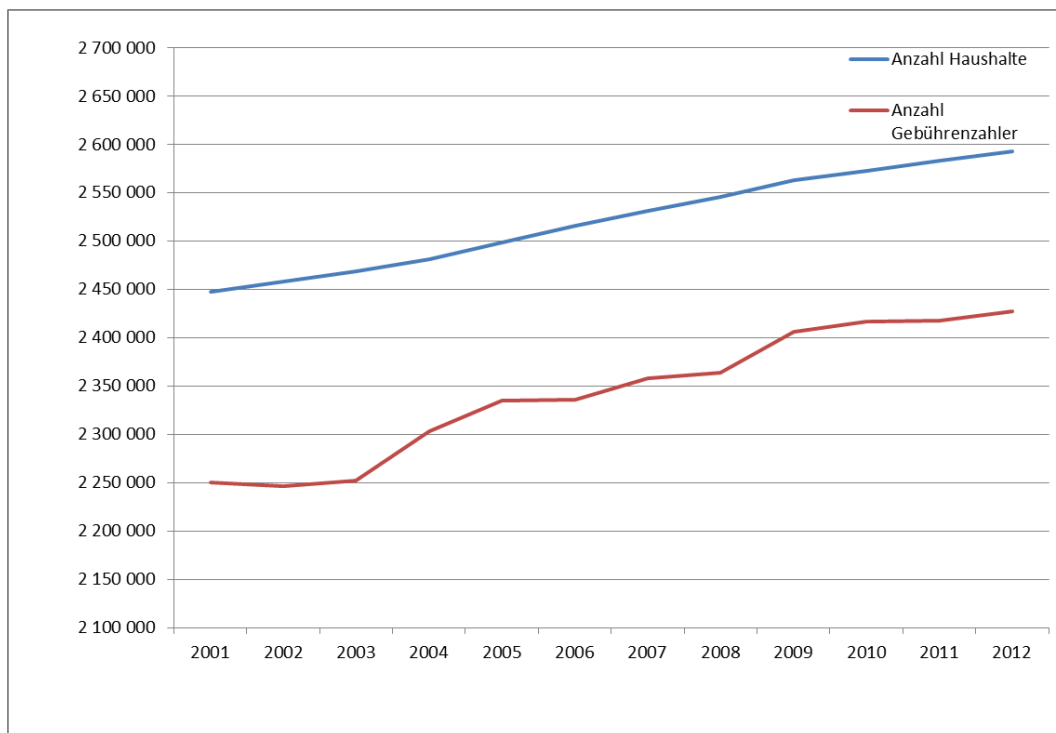
Quelle: Kulturministerium (2014), „Mögliche Alternativen zur bestehenden Gebührenfinanzierung von DR und den regionalen DR-2-Gesellschaften usw.“, http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Licensrapport%20endelig.pdf.

Abbildung 1 zeigt, dass die Gebühr zu konstanten Preisen von 2012 bemerkenswert stabil war, wobei der Rückgang von 2004–2005 auf den Wegfall der Gebühreneinnahmen von TV 2/Danmark zurückzuführen war. Im Jahr 2013 wurde die reine Hörfunkgebühr abgeschafft, am 1. Januar 2015



dann auch die Gebühr für Unternehmen. Die Gebührenfinanzierung ist somit den technologischen Entwicklungen gefolgt.

Abbildung 2: Entwicklung der Zahl der Haushalte insgesamt und der Zahl der Haushalte, die die Gebühr entrichteten, 2001–2012



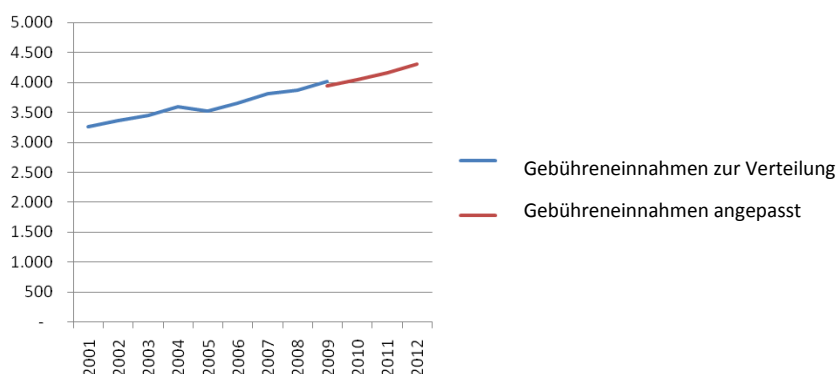
Quelle: Kulturministerium (2014), „Mögliche Alternativen zur bestehenden Gebührenfinanzierung von DR und den regionalen DR-2-Gesellschaften usw.“, http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Licensrapport%20endelig.pdf.

Abbildung 2 zeigt, dass die Zahl der Haushalte, die die Gebühr zahlten, in etwa im gleichen Maße gestiegen ist wie die Zahl der Haushalte insgesamt. Dass die relative Höhe der Gebühr stabil ist, bedeutet nicht, dass die Gebühreneinnahmen insgesamt unverändert geblieben wären; mit der steigenden Zahl der Haushalte steigen auch die Einnahmen. Der Anstieg der Zahl der Haushalte hat verschiedene Gründe, darunter die Zunahme der Einpersonenhaushalte und die Immigration, aber auch das fortgesetzte Vorgehen von DR gegen Schwarzseher.

Die Entwicklung der Gebühreneinnahmen ist in Abbildung 3 dargestellt. Die angepassten Einnahmen beruhen auf einer Änderung der Rechnungslegungsmethoden im Jahr 2009.



Abbildung 3: Entwicklung der Gebühreneinnahmen 2001–2012, laufende Preise¹⁵² (Mio. DKK)



Kulturministerium (2014), „Mögliche Alternativen zur bestehenden Gebührenfinanzierung von DR und den regionalen DR-2-Gesellschaften usw.“, http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Licensrapport%20endelig.pdf.

Die Abbildung zeigt, dass die Gebühreneinnahmen (in laufenden Preisen) langsam, aber stetig gestiegen sind. Das Finanzierungssystem folgt also in etwa der Inflationsrate und sichert relativ stabil die Kontinuität der Finanzierung. Dieser Anstieg beruht auf der Zunahme der Zahl der Gebührenzahler sowie auf der stabilen Regulierung der Gebührenhöhe entsprechend der Inflation.

4.2.4. Zusammenfassung

Betrachtet man die Änderungen im Gebührensystem, scheinen sie ihren Zweck insoweit erfüllt zu haben, als Stabilität und Kontinuität der Einnahmen für das öffentlich-rechtliche Angebot sichergestellt wurde. Interessant ist, dass auch das beispielsweise in Deutschland umgesetzte Modell (Umstellung von gerätebezogener auf haushaltbezogene Gebühr) in der Publikation des Kulturministeriums von 2004 als ein Modell diskutiert wurde, das in Dänemark hätte umgesetzt werden können. Die Systemänderung hat für eine technologieneutralere Gebühr gesorgt, die aber noch immer auf der Ebene der Haushalte erhoben wird. Auch wenn ein Haushalt mehr als ein Gerät besitzt, muss er also nur eine Gebühr bezahlen. Die Änderung lässt sich natürlich auch mit der Definition des öffentlich-rechtlichen Dienstes erklären, in die das Internet ebenfalls aufgenommen wurde. Dies war besonders im Medienvertrag für 2007–2010 für DR und die regionalen TV-2-Gesellschaften der Fall,¹⁵³ in dem das Prinzip der Plattformneutralität bei der Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Dienste verankert wurde, aber auch im folgenden Medienvertrag für 2011–2014¹⁵⁴ (sowie 2013–2014¹⁵⁵ aufgrund eines Regierungswechsels) und im Medienvertrag für 2015–2018.¹⁵⁶

¹⁵² Zu beachten ist, dass es 2009 aufgrund einer Änderung der Rechnungslegungsmethode zur einem Rückgang der zu verteilenden Gebühreneinnahmen kam; dies führte zu einem technischen Rückgang der Gebühreneinnahmen, dem entsprechend geringere Einnahmen für DR gegenüberstanden. Dies ist in Abbildung 3 durch die rote Linie dargestellt.

¹⁵³ Kulturministerium, „Medienvertrag für 2007–2010“ (2006), [http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/medieaftale%202007-2010\[1\].pdf](http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/medieaftale%202007-2010[1].pdf).

¹⁵⁴ Kulturministerium, „Medienvertrag für 2011–2014“ (2010), http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Aftaletekst_Medieaftale_2011-2014.pdf.

¹⁵⁵ Kulturministerium, „Medienvertrag für 2012–2014“ (2012),



4.3. Die dänische Regulierungsstruktur für öffentlich-rechtliche Dienste

4.3.1. Die Regulierungsstruktur

Die Regulierungsstruktur für Hörfunk und Fernsehen ist im Hörfunk- und Fernsehgesetz¹⁵⁷ und in den entsprechenden Durchführungsverordnungen festgelegt, die die verschiedenen Bereiche definieren, in denen Hörfunk und Fernsehen reguliert sind, darunter auch öffentlich-rechtliche Dienste. Jedes öffentlich-rechtliche Medium hat einen entsprechenden Vertrag oder eine öffentlich-rechtliche Genehmigung, in denen seine öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen (d. h. sein Auftrag) definiert sind. Die Erfüllung dieser Verpflichtungen wird jährlich von der unabhängigen Hörfunk- und Fernsehaufsicht überprüft.¹⁵⁸

Die primäre Definition eines öffentlich-rechtlichen Dienstes steht als Rahmendefinition im Hörfunk- und Fernsehgesetz.¹⁵⁹ Auch die Anbieter öffentlich-rechtlicher Dienste sind in dem Gesetz erwähnt. Dem Gesetz zufolge werden öffentlich-rechtliche Dienste in Dänemark von der Dänischen Rundfunkgesellschaft (DR), TV 2/Danmark A/S, den regionalen TV-2-Gesellschaften und Radio24seven bereitgestellt. Neben diesen institutionellen Anbietern öffentlich-rechtlicher Dienste gibt es auch eine Nachrichtenverpflichtung, die an eine nationale Funkfrequenz (FM5) gebunden ist, und einen gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Fonds, der vom dänischen Filminstitut verwaltet wird und die Produktion von öffentlich-rechtlichem dänischem Fernsehen fördert¹⁶⁰ (Fernsehfilm, Dokumentationen sowie Kinder- und Jugendsendungen).¹⁶¹

4.3.2. Die Definition eines öffentlich-rechtlichen Dienstes

Das Hörfunk- und Fernsehgesetz enthält die Rahmenbedingungen für die Durchführung der öffentlich-rechtlichen Programmgestaltung in Dänemark und legt die wichtigsten Begriffe des öffentlich-rechtlichen Dienstes fest. Ein öffentlich-rechtlicher Dienst wird in § 10 des Hörfunk- und Fernsehgesetzes allgemein definiert und in den Aufträgen, den so genannten öffentlich-rechtlichen

http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Endelig%20mediaaftale%20af%209%20oktober%202012%20DOK1496920.pdf.

¹⁵⁶ Kulturministerium, „Medienvertrag für 2015–2018“ (2014),

http://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Kulturpolitik/medier/Mediaaftalen/Mediaaftale_2014/Mediaaftale_af_26_juni_2014endelig1.pdf.

¹⁵⁷ Kulturministerium, Gesetz Nr. 255 vom 20. März 2014, Hörfunk- und Fernsehgesetz,

www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=161625.

¹⁵⁸ Kulturministerium, Durchführungsverordnung Nr. 1527 vom 16. Dezember 2013, Geschäftsordnung für die Hörfunk- und Fernsehaufsicht, www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=160510.

¹⁵⁹ Kulturministerium, Gesetz Nr. 255 vom 20. März 2014, Hörfunk- und Fernsehgesetz,

www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=161625. Siehe auch Kulturministerium, Gesetz Nr. 1517 vom 27. Dezember 2014 zur Änderung des Hörfunk- und Fernsehgesetzes, www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=167277.

¹⁶⁰ Kulturministerium, Durchführungsverordnung Nr. 1579 vom 27. Dezember 2014 über Unterstützung für die Produktion des öffentlich-rechtlichen dänischen Fernsehens (den öffentlich-rechtlichen Fonds),

www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=166289.

¹⁶¹ On-Demand-Diensten kann Unterstützung gewährt werden, solange der Inhalt danach auch bei einem linearen Fernsehsender ausgestrahlt wird. Der Fonds unterstützt keine Begünstigten von gebührenfinanzierten Unternehmen oder nichtkommerziellen Fernsehsendern.



Verträgen (für DR und die regionalen TV-2-Gesellschaften) oder öffentlich-rechtlichen Genehmigungen (für TV 2/Danmark A/S und Radio24seven) näher bestimmt.

Die aktuelle Definition eines öffentlich-rechtlichen Dienstes im Hörfunk- und Fernsehgesetz umfasst auch Online-Aktivitäten:

Teil 3, Öffentlich-rechtliche Aktivitäten

Artikel 10. Die Gesamtheit der öffentlich-rechtlichen Aktivitäten soll per Fernsehen, Hörfunk und Internet oder ähnlichem der dänischen Bevölkerung eine breite Auswahl an Programmen und Diensten bereitstellen, die Nachrichten, allgemeine Informationen, Bildung, Kunst und Unterhaltung umfassen. In der Bandbreite der bereitgestellten Programme müssen Qualität, Vielseitigkeit und Vielfalt angestrebt werden. Bei der Programmplanung sind Informations- und Meinungsfreiheit von höchster Bedeutung. Bei Informationsbeiträgen sind Objektivität und Unparteilichkeit anzustreben. Die Programmplanung hat sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit Zugang zu wichtigen Informationen über die Gesellschaft und zu Diskussionen hat. Darüber hinaus ist besonderer Wert auf die dänische Sprache und Kultur zu legen. Die Programmplanung muss bei der Produktion von Kunst und Kultur alle Sparten abdecken und Programme bereitstellen, die die Vielfalt kultureller Interessen in der dänischen Gesellschaft widerspiegeln.¹⁶²

Der hervorgehobene Satz zeigt, dass der öffentlich-rechtliche Dienst Online-Aktivitäten im Zusammenhang mit allen Programmen und Diensten umfasst, die Nachrichten, allgemeine Informationen, Bildung, Kunst und Unterhaltung bieten. Das Hörfunk- und Fernsehgesetz enthält kaum tatsächliche Beschränkungen für die öffentlich-rechtlicher Aktivitäten; sie können aber in den eigentlichen Verträgen oder Genehmigungen konkreter gefasst sein.

4.3.3. Wann und warum wurde die aktuelle Definition eingeführt?

Die Gesetzesänderung zur Aufnahme des Internets und ähnlicher Dienste erfolgte im Jahr 2000, nachdem der Medienvertrag für 2001–2004 auch eine Aussage zu Online-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Anbieter enthielt. In dem Vertrag hieß es: „Online-Aktivitäten von DR und TV 2 und die Regeln für die traditionellen öffentlich-rechtlichen Aktivitäten der Sender müssen auch für diesen Teil der öffentlich-rechtlichen Versorgung gelten (öffentlich-rechtliche Verpflichtungen, Werberegeln, Regeln zum Schutz von Kindern und Jugendlichen usw.). Ergänzend können DR und TV 2 Online-Aktivitäten kommerziell anbieten.“¹⁶³ Das Internet als Plattform für öffentlich-rechtliche Dienste war auch in den einzelnen Aufträgen vorgesehen (d. h. in den öffentlich-rechtlichen Verträgen und Genehmigungen). Das Finanzierungssystem wurde zwar erst 2007 geändert, doch die Zulassung von Online-Diensten kam recht schnell.

Das Prinzip der Plattformneutralität bei der Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Dienste wurde im selben Medienvertrag verankert, der zum Wechsel zum Finanzierungssystem der Mediengebühr führte, dem Medienvertrag 2007–2010, der von einer breiten parlamentarischen Mehrheit getragen war.

¹⁶² Kulturministerium, Gesetz Nr. 255 vom 20. März 2014, Hörfunk- und Fernsehgesetz, www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=161625. Hervorhebungen des Verfassers.

¹⁶³ Kulturministerium, „Medienvertrag für 2001–2004“ (2000). Der Text steht auf der Website des Kulturministeriums nicht zur Verfügung, ist aber unter folgendem Link zu finden: http://projekter.au.dk/fileadmin/projekter/Mediepolitik/medieforlig_1991-2010.pdf.



4.3.4. Öffentlich-rechtliche Gesellschaften

Dänemark hat mehrere öffentlich-rechtliche Mediengesellschaften. In dieser Beschreibung geht es hauptsächlich um öffentlich-rechtliche Medien mit Online-Verpflichtungen. Zurzeit haben vor allem DR, die regionalen TV-2-Gesellschaften und Radio24seven Online-Verpflichtungen. TV 2/Danmark A/S bietet ebenfalls Online-Dienste an, ist aber nicht dazu verpflichtet. Jeder der öffentlich-rechtlichen Anbieter hat entweder einen öffentlich-rechtlichen Vertrag (DR und die regionalen TV-2-Sender) oder eine öffentlich-rechtliche Genehmigung (TV 2/Danmark A/S und Radio24seven). Sowohl öffentlich-rechtliche Verträge als auch öffentlich-rechtliche Genehmigungen sind öffentlich-rechtliche Aufträge. Der Unterschied besteht darin, dass öffentlich-rechtliche Verträge keine Sanktionen enthalten, während die Genehmigungen Sanktionen für den Fall vorsehen, dass die festgelegten Verpflichtungen nicht erfüllt werden. Insbesondere ist dies bei Radio24seven der Fall. Die Gesellschaften müssen bestimmte öffentlich-rechtliche Verpflichtungen erfüllen, die in den öffentlich-rechtlichen Verträgen bzw. Genehmigungen zwischen ihnen und dem Kulturminister festgelegt sind. Während die Definition öffentlich-rechtlicher Dienste in Artikel 10 des Hörfunk- und Fernsehgesetzes weit gefasst ist, können die tatsächlichen Verpflichtungen enger definiert werden.

4.3.4.1. DR

DR ist der größte öffentlich-rechtliche Anbieter im dänischen Medienmarkt. Er strahlt seit 1925 Hörfunksendungen aus und ist als unabhängige öffentliche Einrichtung organisiert. Seine Aktivitäten werden über seinen Gebührenanteil und mit Einnahmen aus dem Verkauf von Programmen und anderen Diensten finanziert. Der öffentlich-rechtliche Vertrag stellt klar, welche Aufgaben DR aus den ihm für die Laufzeit des Medienvertrags gewährten Gebührenmitteln zu erfüllen hat. Der aktuelle öffentlich-rechtliche Vertrag von DR für den Zeitraum 2015–2018 wurde auf der Grundlage des Medienvertrags für 2015–2018 geschlossen, der von allen zurzeit im Parlament vertretenen Parteien getragen wird.

Die Voraussetzung für den öffentlich-rechtlichen Dienst lautet gemäß Absatz 2 des öffentlich-rechtlichen Vertrags von DR wie folgt:

*Um öffentlich-rechtliche Angebote für alle sicherzustellen, **muss DR die Medienentwicklung verfolgen und die dänische Mediennutzung berücksichtigen**, indem es Programme und Dienste von hoher Qualität auf den relevanten Kanälen und Plattformen liefert, die den verschiedenen Zielgruppen entsprechen. **DR muss die neuen technologischen und digitalen Möglichkeiten nutzen**, indem es redaktionell gestaltet und allgemein verfügbare Programme und Dienste produziert, die Zuschauer, Hörer und Nutzer mit der Technologie vertraut machen und sie zu ihrer Nutzung ermuntern.*

*Aus demokratischen, sozialen und kulturellen Gründen **muss DR die notwendigen Ressourcen zur Verfügung haben und berechtigt und verpflichtet sein, öffentlich-rechtliche Inhalte auf allen relevanten Plattformen für die gesamte Bevölkerung bereitzustellen**¹⁶⁴*

Die Qualifikation als öffentlich-rechtliches Angebot bildet die Grundlage für den Zweck der von DR vertragsgemäß bereitgestellten Inhalte. Der Vertrag ist technologieneutral und zielt auf die Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Inhalte entsprechend der Medienentwicklung ab. DR muss sogar

¹⁶⁴ Kulturministerium (2014): „DRs öffentlich-rechtlicher Vertrag 2015–2018“. Hervorhebungen des Verfassers.



neue Technologien und digitale Möglichkeiten aufgreifen, um zu deren Nutzung anzuregen. Dies ist ein traditionelles zugkräftiges Argument, allerdings in einer Version, die stark dafür spricht, DR die Nutzung neuer Möglichkeiten auf allen relevanten Plattformen zu gestatten. Der Schwerpunkt in dem Vertrag liegt nicht auf Restriktionen, sondern darauf, wie sich der größtmögliche Nutzen erzielen lässt.

Zudem steckt der Vertrag den Rahmen für die Bereitstellung von Diensten ab. So enthält er neben Fernseh- und Hörfunkdiensten auch einen Abschnitt über die Bereitstellung von „Internet- und ähnlichen“ Diensten. Unter anderem soll DR gemäß dem öffentlich-rechtlichen Vertrag folgende Dienste bereitstellen:

*DR soll öffentlich-rechtliche Inhalte **technologieneutral** anbieten und **die Nutzung des Internets in Dänemark fördern**. DR muss öffentlich-rechtliche Inhalte per Internet zum Empfang mit verschiedenen für Verbraucher relevanten Empfangsgeräten bereitstellen.*

DR soll auf seiner Website Inhalte mit Schwerpunkt auf hoher Qualität anbieten, die einen Beitrag zu den öffentlich-rechtlichen Zwecken von DR leisten und redaktionell gerechtfertigt sind, genau wie Inhalte auf anderen Plattformen. [...]

*DR muss seine Hörfunk- und Fernsehprogramme im Internet mit gleichzeitiger Verbreitung (Simulcast) und On-Demand-Möglichkeiten anbieten. **Gekaufte ausländische Filme mit breiter Popularität dürfen nicht auf Abruf zur Verfügung gestellt werden, und gekaufte europäische Filme sowie Teile ausländischer fiktionaler Serien, die keine von DR in Auftrag gegebenen Produktionen sind, dürfen nur für einen Zeitraum von acht Tagen nach der Ausstrahlung für den Abruf zur Verfügung gestellt werden.** [...]*¹⁶⁵

Die Verpflichtungen von DR sind umfangreich, und es gibt nur wenige Einschränkungen. Es ist nicht zulässig, Filme mit breiter Popularität auf Abruf bereitzustellen, und andere Inhalte dürfen nach der Ausstrahlung nur acht Tage lang verfügbar sein, sofern sie nicht von DR in Auftrag gegeben wurden. DR muss ein Online-Nachrichtenangebot unterhalten; Textnachrichten entsprechen seinem Auftrag. DR hat einen Vertrag mit recht spezifischen Verantwortlichkeiten, der es ihm aber auch gestattet, tatsächlich online zu sein und neue Möglichkeiten zu nutzen.

4.3.4.2. Die regionalen TV-2-Gesellschaften

Die regionalen TV-2-Gesellschaften sind acht unabhängige regionale öffentlich-rechtliche Einrichtungen, die regionale Fernsehprogramme ausstrahlen. Sie sind von TV 2/Danmark A/S redaktionell und finanziell unabhängig. Allerdings gehören sie historisch zu TV 2 und arbeiten weiterhin eng mit TV 2/Danmark A/S zusammen. Gemäß ihrem öffentlich-rechtlichen Vertrag¹⁶⁶ sollen die regionalen TV-2-Gesellschaften regionale öffentlich-rechtliche Angebote nicht nur im Fernsehen bereitstellen, sondern auch im Internet und auf anderen Plattformen, die von Zuschauern und Nutzern genutzt werden. Die regionalen Gesellschaften sind verpflichtet, Internet-Aktivitäten zu betreiben, die einen Beitrag zu ihrem öffentlich-rechtlichen Zweck leisten und redaktionell begründet werden können. Außerdem sind sie verpflichtet, spezifische Dienste online anzubieten, z. B. Nachrichten und Produktionen in Bild, Ton und Text. Die Inhalte müssen online in Form von Simulcasts und Webcasts sowie auf Abruf zur Verfügung gestellt werden. Der

¹⁶⁵ Kulturministerium (2014): „DRs öffentlich-rechtlicher Vertrag 2015–2018“. Hervorhebungen des Verfassers.

¹⁶⁶ Kulturministerium (2014): „Öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen TV2/Lorry und dem Kulturminister für den Zeitraum 2015–2018“.



Verantwortungsbereich der regionalen öffentlich-rechtlichen Medien ist online weniger umfassend als jener des landesweit tätigen DR. Dessen ungeachtet sind die regionalen öffentlich-rechtlichen Medien verpflichtet, öffentlich-rechtliche Inhalte online bereitzustellen, auch in Textform.

4.3.4.3. TV 2/Danmark A/S

TV 2/Danmark A/S wurde 2003 per Gesetz in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Alleineigentümer ist der dänische Staat. Seit Juni 2004 erhält TV 2/Danmark A/S keine jährlichen staatlichen Mittel mehr und finanziert seinen Betrieb seither ausschließlich aus Werbeeinnahmen und Einnahmen (Abonnements und Werbung) aus seinen Spartenkanälen, die keinen öffentlich-rechtlichen Status haben, jedoch wie auch die Gesellschaft im Eigentum der öffentlichen Hand sind. Die Spartenkanäle sind Teil der Pay-TV-Pakete, die über digitale Terrestrik, Kabel und Satelliten-Direktempfang verbreitet werden. TV 2/Danmark A/S wurde mit Wirkung ab 1. Januar 2012 auch ermächtigt, eine Abonnementgebühr für den öffentlich-rechtlichen Sender TV 2 (d. h. als Pay-TV-Kanal) zu erheben.¹⁶⁷ Mit der Änderung entfiel der Must-Carry-Status des Senders, da er Teil der Pay-TV-Basispakete wurde. Die Änderung war durch die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft bedingt. Die Änderung des Finanzierungsmodells wurde 2011 in einer Ergänzungsvereinbarung zum Medienvertrag für 2007–2010 vereinbart.¹⁶⁸ Selbst mit der Änderung des Finanzierungsmodells erwirtschaftete der öffentlich-rechtliche Sender TV 2 (der Hauptkanal) 2014 ein Defizit von DKK 92 Mio. (ohne die im Vertrag geforderte Filmförderung). Dies entsprach einer zusätzlichen Erhöhung des Defizits um DKK 33 Mio. gegenüber dem Ergebnis von 2013. Die Gesellschaft TV 2/Danmark ist nicht bedroht, da die Spartenangebote (TV 2 ZULU, TV 2 CHARLIE, TV 2 FRI, TV 2 NEWS, TV 2 Sport und TV 2 FILM) 2014 Vorsteuergewinne in Höhe von DKK 360 Mio. erzielten. Dies entspricht einem Anstieg um DKK 85 Mio. gegenüber 2013 (Gewinn DKK 275 Mio.).¹⁶⁹ Die öffentlich-rechtliche Genehmigung bis 2014 umfasst eine durchschnittliche Investition von DKK 60 Mio. zur Stärkung der dänischen Filmproduktion. Im Medienvertrag für 2015–2018 ist ein Anstieg des Beitrags von TV 2 zur dänischen Filmproduktion auf durchschnittlich DKK 65 Mio. ab 2015 vorgesehen.¹⁷⁰ Die Spartenkanäle tragen gewissermaßen zur Sicherung der Finanzen des Hauptsenders bei.

Die Programmangebote umfassen Nachrichten, Sport, Information, Kunst und Unterhaltung. TV 2/Danmark A/S ist nicht verpflichtet, im Rahmen seines öffentlich-rechtlichen Auftrags eine online-Präsenz zu unterhalten. Im Mittelpunkt der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen steht der öffentlich-rechtliche Fernsehkanal TV 2. Trotzdem hat die Gesellschaft eine Website mit Nachrichten, einem Pay-on-Demand-Dienst (TV 2 Play) und nicht öffentlich-rechtlichen Fernsehkanälen. Die Gesellschaft ist nicht daran gehindert, Online-Dienste anzubieten, da sie abgesehen von ihrem öffentlich-rechtlichen Sender TV 2 als kommerzielles staatseigenes Unternehmen tätig ist. TV 2 hat eine der am stärksten frequentierten Websites.

¹⁶⁷ Kulturministerium (2011): „Modell für die Abonnementsfinanzierung für TV 2“ (2011)

[http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Model%20for%20abonnementsbetaling%20for%20TV%20\[1\].pdf](http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Model%20for%20abonnementsbetaling%20for%20TV%20[1].pdf).

¹⁶⁸ Kulturministerium, „Ergänzende Vereinbarung zum Medienvertrag für 2007–2010“ (2011),

http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Tillagsaftale%20af%2011%20marts%202011%20om%20indforelse%20af%20abonnementsbetaling%20for%20TV%202.pdf.

¹⁶⁹ TV 2/Danmark A/S, „Jahresbericht 2014“ (2015),

http://omtv2.tv2.dk/fileadmin/user_upload/pdf/aarsrapporter/Aarsrapport_2014-web.pdf.

¹⁷⁰ Kulturministerium, „Medienvertrag für 2015–2018“ (2014),

http://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Kulturpolitik/medier/Mediaftalen/Mediaftale_2014/Mediaftale_af_26_juni_2014endelig1.pdf.



4.3.4.4. Radio24seven

Radio24seven ist ein in Privatbesitz befindlicher, aber nahezu vollständig öffentlich finanzierter öffentlich-rechtlicher Hörfunksender, der am 1. November 2011 seinen Betrieb aufnahm. Er wird praktisch ausschließlich aus Gebühreneinnahmen finanziert (rund EUR 12,4 Mio. jährlich für einen Zeitraum von acht Jahren). Die Gesellschaft hat eine öffentlich-rechtliche Genehmigung, die einen weiten und detaillierten Umfang an Pflichten im Zusammenhang mit der Bereitstellung auf allen relevanten Plattformen festlegt, und hat alle Programme zum Anhören auf Abruf online zur Verfügung gestellt.

4.3.5. Der Public-Value-Test

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter in Dänemark betreiben generell eine Online-Präsenz, und die wichtigsten landesweiten Veranstalter sowie die regionalen Veranstalter sind verpflichtet, öffentlich-rechtliche Dienste online bereitzustellen; sie können neue digitale Dienste einführen, wenn dies relevant ist. Doch es gibt auch ein Instrument, das sicherstellen soll, dass der öffentlich-rechtliche Wert neuer oder stark veränderter bestehender Angebote höher ist als die Marktverzerrung: den Public-Value-Test.

Wie in mehreren anderen europäischen Ländern wurde der Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medienunternehmen auch in Dänemark öffentlich diskutiert. Gemäß dem Medienvertrag für 2007–2010 ist seit dem 1. Januar 2007 im Voraus ein Public-Value-Test durchzuführen.¹⁷¹ Der Test wurde im Rahmen des Medienvertrags für 2011–2014¹⁷² überarbeitet und mit dem Medienvertrag für 2013–2014¹⁷³ nochmals leicht angepasst. Der ursprüngliche Test war ein interner Test von DR, der sicherstellen sollte, dass neue Dienste kulturelle, demokratische oder soziale Bedürfnisse erfüllen.¹⁷⁴

Dem internen Test zufolge musste DR den Public-Value-Test zu neuen Angeboten und die Ergebnisse der unabhängigen Regulierungsbehörde für Hörfunk und Fernsehen (RTB), zur Stellungnahme vorlegen. DR musste die behördliche Stellungnahme abwarten, bevor ein neuer Dienst eingeführt werden konnte. Die abschließende Entscheidung lag bei der Führung von DR. Der alte Test wurde dreimal eingesetzt, um zwei Online-Dienste zu beurteilen, und einmal, um die Bereitstellung von Diensten in öffentlichen Räumen zu beurteilen. Alle Dienste wurden von der Behörde genehmigt.

Mit dem Medienvertrag für 2011–2014 wurde ein neuer Test eingeführt; dies wurde in einer Durchführungsverordnung geregelt. Der aktuelle Public-Value-Test wird nicht mehr intern von DR vorgenommen, sondern muss von der RTB durchgeführt werden. Der Test deckt sowohl DR als auch die acht regionalen TV-2-Gesellschaften ab. Wie bei dem alten Test müssen nur neue oder stark veränderte Dienste geprüft werden, aber nur soweit sie nicht von dem öffentlich-rechtlichen Vertrag abgedeckt sind. Der neue Public-Value-Test kann entweder auf Antrag von DR oder, sollte die RTB dies als relevant betrachten, von dieser selbst eingeleitet werden. Die regionalen TV-2-

¹⁷¹ Kulturministerium, „Medienvertrag für 2007–2010“ (2006), [http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/mediaaftale%202007-2010\[1\].pdf](http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/mediaaftale%202007-2010[1].pdf).

¹⁷² Durchführungsverordnung Nr. 198 vom 9. März 2011 zur Genehmigung neuer Dienste von DR und den regionalen TV-2-Gesellschaften, www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=136134.

¹⁷³ Kulturministerium, „Medienvertrag für 2012–2014“ (2012), http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Endelig%20mediaaftale%20af%209%20oktober%202012%20DOK1496920.pdf.

¹⁷⁴ Getestet werden müssen nur Dienste, die nicht vom öffentlich-rechtlichen Vertrag abgedeckt sind.



Gesellschaften veranlassen selbst keinen Public-Value-Test, da dies nur auf Initiative der Behörde möglich ist. Ziel ist ein Ausgleich zwischen dem Wert des neuen Dienstes für die Gesellschaft und den Auswirkungen auf andere Angebote im Markt. Der Test erfordert die Einholung einer Stellungnahme eines unabhängigen externen Beratungsunternehmens und eine öffentliche Konsultation. Für die Überprüfung der Entscheidung der RTB besteht eine Frist von 18 Wochen. Zu beachten ist, dass der Auftrag überarbeitet werden kann, und in der Praxis gab es auch ergänzende Vereinbarungen zu den Medienverträgen, die dann einen neuen Dienst ohne Public-Value-Test ermöglichten. Der neue Test ist bisher nicht zum Einsatz gekommen, und es gibt keine Erfahrungen mit dem Ablauf. Informationen über den genauen Ablauf sind auf der Website der dänischen Kulturverwaltung zu finden.¹⁷⁵

4.3.6. Zusammenfassung

Ein Blick auf die tatsächliche Online-Nutzung zeigt, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter mit ihren Online-Strategien (teilweise) Erfolg haben.

Tabelle 1: Anzahl dänischer Nutzer im Februar 2015 nach Plattform und Tagesdurchschnitt

Typ	Angebot	Anbieter	Nutzer (DK)				Tagesdurchschnitt
			Gesamt	Desktop	Mobiltelefon	Tablet	Total
ÖR-Dienst	1 dr.dk	DR	2 688 123	2 007 742	1 256 538	1 229 609	671 820
Öff. Eigentum	2 tv2.dk	TV 2 Danmark A/S	2 475 275	1 670 653	1 495 183	1 057 495	650 373
Private Nachrichten	3 ekstrabladet.dk	JP/Politikens Hus	2 349 497	1 661 125	1 522 816	990 212	926 249
Private Nachrichten	4 bt.dk	Berlingske Media	2 095 777	1 362 938	1 320 299	885 086	639 120
Sonstiges	5 krak.dk	Eniro Danmark A/S	2 079 270	1 833 136	641 426	587 715	296 020
Private Nachrichten	6 politiken.dk	JP/Politikens Hus	1 847 754	1 292 270	1 057 019	727 273	370 132
Sonstiges	7 dba.dk	Ebay Classifieds	1 648 173	1 372 781	735 353	700 037	319 032
Private Nachrichten	8 jp.dk	JP/Politikens Hus	1 266 736	830 481	715 115	532 133	271 684
Private Nachrichten	9 berlingske.dk	Berlingske Media	1 178 133	815 866	640 396	486 409	185 252
Private Nachrichten	10 dagens.dk	Nyhedsgruppen Aps	1 159 097	561 942	897 837	380 989	216 773
ÖR-Dienst	65 tveast.dk	TV2 Regionerne	252 748	96 925	137 839	80 019	25 520
ÖR-Dienst	76 tv2lorry.dk	TV2 Regionerne	213 465	76 840	80 654	78 254	22 466
ÖR-Dienst	84 tv2oj.dk	TV2 Regionerne	188 950	83 167	86 678	57 254	20 496
ÖR-Dienst	89 tvsyd.dk	TV2 Regionerne	164 151	65 616	73 305	50 566	15 201
ÖR-Dienst	90 tvmidtvest.dk	TV2 Regionerne	159 739	74 077	62 958	52 007	17 530
ÖR-Dienst	98 tv2nord.dk	TV2 Regionerne	138 294	66 629	64 398	43 803	14 448
ÖR-Dienst	117 tv2fyn.dk	TV2 Regionerne	104 171	49 789	31 987	26 439	7 860

Quelle: Danish Media Research & Gemius, <http://fdim.dk/statistik2014/toplisten>.¹⁷⁶

Die Tabelle enthält die zehn bestplatzierten Websites und die sieben regionalen TV-2-Gesellschaften nach Anzahl der Nutzer, insgesamt und nach Plattform. DR und TV 2/Danmark A/S belegen bei der monatlichen Nutzerzahl die beiden Spitzenplätze, nicht aber nach dem Tagesdurchschnitt. Zu beachten ist, dass die TV-2-Website der öffentlichen Hand gehört, aber nicht in der öffentlich-rechtlichen Genehmigung enthalten ist. Der Erfolg der regionalen TV-2-Sender ist relativ unterschiedlich, was jedoch angesichts des regionalen Angebots nicht überrascht. Zu beachten ist, dass Google und Facebook nicht auf der Liste stehen, sondern nur die Websites, die für die Messung zahlen. Die Tabelle unterstreicht die Rolle von DR als starker Anbieter öffentlich-rechtlicher Online-Dienste.

¹⁷⁵ Abrufbar unter www.kulturstyrelsen.dk/medier/tv/dr/vaereditest/.

¹⁷⁶ Typdefinition und Hervorhebung von Websites öffentlich-rechtlicher Medien des Verfassers.



4.4. Fazit

Das öffentlich-rechtliche System Dänemarks hat starke öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter mit DR als landesweitem Marktführer im Online- und Hörfunkbereich und TV 2 in einer ähnlichen Stellung im Fernsehsektor. Diese Dominanz hat Einwände privater Anbieter auf den Plan gerufen. Die Mehrheit der Dänen erkennt an, wie wichtig starke öffentlich-rechtliche Medien offline wie auch online sind, und der aktuelle Medienvertrag für 2015–2018 wird von allen im Parlament vertretenen Parteien mitgetragen.

Die Unterstützung ist auch heute noch so stark wie im Jahr 2000, als beschlossen wurde, das Internet und ähnliche Dienste im Rahmen des Medienvertrags für 2001–2004 in die Definition eines öffentlich-rechtlichen Dienstes aufzunehmen. Das Prinzip der Plattformneutralität für die Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Dienste wurde im Medienvertrag für 2007–2010 verankert und von einer großen Mehrheit im Parlament unterstützt. Die Medienlandschaft in Dänemark ist geprägt durch starke politische Unterstützung für die öffentlich-rechtlichen Medien in Verbindung mit einer Fokussierung auf die Zulassung von Angeboten, in deren Mittelpunkt die Befähigung öffentlich-rechtlicher Medien zur Erprobung und Nutzung von Möglichkeiten im Online-Bereich steht.

Auch Debatten über den Wettbewerb zwischen privaten neuen Anbietern und öffentlich-rechtlichen Medien gehören zur dänischen Medienlandschaft. Es gibt Diskussionen über die Einschränkung der Online-Aktivitäten von DR, insbesondere im Hinblick auf (Text-) Nachrichten. Doch die Debatten haben bisher nicht zu Einschränkungen des Online-Auftrags geführt.

Das Finanzierungssystem des öffentlich-rechtlichen Angebots in Dänemark ist weiterhin stabil, die Zahl der Schwarzseher ist relativ gering. Alle Haushalte mit Fernseher oder vernetzten Geräten müssen die Mediengebühr entrichten. Der Wechsel des Finanzierungssystems im Jahr 2007 war ein Erfolg. Dennoch bleibt die Untersuchung des gebührenfinanzierten Systems wichtig, um festzustellen, ob nicht ein anderes – beispielsweise steuerfinanziertes – System effizienter wäre.

Die Frage nach der Zukunft der öffentlich-rechtlichen Medien wird in Dänemark häufig gestellt, und im Dezember 2014 setzte der Kulturminister im Rahmen des Medienvertrags 2015–2018 einen öffentlich-rechtlichen Ausschuss ein, der unter anderem einige mögliche Szenarien für die künftige öffentlich-rechtliche Versorgung erstellen soll. Die Frage nach der Zukunft der öffentlich-rechtlichen Medien bleibt in Dänemark relevant und spielt in der Debatte weiterhin eine wichtige Rolle.

Es lässt sich also der Schluss ziehen, dass die dänische Form der Medienregulierung auf natürliche Weise zu einer Fokussierung auf die Medienentwicklung führt, weil die Medienverträge eine Laufzeit von vier Jahren haben, nach deren Ablauf ein neuer Vertrag von einer parlamentarischen Mehrheit beschlossen werden muss. Das Zustandekommen des Medienvertrags wirft oft Fragen auf, die dann dazu führen, dass Berichte und Informationen angefordert werden – wie im Fall des oben erwähnten öffentlich-rechtlichen Ausschusses. Diese Methode hat – wie alle anderen – Stärken und Schwächen. Dennoch hat sie bislang offensichtlich gewährleistet, dass die Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Inhalte auf dem Prinzip der Plattformneutralität und auf der Gelegenheit zur Erkundung digitaler Möglichkeit beruht.





5. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland

Katrin Neukamm, Westdeutscher Rundfunk Köln

5.1. Einleitung

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist für eine moderne und demokratische Gesellschaft unerlässlich: Er ist von zentraler Bedeutung für einen freien und offenen Diskurs. Er unterstützt den gesellschaftlichen Zusammenhalt und trägt zur kulturellen Vielfalt bei. Die digitale Medienwelt hat an dieser Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nichts geändert. Ganz im Gegenteil, gerade wegen der Masse an Inhalten unbekannter Herkunft auf den unterschiedlichsten Plattformen ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk heute wichtiger denn je: als eine von staatlicher und wirtschaftlicher Einflussnahme unabhängige und vertrauenswürdige Quelle, als Garant für eine objektive und unvoreingenommene Berichterstattung.

Aus diesem Grund ist eine angemessene Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland auch grundgesetzlich garantiert.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird in Deutschland in erster Linie über den Rundfunkbeitrag finanziert. Beitragserträge machen rund 85% der Gesamteinnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus, die übrigen Erträge werden durch Werbung und Sponsoring sowie sonstige Erträge (wie z. B. Finanzerträge oder Erträge aus Kostenerstattungen) erzielt.¹⁷⁷ Die Höhe des Rundfunkbeitrags (bis Ende 2012 "Rundfunkgebühr") sowie die Regelungen zum Rundfunkbeitrag sind in Staatsverträgen geregelt.¹⁷⁸

Der Rundfunkbeitrag wird zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der ARD, des ZDF und des Deutschlandradios erhoben.¹⁷⁹ Mit ihren Fernseh- und Hörfunkprogrammen sowie ihren Telemedien-Angeboten liefern sie qualitativ hochwertige Inhalte, mit denen sie die Öffentlichkeit bilden, informieren, beraten und unterhalten.

5.2. Gründe für die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland

Die Rundfunkgebühr, die bis Ende 2012 galt, war an den Besitz eines zum Empfang bereit gehaltenen Rundfunkempfangsgeräts (Radiogeräte, Fernsehgeräte oder sog. „neuartige Rundfunkempfangs-

¹⁷⁷ 19. KEF-Bericht, Tz. 273 ff., www.kef-online.de/inhalte/bericht19/kef_19bericht.pdf.

¹⁷⁸ Die Höhe des Rundfunkbeitrags ist in § 8 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages festgelegt. Seit 1. Januar 2013 sind die Regelungen zum Rundfunkbeitrag im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag enthalten, der den Rundfunkgebührenstaatsvertrag ersetzt hat, www.rundfunkbeitrag.de/e175/e800/15terRundfunkbeitragsstaatsvertrag.pdf.

¹⁷⁹ Die ARD besteht aus neun Landesrundfunkanstalten und der Deutschen Welle. Sie veranstaltet das bundesweite Fernsehprogramm Das Erste. Die Landesrundfunkanstalten bieten jeweils ihre eigenen regionalen Fernseh- und Hörfunkprogramme und Telemedien an. Das ZDF strahlt ein bundesweites Fernsehprogramm aus. Darüber hinaus gestalten ARD und ZDF gemeinsam die Programme 3sat, Phoenix und KiKA sowie mehrere Digitalkanäle wie tagesschau24 oder ZDFNeo. Deutschlandradio ist ein bundesweiter Hörfunksender, der die Programme Deutschlandradio Kultur, DRadio Wissen und Deutschlandfunk verbreitet.



geräte“, wie z.B. internetfähiger Computer) geknüpft. Allein die Möglichkeit, öffentlich-rechtliche Angebote ohne besonderen zusätzlichen technischen Aufwand empfangen zu können, führte zur Gebührenpflicht.

Die volle Gebühr, die für die Bereithaltung von empfangstauglichen Rundfunkempfangsgeräten zu entrichten war, belief sich auf monatlich EUR 17,98 (Grundgebühr und Fernsehgebühr). Für Hörfunkgeräte und internetfähige Computer mussten Privatpersonen und Unternehmen nur eine Grundgebühr i.H.v. EUR 5,76 pro Monat zahlen. Im privaten Bereich musste die Rundfunkgebühr nur einmal von jedem Erwachsenen entrichtet werden; weitere Rundfunkempfangsgeräte (sog. Zweitgeräte), die von einer natürlichen Person oder ihrem Ehegatten in ihrer Wohnung oder in ihrem Kraftfahrzeug zum Empfang bereit gehalten wurden, waren gebührenbefreit.

Viele Jahre lang war die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hierdurch gesichert bis in jüngerer Zeit immer häufiger zu beobachten war, dass die Gebührenpflicht umgegangen wurde – möglicherweise auch aufgrund einer sinkenden Akzeptanz der Rundfunkgebühr. Das gab Anlass zur Befürchtung, dass eine ausreichende Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht mehr länger gewährleistet werden könnte.

Gleichzeitig sah sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit den Herausforderungen eines neuen Medienumfelds konfrontiert, das sich neben dem technologischen Fortschritt auch durch grundlegende Veränderungen im Zuschauerverhalten auszeichnete. Eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Rundfunkempfangsgeräten wurde zunehmend schwieriger. Fernseh- und Hörfunkangebote konnten neben herkömmlichen Fernseh- und Radiogeräten vermehrt auch auf vielen anderen Geräten empfangen werden (Smartphones, Tablets usw.). Es schien daher nicht mehr sinnvoll, die Zahlung der Rundfunkgebühr weiter an den Besitz eines Empfangsgeräts zu koppeln. Zukunftsweisender schien es, die Gebühr an eine Person oder Nutzergruppe oder die Räumlichkeiten, in denen sie sich zur Rundfunknutzung aufhalten, anzuknüpfen. Mit der zunehmenden Bedeutung von Online-Inhalten war klar, dass die Finanzierung an das digitale Zeitalter angepasst werden musste.

5.3. Der neue geräteunabhängige Rundfunkbeitrag

Die Ministerpräsidenten der Bundesländer, in deren Kompetenz in Deutschland die Regelungen zum Rundfunk fallen, hatten sich daher entschieden, das Finanzierungsmodell grundlegend zu ändern. Im Rahmen der Erarbeitung eines neuen Modells sollten unter Berücksichtigung der Rundfunkfreiheit nach Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes folgende Anforderungen erfüllt werden:

- Das Finanzierungsmodell soll eine verlässliche, sichere und nachhaltige Finanzierungsbasis für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bieten.
- Die Finanzierung soll von staatlicher Einflussnahme unabhängig sein (Staatsferne).
- Das Finanzierungsmodell soll ein unabhängiges Verfahren zur Festlegung der Höhe der Abgabe vorsehen.
- Der private Bereich (Privatpersonen) und der nichtprivate Bereich (Unternehmen, Institutionen und öffentliche Einrichtungen) sollen wie bisher an der Finanzierung beteiligt werden.
- Das Finanzierungsmodell soll für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufkommensneutral sein.



- Es darf keine Erhöhung allein wegen der Änderung des Finanzierungsmodells geben (Stabilität der Abgabenlast für den Bürger).
- Der Schutz der Privatsphäre soll verbessert werden.
- Die Finanzierung soll einfach, gerecht und sozial ausgewogen sein.

Das neue Finanzierungsmodell wurde mit dem 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag¹⁸⁰ eingeführt. Das neue Gesetz, der "Rundfunkbeitragsstaatsvertrag"¹⁸¹, ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten.

Der Rundfunkbeitrag hat die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland modernisiert. Die Zahlungspflicht ist nicht mehr an den Besitz von Rundfunkempfangsgeräten gekoppelt. Stattdessen bezieht sich der Rundfunkbeitrag auf Raumeinheiten, in denen üblicherweise Rundfunk genutzt wird. Er ist fortan für jede Wohnung oder jede Betriebsstätte sowie für jedes betrieblich genutzte Fahrzeuge zu entrichten. Anfänglich wurde die Höhe von monatlich EUR 17,98 beibehalten. Infolge steigender Einnahmen konnte der Rundfunkbeitrag zum 1. April 2015 zum ersten Mal in der Geschichte überhaupt auf nunmehr EUR 17,50 gesenkt werden.

5.3.1. Der private Bereich

Im privaten Bereich ist für jede Wohnung ein Rundfunkbeitrag zu zahlen. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass Rundfunk (Fernseh- und Hörfunkangebote, Telemedien) üblicherweise zuhause konsumiert wird und jeder Haushalt über mindestens ein Gerät verfügt, das den Empfang öffentlich-rechtlicher Angebote ermöglicht.¹⁸² Die Höhe des Rundfunkbeitrags ist unabhängig von der Anzahl der in einer Wohnung lebenden Personen und der Art und Anzahl der dort vorhandenen Geräte. Komplizierte Abfragen von Art und Anzahl der Geräte sind daher nicht mehr erforderlich. Teilen sich mehrere Personen eine Wohnung, muss nur eine den Rundfunkbeitrag zahlen.

Der Rundfunkbeitrag für die Wohnung schließt auch die Autoradios aller Personen dieser Wohnung mit ein; es ist kein zusätzlicher Beitrag für privat genutzte Fahrzeuge zu entrichten. Inhaber von Zweitwohnung müssen für diese ebenfalls einen Rundfunkbeitrag bezahlen, da keine Unterscheidung nach Erst- und Zweitwohnung erfolgt. Wie früher haben nur Volljährige den Rundfunkbeitrag zu entrichten.

Die Beitragshöhe ist für alle Personen mit nun EUR 17,50 pro Monat gleich. Nach wie vor können sich Sozialhilfeempfänger vom Rundfunkbeitrag befreien lassen. Hierfür ist ein Antrag erforderlich, der Sozialhilfebezug ist mit einer Bescheinigung der zuständigen Behörde nachzuweisen. Empfänger von Ausbildungsförderung (BAföG) können sich auf Antrag ebenfalls befreien lassen. Menschen mit Behinderungen, die früher vollständig befreit waren, zahlen heute einen ermäßigten Drittelbeitrag (EUR 5,99 bzw. seit 1. April 2015 EUR 5,83). Hör- und Sehbehinderte sind nach wie vor vollständig befreit.

¹⁸⁰ www.rundfunkbeitrag.de/e175/e226/Fuenfzehnter_Rundfunkaenderungsstaatsvertrag.pdf.

¹⁸¹ www.rundfunkbeitrag.de/e175/e800/15terRundfunkbeitragsstaatsvertrag.pdf.

¹⁸² Statistiken belegen, dass in 99,3% aller Privathaushalte mindestens ein Fernsehgerät vorhanden ist, in 64,3% der Haushalte gibt es darüber hinaus mindestens ein Radiogerät, siehe Verbrauchs- und Medienanalyse 2005-2014, www.ard.de/home/intern/fakten/ard-mediendaten/Unterhaltungselektronik_Geraeteausstattung/409302/index.html. In rund 84% der Privathaushalte gibt es zudem mindestens einen internetfähigen Computer, mit dem Rundfunk empfangen werden kann, siehe Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2015, www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/AusstattungGebrauchsguetern/Tabellen/ZervergleichAusstattung_IKT.html.



5.3.2. Der nichtprivate Bereich

Im nichtprivaten Bereich hängt der von einem Unternehmen oder einer öffentlichen Einrichtung zu entrichtende Rundfunkbeitrag von der Anzahl der Betriebsstätten, der Anzahl der dort beschäftigten Mitarbeiter sowie der Anzahl der betrieblich genutzten Kraftfahrzeuge ab. Auch im nichtprivaten Bereich wird Rundfunk genutzt, wenngleich in geringerem Maße als im privaten Bereich.

Unternehmen zahlen ein Drittel des vollen Rundfunkbeitrags (EUR 5,99 bzw. seit 1. April 2015 EUR 5,83) für jede Betriebsstätte, an der bis zu acht Mitarbeiter beschäftigt sind. Die Höhe des Rundfunkbeitrags steigt mit der Anzahl der dort beschäftigten Mitarbeiter. Hierbei werden alle sozialversicherungspflichtigen Voll- und Teilzeitkräfte sowie Angestellte des öffentlichen Dienstes berücksichtigt. Auszubildende werden bei der Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Mitarbeiter nicht mitgezählt. Darüber hinaus zahlen Unternehmen einen Drittelbeitrag für jedes geschäftlich genutzte Kraftfahrzeug (das erste Fahrzeug ist beitragsfrei). Ein Drittelbeitrag ist zudem für jedes Hotelzimmer oder jede Ferienwohnung zu entrichten.

Für Einrichtungen des Gemeinwohls (zum Beispiel Schulen, Polizei oder gemeinnützige Einrichtungen wie Behinderten- oder Jugendfürsorgeeinrichtungen) gilt ein gedeckelter Beitrag: Die Inhaber zahlen höchstens EUR 17,98 (seit 1. April 2015 EUR 17,50) im Monat pro Einrichtung, wobei auf die Einrichtung zugelassene Kraftfahrzeuge mitumfasst sind. Für Einrichtungen mit bis zu acht Mitarbeitern wird lediglich ein Drittelbeitrag pro Monat fällig.

5.4. Staatsferne Finanzierung

Die Finanzierung über Beiträge gilt als verlässliche Finanzierungsquelle, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine langfristige Strategie und Innovationen ermöglicht. In Deutschland muss die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von staatlicher Einflussnahme unabhängig sein. Er darf folglich nicht aus Steuern oder sonstigen Mitteln finanziert werden, die direkt aus dem Staatshaushalt stammen oder von parlamentarischer Zustimmung abhängig sind.

Einige Privatpersonen und Unternehmen haben gegen den Rundfunkbeitrag geklagt mit dem Argument, dass er ihres Erachtens tatsächlich eine versteckte Steuer darstelle, da sie praktisch jeder zu zahlen habe. Alle erst- und zweitinstanzlichen Verwaltungsgerichte, die bis heute zum Rundfunkbeitrag entschieden haben, sowie zwei Landesverfassungsgerichte haben jedoch klargestellt, dass der Rundfunkbeitrag keine Steuer sei. Vielmehr handele es sich um eine Abgabe, die für die Möglichkeit des Empfangs öffentlich-rechtlicher Angebote erbracht werde.¹⁸³ Die Höhe des Rundfunkbeitrags wird daher auch in Abhängigkeit des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten festgelegt.

Staatsferne erfordert zudem, dass die Länder nicht damit betraut sein dürfen, die Höhe der Finanzierung autonom festzulegen. Anderenfalls bestünde die permanente Gefahr, dass Rundfunkangebote aus Gründen nichtjournalistischer Art mittelbar durch Entscheidungen über die Höhe des Rundfunkbeitrags manipuliert werden. Es ist offensichtlich, dass die Freiheit der

¹⁸³ Die Verfassungsgerichte von Rheinland-Pfalz (VGH B 35/12 (www.miv.rlp.de/icc/justiz/nav/699/broker.jsp?uMen=6993f3be-a512-11d4-a737-0050045687ab&uCon=8aa304a9-44f3-f541-1797-4c3077fe9e30&uTem=aaaaaaaa-aaaa-aaaa-000000000042) und Bayern (Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12, www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/8-VII-12u.a.-Pressemitt.-Entscheidung.htm) haben in ihren Entscheidungen vom 13. Mai 2014 bzw. 15. Mai 2014 erklärt, dass der Rundfunkbeitrag im Einklang mit der jeweiligen Landesverfassung stehe. Es handele sich um einen Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne, der in die Zuständigkeit der Bundesländer falle. Die Gerichte bestätigten auch die Verfassungsmäßigkeit einzelner Regelungen für den privaten und nichtprivaten Bereich.



Programmgestaltung eng mit der Programmfinanzierung verknüpft ist. In Deutschland wird dies durch ein unabhängiges Verfahren sichergestellt: Die Höhe des Rundfunkbeitrags wird – wie auch schon vor Einführung des Rundfunkbeitrags – von einer unabhängigen Kommission, der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), überprüft, die den Bedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vor dem Hintergrund ihres Auftrags fachlich kontrolliert und ermittelt. Alle zwei Jahre veröffentlicht die KEF hierüber einen Bericht¹⁸⁴, der auch eine Empfehlung zur Höhe des Rundfunkbeitrags in der (nächsten) Beitragsperiode von vier Jahren enthält.

Das Verfahren zur Festlegung der Beitragshöhe besteht aus mehreren Stufen, die gesetzlich festgelegt sind.¹⁸⁵

- In einem ersten Schritt ermitteln die Landesrundfunkanstalten der ARD, das ZDF und das Deutschlandradio ihren Finanzbedarf und melden diesen bei der KEF an.
- In einem zweiten Schritt überprüft die KEF diesen Finanzbedarf. Die Prüfung bezieht sich darauf, ob sich die Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten im Rahmen des Rundfunkauftrags halten und ob der Finanzbedarf entsprechend den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt wurde. Dabei achtet die KEF die Freiheit der Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Die KEF legt ihren Bericht, der eine Empfehlung zur Höhe des Rundfunkbeitrags enthält, den Ländern vor.
- In einem dritten Schritt entscheiden die Länder auf Grundlage der Empfehlung der KEF gemeinsam über die Höhe des Rundfunkbeitrags.

Die Länder haben lediglich begrenzte Möglichkeiten, von der Empfehlung der KEF abzuweichen. Nur eine Verbesserung des Informationszugangs sowie soziale Gesichtspunkte können eine Abweichung nach unten rechtfertigen. Der Einfluss der Länder auf die Höhe des Rundfunkbeitrags ist damit begrenzt.

Neben der Festlegung der Beitragshöhe erfolgt auch die Erhebung und Vollstreckung des Rundfunkbeitrags staatlich unabhängig. Wie bislang wird der Rundfunkbeitrag direkt von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – und nicht von einem Dritten erhoben. Der Beitragseinzug erfolgt über den Beitragsservice von ARD, ZDF und Deutschlandradio (Beitragsservice), den die Rundfunkanstalten als Nachfolgeorganisation der früheren Gebühreneinzugszentrale (GEZ) eingerichtet haben.

5.5. Zwei Jahre später – Erfahrungen mit dem Rundfunkbeitrag

Die Reform der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland hat für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weitreichende rechtliche, organisatorische und administrative Veränderungen mit sich gebracht. Die Reaktion der Öffentlichkeit auf die Einführung des Rundfunkbeitrags war in großen Teilen neutral. Größeren Widerstand gab es vor allem von Personen und Unternehmen, die von der Umstellung auf den Rundfunkbeitrag negativ betroffen waren, da sie mehr als früher zahlen mussten. In der Presse wird bis heute intensiv über den Rundfunkbeitrag berichtet, wobei dies oftmals auch von Einzelinteressen gesteuert ist. Aus dem

¹⁸⁴ Die sog. KEF-Berichte werden auch im Internet veröffentlicht, www.kef-online.de/inhalte/berichte.html.

¹⁸⁵ §§ 1 ff. Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.



nichtprivaten Bereich gab es besonders heftige Kritik von Unternehmen mit vielen Betriebsstätten und Fahrzeugen. Städte und Kommunen klagten ebenfalls über einen Anstieg ihrer Beitragspflicht.

Einige Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen haben deutschlandweit gegen den Rundfunkbeitrag vor den Verwaltungsgerichten geklagt. Einige machten geltend, der Beitrag sei in Wirklichkeit eine versteckte Steuer und daher verfassungswidrig, andere wandten sich gegen einzelne Regelungen des Gesetzes. Bis heute haben jedoch alle Gerichte das neue Finanzierungsmodell für verfassungsgemäß und rechtmäßig befunden.¹⁸⁶ Möglicherweise wird sich das Bundesverfassungsgericht noch mit den Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags befassen.

5.5.1. Mehrerträge aus dem Rundfunkbeitrag

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat nach dem Grundgesetz einen Anspruch auf eine bedarfsgerechte Finanzierung. Eine solche verlässliche, sichere und nachhaltige Finanzierung war in den letzten Jahren, in denen die Gebührenerträge immer weiter zurückgegangen sind, nicht mehr gewährleistet. Mit der Einführung des Rundfunkbeitrags wurde dieser Abwärtstrend gestoppt. Der Rundfunkbeitrag sichert eine stabile Finanzierungsgrundlage, damit die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihren Auftrag erfüllen können. Im Vergleich zum Vorjahr wurden in 2013 2,5% mehr Einnahmen erzielt.¹⁸⁷ 2014 stiegen die Erträge aus dem Rundfunkbeitrag weiter an.¹⁸⁸ Die Mehrerträge sind in erster Linie auf das Instrument des „einmaligen Meldedatenabgleichs“ zurückzuführen, wonach die Rundfunkanstalten ermächtigt werden, zu einem bundesweit einheitlichen Stichtag die amtlichen Daten der Meldebehörden mit ihren Daten abzugleichen.¹⁸⁹ Aufgrund dieses Abgleichs ist es möglich, Bürgerinnen und Bürger, die noch keine Rundfunkbeiträge entrichten, obwohl sie hierzu verpflichtet sind, neu zur Zahlung des Rundfunkbeitrags anzumelden.

Die Mehrerträge aus dem Rundfunkbeitrag sind hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass sich die Zahl der von den Rundfunkanstalten ermittelten Beitragspflichtigen erhöht hat.¹⁹⁰ Durch die Koppelung der Zahlungspflicht an Raumeinheiten wie Wohnungen oder Betriebsstätten ist es schwieriger geworden, sich der Beitragszahlung zu entziehen. Bürgerinnen und Bürger, die vorher nicht gezahlt haben und nun einer Wohnung zugeordnet werden können, werden direkt durch den Beitragsservice angemeldet. Hierdurch wird dem drohenden strukturellen Erhebungs- und Vollzugsdefizit (auf das jüngst auch einige Gerichte hingewiesen haben)¹⁹¹ entgegen gewirkt.

Die Landesrundfunkanstalten der ARD, das ZDF und das Deutschlandradio dürfen Mehrerträge aus dem Rundfunkbeitrag nicht behalten. Sie haben nur Zugriff auf die Erträge, die ihrem Finanzbedarf entsprechen, wie ihn die KEF in ihrem jüngsten Bericht für die Beitragsperiode der Jahre 2013 bis 2016 anerkannt hat (19. KEF-Bericht). Erträge, die diesen Finanzbedarf

¹⁸⁶ Ein Überblick ist abrufbar unter

www.rundfunkbeitrag.de/informationen/aktuelles/oberverwaltungsgericht_muenster_erklaert_rundfunkbeitrag_fuer_rechtmassig/index ger.html.

¹⁸⁷ Geschäftsbericht des Beitragsservice 2013, S. 37,

www.rundfunkbeitrag.de/e175/e814/Geschaeftsbericht_2013.pdf.

¹⁸⁸ Geschäftsbericht des Beitragsservice 2014, S. 41, www.rundfunkbeitrag.de/e175/e1691/Geschaeftsbericht_2014.pdf.

¹⁸⁹ Der einmalige Meldedatenabgleich ist in § 14 Abs. 9 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag geregelt.

¹⁹⁰ Ende 2014 waren im Vergleich zum Vorjahr rund 3 Millionen mehr Wohnungen gemeldet, vgl. Geschäftsbericht des Beitragsservice 2014, Seite 38 ff.

¹⁹¹ Vgl. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG 6 C 12.09), Entscheidung vom 27. Oktober 2010, Punkt 52,

www.bverwg.de/entscheidungen/pdf/271010U6C12.09.0.pdf.



übersteigen, sind in Rücklagen zu überführen, auf die die Rundfunkanstalten keinen Zugriff haben. Diese werden dann auf den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten in der nächsten Beitragsperiode angerechnet.

5.5.2. Auswirkungen auf den privaten und den nichtprivaten Bereich

Für die meisten Bürgerinnen und Bürger hat sich durch das neue Finanzierungsmodell nichts geändert. Rund 90% der Privatpersonen zahlen heute den gleichen Betrag wie vor der Reform, da der Rundfunkbeitrag nicht angehoben wurde. Für Familien, unverheiratete Paare und Wohngemeinschaften, die nach dem alten Gebührenmodell jeweils einzeln eine Rundfunkgebühr entrichten mussten, sind die Zahlungen sogar geringer geworden. Das Ziel der Reform, die Abgabenlast stabil zu halten, wurde somit erreicht.

Nur wenige werden heute stärker belastet als früher. Das gilt vor allem für diejenigen, die bislang nur eine Grundgebühr – also eine Gebühr für ein Radiogerät oder einen internetfähigen Computer – zahlen mussten. Menschen mit Behinderungen, die früher befreit waren, zahlen heute einen ermäßigten Betrag in Höhe eines Drittelbeitrags.

Wesentliche Änderungen hat der Rundfunkbeitrag für einige Unternehmen mit sich gebracht. Wie im privaten Bereich wirken sich die Änderungen in beide Richtungen aus. Kleinere und mittlere Unternehmen haben zumeist von der Einführung des Rundfunkbeitrags profitiert. Für eine Betriebsstätte mit bis zu 8 Beschäftigten zahlen Unternehmen heute lediglich einen Drittelbeitrag – unabhängig davon, ob und wieviele Geräte sie in den Räumlichkeiten vorhalten. Unternehmen mit bis zu 19 Mitarbeitern zahlen einen vollen Rundfunkbeitrag. Insgesamt fallen rund 77% aller Unternehmen in die erste Staffel und etwa 90% in die ersten beiden Staffeln; sie müssen daher höchstens einen vollen Rundfunkbeitrag (EUR 17,50) entrichten. Andererseits müssen Unternehmen, die viele Betriebsstätten an unterschiedlichen Standorten unterhalten und viele Kraftfahrzeuge nutzen, Mehrbelastungen beim Rundfunkbeitrag hinnehmen.

Das gilt auch für Städte und Kommunen, die den Rundfunkbeitrag ebenfalls in Abhängigkeit von der Anzahl der Betriebsstätten, der dort Beschäftigten sowie der Anzahl der dienstlich genutzten Kraftfahrzeuge entrichten müssen. Im Gegensatz zu Unternehmen waren sie nach dem alten Finanzierungsmodell häufig nicht zahlungspflichtig, da sie oftmals ganz bewusst auf Rundfunkgeräte verzichtet haben bzw. diese aus ihren Fahrzeugen entfernen ließen.

5.5.3. Beteiligung des nichtprivaten Bereichs

Ein zentrales Ziel der Reform bestand darin, auch in Zukunft alle an der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu beteiligen: Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Einrichtungen des Gemeinwohls. Dabei sollte der nichtprivate Bereich denselben Beitrag zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks leisten wie zuvor (in 2012 waren dies 9,6% der Gebührenerträge). Die Zahlen für 2014 zeigen, dass dieses Ziel erreicht wurde: Wie schon früher kommen heute rund 9% der Erträge aus dem Rundfunkbeitrag aus dem nichtprivaten Bereich (in 2013 und 2014 lag der Anteil bei 9,8% bzw. 9,3%).



Es ist anzunehmen, dass unter dem alten Finanzierungsmodell einige Unternehmen Autoradios nicht angemeldet hatten, obwohl diese in den Kraftfahrzeugen tatsächlich vorhanden waren.¹⁹² Das Gleiche gilt für internetfähige Computer oder Radios in Betriebsstätten, für die jeweils eine Grundgebühr hätte entrichtet werden müssen. Diese Unternehmen müssen nun den Rundfunkbeitrag entsprechend der Anzahl der Betriebsstätten, der dort Beschäftigten sowie der hierfür genutzten Kraftfahrzeuge zahlen – und zwar unabhängig davon, ob und welche Rundfunkgeräte sie besitzen. Nach dem neuen Modell ist eine Umgehung der Zahlungspflicht schwieriger geworden. Der Rundfunkbeitrag ist gerecht, da jeder das zahlt, wozu er rechtlich verpflichtet ist.

5.6. Der Rundfunkbeitrag und das EU-Beihilfenrecht

Die Europäische Kommission hat die frühere „Rundfunkgebühr“ als staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV (ehem. Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag) bewertet.¹⁹³ Sie wurde jedoch nach Art. 106 Abs. 2 AEUV (ehem. Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag) als vereinbar mit dem gemeinsamen Markt angesehen. Der öffentlich-rechtliche Auftrag sei auch im Hinblick auf die neuen Angebote (digitale Zusatzkanäle und Telemedien) hinreichend präzise definiert. Zudem sei von Deutschland eine regelmäßige und effektive Überwachung dieser Angebote zugesagt worden.¹⁹⁴

5.6.1. Änderungen des öffentlich-rechtlichen Auftrags?

Die Einführung des Rundfunkbeitrags zum 1. Januar 2013 hatte keine Auswirkungen auf Inhalt und Reichweite des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Die Rundfunkanstalten sollen – wie schon zuvor – durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft erfüllen. Dies erfolgt durch Hörfunk- und Fernsehprogramme sowie Telemedienangebote nach Maßgabe der Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag und der Rundfunkgesetze der Länder.¹⁹⁵

Die gegenwärtigen Regelungen zu Telemedien wurden in 2009 mit dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag eingeführt.¹⁹⁶ Danach dürfen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Telemedien anbieten, die journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sind.¹⁹⁷ Der öffentlich-rechtliche Auftrag umfasst das Angebot von Fernseh- und Hörfunksendungen im Internet sowie von sendungsbezogenen Telemedien auf Abruf bis zu sieben

¹⁹² Im Jahr 2013 war bei 98% der Neuwagen und 97% aller Bestandsfahrzeuge ein Radio eingebaut, siehe Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe, Seite 29, www.kfzgewerbe.de/fileadmin/user_upload/Presse/Zahlen_Fakten/Zahlen_und_Fakten_2013.pdf.

¹⁹³ Europäische Kommission, Staatliche Beihilfe E 3/2005 (ehem. CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 und CP 195/2004) – Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland, C (2007) 1761 endg., Ziff. 141 ff. (191), <http://www.ard.de/download/74354/index.pdf>.

¹⁹⁴ Staatliche Beihilfe E 3/2005, Ziff. 359 ff.; Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (2009/c 257/1), 27. Oktober 2009, ABl. C 257/1, 27. Oktober 2009, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2009:257:FULL&from=DE>.

¹⁹⁵ §§ 11 Abs. 1, 11a Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag.

¹⁹⁶ 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, www.ard.de/download/138948/index.pdf; ein konsolidierter Text des Rundfunkstaatsvertrag ist abrufbar unter www.media-perspektiven.de/publikationen/dokumentation/.

¹⁹⁷ § 11d Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag.



Tage nach deren Ausstrahlung; eine Ausnahme gilt für wichtige Sportereignisse, die nur bis zu 24 Stunden nach Ausstrahlung abrufbar sein dürfen.¹⁹⁸ Sendungen und sendungsbezogene Telemedien sind im Internet länger als sieben Tage erlaubt, wenn dies vom Rundfunkrat im Rahmen eines Drei-Stufen-Tests gebilligt wurde. Der Test wird auf Grundlage eines Telemedienkonzepts durchgeführt, das auch Aussagen zur Verweildauer dieser Telemedien enthält.¹⁹⁹ Werbung und Sponsoring sind in Telemedien nicht zulässig.²⁰⁰ Dasselbe gilt für nichtsendungsbezogene presseähnliche Angebote;²⁰¹ eine flächendeckende lokale Berichterstattung in Telemedien ist ebenfalls nicht erlaubt.²⁰² Beide Vorschriften wurden insbesondere im Hinblick auf die Interessen der Presse in das Gesetz eingeführt. Darüber hinaus dürfen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keine angekauften Spielfilme und angekaufte Folgen von Fernsehserien auf Abruf anbieten.²⁰³ Schließlich enthält der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag eine sogenannte „Negativliste“, die bestimmte Inhalte wie Foren oder Chats ohne Sendungsbezug für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausdrücklich ausschließt.²⁰⁴

Ist ein neues Telemedien-Angebot oder die Veränderung eines bestehenden Angebots geplant, hat die zuständige Rundfunkanstalt einen Drei-Stufen-Test durchzuführen, um nachzuweisen, dass das geplante Angebot vom Auftrag umfasst ist.²⁰⁵ Auch der gesamte Telemedienbestand, der 2009 bereits von den Rundfunkanstalten angeboten wurde, musste nach dem Drei-Stufen-Test geprüft werden.²⁰⁶ Verantwortlich für die Durchführung des Tests ist der Rundfunkrat der jeweils zuständigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt. Die drei Stufen sind im Rundfunkstaatsvertrag beschrieben.²⁰⁷ Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten treffen Aussagen dazu:

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

Seit der Überführung des Telemedienbestandes, die im August 2010 abgeschlossen war,²⁰⁸ haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten fünf weitere Drei-Stufen-Tests durchgeführt, zuletzt beim Bayerischen Rundfunk auf Grundlage des Telemedienkonzepts für BR-Klassik.²⁰⁹ Weitere

¹⁹⁸ § 11d Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2 Rundfunkstaatsvertrag. Für sendungsbezogene Telemedien gelten weitere Voraussetzungen, vgl. § 11d Abs. 2 Nr. 2 Rundfunkstaatsvertrag.

¹⁹⁹ § 11d Abs. 2 Nr. 3 Rundfunkstaatsvertrag.

²⁰⁰ § 11d Abs. 5 Satz 1 Rundfunkstaatsvertrag.

²⁰¹ § 11d Abs. 2 Nr. 3 Rundfunkstaatsvertrag.

²⁰² § 11d Abs. 5 Satz 3 Rundfunkstaatsvertrag.

²⁰³ § 11d Abs. 5 Satz 2 Rundfunkstaatsvertrag.

²⁰⁴ „Negativliste öffentlich-rechtlicher Telemedien“, Anhang zu § 11d Abs. 5 Satz 4 Rundfunkstaatsvertrag,

<http://www.ard.de/download/138948/index.pdf>, Seite 58.

²⁰⁵ § 11f Rundfunkstaatsvertrag.

²⁰⁶ Zur Überführung der Telemedienangebote des Westdeutschen Rundfunks Köln, siehe

www1.wdr.de/unternehmen/gremien/rundfunkrat/rundfunkrat-Drei-Stufen-Test104.html; zu den Telemedienangeboten des Norddeutschen Rundfunks, siehe www.ndr.de/der_ndr/unternehmen/rundfunkrat/Der-Drei-Stufentest,Drei-Stufen-Test135.html.

²⁰⁷ § 11f Abs. 4 Rundfunkstaatsvertrag.

²⁰⁸ Artikel 7 Abs. 1 des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags, www.ard.de/download/138948/index.pdf, Seite 24.

²⁰⁹ Vgl. www.br.de/unternehmen/inhalt/rundfunkrat/rr-drei-stufen-test-br-klassik-100.html.



Vorprüfungen sind durchgeführt worden, um festzustellen, ob ein Drei-Stufen-Test erforderlich ist. Sie zeigten, dass nach Abwägung aller relevanten Kriterien, wie sie in den maßgeblichen Verordnungen niedergelegt sind,²¹⁰ die geplanten Änderungen keinen Drei-Stufen-Test erforderlich machten.

Die Regelungen zum öffentlich-rechtlichen Auftrag, darunter die zu Telemedienangeboten, sind von der Einführung des Rundfunkbeitrags unberührt geblieben. Der Auftrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland ist – anders als in manchen anderen Ländern in Europa – auch nicht zeitlich befristet. Wenngleich die Vorschriften, die den Auftrag definieren, regelmäßig durch die Länder überprüft werden, erfolgt dies nicht in vorgegebenen Intervallen, sondern nach Bedarf. Ein Drei-Stufen-Test wird durchgeführt, wenn ein neues Telemedienangebot dies erforderlich macht. Dieses Angebot bzw. Änderungen beim Auftrag, die sich programmlich niederschlagen, werden regelmäßig auch in der Finanzbedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten berücksichtigt. Das Verfahren zur Anpassung der Höhe des Rundfunkbeitrags bzw. der zugrunde liegenden Finanzierungsregeln ist dagegen vom Verfahren und den Instrumenten zur Änderung des Rundfunkauftrags unabhängig. Änderungen bei den Finanzierungsregeln führen daher nicht zwingend zu Anpassungen beim Auftrag und umgekehrt. Vorliegend hatte der Wechsel im Jahr 2013 von einem geräteabhängigen zu einem geräteunabhängigen Finanzierungsmodell keine direkten Auswirkungen auf die Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

5.6.2. Wesentliche Änderung des Finanzierungsmodells?

Eine Änderung einer bestehenden Beihilfe ist nach Art. 4 Abs. 1 der Verordnung 794/2004²¹¹ definiert als „jede Änderung, außer einer Änderung rein formaler oder verwaltungstechnischer Art, die keinen Einfluss auf die Würdigung der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt haben kann“. Nicht jede Änderung stellt eine Modifikation einer bestehenden Beihilfe in eine neue Beihilfe dar, was der Europäischen Kommission anzuzeigen wäre (Art. 108 Abs. 3 VAEU). Eine bestehende Beihilfe wird lediglich dann als Neubeihilfe bewertet, wenn die Änderungen das ursprüngliche Finanzierungssystem in seinem Kern betreffen und damit wesentlich sind.²¹² Lassen sich diese wesentlichen Änderungen von der ursprünglichen Maßnahme trennen, sind diese für sich genommen als neue Beihilfe zu werten. Ist das nicht möglich, wird die ursprüngliche Maßnahme mit den Änderungen insgesamt zu einer Neubeihilfe.²¹³

Die Praxis der Kommission zeigt, dass Änderungen beim Finanzierungsmodell als wesentlich eingestuft werden, wenn die Hauptelemente des Systems geändert werden. Das ist der Fall, wenn die Art des Vorteils, das Ziel der Beihilfe, der Kreis der Begünstigten, die Tätigkeitsbereiche der Begünstigten oder die Finanzierungsquelle betroffen sind.²¹⁴

²¹⁰ Der Rundfunkrat der jeweils zuständigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt führt die Vorprüfung anhand der Regelungen im „ARD-Genehmigungsverfahren für neue oder geänderte Gemeinschaftsangebote von Telemedien“ durch, dort § I, vgl.

<http://www1.wdr.de/unternehmen/gremien/rundfunkrat/Drei-Stufen-Test116.pdf>.

²¹¹ Kommissionsverordnung (EG) Nr. 794/2004 vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (2004) ABl. L 140/1, 30. April 2004,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX:32004R0794>.

²¹² Staatliche Beihilfe Nr. C38/2009 (ehem. NN 58/2009) – Spanien, Ziff. 25 ff.,

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/234157/234157_1028662_15_1.pdf.

²¹³ Staatliche Beihilfen E3/2005, Ziff. 199, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/198395/198395_678609_35_1.pdf.

²¹⁴ Staatliche Beihilfe E 8/2006 (ehem. CP 110/2004 und CP 126/2004), Ziff. 121,

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/215958/215958_825339_70_2.pdf; Staatliche Beihilfe E 3/2005, Ziff. 199.



Angesichts dieser Kriterien ist der Rundfunkbeitrag nicht als neue Beihilfe zu werten. Mit der Einführung des Rundfunkbeitrags ging keine wesentliche Änderung des Finanzierungsmodells einher: Wie zuvor schon die Rundfunkgebühr wird der Rundfunkbeitrag für die Möglichkeit des Empfangs öffentlich-rechtlicher Angebote erbracht. Die Einnahmen aus dem Rundfunkbeitrag dienen einer angemessenen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; begünstigt werden daher wie früher die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Auch wenn der Rundfunkbeitrag anders als die Rundfunkgebühr nicht mehr an den Besitz eines Rundfunkgeräts gekoppelt ist, wird der Beitrag wie bislang von denjenigen entrichtet, die potenziell in der Lage sind, öffentlich-rechtliche Rundfunkangebote zu empfangen.

Selbst ein weiterer Anstieg der Erträge aus dem Rundfunkbeitrag würde diesen nicht zu einer neuen Beihilfe machen. Es ist gesetzlich geregelt, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Mehrerträge aus dem Rundfunkbeitrag, die über ihren anerkannten Finanzbedarf hinausgehen, nicht behalten dürfen.²¹⁵

Diese Einschätzung wird durch eine aktuelle Entscheidung der Kommission zur Finanzierung des belgischen Rundfunkveranstalters RTBF unterstützt.²¹⁶ Darüber hinaus haben mehrere deutsche Gerichte diese Haltung in ihren Entscheidungen zum Rundfunkbeitrag bestätigt.²¹⁷

5.7. Fazit und Ausblick

Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland war erfolgreich, da die Erwartungen der Länder an den Rundfunkbeitrag voll erfüllt wurden. Der Rückgang der für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags erforderlichen Erträge konnte gestoppt werden. Die prozentuale Beteiligung des privaten und des nichtprivaten Bereichs an den Erträgen aus dem Rundfunkbeitrag ist, wie beabsichtigt, in etwa gleich geblieben. Der Rundfunkbeitrag ist gerecht, da es schwieriger geworden ist, die Zahlungspflicht zu umgehen, und sich damit alle Beitragspflichtigen an der Finanzierung beteiligen.

Die Reform der Rundfunkfinanzierung hatte keine direkten Auswirkungen auf den (Telemedien-)Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Das Verfahren zur Änderung der Regelungen zur Rundfunkfinanzierung, einschließlich der Höhe des Rundfunkbeitrags, ist vom Verfahren und den Instrumenten zur Festlegung des öffentlich-rechtlichen Auftrags unabhängig.

Ausweislich einer Protokollerklärung aller Länder zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag kamen diese bereits im Dezember 2010 überein, den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten zu evaluieren. Die Evaluierung soll eine Überprüfung des Gesetzes selbst

²¹⁵ Vgl. § 3 Abs. 2 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag; siehe auch Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (2 A 2422/14, 6 K 7543/13), Urteil vom 12. März 2015,

www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/i2015/2_A_2422_14_Urteil_20150312.html, Punkt 30 f.; vgl. Artikel 4 der Kommissionsverordnung Nr. 794/2004, nach dem ein Anstieg des ursprünglichen Budgets eines bestehenden Beihilfemodells um bis zu 20% nicht als wesentliche Änderung einer bestehender Beihilfe betrachtet wird.

²¹⁶ Staatliche Beihilfe SA.32635 (2012/E) – Finanzierung von RTBF Belgien, Ziff. 116 ff., http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/247174/247174_1555382_256_2.pdf.

²¹⁷ Bayerischer Verfassungsgerichtshof (Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12), Entscheidung vom 15. Mai 2014, <http://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/8-VII-12u.a.-Pressemitt.-Entscheidung.htm>; Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (2 A 2422/14, 6 K 7543/13), Entscheidung vom 12. März 2015,

http://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/14_150312/index.php; Verwaltungsgericht Stuttgart (3 K 4897/13), Entscheidung vom 1. Oktober 2014, Seite 7 f.,

<http://vgstuttgart.de/pb/,Lde/Klagen+gegen+Rundfunkbeitrag+abgewiesen+ +Die+Urteilsgruende+ .>



beinhalten und etwaigen Änderungsbedarf bei den Anknüpfungstatbeständen aufzeigen. Darüber hinaus umfasst die Evaluierung die Entwicklung der Erträge aus dem Rundfunkbeitrag sowie die jeweiligen Anteile der privaten Haushalte, der Privatwirtschaft und der öffentlichen Hand am Gesamtertrag.²¹⁸ Der Evaluierungsprozess hat offiziell mit einer Konsultation der Länder im Februar 2015 begonnen. Die wesentlichen Entscheidungen zu Änderungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags sollen bereits im Sommer getroffen werden, während eventuelle Änderungen im Gesetzestext für spätestens Anfang 2016 erwartet werden. Es ist derzeit nicht davon auszugehen, dass an den Regelungen des Gesetzes wesentliche Änderungen vorgenommen werden.

Die Evaluierung des Rundfunkbeitrags ist eng mit der Frage nach der zukünftigen Höhe des Rundfunkbeitrags verknüpft. In den vergangenen Monaten haben die Ministerpräsidenten der Länder wiederholt erklärt, dass ein stabiler Rundfunkbeitrag bis 2020 ein erstrebenswertes politisches Ziel sei. Letztlich wird die Höhe des Rundfunkbeitrags in erster Linie von der Empfehlung der KEF in ihrem nächsten Bericht abhängen. Dieser 20. KEF-Bericht, der die Entscheidung der Länder zur Evaluierung bereits berücksichtigen wird, ist für Frühjahr 2016 angekündigt.

²¹⁸ Protokollerklärung aller Länder, Seite 26,

www.rundfunkbeitrag.de/e175/e226/Fuenfzehnter_Rundfunkaenderungsstaatsvertrag.pdf.



6. Die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien in Ungarn

Gábor Polyák und Ágnes Urbán, MerteK Media Monitor

6.1. Die Organisationsstruktur der ungarischen öffentlich-rechtlichen Medien

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Ungarn wurde seit 2010 wesentlichen Veränderungen unterworfen, weitreichende Änderungen sind darüber hinaus noch nicht abgeschlossen. Der institutionelle Hintergrund des öffentlich-rechtlichen Mediensystems hat sich im Zuge der Mediengesetze von 2010²¹⁹ grundsätzlich gewandelt, herausgekommen ist ein zentralisiertes System. Früher getrennte öffentlich-rechtliche Mediendiensteanbieter wurden zu einem Mediendienstleistungs- und Vermögensfonds (im Folgenden MTVA) verschmolzen.²²⁰ Das Gesetz besagt, dass dieser Fonds die Eigentumsrechte und -pflichten für die öffentlich-rechtlichen Medienbestände wahrnimmt. Unter anderem ist er auch für die Produktion oder Produktionsförderung öffentlich-rechtlicher Rundfunkbeiträge zuständig.²²¹ An der Spitze des Fonds steht ein Geschäftsführer, der vom Präsidenten des Medienrats ernannt und ohne Angabe von Gründen abberufen werden kann und dessen Tätigkeit keinerlei öffentlicher Kontrolle unterliegt.²²² Die Befugnisse der Aufsichtsbehörden öffentlich-rechtlicher Einrichtungen erstrecken sich nicht auf den MTVA. Diese Organe überwachen lediglich die Gesellschaften, die öffentlich-rechtliche Mediendienste bereitstellen. Diese Anbieter verfügen jedoch nicht über eigene Produktionskapazitäten, so dass sich ihr Spielraum darauf beschränkt, Programme beim MTVA zu bestellen. Das institutionelle System der öffentlich-rechtlichen Medien ist somit zu einer mächtigen zentral geführten Organisation geworden.

Das Gesetz beauftragte zunächst vier Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit der Erbringung öffentlich-rechtlicher Mediendienste: Magyar Televízió Zrt. (Ungarisches Fernsehen), Duna Televízió Zrt. (Duna-Fernsehen), Magyar Rádió Zrt. (Ungarischer Hörfunk) und Magyar Távirati Iroda Zrt. (Ungarische Nachrichtenagentur). Im Dezember 2014 verabschiedete die ungarische Nationalversammlung ein Änderungsgesetz, das in erster Linie auf eine Umgestaltung des institutionellen Rahmens der öffentlich-rechtlichen Mediendienste gerichtet war.²²³ Aufgrund dieser Änderung wurde die Duna Médiaszolgáltató Részvénytársaság (Duna-Mediendienste-AG) als Rechtsnachfolgerin der oben genannten Unternehmen gegründet. Duna Médiaszolgáltató Részvénytársaság ist somit seit Juli 2015 Anbieter allen öffentlich-rechtlichen Fernsehens, Hörfunks

²¹⁹ Gesetz CIV von 2010 über die Pressefreiheit und Grundregeln für Medieninhalte; Gesetz CLXXXV über Mediendienste und Massenmedien (im Folgenden entsprechend der ungarischen Abkürzung Mttv). Die Gesetze sind abrufbar unter http://mediatanacs.hu/tart/index/662/2010_evi_CLXXXV_torveny_Mttv und

http://mediatanacs.hu/tart/index/663/2010_evi_CIV_torveny_Smtv. Eine detaillierte Analyse der Gesetze findet sich bei Polyák, G., Nagy, K., "Hungarian Media Law", volume 1, (MerteK Booklets), <http://mertek.eu/en/reports/mertek-booklets-vol-1>.

²²⁰ Mttv. Art. 136-137/E.

²²¹ Mttv. Art. 100 und 136.

²²² Mttv. Art. 136.

²²³ Gesetz CVII von 2014, www.complex.hu/kzldat/t1400107.htm/t1400107.htm.



und Online-Inhalts und hat die Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Nachrichtenagentur übernommen.

Die Gesellschaften sind per Juli 2015 in die Gesellschaft im alleinigen Eigentum der öffentlich-rechtlichen Stiftung eingegangen, die dessen Kuratorium überwacht wird. Das Kuratorium ist das einzige Organ im Medienaufsichtssystem, in dem von der Opposition entsandte Mitglieder sitzen. Bei einer gesetzlichen Amtszeit von neun Jahren werden die Mitglieder jeweils zur Hälfte von den Regierungsparteien und von den Oppositionsparteien entsandt. Sie werden mit Zweidrittelmehrheit im Parlament gewählt.²²⁴ Aber auch in diesem Gremium ist eine Mehrheit für die Regierungsparteien gewiss, da weitere zwei Mitglieder und der Vorsitzende vom Medienrat entsandt werden.

Das Kuratorium hat allgemeine Regulierungsbefugnisse in Bezug auf die öffentlich-rechtlichen Mediengesellschaften, wobei die Ernennung von geschäftsführenden Direktoren der öffentlich-rechtlichen Mediendiensteanbieter besonders hervorzuheben ist. Die geschäftsführenden Direktoren und die Konditionen ihrer zukünftigen Arbeitsverträge werden dem Medienrat von dessen Präsidenten zur Billigung vorgeschlagen. In den Bestimmungen zum Auswahlverfahren ist von einer Ausschreibung, von beruflichen Qualifikationen oder der Vorlage eines professionellen Konzepts keine Rede. Im nächsten Schritt stimmt das Kuratorium in einer ersten Runde mit Zweidrittelmehrheit und falls in der ersten Runde kein Ergebnis erzielt wurde, in einer zweiten Runde mit einfacher Mehrheit über die Kandidaten ab. Das Kuratorium hat keine Befugnisse in Bezug auf die Tätigkeit des MTVA.

Der so genannte öffentliche Ausschuss, dessen Mitglieder von durch das Mediengesetz²²⁵ festgelegten Organisationen entsandt werden, soll eine breit angelegte gesellschaftliche Aufsicht gewährleisten. Journalisten- und Menschenrechtsorganisationen fehlen auf der Liste der eine Vertretung entsendenden Körperschaften. Das Mediengesetz ermächtigt das Gremium vorzuschlagen, dass der geschäftsführende Direktor abgesetzt wird, wenn es dessen Geschäftsbericht ablehnt. Das Gesetz definiert keine Kriterien für einen solchen Vorschlag.

Als Teil der laufenden umfassenden Umstrukturierung der öffentlich-rechtlichen Medien starteten öffentlich-rechtliche Anbieter darüber hinaus neue Sender. Dankó Rádió, das traditionelle ungarische Musik sendet, nahm seinen Betrieb im Dezember 2012 auf. Im Dezember 2013 ging der neue Fernsehsender M3 auf Sendung, der Shows aus den Archiven des öffentlich-rechtlichen ungarischen Fernsehens ausstrahlt. Er zielt in erster Linie auf ältere Zuschauer ab. MTVA hat bereits offiziell angekündigt, dass in Kürze neue Fernsehsender gestartet werden: M4 wird ein Sportspartensender. Eine noch größere Veränderung besteht darin, dass der bis dahin öffentlich-rechtliche Hauptfernsehsender seit März 2015 ein 24-Stunden-Nachrichtensender ist. Die frühere Position von M1 als führender Sender wurde von Duna Televízió übernommen, dessen Hauptaufgabe zuvor darin bestand, Dienste für ungarische Zuschauer im Ausland zu bieten.

²²⁴ Mtv. Art. 86.

²²⁵ Mtv. Art. 97.



6.2. Die Finanzierung der ungarischen öffentlich-rechtlichen Medien

6.2.1 Die Rundfunkgebühr in der ungarischen Medienregulierung

Zwischen 1996 und 2002 war die Rundfunkgebühr Teil des Finanzierungsmodells der ungarischen öffentlich-rechtlichen Medien. Gesetz I von 1996 zu Hörfunk und Fernsehen (im Folgenden entsprechend der ungarischen Abkürzung Rttv) verpflichtete alle, die im Besitz eines Gerätes zum Empfang von Fernsehsendungen waren, zur Zahlung dieser Gebühr. Die Höhe der Gebühr wurde vom Parlament festgelegt und jährlich im zentralen Haushaltsgesetz ausgewiesen. 2002 betrug die Gebühr HUF 740 (circa EUR 2,50)²²⁶ monatlich.²²⁷

Jeder Haushalt hatte die Gebühr zu entrichten, solange er mindestens ein „zum Fernsehempfang geeignetes Gerät“ besaß. Die Verordnung enthielt jedoch keine Angaben dazu, was genau darunter zu verstehen war. Es gab dazu auch keine technische Diskussion, da zu der Zeit, als die Gebühr abgeschafft wurde, weder das technische noch das wirtschaftliche Umfeld Anlass zu Überlegungen darüber gab, welche Geräte als Empfänger geeignet sind. Gleichzeitig war einer der Gründe für die Abschaffung der Gebühr, dass die Zahl der Nichtzahler mit 35 % relativ hoch war.²²⁸ Dadurch war bereits früher der Gedanke aufgekommen, die Gebühr sollte unabhängig von Geräten als Teil einer öffentlichen Versorgungsgebühr von Haushalten erhoben werden.

Die Zahlungspflicht für die Gebühr wurde im Rttv angelegt, dessen Änderung einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten bedurfte, über welche die Regierungsparteien zu jener Zeit nicht verfügten. Somit „übernahm“ die Regierung die Zahlung in ihre eigenen allgemeinen Haushaltsverpflichtungen mit dem Ergebnis, dass sie nicht mehr von den Zuschauern direkt gezahlt wurde, sondern von der Regierung als Haushaltsposten definiert wurde.²²⁹ Die Höhe der von der Regierung übernommenen Gebühr wurde mit dem Haushaltsgesetz aufgrund der 2001 tatsächlich eingenommenen Gebühr definiert, also einem deutlich unter dem im Mediengesetz festgelegten Betrag. Diese Berechnungsgrundlage wurde bis 2011 nicht angepasst, und die Finanzierung lag bis 2011 praktisch bei einem Betrag von ca. HUF 20-25 Mrd. jährlich (circa EUR 66,8 bis 83,5 Mio.). 2007 sah das Gesetz vor, dass die Eigentümer von Hotels und Restaurants eine Rundfunkgebühr zu entrichten haben. Dies führte dazu, dass der Betrag, der durch Haushaltszuweisungen finanziert wurde, um den von Hotel- und Restaurantbesitzern erhobenen Betrag gekürzt wurde.²³⁰ Zusätzlich zur Übernahme der Gebühreinzahlung gewährte das Parlament öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern jährlich eine zusätzliche Sonderhaushaltsfinanzierung. Im Jahr 2002 beliefen sich diese Mittel auf insgesamt HUF 42 Mrd. (circa EUR 140,3 Mio.), während 2010 HUF 53,5 Mrd. (circa EUR 178,8 Mio.) an staatlichen Zuschüssen gebilligt wurden. Die Rundfunkgebühr betrug somit etwa die Hälfte der staatlichen Sonderfinanzierung.

Der Gebührenbetrag wurde jährlich vom Parlament beschlossen und spielte bei den periodisch wiederkehrenden Förderbeschlüssen des Parlaments keinerlei Rolle. Im Gesetz war kein Verfahren vorgesehen, die Aufgaben und Finanzbedürfnisse öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter zu berücksichtigen. In den maßgeblichen Bestimmungen hieß es lediglich, die

²²⁶ Die Euro-Beträge wurden nach dem Wechselkurs vom 7. April 2015 mit 1 HUF = 0,0033 Euro berechnet.

²²⁷ Gesetz CXXXIII von 2000 zu den Jahreshaushalten der Republik Ungarn 2001 und 2002, http://net.iogtar.hu/jr/gen/hiegy_doc.cgi?docid=A0000133.TV.

²²⁸ Kitta, G., A, „magyar média történetének fordulatosa évei 2002-2010“ (Die ereignisreichsten Jahre in der ungarischen Mediengeschichte) in Paál, V. (Hrsg.), A magyarországi médiaháború története. Média és politika 1989-2010 (Die Geschichte des Medienkriegs in Ungarn. Medien und Politik, 1998-2010) (Budapest 2014), 199-291.

²²⁹ Art. 104 (4), Jahreshaushaltsgesetz LXII 2002 der Republik Ungarn 2003, www.complex.hu/kzldat/t0200062.htm/t0200062.htm.

²³⁰ Art. 80, Jahreshaushaltsgesetz CII 2008 der Republik Ungarn 2009, http://net.iogtar.hu/jr/gen/hiegy_doc.cgi?docid=A0800102.TV.



Höhe der Rundfunkgebühr sollte unter Berücksichtigung eines wettbewerbsfähigen und wirtschaftlichen Betriebs öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter, des Unterhalts des Rundfunksystems und der Finanzanforderungen öffentlich-rechtlicher Sender festgelegt werden.²³¹ Darüber hinaus sollte die Gebühr jedes Jahr durch Sonderzuschüsse des Staatshaushalts aufgestockt werden.

Das Verfassungsgericht befand diese Lösung nicht für verfassungswidrig. Es war der Ansicht, das Parlament übe, indem es lediglich die Finanzierungsquellen für Letztere im Haushaltsgesetz festlegt, keinen entscheidenden Einfluss auf den Inhalt öffentlich-rechtlicher Hörfunk- und Fernsehangebote aus: „Es trifft zu, dass Haushaltsfinanzierung und die jährliche Festlegung der Betriebskosten als Teil des Haushaltsverfahrens in gewissem Maße einen finanziellen Einfluss (...) in Bezug auf Rundfunkveranstalter darstellen könnten. Ein solcher Einfluss ist jedoch nur indirekt und stellt keine Verletzung der Pressefreiheit dar.“²³² In der Entscheidung wurde nicht auf die Art und Weise, in der die Rundfunkgebühr festgelegt wird, oder die in diesem Prozess verwendeten Kriterien und Verfahren eingegangen, und ebenso wenig auf die Auswirkung auf die Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Medien.

Das Verfassungsgericht prüfte darüber hinaus die Übernahme der Rundfunkgebührenpflichten durch die Regierung. Es befand, die Entscheidung habe weder Einfluss auf „das Verfügungsrecht, welches sich aus der Zahlung der Unterhaltsgebühr ergibt, noch auf das Recht zu kontrollieren, wie diese Gebühr verwendet wird“, und „sie gibt der Regierung keinerlei Recht, bei der Verwendung der Unterhaltsgebühr mitzureden“.²³³ Solange bei der Verwendung der Gebühr die Unabhängigkeit von der Regierung gewahrt bleibt, ist es nach Einschätzung des Verfassungsgerichts irrelevant, woher die zugewiesenen Mittel stammen. Die Bedeutung dieser verfassungsgerichtlichen Beschlüsse ergibt sich aus der Tatsache, dass darin Bewertungskriterien spezifiziert sind, die bei der Bewertung der gegenwärtig geltenden Regelungen, die in ihrem grundlegenden Ansatz unverändert sind, vorrangig herangezogen werden.

In der Zeit von 1996 bis 2011 erhielten öffentlich-rechtliche Medien zudem wesentliche Finanzmittel aus zwei weiteren Quellen. Das Gesetz gestattete öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern die Ausstrahlung von Werbung, wenngleich die Sendezeit, die sie dafür vorsehen durften, weniger als die Hälfte dessen war, was kommerzielle Rundfunkveranstalter für Werbung ansetzen durften. Darüber hinaus erhielten öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter einen gesetzlich festgelegten Anteil an der so genannten Sendegebühr, die von kommerziellen Fernseh- und Hörfunkeinrichtungen erhoben wurde.²³⁴

6.2.2. Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien im neuen Mediengesetz

Das 2010 verabschiedete Mediengesetz reformierte auch die Regelung der öffentlich-rechtlichen Medienfinanzierung. Die neue Regelung änderte nichts an der Stellung der zentralen Haushaltsfinanzierung als der vorrangigen Finanzierungsquelle für öffentlich-rechtliche Medien. Der Gesetzgeber führte auch die Rundfunkgebühr nicht wieder ein, legte jedoch den verfügbaren Finanzbetrag durch Multiplikation eines von jedem Haushalt zu zahlenden Betrags mit der Anzahl

²³¹ Rttv. Artikel 79.

²³² Beschluss des Verfassungsgerichts Nr. 47/1994. (X. 21.), <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/02A3ADC958209401C1257ADA0052B39C?OpenDocument>.

²³³ Beschluss des Verfassungsgerichts Nr. 766/B/2002, ABH 2004, 1664-1674.

²³⁴ Rttv. Art. 131.



der Haushalte fest. Der Staat zahlt jedes Jahr einen Beitrag für die öffentlich-rechtlichen Medien auf der Grundlage der Anzahl an Haushalten, die zum Empfang linearer audiovisueller Mediendienste geeignete Geräte benutzen. Die öffentlichen Beiträge werden vom Staat in zwölf gleichen Raten jeweils im Voraus am Dritten eines jeden Monats durch Überweisung auf das Konto des MTVA gezahlt.²³⁵ Das Gesetz beinhaltet keine Definition für zum Empfang linearer audiovisueller Mediendienste geeigneter Geräte. Bei der Festlegung der Gebührenhöhe spezifiziert das Gesetz die Anzahl der ungarischen Haushalte mittels Statistiken;²³⁶ anders ausgedrückt geht man davon aus, dass in jedem Haushalt eine Art von Empfangsgerät vorhanden ist. Ausgehend von einer Berechnung mit angenommenen 4 Mio. ungarischen Haushalten, von denen jeder monatlich HUF 1.350 (circa EUR 4,50) zahlt, belief sich der Beitrag für öffentlich-rechtliche Medien 2012 auf HUF 64,8 Mrd. (circa EUR 216,6 Mio.). Dieser Betrag wird jedes Jahr mindestens auf Basis des ungarischen Verbraucherpreisindexes angepasst.²³⁷ Für 2015 wurde die Höhe des öffentlichen Medienbeitrags im Staatshaushalt auf HUF 69,86 Mrd. (circa EUR 233,5 Mio.) festgesetzt.

Diese Regulierungslösung legt somit den Umfang der staatlichen Finanzierung für öffentlich-rechtliche Medien gesetzlich fest. Nach dem Dafürhalten des Gesetzgebers bietet das Modell öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern „verlässliche gesetzliche Finanzierung (...), die eine bessere Grundlage für zuverlässige Haushaltsplanung darstellt.“²³⁸ In der Realität gingen der Festlegung des Betrags jedoch keine Analyse der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und keine wirkliche Bewertung des Finanzbedarfs voraus. Da das Gesetz den Betrag selbst festlegt und keine regelmäßige Überprüfung vorsieht, besteht auch künftig keine Möglichkeit, derartige Analysen und Überprüfungen vorzunehmen. Bis sich das Parlament in der Lage sieht, das Gesetz mit Zweidrittelmehrheit zu ändern, ist dies der Betrag, den öffentlich-rechtliche Medien in Form öffentlicher Finanzierung zur Verfügung haben werden, ganz gleich, ob sie tatsächlich wesentlich weniger oder mehr Unterstützung benötigen. Zudem wird die Zuweisung von Sonderzuschüssen beibehalten.

Der Wirtschaftsplan und der Geschäftsbericht des MTVA werden vom Medienrat gebilligt und auszugsweise auf der MTVA-Website veröffentlicht.²³⁹

Gleichzeitig sind die Geschäftsführer der öffentlich-rechtlichen Medienanbieter - seit Juli 2015 der Geschäftsführer des einzigen öffentlich-rechtlichen Medienanbieters - verpflichtet, an zwei Organe, nämlich das Kuratorium und den öffentlichen Ausschuss zu berichten. Der dem Kuratorium vorgelegte Bericht enthält Angaben zum Finanzmanagement, und das Kuratorium entscheidet über die Genehmigung der Zahlungsbilanz und der Finanzergebnisse durch Bestätigung des Berichts.²⁴⁰ Das Gesetz sagt nichts dazu, was geschieht, wenn das Kuratorium eine Genehmigung der Berichte verweigert und die Berichte nicht auf den Websites des Kuratoriums oder der öffentlich-rechtlichen Medienveranstalter verfügbar sind. Und obwohl er öffentliche Gelder verwaltet, unterliegt der MTVA nicht der Aufsicht des Kuratoriums. Dessen ungeachtet zeigen die Protokolle des Kuratoriums, dass der Geschäftsführer des MTVA, ohne dass er dazu verpflichtet wäre, das Kuratorium²⁴¹ regelmäßig informiert, dabei jedoch nicht die Billigung des Letzteren benötigt. Die Geschäftsführer müssen dem öffentlichen Ausschuss dazu berichten, ob ihrer Einschätzung nach die öffentlich-

²³⁵ Mttv. Art. 136.

²³⁶ Gemäß dem Zensus von 2011 gibt es in Ungarn 4,106 Millionen Haushalte, siehe www.ksh.hu/nepszamlalas/.

²³⁷ Mttv. Tabelle Nr. 4.

²³⁸ Mttv. Stellungnahme.

²³⁹ Abrufbar unter <http://mtva.hu/hu/kozerdeku-adatok/4171-mtva-altalanos-koezzeteteli-lista-tartalomjegyzek-uj>.

²⁴⁰ Mttv. Art. 108.

²⁴¹ Siehe etwa das Protokoll des Kuratoriums vom 15. Oktober 2014, www.kszka.hu/dokumentumok/a-kuratorium-dokumentumai/491-k2014/kuratoriumi-ules-2014-oktober-15.



rechtlichen Medienanbieter die gesetzlich festgeschriebenen Anforderungen in Bezug auf die Ziele öffentlich-rechtlicher Mediendienste und die zugrundeliegenden Prinzipien erfüllt haben.²⁴² Eine Weigerung, den Bericht zu genehmigen, kann dazu führen, dass der öffentliche Ausschuss das Kuratorium auffordert, den Geschäftsführer seines Postens zu entheben. Der Bericht erstreckt sich jedoch nicht auf Fragen des Finanzmanagements.

Neben der Festlegung der Höhe der staatlichen Finanzierung befasst sich das Gesetz auch mit der Verteilung der verfügbaren Mittel unter den einzelnen öffentlich-rechtlichen Medienanbietern und öffentlich-rechtlichen Aktivitäten. Das Mediengesetz sieht vor, dass der öffentliche Finanzausschuss²⁴³ die Entscheidungsbefugnis für die Verteilung der Mittel unter den öffentlich-rechtlichen Medienanbietern beziehungsweise seit Juli 2015 zwischen den unterschiedlichen öffentlich-rechtlichen Tätigkeitsfeldern (Fernsehen, Hörfunk, Internet, Nachrichtenagentur) hat. Der Ausschuss besteht aus den Geschäftsführern der öffentlich-rechtlichen Kapitalgesellschaften beziehungsweise des MTVA sowie zwei Vertretern des Rechnungshofs. Gemäß dem seit Juli 2015 geltenden neuen institutionellen Rahmen sind die Geschäftsführer von Duna Médiaszolgálató Rt und des MTVA Mitglieder in dem Ausschuss, der seither lediglich noch ein Kommentierungsrecht zu vom MTVA entwickelten und verabschiedeten Vorschlägen hat. Bei der Zuweisung von Haushaltsmitteln ist der MTVA nicht verpflichtet, die Meinung des Ausschusses zu berücksichtigen. Die Befugnis, die zur Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben den unterschiedlichen öffentlich-rechtlichen Mandaten zugewiesenen staatlichen Mittel umzulegen, liegt folglich bei der Behörde. Tatsächlich sind die Vertreter des Rechnungshofs immer in der Minderheit, sodass sie die Entscheidung nicht wirklich beeinflussen können. In der Praxis werden somit bei Umlageentscheidungen der zugewiesenen Mittel keine externen Kontrollmechanismen eingesetzt oder gesellschaftlichen Bedürfnisse berücksichtigt.

6.2.3. Transparenz der Finanzierung

Das Gesetz führt die öffentlich-rechtlichen Aufgaben sehr allgemein aus, mehr entsprechend allgemeinen Grundsätzen, die nicht dazu geeignet sind, den Finanzierungsbedarf einzelner öffentlich-rechtlicher Tätigkeiten zu begründen. Das Gesetz sieht zudem vor, dass ein so genannter öffentlich-rechtlicher Kodex²⁴⁴ zu verabschieden ist, der theoretisch eine detaillierte Darlegung öffentlich-rechtlicher Aufgaben leisten könnte. Gegenwärtig dient dieses Dokument eher als eine Art Ehrenkodex, als dass es eine tiefgehende Definition der grundsätzlichen Gemeinwohlziele des Gesetzes in Form spezieller Aufgaben bietet, auf deren Grundlage Anbieter zur Verantwortung gezogen werden könnten. Der Kodex wurde 2011 vom Medienrat verabschiedet.²⁴⁵ Er kann überprüft werden, seine Einhaltung wird vom öffentlichen Ausschuss überwacht.²⁴⁶

Dass der Kodex keine speziellen öffentlich-rechtlichen Aufgaben benennt, deren Ausführung in der Praxis durchgesetzt werden könnte, sollte spezielle Bedeutung für den öffentlichen Finanzausschuss haben. Die Beschlüsse des Ausschusses zur Mittelverteilung dürfen sich nur auf die Definition öffentlich-rechtlicher Aufträge stützen. Trotz der gesetzlichen Vorgabe, seine Beschlüsse im Internet zu veröffentlichen,²⁴⁷ ist deren Inhalt nicht auf der Website des MTVA verfügbar.²⁴⁸ Nach

²⁴² Rttv. Art. 97.

²⁴³ Mttv. Art. 108.

²⁴⁴ Mttv. Art. 95.

²⁴⁵ Abrufbar unter http://mediatorveny.hu/dokumentum/5/kozszolgalati_kodex.pdf.

²⁴⁶ Mttv. Art. 97.

²⁴⁷ Mttv. Art. 108 (4).



einem Ersuchen nach dem Informationsfreiheitsrecht um Zugriff auf die Agenda des öffentlichen Finanzausschusses, seine Beschlussunterlagen und Sitzungsaufzeichnungen wurden die Unterlagen gemäß einer Anordnung des Budapester Gerichtshofs²⁴⁹ und des Budapester Regionalgerichts²⁵⁰ offengelegt und auf der Website einer Nichtregierungsorganisation veröffentlicht.²⁵¹

Es zeigte sich, dass die Dokumente keine Angaben zu den Methoden und zur Basis der Programmkostenkalkulationen oder zu Aspekten der Programmgestaltung enthielten. Mehrere Dokumente beinhalteten dieselben Grafiken und Tabellen, und diesen fehlten zudem Überschriften, die deutlich gemacht hätten, welche Daten sie eigentlich darstellen und auf welchen Zeitraum sie sich beziehen. Auch die Hintergrundmaterialien enthielten nur karge Finanzinformationen. Sie bieten in erster Linie Angaben zum Zuschaueranteil der öffentlich-rechtlichen Sender und zu den Sendeminuten pro Genre. Die wenigen Finanztabellen und detaillierten Tabellen mit minutengenauen Sendezeiten verwendeten zudem nicht dieselben Kategorien, was eine Berechnung der Durchschnittskosten einzelner Genres unmöglich macht. Es gab keinerlei Informationen zur Tätigkeit der Nachrichtenagentur oder zu Online-Diensten. Die Dokumente zeigten darüber hinaus, dass die Vertreter des Rechnungshofs die unzureichenden Informationen zwar wiederholt kritisierten, aber auch für die Annahme des Beschlusses stimmten.²⁵²

6.3. „Neue Mediendienste“ der ungarischen öffentlich-rechtlichen Medien

Die Produktion von Online-Inhalten, die von öffentlich-rechtlichen Medien bereitgestellt werden, wie auch die Tätigkeiten der Einrichtung insgesamt könnten in Bezug auf Transparenzanforderungen einige Bedenken hervorrufen: Es gibt keine Geschäftsberichte, keine genauen Angaben zu Kosten, internen Produktionen oder Bestellungen des MTVA bei Drittproduzenten. Es ist auch nicht öffentlich bekannt, welche Leistungsindikatoren (Anzahl der Online-Besucher, der Downloads mobiler Anwendungen o.ä.) verwendet werden. Unter den neuen Mediendiensten gibt es allgemeine Nachrichtenportale und Websites mit Online-Archiven und Unternehmensinformationen sowie auch die entsprechenden mobilen und Facebook-Anwendungen.

6.3.1. „Neue Medieninhalte“

Nutzer können einen Teil der für die Allgemeinheit bestimmten Inhalte auf einem Nachrichtenportal mit dem Namen „híradó.hu“ finden („híradó“ ist der ungarische Name der Fernsehnachrichtensendung). Die Website ist wie ein allgemeines Nachrichtenportal gestaltet und ist der wichtigste Online-Dienst der öffentlich-rechtlichen Medien. Neben den wichtigsten Sparten

²⁴⁸ MTVA veröffentlichte lediglich eine Pressemitteilung zu der Tatsache, dass der öffentliche Finanzausschuss diesen Beschluss gefasst hat, ohne weitere Angaben zum Inhalt des Beschlusses zu machen, siehe <http://mtva.hu/en/kozerdeku-adatok/egyeb-kozerdeku-kozlemeny/kozlemeny-a-koeszolgalati-koeltsegvetsi-tanacs-doenteserol-2015-03-06>.

²⁴⁹ Gerichtsbeschluss Nr. 22.P.21.718/2013/7, http://mertek.eu/sites/default/files/files/mertek_kozszolgalati_elfofok_0.pdf.

²⁵⁰ Gerichtsbeschluss Nr. 2.Pf.21.585/2013/6,

http://mertek.eu/sites/default/files/files/mertek_kozszolgalati_masodfok_jogeros_0.pdf.

²⁵¹ Diese Dokumente sind abrufbar unter <http://atlatszo.hu/wp-content/uploads/2015/05/MTVA-KKT.zip>.

²⁵² Siehe die Protokolle der Ausschusssitzungen vom 8. Februar 2012, 28. September 2012, 13. Dezember 2012, 8. März 2013 und 12. Juli 2013. Die Protokolle sind Teil der in einer früheren Fußnote zitierten offengelegten Dokumente.



(Inland, Ausland, Sport, Wissenschaft, Wirtschaft, Technik, Kultur usw.) gibt es auch Blogs, die üblicherweise von bekannten ungarischen Intellektuellen und Funktionären des rechten Flügels verfasst und von der MTVA finanziert werden.²⁵³ Der Videobereich bietet Videos von Nachrichtensendungen und in der Hauptsendezeit der öffentlich-rechtlichen Sender ausgestrahlten politischen Sendungen, die über die Mediathek verfügbar sind.

Die andere wichtige Website ist „Médiaklikk“, die zusätzlich zum Livestreaming von im öffentlich-rechtlichen Hörfunk und Fernsehen ausgestrahlten Shows alle Inhalte anbietet, für die der MTVA eine Urheberrechtsschutzbesitzung besitzt. Die Video- und Audiomaterialien sind 60 Tage lang auf der Website verfügbar, danach werden sie in ein spezielles ungarisches Online-Archiv überführt.²⁵⁴

Die Domain mtva.hu beinhaltet zudem Unternehmensinformationen und Pressemitteilungen, die für eine breitere Öffentlichkeit jedoch irrelevant sind. Die öffentlich-rechtlichen Fernsehmedien haben keine eigenen Internetauftritte; die Online-Angebote dieser Anbieter sind über die Website von MTVA verfügbar. Öffentlich-rechtliche Hörfunksender wiederum haben eine eigene Website namens radio.hu. Neben einer Kurzbeschreibung von Hörfunkmediendiensten ist es möglich, Live-Übertragungen anzuhören; darüber hinaus gibt es ein Archiv der in den letzten drei Wochen ausgestrahlten Sendungen. Der Teletextdienst des ungarischen Fernsehens (Magyar Televízió) ist auf der Website teletext.hu verfügbar.

Die öffentlich-rechtlichen Medien betreiben zudem über die oben genannten Websites hinaus rund neunzig regionale Sub-Websites. Diese beinhalten nur begrenzt lokale Nachrichten und bieten überwiegend dieselbe landesweite Auswahl an Sendungen, die auch auf dem Nachrichtenportal hirado.hu verfügbar sind. Zusätzlich zu den lokalen Nachrichtenportalen gibt es auch Sparten-Websites, zum Beispiel profit7.hu, die sich an kleine und mittlere Unternehmen wendet.

Neben den Internetauftritten wurden für die Hauptprogramme von MTVA mobile Anwendungen entwickelt, darunter Nachrichtensendungen, einige der beliebten eigenproduzierten Shows und große ausländische Sportereignisse, für die die öffentlich-rechtlichen Medien die Übertragungsrechte erworben haben (vor Kurzem die FIFA-Weltmeisterschaft 2014).

Die Websites der öffentlich-rechtlichen Medien scheinen nicht sonderlich populär zu sein: Nach Angaben von Alexa landete hirado.hu im Mai 2015 nach tatsächlichen Nutzern auf dem 96. Platz der beliebtesten Websites.²⁵⁵ Damit blieb sie praktisch hinter allen Nachrichtenportalen zurück. [Mediaklikk.hu](http://mediaklikk.hu) (Sendungen der öffentlich-rechtlichen Medien) kommt auf Platz 285.²⁵⁶ Nach Angaben von Gemius,²⁵⁷ einer Gesellschaft, die Online-Traffic-Messungen in Ungarn anbietet, liegt hirado.hu auf dem 43. und mediaklikk.hu auf dem 97. Rang.

Öffentlich-rechtliche Medien verfügen zudem über einige Auftritte bei Facebook. Die Facebook-Seite von MTVA hat 13.190 likes, hirado.hu ist weitaus beliebter (77.400 likes), die beliebteste Seite hat jedoch der Musikhörfunksender „MR2-Petőfi Rádió“ (184.000 likes).

²⁵³ Die Verträge mit den Bloggern finden sich unter <http://mtva.hu/hu/sajtoszoba-main/sajtokozlemenyek/vallalati-sajtokozlemenyek/10660-szerzodesek-blog-irokkal>.

²⁵⁴ Nationales ungarisches audiovisuelles Archiv (<http://nava.hu/>).

²⁵⁵ Abrufbar unter www.alexa.com/siteinfo/hirado.hu.

²⁵⁶ Abrufbar unter www.alexa.com/siteinfo/mediaklikk.hu.

²⁵⁷ Abrufbar unter <http://dkt.hu/hu/menu/ola.html>.



6.3.2. Bedingungen zur Aufnahme neuer öffentlich-rechtlicher Mediendienste

Der rechtliche Status von Online- und anderen „neuen Mediendiensten“ ist ungeklärt, da das Mediengesetz das öffentlich-rechtliche Mandat, welches diese Dienste zu erfüllen haben, nicht definiert und auch nicht die Bedingungen für die Aufnahme solcher Dienste darlegt. Zu derartigen Diensten sagt das Gesetz nur Folgendes: „Öffentlich-rechtliche Mediendienste sollen sich bemühen (...), neue Technologien und Sendemethoden proaktiv einzusetzen, eine zentrale Rolle bei der Einführung neuer digitaler und Online-Mediendienste zu spielen und sie im öffentlichen Interesse nutzbar zu machen.“²⁵⁸ Weder das Gesetz noch irgendwelche anderen Dokumente enthalten Leitlinien, wie dieses Ziel zu realisieren ist oder welche Inhalte solche Dienste bieten sollen. Die öffentlich-rechtlichen Fernseh- und Hörfunkmedien, deren Bereitstellung gesetzlich beauftragt ist, sind im Mediengesetz definiert.²⁵⁹ Das Gesetz sieht jedoch keine Bestimmungen zu den Online-Diensten der öffentlich-rechtlichen Medienanbieter vor.

Das Gesetz legt in erster Linie die Bedingungen für die Aufnahme neuer traditioneller linearer Dienste fest. Gemäß dem Gesetz kann der Medienrat „das System der öffentlich-rechtlichen Mediendienste jährlich überprüfen und entscheiden, die öffentlich-rechtlichen Mediendienste, die er für den öffentlich-rechtlichen Medienanbieter bislang bereitgestellt hat, beizubehalten oder das System zu ändern“.²⁶⁰ Öffentlich-rechtliche Mediendienste sind Mediendienste, die von öffentlich-rechtlichen Mediendienstanbietern angeboten werden;²⁶¹ gemäß der AVMD-Richtlinie gehören zu den Mediendiensten lineare und audiovisuelle Mediendienste und Abruf- sowie Hörfunkdienste. Die geltende Regelung schließt somit Online-Textdienste vom Tätigkeitsbereich öffentlich-rechtlicher Medien aus, wenngleich sie verfügbar sind. Diese Situation wurde durch das Medienänderungsgesetz von 2014 korrigiert. Im März 2015 wurde auch die Definition des Begriffs „öffentlich-rechtlicher Mediendienst“ geändert. Seither beinhaltet der Begriff des öffentlich-rechtlichen Mediendienstes neben den audiovisuellen und Hörfunkmediendiensten sowie dem Dienst der Nachrichtenagentur²⁶² auch die internetbasierten Medieninhaltsdienste.

Gemäß dem Mediengesetz entscheidet daher der Medienrat darüber, ob öffentlich-rechtliche Mediendienste aufgenommen oder eingestellt werden. Diese Entscheidung erfolgt in Abstimmung mit dem Geschäftsführer von MTVA, wobei Wirtschaftlichkeitsüberlegungen, die Haushaltsplanung für das kommende Jahr und die Erreichung der im Gesetz festgelegten öffentlich-rechtlichen Ziele berücksichtigt werden. Nach den im Gesetz definierten Bedingungen fielen bis März 2015 Online-Dienste, die ausschließlich aus Textinhalten bestehen, nicht in den Zuständigkeitsbereich des Medienrats.

Die entsprechenden Beschlüsse des Medienrats wurden infolge einer Anfrage nach dem Informationsfreiheitsrecht offengelegt.²⁶³ Bis 2013 fanden in diesen Beschlüssen Online-Streaming-Versionen linearer Mediendienste nicht einmal Erwähnung. Und auch seit 2013 firmieren Online-Plattformen lediglich als Vertriebsplattformen. In den Beschlüssen wird weder auf Abrufmediendienste noch auf andere Online-/, „neue Medien“-Dienste abgehoben. Insgesamt bleibt der Handlungsrahmen der neuen Mediendienste somit weitestgehend ungeregelt.

²⁵⁸ Mediengesetz, Art. 83 Abs. 2.

²⁵⁹ Mediengesetz, Art. 98 Abs. 5.

²⁶⁰ Mediengesetz, Art. 98 Abs. 8.

²⁶¹ Mediengesetz, Art. 203.

²⁶² Das öffentlich-rechtliche Mediensystem bietet in der neuen Struktur auch Nachrichtenagenturdienste. Die Nachrichtenagentur verlor ihre organisatorische Eigenständigkeit und wurde zu einem reinen Dienst des integrierten öffentlich-rechtlichen Medienanbieters.

²⁶³ Siehe die Anfrage unter <http://kimittud.atlatszo.hu/request/a-kozszojalati-mediaszolgalata>.



6.3.3. Finanzierung neuer Medieninhalteanbieter

Die öffentlich verfügbaren Dokumente enthalten keine genauen Angaben zu den Entwicklungs- oder Betriebskosten neuer Medieninhalte; auch veröffentlicht der MTVA keine Daten über Zugriffe, Websiteaufrufe oder Downloads von Anwendungen.

Es gibt darüber hinaus ein so genanntes Büro für neue Medien, das innerhalb des MTVA tätig ist und direkt der Aufsicht des Geschäftsführers unterstellt ist.²⁶⁴ Die einzige dem Büro nach den Organisations- und Betriebsvorschriften des MTVA zugewiesene Aufgabe ist die Aufsicht über die Gesellschaft für neue Medien und Teletext mbH des Fonds. Das Management des Büros und die Geschäftsführung der MTVA-eigenen Gesellschaft für neuen Medien und Teletext mbH sind identisch; daher sind Angaben zu ihren Ausgaben in öffentlichen Datenbanken verfügbar.

Nach eigenen Angaben²⁶⁵ zahlt der MTVA monatlich HUF 35,2 Mio. (rund EUR 118.000) an die Gesellschaft für neuen Medien und Teletext mbH für den Betrieb der Online-Dienste. Die Einnahmen aus der Nutzung von Online-Werbeflächen beliefen sich 2014 sich auf HUF 25,4 Mio. (rund EUR 85.000).

Im Jahr 2013 erzielte die Gesellschaft für neue Medien und Teletext mbH Einnahmen in Höhe von HUF 561 Mio. (rund EUR 1,9 Mio.). Ein wesentlicher Anteil der Ausgaben (rund 80 Prozent) wird für Personalkosten aufgewendet. Die Aufgaben der Gesellschaft umfassen unter anderem:²⁶⁶

- laufende Redaktion und Betrieb der Online-Plattformen der öffentlich-rechtlichen Medienanstalt;
- laufender Betrieb des Teletextdienstes von Fernsehsendern;
- Förderung der Sendungen von Fernsehkanälen im Internet und auf Teletextplattformen;
- Entwicklungen in Bezug auf neue Medien;
- technischer Betrieb der Teletext- und Internetplattformen von Fernsehsendern;
- laufende Bereitstellung von Inhalten (Nachrichten, Sendungen und kommerzielle Informationen) bei mobilen Internetdiensten;
- Aufbereitung von Nachrichten und sonstigen Sendungen von Fernsehsendern für taube und hörgeschädigte Zuschauer.

Die Regionalausgaben der Website hirado.hu wurden ursprünglich von Magyar Híradó Kft ins Leben gerufen, später jedoch von der Gesellschaft für neue Medien und Teletext mbH aufgekauft. Auf den meisten Websites wurden die Angaben korrigiert, auf einigen kann man aber immer noch den Namen des früheren Herausgebers Magyar Híradó Kft (Ungarische Nachrichten-GmbH) finden. Die Ungarische Nachrichten-GmbH stellte Ende 2014 ihren Betrieb ein. Bis dahin war sie im Eigentum von Attila Várhegyi, einem früheren Politiker mit Verbindungen zur heutigen Regierungspartei

²⁶⁴ Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap Szervezeti és Működési Szabályzata (Organisations- und Betriebsvorschriften des Mediendienstleistungs- und Vermögensfonds),

www.mtva.hu/images/download/kozerdeku/kozveteteli_lista/altalanos/2015/mtva_szmsz_20141101.pdf.

²⁶⁵ Siehe die Antwort auf eine Anfrage nach dem Informationsfreiheitsrecht,

http://kimittud.atlatszo.hu/request/kozszojalati_mediaszolgalatok.

²⁶⁶ Az Új Média és Teletext Kft. 2013. évi kiegészítő melléklete (Zusatzanhang zum Geschäftsbericht 2013 der Gesellschaft für neue Medien und Teletext mbH), <http://e-beszamolo.kim.gov.hu/>.



Fidesz, der 2002 rechtskräftig wegen Zweckentfremdung von Mitteln im Jahr 2002 verurteilt wurde.²⁶⁷

Der MTVA schloss 2012 einen Vertrag mit einem weiteren Unternehmen von Attila Várhegyi, der Kommunikationsagentur Prestige Media, hinsichtlich der Erbringung einiger Kommunikationsdienstleistungen.²⁶⁸ Nach Medienberichten schloss der MTVA ferner einen Vertrag mit einem dritten Unternehmen von Attila Várhegyi, Myself Consulting Ltd., gemäß dem Letzteres einige Funktionen in Bezug auf die Organisation eines musikalischen Showprogramms ausführt.²⁶⁹ Folglich ist es nicht möglich, genau zu bestimmen, wie viel der MTVA für die Entwicklung und den Betrieb neuer Medien aus eigener Produktion im Vergleich zu Projekten aufwendet, die im Rahmen externer Verträge in Auftrag gegeben werden.

Appsters Mobile Content Management Ltd, das Unternehmen, das die mobilen Anwendungen für öffentlich-rechtliche Medienprogramme entwickelt, gibt sowohl MTVA als auch die Gesellschaft für neue Medien und Teletext mbH als Partner an. Appsters Ltd entwickelt mobile Anwendungen nicht nur für öffentlich-rechtliche Medien, sondern auch für weitere staatliche Einrichtungen und Lokalverwaltungen.

6.3.4. Ein Dreistufentest für ungarische öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter?

Das ungarische Mediengesetz wurde 2014 um ein Kapitel mit der Überschrift „Strategischer Plan der öffentlich-rechtlichen Medien und Messung des öffentlichen Nutzens“ ergänzt. Gemäß dieser Änderung werden für jeden öffentlich-rechtlichen Medienanbieter konkrete Strategien entwickelt, „welche eine Grundlage für die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien sowie für die Zusammenarbeit zwischen den öffentlich-rechtlichen Medienanbietern und dem MTVA schaffen“. Nach dem Gesetz sind öffentlich-rechtliche Mediendienstanbieter verpflichtet, für jedes Jahr einen allgemeinen Strategieplan aufzustellen.²⁷⁰ In diesem Plan müssen sie die möglichen Richtungen und Ansätze zur Verbesserung der Qualität öffentlich-rechtlicher Mediendienste aufzeigen und bewerten, wobei sie unter anderem Trends des internationalen und des ungarischen Medienmarkts, technologische Entwicklungen und Innovationen sowie Daten zum Medienkonsum berücksichtigen. Zusätzlich zum allgemeinen Strategieplan sind öffentlich-rechtliche Mediendienstanbieter ferner verpflichtet, Ad-hoc-Strategiepläne zu bestimmten Teilbereichen der Mediendienste zu entwickeln. Gemäß dem Gesetz dienen Strategiepläne als Grundlage für die Tätigkeit des öffentlich-rechtlichen Mediendienstes, zudem liegen sie der Zusammenarbeit zwischen öffentlich-rechtlichen Mediendienstanbietern und dem MTVA zugrunde; zu den inhaltlichen Details enthält das Gesetz jedoch keine Angaben.

Die Strategie hat jedoch keinen Einfluss auf die im Gesetz ausgewiesene Höhe der staatlichen Zuschüsse. Das Gesetz definiert genau die Höhe der öffentlichen Gelder, die für öffentlich-rechtliche Medien zur Verfügung stehen, und die Strategie hat keinerlei Auswirkung auf diesen Betrag.

²⁶⁷ Abrufbar unter <http://index.hu/belfold/varhegyiitel/>.

²⁶⁸ Abrufbar unter www.mediapiac.com/marketing/Kommunikacios-ugynokseget-igazolt-az-MTVA/17171/.

²⁶⁹ Haszán, Z., „Tízmilliókat kapott tanácsadásért a közmédiától a Fidesz volt pártigazgatója“ (Früherer Fidesz-Parteidirektor erhielt zig Millionen für Beratertätigkeit), 8. Juli 2014, <http://444.hu/2014/07/08/varhegyi-attila-a-kozmedia-tanacsadoja/>.

²⁷⁰ Mediengesetz, Artikel 100/A.



Ebenso wenig nimmt die Strategie Einfluss darauf, ob öffentlich-rechtliche Medien neue Inhaltssdienste aufnehmen sollten. Derartige Entscheidungen bleiben dem Medienrat vorbehalten, der, wie bereits erwähnt, befugt ist, das System der öffentlich-rechtlichen Mediendienste zu überwachen. Die Strategie kommt nur in einem Szenario zum Tragen: Wenn der öffentliche Haushaltsausschuss den Haushaltsentwurf des MTVA kommentiert, berücksichtigt er unter anderem diese Strategie.

Die Einführung von Verfahren zum „Messen des öffentlichen Nutzens“ wird von der Europäischen Kommission gefördert, in erster Linie deshalb, weil bei deren Anwendung gewährleistet werden kann, dass ein neuer öffentlich-rechtlicher Mediendienst die Tätigkeit der Märkte für Online- und Digitalinhalte nicht unverhältnismäßig einschränkt oder verzerrt. Die ungarischen Verordnungen verlangen jedoch eine Bewertung bereits bestehender Dienste, und aus dem Ergebnis einer solchen Bewertung ergeben sich keinerlei Konsequenzen. Gemäß dem Gesetz ist der öffentlich-rechtliche Medienanbieter verpflichtet, den öffentlich-rechtlichen Charakter und Nutzen seiner Dienste sowie deren Auswirkung auf die Vielfalt auf dem Medienmarkt zu untersuchen und zu überprüfen.²⁷¹ Die detaillierten Verfahrensvorschriften werden in internen Ordnungen des öffentlich-rechtlichen Medienanbieters festgelegt.

Entsprechend der Änderung erfolgen sowohl die Entwicklung der Strategie als auch die Bewertung durch den öffentlich-rechtlichen Medienanbieter selbst. Es gibt in der Verordnung keinerlei Hinweis auf eine öffentliche Konsultation oder objektive externe Überprüfung.

6.4. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend ist zu sagen, dass sich die Finanzierung der ungarischen öffentlich-rechtlichen Medien auf einen im Mediengesetz niedergelegten Festbetrag stützt. Die Finanzquellen sind augenscheinlich unabhängig vom tatsächlichen Bedarf und von der Leistung der Anbieter, eine Transparenz ihrer Verwendung ist in der Praxis nicht immer gewährleistet. Die Kontrollbefugnisse sind im komplexen institutionellen System nicht eindeutig geregelt. Wenngleich die jüngste Gesetzesänderung eine Strategieplanung und Messung des öffentlichen Nutzens vorsieht, scheinen diese Vorschriften keine besonderen Folgen für den Ausgang dieser Verfahren zu haben. Die Bedingungen für die Aufnahme neuer Mediendienste sind nicht geregelt.

²⁷¹ Mediengesetz, Art. 100/B.



Der Public-Value-Test





7. Der Public-Value-Test und seine Umsetzung

Gianna Iacino, EMR

In ihrer Rundfunkmitteilung 2009 verlangt die Kommission von den Mitgliedstaaten die Einführung eines Bewertungsverfahrens der von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geplanten wesentlichen neuen Dienste im Vorhinein; dies gilt auch für wesentliche Änderungen bestehender Dienste. Diese Prüfung sollte einerseits eine Beurteilung umfassen, ob die Dienste den sozialen, demokratischen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft dienen; sie wird als Public-Value-Test bezeichnet. Andererseits sollte diese Prüfung eine ex ante-Bewertung der potenziellen Auswirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen und den grenzüberschreitenden Handel beinhalten. Dieser Teil der Tests wird als Bewertung der Auswirkungen auf den Markt bezeichnet. In einem nächsten Schritt sollten der gesellschaftliche Mehrwert und potenzielle negative Auswirkungen auf den Markt gegeneinander abgewogen werden.²⁷²

Im Hinblick auf die Durchführung des Tests sind in der Mitteilung der Kommission keine detaillierten Vorgaben enthalten. Es ist nicht festgelegt, was unter einem „wesentlichen neuen“ Dienst zu verstehen ist, sondern lediglich ausgeführt, dass eine Beurteilung, ob ein Dienst als „neu“ zu bewerten ist, vom bereitgestellten Inhalt oder von der Art der Nutzung abhängen kann. Für die Bewertung des „wesentlichen“ Charakters eines Dienstes können die für seine Entwicklung erforderlichen finanziellen Aufwendungen sowie die erwarteten Auswirkungen auf die Nachfrage herangezogen werden.²⁷³

Auch fehlen in der Mitteilung spezifische Angaben dazu, wie die Beurteilung vorzunehmen ist und wer sie durchführen soll. Zum Beurteilungsverfahren selbst ist nur ausgeführt, dass die Bewertung sich auf eine offene öffentliche Konsultation stützen sollte und die betroffenen Akteure die Möglichkeit haben sollten, Stellung zu beziehen. Das Ergebnis der Konsultation, die anschließende Bewertung sowie die Gründe für die Entscheidung sind öffentlich zugänglich zu machen. Die Stelle, die diesen Public-Value-Test durchführt, sollte von der Geschäftsführung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt effektiv unabhängig sein.²⁷⁴

Da die Kommission, von den erwähnten allgemeinen Anforderungen abgesehen im Einzelnen keine weiteren Vorgaben macht, unterscheidet sich die Durchführung des Public-Value-Tests von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Viele Länder haben den Test noch nicht umgesetzt (z.B. Frankreich und Ungarn), einige Länder haben den Test in ihre gesetzlichen Bestimmungen übernommen, aber bislang noch keinen Test durchgeführt (z.B. Belgien) - zum Teil, weil dort sehr konkrete Vorstellungen im Hinblick auf das Merkmal „neuer Dienst“ bestehen, während in Österreich und Deutschland bereits mehrere Tests durchgeführt worden sind.

Dieser Artikel liefert einen Überblick, wie unterschiedlich der Test in Europa umgesetzt worden ist; darüber hinaus wird näher auf die Durchführung des Public-Value-Tests in verschiedenen Mitgliedstaaten eingegangen. Dies umfasst auch die für die Durchführung des Tests verantwortliche Stelle; ferner erfolgen Ausführungen dazu, ob bei der Abschätzung der Auswirkungen auf den Markt Gutachter hinzugezogen werden. Weiterhin werden die in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften

²⁷² Europäische Kommission, Rundfunkmitteilung 2009, Ziffer 84.

²⁷³ Europäische Kommission, Rundfunkmitteilung 2009, Ziffer 85.

²⁷⁴ Europäische Kommission, Rundfunkmitteilung 2009, Ziffern 87, 89.



vorgesehenen Verfahren der Durchführung verglichen sowie die Dauer und Kosten bereits durchgeführter Tests bewertet.

7.1. Zuständige Stellen

Da die Mitteilung keine Angaben dazu enthält, wer den Public-Value-Test durchführen soll, gibt es hinsichtlich der dafür zuständigen Stellen in den verschiedenen Mitgliedstaaten große Unterschiede. Hier ist die Stelle gemeint, die die endgültige Entscheidung trifft. Noch ein Hinweis: In allen Fällen ist mehr als eine Stelle an der Anwendung des Tests beteiligt - zumindest in beratender Funktion.

7.1.1. Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

Während in der Rundfunkmitteilung davon die Rede ist, dass die für die Durchführung des Public Value Tests zuständige Stelle von der Geschäftsführung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt wirksam unabhängig sein muss, ist in einigen Ländern vorgesehen, den Test auf Aufsichtsgremien innerhalb der Rundfunkanstalten oder Leitungsorgane der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu übertragen. So ist im Vereinigten Königreich der BBC-Trust, das Führungsorgan der BBC, für die Durchführung des Tests zuständig.²⁷⁵ Dieselbe Situation besteht in Deutschland, wo der jeweils zuständige Rundfunkrat der öffentlich-rechtlichen Anstalt agiert²⁷⁶; in Finnland erledigt den Test der Verwaltungsrat von Yleisradio.²⁷⁷ Es muss hier jedoch noch darauf verwiesen werden, dass der Verwaltungsrat von Yleisradio aus Mitgliedern des Parlaments²⁷⁸ besteht und deshalb auch der nachstehenden Kategorie zugeordnet werden könnte.

7.1.2. Vertreter der Regierung

In anderen Ländern ist die Regierung bzw. ein Ministerium für die Durchführung des Tests zuständig. In Irland muss der Kommunikationsminister neue Dienste genehmigen, bevor diese eingeführt werden können²⁷⁹, und in den Niederlanden müssen neue Dienstangebote vom Minister für Bildung, Kultur und Wissenschaft zugelassen werden.²⁸⁰ In Belgien muss die flämische Regierung neue Angebote des belgischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Voraus genehmigen²⁸¹, während

²⁷⁵ Ziffern 23 - 33 des Broadcasting Act (Vereinbarung zwischen dem britischen Minister für Kultur, Medien und Sport und der British Broadcasting Corporation; Vorlage des Ministeriums für das Parlament, Juli 2006), http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/agreement.pdf.

²⁷⁶ § 11 f (6) 1, Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien, 31. August 1991, www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze_aktuell/15_RStV_01-01-2013.pdf.

²⁷⁷ § 6 a (474/2012), Yleisradio-Gesetz (finnischer öffentlich-rechtlicher Rundfunk), www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1993/en19931380.pdf.

²⁷⁸ J. Hildén, "European Public Service Broadcasting Online", S. 22, http://yle.fi/yleisradio/sites/yleisradio/files/attachments/european_public_service_broadcasting_online_report2013.pdf.

²⁷⁹ Art. 103, Broadcasting Act 2009 (Nr 18 aus 2009), www.irishstatutebook.ie/2009/en/act/pub/0018/.

²⁸⁰ Mediawet 2008, http://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/volledig/geldigheidsdatum_27-04-2015.

²⁸¹ Art. 18 § 1, Mediadecreet, www.vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/mediadecreet.pdf.



der Public-Value-Test von der Regulierungsstelle für Medien Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) durchgeführt wird.

7.1.3. Unabhängige Regulierungsstelle

In einigen Ländern ist eine unabhängige Regulierungsstelle für den Test zuständig: In Dänemark etwa führt der für den Rundfunk zuständige Regulierer den Test durch.²⁸² In Österreich ist dafür die KommAustria verantwortlich; sie hat für die Durchführung des Public-Value-Tests einen neuen Beirat eingerichtet.²⁸³

7.2. Das Verfahren nach einzelstaatlichen gesetzlichen Bestimmungen

Die in den jeweiligen nationalen Gesetzen vorgesehenen Verfahren unterscheiden sich im Einzelnen voneinander, doch gibt es Gemeinsamkeiten, die sich zusammenfassend wie folgt darstellen lassen:

7.2.1. Einleitung des Testverfahrens

Jeder Test beginnt mit der Vorlage eines Antrags auf Einführung neuer Dienste durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (z.B. Österreich, Belgien, Deutschland)²⁸⁴ oder wird aufgrund einer Maßnahme der für die Durchführung des Tests zuständigen Stelle ausgelöst (z.B. im Vereinigten Königreich).²⁸⁵ In bestimmten Ländern gibt es beide Möglichkeiten; so kann sowohl der Antrag einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt als auch die Initiative der zuständigen Stelle zu einem Test führen (z.B. Dänemark²⁸⁶ und Finnland²⁸⁷).

Wie von der Kommission festgelegt, ist in allen Gesetzen vorzusehen, dass der Public-Value-Test nur für wesentliche neue Angebote und wesentliche Änderungen bestehender Dienste durchzuführen ist. In einigen Fällen besteht die zusätzliche gesetzliche Anforderung, wonach der Test nur für die neuen Angebote durchgeführt werden muss, die nicht bereits Gegenstand des öffentlich-rechtlichen Programmuftrags sind (Belgien).²⁸⁸ Die Frage, was als wesentliches neues Angebot oder als wesentliche Änderung bestehender Angebote betrachtet wird, ist somit der entscheidende Faktor im Hinblick auf die Durchführung einer Vorabbewertung geplanter Angebote.

²⁸² § 44 b, Rundfunkgesetz Nr. 477 vom 6. Mai 2010; Bekendtgørelse om godkendelse af DR's og de regionale TV 2-virksomheders nye tjeneste (decree by the Ministry of Culture), www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=136134.

²⁸³ §§ 6 a ff ORF-Gesetz, www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000785.

²⁸⁴ M. Bohdal & R. Belfin, "Öffentlich-rechtliche Angebote auf dem Prüfstand", Schriftenreihe der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, Band 1/2014, S. 96, www.rtr.at/de/komp/SchriftenreiheNr12014/31850_Band1-2014.pdf.

²⁸⁵ D. Coyle, "Public Value in practice – restoring the ethos of public service", S. 64 – 78, http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/pvt/public_value_practice.pdf.

²⁸⁶ M. Bohdal & R. Belfin, "Öffentlich-rechtliche Angebote auf dem Prüfstand", Schriftenreihe der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, Band 1/2014, S. 86, www.rtr.at/de/komp/SchriftenreiheNr12014/31850_Band1-2014.pdf.

²⁸⁷ § 6 a (II) (474/2012) finnisches Rundfunkgesetz.

²⁸⁸ Art. 18 § 1, Mediadecret.



In den meisten Ländern enthalten die gesetzlichen Bestimmungen eine Definition zu „wesentlichen neuen Diensten“ bzw. bestimmte Kriterien für die Bewertung von Diensten, die als neu und wesentlich zu betrachten sind. Auch im Hinblick auf die im Gesetz vorgesehenen Bedingungen, unter denen ein Dienst als neu zu betrachten ist, gibt es Unterschiede. Mehrfach genannt als Kriterien werden die für die Entwicklung erforderlichen finanziellen Aufwendungen, die in vielen Ländern eine große Rolle spielen (z.B. in Österreich, Dänemark, Finnland, Deutschland, Irland und im Vereinigten Königreich),²⁸⁹ aber auch die Art der für den Dienst eingesetzten Technologie ist von Bedeutung (z.B. in Österreich, Belgien und Irland).²⁹⁰ Weitere Kriterien sind die Neuheit (Dänemark und Vereinigtes Königreich)²⁹¹ und die Dauer (z.B. Dänemark, Finnland und Vereinigtes Königreich)²⁹² des Dienstes.

7.2.2. Offene öffentliche Konsultationen

Ist ein Public-Value-Test durchzuführen, nehmen die meisten dafür zuständigen Einrichtungen eine Konsultation vor. Während einige Einrichtungen nur bestimmten betroffenen Akteuren die Möglichkeit der Stellungnahme einräumen (z.B. in Finnland und Irland)²⁹³, sehen andere Institutionen offene öffentliche Konsultationen vor. Daher wird über die Durchführung des Tests für neue Dienstangebote in der Regel auf der Website der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt berichtet, und alle betroffenen Parteien haben die Möglichkeit, Stellung zu beziehen (z.B. Österreich, Deutschland und Vereinigtes Königreich).²⁹⁴ Die belgischen gesetzlichen Bestimmungen sehen jedoch keine Konsultationspflicht vor.²⁹⁵

7.2.3. Abschätzung der Auswirkungen auf den Markt

Die meisten Länder, die einen Public-Value-Test gesetzlich vorschreiben, sehen auch die Verpflichtung vor, eine Abschätzung der Auswirkungen auf den Markt vorzunehmen. Einige Länder, z.B. Belgien und die Niederlande, haben jedoch keine derartige gesetzliche Vorgabe erlassen.²⁹⁶

Die österreichische Bundeswettbewerbsbehörde unterstützt die KommAustria beratend und nimmt zu den Auswirkungen des neuen geplanten Angebots Stellung; die KommAustria führt den Test letztlich selbst durch.²⁹⁷ Im Vereinigten Königreich liegt die Zuständigkeit für die Bewertung neuer Angebote beim Leitungsgremium der BBC (BBC Trust), und das sog. Market Impact

²⁸⁹ § 6 (III) Nr. 2, ORF-Gesetz; § 4 Bekendtgørelse om godkendelse af DR's og de regionale TV 2-virksomheders nye tjeneste; Section 6 a (I) (474/2012), Rundfunkgesetz Yleisradio; § 11 f (6) 1 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien, 31. August 1991; Article 103 (VIII) lit c, Broadcasting Act 2009 (No. 18 of 2009); Clause 25 of the Broadcasting Act.

²⁹⁰ § 6 (III) Nr. 1, ORF-Gesetz; Article 18, § 3, Mediadecreet; Article 103 (VIII) lit g, Broadcasting Act 2009 (Nr. 18, 2009).

²⁹¹ § 4 Bekendtgørelse om godkendelse af DR's og de regionale TV 2-virksomheders nye tjeneste; Ziffer 25 des Rundfunkgesetzes.

²⁹² § 4 Bekendtgørelse om godkendelse af DR's og de regionale TV 2-virksomheders nye tjeneste; Section 6 a (I) (474/2012), Rundfunkgesetz Yleisradio; Ziffer 25 des Rundfunkgesetzes.

²⁹³ § 6 a (IV) (474/2012), Rundfunkgesetz Yleisradio; Art. 103 (IV) lit a, Rundfunkgesetz 2009 (Nr. 18, 2009).

²⁹⁴ § 6 a (II), ORF-Gesetz; § 11 f (5) Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien, 31. August 1991; § 26 (5) RStV.

²⁹⁵ Art. 18 Mediadecreet.

²⁹⁶ J. Hildén, "European Public Service Broadcasting Online", p. 35,

http://yle.fi/yleisradio/sites/yleisradio/files/attachments/european_public_service_broadcasting_online_report2013.pdf.

²⁹⁷ M. Bohdal & R. Belfin, "Öffentlich-rechtliche Angebote auf dem Prüfstand", Schriftenreihe der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, Band 1/2014, S. 33, https://www.rtr.at/de/komp/SchriftenreiheNr12014/31850_Band1-2014.pdf.



Assessment wird von der Ofcom, der unabhängigen Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für die Kommunikationsindustrie durchgeführt.²⁹⁸ In Irland hat die Broadcasting Authority of Ireland (BAI) eine sektorspezifische Folgenabschätzung zur Vorlage beim Ministerium für Kommunikation zu erstellen²⁹⁹, das die Einführung des neuen Angebots zu genehmigen hat. Die BAI selbst darf bei der Folgenabschätzung für den Markt durch externe Kräfte unterstützt werden, ist laut Gesetz aber nicht verpflichtet, externe Hilfe in Anspruch zu nehmen. Der dänische Medienregulierer RTB wiederum ist aufgrund einer Verordnung des Kulturministeriums verpflichtet, ein unabhängiges externes Gutachten einzuholen.³⁰⁰ Auch in Deutschland muss das Aufsichtsgremium der Rundfunkanstalt bei der Frage der Bewertung der marktlichen Auswirkungen eine gutachterliche Beratung hinzuziehen.³⁰¹

Sofern eine Bewertung der Auswirkungen auf den Markt gesetzlich vorgeschrieben ist, wird diese somit oft an Dritte delegiert. Zum Teil ist eine solche Delegation der Beurteilung der marktlichen Auswirkungen verbindlich vorgeschrieben, zum Teil ist dies nicht der Fall. Österreich stellt hier eine bemerkenswerte Ausnahme dar, weil nur eine beratende Stellungnahme eines externen Gutachters vorgeschrieben ist, während die KommAustria die Bewertung selbst durchführt.

7.2.4. Entscheidung

Die endgültige Entscheidung im Zusammenhang mit der Abwägung der Ergebnisse des Public-Value-Tests mit denjenigen der marktlichen Auswirkungen - unter Berücksichtigung der Ergebnisse der offenen Konsultationen - trifft die für die Durchführung des Tests zuständige Stelle.³⁰²

In den meisten Ländern besteht die gesetzliche Vorgabe, dass die Entscheidung und ihre Begründung zu veröffentlichen sind (z.B. in Österreich, Deutschland, Irland und im Vereinigten Königreich);³⁰³ dies entspricht dem Inhalt der Rundfunkmitteilung.³⁰⁴ In Belgien ist der flämische Regulierer VRT jedoch nur verpflichtet, seine Stellungnahme zu veröffentlichen; die flämische Regierung ist nicht gehalten, ihre endgültige Entscheidung öffentlich zu machen.³⁰⁵

7.3. Dauer und Kosten des Verfahrens

In Österreich wurden vier Public-Value-Tests durchgeführt; ihre durchschnittliche Dauer betrug 5 Monate, die Durchschnittskosten beliefen sich auf ca. EUR 12.250. Im Vergleich dazu gab es in Deutschland 45 Tests mit einer durchschnittlichen Dauer von elf Monaten und Durchschnittskosten in Höhe von ca. EUR 220.000. In Irland dauert ein Test im Durchschnitt 4 Monate, und das für die BAI

²⁹⁸ D. Coyle, "Public Value in practice – restoring the ethos of public service", S. 73 – 75,

http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/pvt/public_value_practice.pdf.

²⁹⁹ Art. 103 (IV) lit b Rundfunkgesetz 2009 (Nr. 18, 2009).

³⁰⁰ § 5 Bekendtgørelse om godkendelse af DR's og de regionale TV 2-virksomheders nye tjenester.

³⁰¹ § 11 f (5 [nicht V]) 4 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien, 31. August 1991.

³⁰² J. Hildén, "European Public Service Broadcasting Online", p. 18,

http://yle.fi/yleisradio/sites/yleisradio/files/attachments/european_public_service_broadcasting_online_report2013.pdf.

³⁰³ § 6 b (IV) Nr. 2, ORF-Gesetz; § 11 f (6) Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien, 31. August 1991; Art. 103 (IV) lit d Broadcasting Act 2009 (Nr. 18, 2009); D. Coyle, "Public Value in practice – restoring the ethos of public service", pp. 77.

³⁰⁴ Europäische Kommission, Rundfunkmitteilung 2009, Ziffer 87.

³⁰⁵ Art. 18 § 2, Mediadecreet.



erstellte externe Gutachten belief sich auf durchschnittlich EUR 50.000. Im Vereinigten Königreich ist die Dauer des Tests gesetzlich festgeschrieben; sie kann höchstens 6 Monate betragen. Es wurden im Durchschnitt ca. EUR 580.000 für einen Public-Value-Test ausgegeben; insgesamt wurden vier Tests durchgeführt.³⁰⁶

Ausgehend von der Anzahl der in den verschiedenen Mitgliedsländern bisher durchgeführten Tests (zwischen 0 und 45), der durchschnittlichen Dauer des Tests (zwischen ca. 4 Monaten und einem Jahr) und den Durchschnittskosten (zwischen ca. EUR 12.000 und 1.000.000) lassen sich angesichts der großen Unterschiede aus den Durchschnittswerten für Kosten und Dauer von Public-Value-Tests in den Mitgliedstaaten keine verwertbaren weiterführenden Informationen ableiten.

7.4. Schlussfolgerungen

Da der Wunsch der Kommission nach der Durchführung von Public-Value-Tests in den Mitgliedstaaten weder eine offizielle noch eine spezifische Anforderung darstellt, gibt es im Hinblick auf die in den Einzelstaaten vorgenommenen Umsetzungen - sofern vorhanden - große Unterschiede. Die eingeführten Testverfahren weisen natürlich bestimmte Gemeinsamkeiten auf, da ihre Umsetzung auf Begriffe zurückgeht, die von der Kommission vorgeschlagen wurden. Doch nicht alle Anregungen der Kommission wurden in nationales Recht umgesetzt. Daher sind die Unterschiede - insbesondere in Bezug auf Einzelheiten - größer als die Gemeinsamkeiten.

Die wichtigste Anforderung für die Durchführung ist mit der Bedeutung des Begriffs „wesentlicher neuer Dienst“ verbunden. Von der Definition dieses Begriffs hängt es ab, ob für das fragliche Angebot ein Public-Value-Test durchzuführen ist oder nicht. Wie bei allen anderen Aspekten des Public-Value-Tests weisen die Definitionen des Begriffs „wesentlicher neuer Dienst“ in den meisten einzelstaatlichen gesetzlichen Bestimmungen gewisse Ähnlichkeiten auf, doch die bisher durchgeführten Tests zeigen, dass in den Mitgliedstaaten bei der Auslegung des Begriffs große Unterschiede bestehen.

³⁰⁶ M. Bohdal & R. Belfin, „Öffentlich-rechtliche Angebote auf dem Prüfstand“, *Schriftenreihe der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH*, Band 1/2014, S. 78, 111, 135, 129, www.rtr.at/de/komp/SchriftenreiheNr12014/31850_Band1-2014.pdf.



8. Hat der Public-Value-Test seinen Zweck erfüllt?

Richard Burnley,³⁰⁷ EBU

Das System der Public-Value-Tests, die jeweils mindestens sechs Monate dauern, war für eine andere Welt geschaffen - und muss überarbeitet werden.

Rona Fairhead, Vorsitzende des BBC Trust, 4. März 2015³⁰⁸

Öffentlich-rechtliche Medien wurden als „meritorisches Gut“ konzipiert - im Dienste der Demokratie, der sozialen Kohäsion und staatlicher kultureller Ziele. Um ihre demokratische Rolle erfüllen zu können, müssen öffentlich-rechtliche Medien unabhängig von Wirtschaft und Politik sein (d.h. der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss bezüglich der angebotenen Inhalte uneingeschränkt redaktionell unabhängig sein).³⁰⁹ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat darauf verwiesen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sichern.³¹⁰ In allen EU-Mitgliedstaaten gilt für die Beziehungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Exekutive und Legislative deshalb der Arm's length-Grundsatz (Beziehungen wie unter fremden, unabhängigen Dritten).

Im Gegensatz zu anderen, nicht auf Gewinnerzielung ausgerichteten öffentlichen Angeboten (z.B. Bildung) gelten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk die EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen. Aufgrund der besonderen kulturellen und demokratischen Sensibilität der öffentlich-rechtlichen Medien haben die Mitgliedstaaten das sog. Amsterdamer Protokoll angenommen, um für ihren öffentlich-rechtlichen Rundfunk einen speziellen Status zu sichern.³¹¹ In diesem Zusammenhang hat die Europäische Kommission spezifische Leitlinien zur Anwendung der EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk herausgegeben. Die Rundfunkmitteilung aus dem Jahr 2009 ist ein nicht verbindliches Instrument, das aber dennoch eine Vorstellung davon vermittelt, wie die Europäische Kommission die öffentliche Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Einzelfällen bewertet.³¹² Die erste Rundfunkmitteilung stammt aus dem Jahr 2001, wurde später überarbeitet, u.a. um die Entwicklung der Medienmärkte zu

³⁰⁷ Die in diesem Artikel geäußerte Meinung gibt die Meinung des Verfassers wieder, die nicht der Meinung der EBU oder ihrer Mitglieder entsprechen muss.

³⁰⁸ Abrufbar unter: www.bbc.co.uk/bbctrust/news/speeches/2015/oxford_media_convention.

³⁰⁹ Empfehlung des Europarats 1996 (10), [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec\(1996\)010&expmem](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(1996)010&expmem) EN.asp.

³¹⁰ *Manole u.a. gegen Moldawien, Urteil vom 17. September 2009*. Siehe auch: Public Service Media under Article 10 ECHR, Commissioned by the EBU, <http://www3.ebu.ch/contents/publications/public-service-media-and-article.html>.

³¹¹ Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, Protokoll zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABl. C 340 vom 10. November 1997.

³¹² Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk [2009] ABl. C 257/01; im Folgenden: „Rundfunkmitteilung“.



berücksichtigen. Die Mitteilung 2009 enthält auch besondere Hinweise bezüglich der Einführung neuer öffentlich-rechtlicher (Online-) Angebote und eines Public-Value-Tests.

8.1. Öffentlich-rechtliche Medien im digitalen Zeitalter

Den öffentlich-rechtlichen Medien kommt in der Gesellschaft eine wesentliche Funktion zu; sie sind eine verlässliche Quelle objektiver und unparteiischer Informationen, ein zuverlässiger Anbieter qualitativ guter und unterschiedlicher Medieninhalte, sie fungieren als Hüter europäischer Werte und bilden ein breites Spektrum von Meinungen ab. Ihre demokratische, kulturelle und gesellschaftliche Rolle im dualen Rundfunksystem wurde in vielen internationalen Texten und Gerichtsurteilen anerkannt. Die Welt der neuen Medien ändert an dieser Rolle nichts. Vielmehr wird die Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien in einem Umfeld, in dem sich der Zuschauer mit einer riesigen und verwirrenden Menge von Informationen unbekannter Herkunft und Intention konfrontiert sieht, noch gestärkt. Um diese Rolle jedoch auch wirksam erfüllen zu können und nicht an Bedeutung zu verlieren, müssen die öffentlich-rechtlichen Medien bei Innovationen und bei der Einführung neuer Angebote über die erforderliche Flexibilität verfügen.

8.2. Neue öffentlich-rechtliche Online-Dienste im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Auftrags

Ausgangspunkt für eine Betrachtung neuer öffentlich-rechtlicher Angebote bleibt das Amsterdamer Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in dem festgehalten ist, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag „von den Mitgliedstaaten den Anstalten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wird“.³¹³ Die primäre Zuständigkeit dafür verbleibt somit bei den Mitgliedstaaten, die bestimmen, welche neuen Dienstangebote öffentlich-rechtliche Anstalten einführen können. Gleichzeitig haben die Mitgliedstaaten jedoch sicherzustellen, dass die öffentliche Finanzierung neuer Dienste „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“.³¹⁴

In diesem Zusammenhang sieht die Rundfunkmitteilung vor, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag „so genau wie möglich“ definiert werden sollte. Die Definition sollte hinreichend klar sein, wobei gleichzeitig zu berücksichtigen sein wird, dass sich die öffentlich-rechtlichen Anstalten schnell an die Marktverhältnisse anpassen müssen, da der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten üblicherweise für eine Reihe von Jahren (gesetzlich oder vertraglich bzw. beides) festgelegt wird.

In der jüngsten Zeit wurde in Fällen staatlicher Beihilfen für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter mit Nachdruck gefordert, den öffentlich-rechtlichen Auftrag konkreter und „genauer“ festzulegen, insbesondere mit Blick auf Online-Dienste.³¹⁵ Tatsächlich wird zum Teil die

³¹³ Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, Amsterdamer Vertrag 1997.

³¹⁴ Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, Amsterdamer Vertrag 1997.

³¹⁵ Vgl. z.B. das jüngste Urteil SA.32635, *Financing of the Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF)* vom 7. Mai 2014 (http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_32635) mit den Rechtssachen T-309/04, T-317/04, T-329/04 und T-366/04, *TV2/Danmark A/S gegen Kommission* [2008] ECR II, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-309/04>.



Aufnahme einer restriktiven und erschöpfenden Liste neuer Medienaktivitäten gefordert. Allerdings kann diese Betonung der Rechtssicherheit die unglückliche Nebenwirkung haben, dass öffentlich-rechtliche Anstalten daran gehindert werden, neue Angebote einzuführen, die nicht genau der Definition entsprechen. Für die Öffentlich-Rechtlichen könnte sich dies als Zwangsjacke erweisen, und sie wären nicht in der Lage, ihre Dienste dem sich schnell ändernden digitalen Umfeld anzupassen.

Öffentlich-rechtliche Anstalten sollten nicht jahrelang bis zur nächsten Legislaturperiode (und Verlängerung des Auftrags) warten müssen, um der Öffentlichkeit einen neuen Dienst anzubieten. Tatsächlich hat der Gerichtshof ausdrücklich bestätigt, dass „die Befugnis der Mitgliedstaaten, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Bereich des Rundfunks weit und qualitätsbezogen zu definieren, so dass sie die Ausstrahlung eines weit gefächerten Programms umfassen, [nicht] [...] in Abrede gestellt werden“ kann.³¹⁶ Der Gerichtshof verweist darauf, dass eine Infragestellung der Freiheit bei der Programmgestaltung hinsichtlich der Einführung neuer Angebote eine Einschränkung der gestalterischen Unabhängigkeit gegenüber der öffentlichen Gewalt darstellen könnte und somit einem Verstoß gegen das Recht auf Meinungsfreiheit nach Art. 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und nach Art. 10 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichkomme.³¹⁷

Juristisch gesehen lautet die Schlüsselfrage bei den EU-Beihilfavorschriften, ob der öffentlich-rechtliche Auftrag hinreichend präzise festgelegt worden ist, um eine Prüfung der Kommission auf „offensichtliche Fehler“ zu ermöglichen, wenn es um die Frage geht, ob öffentliche Mittel „zur Finanzierung von öffentlich-rechtlichen Diensten oder kommerziellen Aktivitäten“ verwendet werden.³¹⁸ Letztlich muss die Kommission in der Lage sein zu prüfen, ob der öffentliche Auftrag Angebote beinhaltet, die keine öffentliche Dienstleistung darstellen. Dies heißt nicht, dass der Auftrag öffentlich-rechtlicher Anstalten eine separate, erschöpfende Liste neuer Medienangebote enthalten muss; ein eher qualitativer Ansatz genügt hier auch.

8.3. Änderung des öffentlich-rechtlichen Auftrags zur Berücksichtigung neuer Online-Dienste

Unabhängig davon, wie der öffentlich-rechtliche Auftrag letztlich festgelegt ist (detailliert oder eher allgemein), benötigt eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt ein Verfahren, das es ermöglicht, neue innovative Mediendienste, die außerhalb des offiziellen Auftrags liegen, zeitnah anbieten zu können, wobei gleichzeitig zu gewährleisten ist, dass der Markt entsprechend informiert ist und in der Folge keine unangemessenen Verzerrungen entstehen.

In einigen Fällen kommen neue öffentlich-rechtliche Dienste im Zuge von Änderungen der Rechtsinstrumente, in denen der öffentlich-rechtliche Auftrag festgelegt ist, hinzu. So sind etwa in Ländern, in denen der öffentlich-rechtliche Auftrag im Rahmen eines Dienstleistungsvertrags (zwischen Rundfunkanstalt und dem Staat oder zwischen Rundfunkanstalt und Rundfunkrat) im

³¹⁶ Rechtssachen 309/04, T-317/04, T-329/04 und T-366/04, TV2/Danmark A/S gegen Kommission [2008] ECR II, Randnr. 113 und 115. In diesem Fall bewertet der Gerichtshof die „weite“ Definition des Auftrags als „völlig klar und bestimmt“: „der gesamten dänischen Bevölkerung ein auf Qualität, Vielseitigkeit und Abwechslung ausgerichtetes Fernsehprogramm mit breitem Spektrum zu bieten“, Randnr. 117, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de%20&num=T-309/04>.

³¹⁷ Rechtssache, *ibid*, Randnr. 118.

³¹⁸ Commission Decision E 5/2005, *Dutch public service broadcasters*, 26 January 2010, Ziffer 143, http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3 E5 2005.



Detail festgelegt ist, Änderungen des Vertrags in vielen Fällen jederzeit möglich. Im Rahmen des Änderungsverfahrens ist eine öffentliche Konsultation vorgesehen, um sicherzustellen, dass die Auffassung dritter Parteien berücksichtigt wird.

Ein weiteres Verfahren, das in vielen Mitgliedstaaten angewandt wird, ist die Verwendung spezifischer Tests zur Bewertung des öffentlichen Interesses und der Auswirkungen geplanter neuer öffentlich-rechtlicher Angebote. Derartige Tests lassen sich auf den Public-Value-Test, den die BBC 2004 ankündigte (und der 2006 in die BBC Charter aufgenommen wurde) zurückführen; mit dem Test wird geprüft, welchen Beitrag die neuen Dienste zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags der BBC leisten. Das Modell der BBC hat beim Vorschlag der Rundfunkmitteilung aus dem Jahr 2009 Pate gestanden, mit dem - nach Meinung der Europäischen Kommission - die Mitgliedstaaten dazu gebracht werden sollten, einen spezifischen Test zur Bewertung und Abwägung des öffentlichen Interesses an „wesentlich neuen Diensten“ und deren marktlicher Auswirkungen einzuführen - den sog. Public-Value-Test oder ex ante Test. Auf diese Weise können die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Einführung neuer Dienste den EU-Beihilfevorschriften für die öffentliche Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entspricht.

Bisher hat über die Hälfte der Mitgliedstaaten einen Public-Value-Test in ihren gesetzlichen Bestimmungen vorgesehen. Die dabei verfolgten Ansätze unterscheiden sich natürlich je nach Auslegung des Amsterdamer Protokolls durch die Mitgliedstaaten; in der Rundfunkmitteilung steht: „Es liegt in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, [...] jenen Mechanismus zu wählen, der die Vereinbarkeit audiovisueller Dienste mit den maßgeblichen Kriterien des Protokolls von Amsterdam am besten sicherstellt“.³¹⁹ Die verschiedenen Ansätze berücksichtigen im Besonderen die unterschiedlichen Verfassungen und Rundfunksysteme in Europa: „Die Mitgliedstaaten können ein Verfahren entwickeln, das mit Blick auf die Marktgröße und die Marktstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt angemessen ist.“³²⁰

Trotz unterschiedlicher Ansätze gibt es eine Reihe von Grundsätzen, die alle derartigen Tests zur Prüfung wesentlicher neuer Online-Angebote von öffentlich-rechtlichen Anstalten aufweisen.

8.4. Public-Value-Test für wesentliche neue öffentlich-rechtliche Online-Dienste

8.4.1. Plattformneutralität

Das grundlegende EU-Prinzip der Plattformneutralität besagt, dass öffentlich-rechtliche Anstalten in der Lage sein sollten, die Möglichkeiten der Digitaltechnik zu nutzen, um Dienste von öffentlichem Interesse über verschiedene Distributionswege anzubieten. Allgemein kann argumentiert werden, dass jedes öffentlich-rechtliche Angebot eines Dienstes, das den demokratischen, sozialen und kulturellen Zielen des Amsterdamer Protokolls entspricht, über alle Plattformen bereitgestellt werden sollte.³²¹ In der Rundfunkmitteilung ist ausdrücklich vorgesehen, dass die Verlagerung bestehender (linearer) Dienste auf neue Plattformen - wie Breitband - Gegenstand des Auftrags öffentlich-rechtlicher Anstalten sein kann, ohne dass dadurch Fragen hinsichtlich möglicher staatlicher Beihilfen aufgeworfen werden.

³¹⁹ Rundfunkmitteilung, Ziffer 86

³²⁰ Rundfunkmitteilung, Ziffer 89

³²¹ Rundfunkmitteilung, Ziffer 84



8.4.2. Fairness: Abwägung von öffentlichem Nutzen und marktlichen Auswirkungen

Bei bestimmten wesentlichen neuen Diensten öffentlich-rechtlicher Anstalten ist es nicht unbedingt selbstverständlich, dass sie zum Auftrag und zu den Zielen der Organisation gehören. In solchen Fällen ist zunächst zu prüfen, ob der Dienst unter die Zielsetzungen der öffentlich-rechtlichen Anstalt fällt; zweitens ist zu prüfen, ob die Einführung des neuen Dienstes unverhältnismäßige und bei der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags vermeidbare Auswirkungen auf den Markt hat.³²² In anderen Worten: Die marktlichen Auswirkungen sind mit dem öffentlichen Nutzen (public value) abzuwägen; die Finanzierung wesentlicher neuer Dienste sollte die Handels- und Wettbewerbsbedingungen nicht in einem Maß verzerren, das dem Interesse der Allgemeinheit zuwiderläuft.³²³

Kommt die zuständige Stelle zu dem Ergebnis, dass die Einführung eines wesentlichen neuen Dienstes sich auf den Markt „überwiegend nachteilig“ auswirkt, so ist dies durch den Mehrwert, der sich aus der Erfüllung sozialer, demokratischer und kultureller Bedürfnisse der Gesellschaft ergibt, zu rechtfertigen (unter Berücksichtigung des gesamten bestehenden öffentlich-rechtlichen Angebots).³²⁴

Bei dieser Abwägung sollte die zuständige Stelle immer berücksichtigen, dass eine ex ante-Bewertung der Auswirkungen auf den Markt sehr komplex und dass eine Vorabregulierung allgemein ein sensibles Thema ist und normalerweise nur als letztes Mittel eingesetzt wird, um auf schwerwiegendes Marktversagen zu reagieren (wenn von keinen kommerziellen oder nachträglichen Regulierungsmaßnahmen zur Begrenzung wirtschaftlicher Macht ausgegangen werden kann).³²⁵ Da sich die audiovisuellen Märkte sehr schnell und dynamisch entwickeln, muss eine sorgfältige Prüfung erfolgen, bevor eine Entscheidung getroffen wird, einen neuen Dienst, der im öffentlichen Interesse ist, zu verbieten. Darüber hinaus sollte die zuständige Stelle berücksichtigen, dass öffentlich-rechtliche Anstalten oft innovativ sind und neue Dienste anbieten, die kommerziell nicht tragbar oder für den Privatsektor nicht interessant sind. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kann hier mit neuen Konzepten und Ideen, die später von kommerziellen Sendern und anderen Sektoren übernommen und weiterentwickelt werden können, eine Vorreiterrolle übernehmen.

Sehr wichtig ist auch, dass bei der Bewertung auch potenzielle Konkurrenz berücksichtigt wird. Technologische Konvergenz geht zunehmend einher mit Sektor- oder Branchenkonvergenz, mit neuen (oft globalen) Akteuren, die in neue Märkte vordringen und audiovisuelle Dienste online anbieten, die traditionell dem Rundfunk vorbehalten waren (z.B. Online-Zeitungen, die Bewegtbilder im Angebot haben).

³²² Rundfunkmitteilung, Ziffern 81 und 84.

³²³ Rundfunkmitteilung, Ziffer 87

³²⁴ Rundfunkmitteilung, Ziffer 88

³²⁵ Vgl. etwa den Drei-Stufen-Test für eine Vorabregulierung im EU-Telekom-Reformpaket: Europäische Kommission, Empfehlung über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen, ABl. L344/25 vom 28. Dezember 2007. Siehe auch Erläuterungen, Begleitdokument zur Empfehlung der Kommission über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen, SEC (2007) 1483 final, <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/telecoms-rules>.



8.4.3. Transparenz

Um zu gewährleisten, dass die Beteiligten und Dritte immer die Möglichkeit haben, sich über diese Bewertung zu informieren und ihre Meinung zum geplanten wesentlichen neuen öffentlich-rechtlichen Dienst zu äußern, schlägt die Rundfunkmitteilung eine offene Konsultation vor. Das Ergebnis der Konsultation, ihre Bewertung sowie die Gründe für die endgültige Entscheidung sind immer öffentlich zugänglich zu machen.³²⁶ Transparenz gewährleistet ein inhaltlich und verfahrenstechnisch korrektes Vorgehen der zuständigen Stelle, die die Bewertung vornimmt, und sorgt für Fairness gegenüber allen Beteiligten.

8.4.4. Unabhängigkeit

In der Rundfunkmitteilung ist ferner vorgesehen, dass die Stelle, die die Bewertung durchführt, von der Geschäftsführung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt effektiv unabhängig ist und für die Erfüllung ihrer Aufgaben mit ausreichend Kapazitäten und Ressourcen ausgestattet ist.³²⁷ Auch hier gibt es in den Mitgliedstaaten je nach Verfassung unterschiedliche Lösungen. In einigen Ländern wird die Bewertung des öffentlichen Nutzens und der Auswirkungen auf den Markt von derselben Stelle vorgenommen, was verständlich ist, da ja insgesamt eine Abwägung zu erfolgen hat. In anderen Ländern wird die Bewertung der Marktauswirkungen von einer anderen Fachstelle durchgeführt (z.B. Ofcom im Vereinigten Königreich), die ihre Stellungnahme an die Stelle weiterleitet, die die Gesamtabwägung vornimmt.

In Bezug auf Unabhängigkeit ist noch ein weiterer Aspekt von Bedeutung: der Public-Value-Test muss so konzipiert sein, dass die redaktionelle Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht beeinträchtigt wird. Die Art des fraglichen Angebots an Diensten sollte bei der Behörde oder der Stelle, die den Test durchführt, nicht zu Konflikten hinsichtlich des allgemeinen Grundsatzes der Meinungsfreiheit führen.

8.4.5. Verhältnismäßigkeit

Bei der Einführung eines Public-Value-Tests in einem Mitgliedstaat kommt es entscheidend darauf an, dass er verhältnismäßig und nicht nur auf die dort geltende Verfassungsordnung, sondern auch auf die Marktgegebenheiten zugeschnitten ist. Natürlich muss das gewählte Verfahren ausreichend genau und fachgerecht sein, um zu gewährleisten, dass begründete Entscheidungen getroffen werden. Jedoch sollte auch beachtet werden, dass die Auflage, ein kostspieliges und umständliches Verfahren zu durchlaufen, die Einführung neuer, oft billiger öffentlicher Dienstangebote, die für die Gesellschaft von großem Nutzen sein könnten, ganz verhindern könnte. Hinzu kommt, dass innovative Dritte davon absehen werden, mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zusammenzuarbeiten, wenn sie wissen, dass ihr neues Konzept Monate vor einer Entscheidung darüber, ob es umgesetzt wird oder nicht, veröffentlicht wird.

Auch hier muss abgewogen werden. Unbedingt notwendig ist, dass der Schwellenwert für die Beurteilung des „wesentlichen“ Charakters der Dienste, die für den Public-Value-Test in Frage

³²⁶ Rundfunkmitteilung, Ziffer 87

³²⁷ Rundfunkmitteilung, Ziffer 89



kommen, nicht zu tief angesetzt wird. Der Schwellenwert kann sich zweckmäßigerweise auf einen Prozentsatz der Kosten des neuen Dienstes im Verhältnis zum Gesamtbudget des öffentlich-rechtlichen Senders beziehen. Angesichts der rasanten Entwicklung der digitalen Märkte sollte auch das Verfahren selbst nicht unangemessen lange dauern. Unterschiede in den Mitgliedstaaten verlangen unterschiedliche Bedingungen und Vorschriften. So wäre es etwa absurd, einen für ein größeres Land entwickelten Public-Value-Test unverändert in einem sehr kleinen Mitgliedstaat einzuführen.

Wenn der Public-Value-Test letztlich relativ kostspielig und langwierig ist, kommt es entscheidend darauf an, dass die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt zumindest die Möglichkeit erhält, vor Durchführung des Verfahrens einen Pilotdienst einzuführen, um den Markt und das Interesse der Nutzer zu testen. Ansonsten könnten viele kleinere Nischenangebote öffentlich-rechtlicher Anstalten erst gar nicht realisiert werden

8.5. Schlussfolgerungen

Die öffentlich-rechtlichen Medien müssen in der Lage sein, sich an das digitale Medienzeitalter anzupassen und weiterzuentwickeln. Ihre gesellschaftliche Schlüsselrolle bleibt unverändert - unabhängig von der Plattform, über die sie verbreitet werden. Dennoch muss ein angemessenes Gleichgewicht hergestellt werden zwischen ausreichender Flexibilität, um mit dem Wandel Schritt halten zu können, und ausreichender Sicherheit und Schutz für die Marktteilnehmer, die mit ähnlichen Diensten konkurrieren. Konkret bedeutet dies, Innovationen bei Diensten im öffentlichen Interesse nicht im Keim zu ersticken und gleichzeitig den Wettbewerb mit Dritten nicht unverhältnismäßig zu beeinflussen. Der kommerzielle Sektor wird durch die öffentlich-rechtlichen Medien zu konkurrierenden Angeboten ermutigt und stimuliert; dies führt zu qualitativ besseren Angeboten und insgesamt zu mehr Zufriedenheit bei den Zuschauern und Verbrauchern. Online-Mediendienste der öffentlich-rechtlichen Anstalten sollten sich in einem Wettbewerb mit konkurrierenden Teilnehmern um neue Dienste als Verkörperung des europäischen dualen Rundfunkmodells voll entfalten können.

Wie oben ausgeführt, gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, den öffentlich-rechtlichen Auftrag zu ändern, um die Einführung neuer öffentlich-rechtlicher Dienste zu gewährleisten. Der im Moment von Europäischen Kommission bevorzugte Ansatz ist der Public-Value-Test. Derartige Tests bedingen eine gründliche Bewertung des neuen Dienstes und können den öffentlich-rechtlichen Medien vor der Einführung von Diensten entscheidende Rechtssicherheit bieten, wobei unangemessene Auswirkungen auf den Wettbewerb ausgeschlossen sind. Aufgrund der dynamischen und rasanten Entwicklungen in den audiovisuellen Märkten ist jedoch die Frage berechtigt, ob der Public-Value-Test wirklich noch seinen Zweck erfüllt. Das legitime Argument, dass in einem Umfeld, das zunehmend von riesigen globalen Konglomeraten (mit scheinbar unbegrenzten Ressourcen) geprägt wird, die Notwendigkeit strenger Public-Value-Tests, die Innovationen von öffentlichem Interesse einschränken und verzögern können, geringer geworden sei, ist legitim.

Wird ein solcher Test eingeführt, ist genau darauf zu achten, dass er in Bezug auf Aufbau und Anwendung in den nationalen Kontext passt, wobei besondere verfassungsrechtliche, juristische, gesellschaftliche und marktliche Aspekte zu berücksichtigen sind. Vor allem kommt es darauf an, dass der Public-Value-Test nicht zum „Auslaufmodell“ wird, das den Zuschauern innovative neue Online-Dienste vorenthält, die von öffentlichem Interesse sind und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ins Abseits stellt.





9. Der *ex ante* Test und seine besonderen Merkmale in einzelstaatlichen Rechtsvorschriften

Ross Biggam, ACT

9.1. Einführung

Wie bei vielen Briten, die in Brüssel wohnen, ist beim Verfasser dieses Artikels das Interesse für belgisches Bier sehr ausgeprägt. Zu den eher ungewöhnlichen Entdeckungen in den Regalen seines örtlichen Supermarkts zählt Tournée Générale - ein sehr angenehmes Amber-Bier. Das Überraschende an diesem besonderen Bier ist nicht sein Alkoholgehalt von 8,5%, was in Belgien nichts Ungewöhnliches ist, sondern der Name der Brauerei, von der das Bier stammt: ganz groß auf dem Etikett ist das Logo von Eén zu erkennen - dem Hauptprogramm des flämischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks VRT. Bei dem Bier handelt es sich offensichtlich um ein "Abfall"-Produkt einer populären Reality-TV-Talent-Show.

Diese Anekdote zeigt, wie unterschiedlich die Wege sind, auf denen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in neue Geschäftsfelder vordringen, die weit entfernt vom Kern ihres öffentlichen Auftrags liegen; dieser Trend hat die Europäische Kommission 2007 veranlasst, die Mitteilung über staatliche Beihilfen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus dem Jahr 2001 zu revidieren.

Zu Beginn des Jahres 2015 ist es schwierig, grundsätzlich gegen öffentlich finanzierte³²⁸ Rundfunkveranstalter zu sein, die diversifizieren, von ihrem Kernauftrag abweichen und etwas anderes bieten als lineares Fernsehen. Das Protokoll zum Amsterdamer Vertrag gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, in die nationalen Medienmärkte einzugreifen (es zwingt sie aber nicht dazu), indem sie bestimmten Betreibern öffentliche Mittel zukommen lassen, damit diese als Gegenleistung einen öffentlich-rechtlichen Auftrag erbringen. Und wenn ein Mitgliedstaat sich dann dafür entscheidet, diese Wahlmöglichkeit ins digitale Zeitalter zu übertragen, spricht einiges dafür, dass auch öffentlich finanzierte Sender digitale und Onlinedienste betreiben möchten.

Es gibt jedoch strukturelle Gründe, warum eine Erweiterung des öffentlichen Angebots um neue digitale Dienste quasi zwangsläufig Fragen des Wettbewerbs nach sich zieht.

Bei diesem Vorgehen betreten die Öffentlich-Rechtlichen privatwirtschaftliches Terrain und stoßen auf potenzielle Wettbewerber, die mit dem Rundfunk nicht im entferntesten etwas zu tun haben: auf die belgische Brauereiwirtschaft - zugegebenermaßen ein Nischen-Beispiel – oder, wohl

³²⁸ Es wird der Klarheit halber der Begriff „öffentlich finanzierter Rundfunk“ („publicly-funded“) verwendet, da es irreführend ist, hier von Rundfunkanstalten mit öffentlichem Auftrag bzw. mit einem Angebot an öffentlichen Dienstleistungen (public service broadcaster) zu sprechen. Es gibt in der EU Sendeanstalten mit öffentlichem Auftrag, die im Besitz des Privatsektors sind und sich ausschließlich kommerziell finanzieren (in Frankreich, im Vereinigten Königreich, in Skandinavien), und mindestens einen Sender mit öffentlichem Programmauftrag (Channel 4 im Vereinigten Königreich), der sich aber über kommerzielle Aktivitäten finanziert. Die Aspekte bezüglich staatlicher Beihilfen, die Gegenstand der Mitteilung aus dem Jahr 2009 und deren Umsetzung auf nationaler Ebene sind, beziehen sich auf Aspekte der öffentlichen Finanzierung und nicht auf öffentliche Dienstleistungen („public service“) und finden auf diese Untergruppe von Rundfunkveranstaltern eindeutig keine Anwendung.



eher, auf Zeitungen, die darauf abzielten und abzielen, Erlöse aus dem Online-Angebot von Nachrichten zu erzielen, um rückläufige Umsätze und Anzeigenerlöse in ihrem historischen Modell auszugleichen. Doch nach der internen Logik des öffentlichen Rundfunks muss das Online-Nachrichtenangebot für den Verbraucher kostenlos sein (er hat ja für einen großen Teil der Inhalte über die öffentliche Finanzierung des Rundfunks bereits bezahlt). Hinzu kommt, dass die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten Inhalte nicht nur kostenlos im Internet anbieten, sondern dies auch in beträchtlichem Umfang tun; dabei ziehen sie alle Register der Cross-Promotion über ihre Kanäle und Programme, was es den Printmediengruppen noch schwieriger macht, ein Geschäftsmodell für Online-Nachrichten aufzubauen. Das ist vielleicht nicht zu verhindern: Selbst außerhalb des Mediensektors (Bildung, Gesundheit, Verteidigung) neigt der Staat dazu, genau dann einzugreifen, wenn es darum geht, einen umfassenden universellen Dienst anzubieten - statt sich um bestehende Nischen zu kümmern und Start-Up-Unternehmen zu entwickeln, die typisch für die digitale Wirtschaft sind.

Als sich die Kommission 2007 daran machte, den Entwurf einer möglichen Mitteilung über staatliche Beihilfen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und neue Medien zu erstellen, gab es bereits eine bekannte Vorlage, von der man ausgehen konnte. Eine frühere Mitteilung über staatliche Beihilfen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus dem Jahr 2001 hatte wesentlich dazu beigetragen, eine Reihe seit langer Zeit anstehender Fälle, die auf Beschwerden von Privatsendern zu Beginn der 1990er Jahre zurückgehen - d.h. kurz nachdem es an den meisten europäischen Rundfunkmärkten zu ernsthaftem Wettbewerb gekommen war -, zu lösen. Diese Fälle führten schnell in eine Sackgasse, was für die Europäische Kommission eine sehr missliche Lage bedeutete. Sie sah sich mit vollständig gegensätzlichen Forderungen verschiedener EU-Institutionen konfrontiert: einerseits der Europäische Gerichtshof, der die Kommission wegen Untätigkeit verurteilte³²⁹, andererseits die Mitgliedstaaten, die auf ihren Vorrechten in allen Fragen des öffentlich-rechtlichen Auftrags bestanden. Während die Kommission mit ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2001 in rechtstheoretischer Hinsicht kaum Neuland betrat - es wurde bestätigt, dass die Festlegung des öffentlich-rechtlichen Auftrags Sache der Mitgliedstaaten ist, wohingegen die Prüfung der Angemessenheit staatlicher Beihilfen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Zuständigkeit von EU-Institutionen fällt und nicht strittig ist -, half die bloße Existenz dieser Mitteilung dabei, aus der Sackgasse herauszukommen und Entscheidungen treffen zu können - zum Teil elf Jahre nach der ursprünglichen Beschwerde im Zuge der ersten Welle von Einsprüchen seitens kommerzieller Sender. Da im Text der Mitteilung aus dem Jahr 2001 nur von Rundfunkdiensten die Rede ist, lag es auf der Hand, die Regeln aus dem Jahr 2001 zu aktualisieren und die neuen Medien einzubeziehen.

9.2. Annahme der Rundfunkmitteilung 2009

Der für diesen Artikel wichtige Schlüsselabsatz der Mitteilung 2009 ist Ziffer 88 über eine ex ante Bewertung der neuen Medienaktivitäten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten:

Um sicherzustellen, dass die öffentliche Finanzierung wesentlicher neuer audiovisueller Dienste den Handel und den Wettbewerb nicht in einem Ausmaß verzerrt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, haben die Mitgliedstaaten [...] die

³²⁹ Europäischer Gerichtshof, Rechtssache T-95/96, Gestelevision Telecinco gegen Kommission, Urteil vom 15. September 1998, <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61996TJ0095&lang1=en&type=TXT&ancre=>.



Gesamtauswirkungen neuer Dienste auf den Markt zu untersuchen, indem sie die Situation bei Bestehen des geplanten neuen Dienstes mit der Situation ohne ihn vergleichen.

Eingedenk des Widerstands von höchster politischer Ebene gegen frühere Versuche, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu regulieren, war die Kommission vorsichtig und schlug eine ex ante Bewertung vor, was im nationalen und europäischen Recht bereits der vorherrschenden Meinung entsprach. Auf europäischer Ebene zeigte sich die Kommission beim „europäischen Beihilfekompromiss“³³⁰ des Jahres 2007 zwischen der GD Wettbewerb und Deutschland nach Beschwerden kommerzieller Sender über die Expansion deutscher öffentlich-rechtlicher Sender im Internet innovativ und bestand auf der Einführung eines nationalen Verfahrens - einer ex ante Bewertung, die in deutschen Medienkreisen als Drei-Stufen-Test bekannt ist - zur Prüfung, ob das geplante neue Angebot den kulturellen, sozialen und demokratischen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht (nach dem Wortlaut des Protokolls zum Amsterdamer Vertrag auch als „Amsterdamer Kriterien“ bezeichnet). Der deutsche Präzedenzfall wurde von der GD Wettbewerb sofort als Vorlage für die Erledigung der flämischen und österreichischen³³¹ Fälle herangezogen. Auch auf einzelstaatlicher Ebene gab es im Vereinigten Königreich im Jahr 2006 eine ähnliche Initiative in Form der Einführung eines Public-Value-Tests für neue Medienangebote der BBC; die Einführung erfolgte ohne Beteiligung von EU-Institutionen und geht auf britische Reformen hinsichtlich des Auftrags und der Leitung der BBC zurück.

Obwohl der Vorschlag einer ex ante Bewertung sowohl von der ständigen Rechtsprechung als auch von den in einzelnen Staaten an deren Märkten praktizierten Verfahren ausgeht, wurde der Vorschlag der Kommission von den Öffentlich-Rechtlichen mit Skepsis aufgenommen, und die Reaktion vieler Mitgliedstaaten war feindselig.

Vertreter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks machten geltend, dass „Zweifel bestehen, ob eine Rechtsgrundlage dafür besteht, Anforderungen bezüglich einer ex ante Bewertung in die Rundfunkmitteilung aufzunehmen“.³³² Konkreter wurde die Frage gestellt, ob durch die Einführung einer Bewertung der Auswirkungen auf den Markt „nicht die Gefahr besteht, dass neue Medienaktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ unmittelbar mit „Marktversagen“ in Verbindung gebracht werden. Die Befürchtung seitens des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa, dass man sich in Richtung des US-amerikanischen Modells bewege, in dem staatliche Interventionen in den Medienmärkten von marginaler Bedeutung sind, war bei Diskussionen über den Auftrag und die Regulierung öffentlich-finanzierter Sender in Europa schon immer ein Thema - wenn auch ein rein hypothetisches.

Die Lobby der Öffentlich-Rechtlichen war bei der Konferenz über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im digitalen Zeitalter, die von der französischen EU-Präsidentschaft im Juli 2008 veranstaltet wurde, nicht zu übersehen. Ein Non-Paper des niederländischen Kulturministers mit dem Titel „Wichtige Grundsätze für eine Revision der Rundfunkmitteilung“ wurde von zahlreichen Staaten unterstützt - bei der Veranstaltung und auch danach.³³³ Ausgangspunkt dabei war, „dass keine inhaltlichen Änderungen der derzeitigen Mitteilung notwendig sind“, ferner wurde nochmals die Auffassung der Mitgliedstaaten dargelegt, dass alle Fragen bezüglich des Auftrags eine

³³⁰ Entscheidung der Kommission vom 24. April 2007, KOM (2007) 1761.

³³¹ European Commission, „State aid: Commission closes investigation into financing of Flemish public service broadcaster VRT“, Press release, 27 February 2008, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-316_en.htm?locale=fr.

³³² Europäische Rundfunkunion (EBU), Antwort auf den Fragebogen der Kommission zur Revision der Rundfunkmitteilung (2008). Siehe auch Präsentation der ARD bei der Konferenz der französischen Präsidentschaft in Straßburg, Juli 2008, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/comments_broadcasting/ebu_en.pdf.

³³³ Als „Non Paper“ nicht offiziell veröffentlicht.



Angelegenheit der einzelnen Staaten sind. Im Papier, das die Position der Öffentlich-Rechtlichen genau wiedergibt, ist ausgeführt:

In der Rundfunkmitteilung können die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, zum öffentlichen Auftrag Konsultationen durchzuführen, doch sollten die Optionen einer ex ante Bewertung seitens der Mitgliedstaaten nicht dadurch beschränkt werden, dass die Anforderung besteht, vor der Zulassung neuer Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Medien eine umfassende, unabhängige Bewertung der Auswirkungen auf den Markt durchzuführen.

Die Anzahl der Mitgliedstaaten, die die niederländische Initiative teilweise oder ganz unterstützten, lag zu verschiedenen Zeitpunkten zwischen 13 und 21. Allerdings wurde das Papier nie offiziell im Ministerrat diskutiert, und als dann die entsprechende Ratssitzung stattfand, lag bereits ein zweiter Entwurf der Mitteilung vor. Hinsichtlich der ex ante Prüfung blieb die Kommission bei wesentlichen Punkten des ursprünglichen Entwurfs; Zugeständnisse gab es insbesondere in Form einer Abschwächung des Wortlauts des ersten Entwurfs bezüglich der Anforderung, dass der Regulierer, der die ex ante-Regelung durchführt, unabhängig sein muss. Wichtig dabei war, dass die Kommission dem niederländischen Widerstand gegen eine Bewertung der marktlichen Auswirkungen nicht nachgab und darauf bestand, beide Teile der ex ante Bewertung in den Entwurf aufzunehmen.

Diese Konzessionen waren offensichtlich ausreichend, um die Mitgliedstaaten zufriedenzustellen, da die endgültige Fassung, die am 2. Juli 2009 angenommen³³⁴ (und im Oktober 2009 im Amtsblatt veröffentlicht) wurde, im Vergleich zum Entwurf des Monats April keine weiteren inhaltlichen Änderungen enthielt. Trotz dieser Konzessionen waren nicht alle öffentlich-rechtlichen Anstalten mit dem Ergebnis zufrieden; die Europäische Rundfunkunion gab eine Stellungnahme heraus, in der sie „bedauert, dass für neue Dienste ein einheitliches Verfahren eingeführt worden ist“³³⁵, und der niederländische öffentlich-rechtliche Sender NPO sprach von „der eindeutigen Gefahr, dass die neuen Regeln eine Bedrohung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darstellen“.³³⁶

9.3. Die neue Mitteilung und ihre Wirkung: Wie hat sich der ex ante Test in der Praxis bewährt?

Die Mitteilung liegt nun sechs Jahre zurück. Hat sie ihren Zweck erfüllt? Aus heutiger Sicht kann man sagen, dass sich durch die Mitteilung relativ wenig verändert hat. Trotz der Angst der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vor Marginalisierung oder davor, sich mit neuen Angeboten den Gesetzen des Marktes anpassen zu müssen, verfügt die Mehrheit der europäischen öffentlich finanzierten Rundfunkanbieter auf ihren nationalen Medienmärkten - online und offline - nach wie vor über eine starke Stellung und kommt weiterhin in den Genuss einer breiten politischen Unterstützung und einer relativ großzügigen Finanzierung, obwohl es im Hinblick auf politische Unterstützung und Finanzierung in verschiedenen Mitgliedstaaten zeitweise Schwierigkeiten geben dürfte.

Es gibt eine Reihe möglicher Gründe, die darauf hindeuten, dass die Mitteilung nur geringe Wirkung gezeigt hat.

³³⁴ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk [2009] ABl. C 257/1 abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2009:257:FULL&from=EN>.

³³⁵ Zit. in „New EU Guidelines on Broadcasting“, The Financial Times, 3. Juli 2009.

³³⁶ Zit. in „Strengere regels voor publieke omroep“, Het Financieele Dagblad, 2. Juli 2009.



- Vor allem der Zeitpunkt der Mitteilung: Die Mitteilung wurde zu einer Zeit angenommen, als die Folgen der globalen Wirtschaftskrise bereits zu spüren waren; in der Zeit zwischen Ende 2008 bis Mitte 2009 war ein bisher beispiellos starker Rückgang der Erlöse kommerzieller Medien zu verzeichnen, der den Befürchtungen der kommerziellen Akteure Nahrung gab, dass der öffentlich-rechtliche Sektor mit seiner auf lange Sicht garantierten öffentlichen Finanzierung die neuen Medienmärkte abschotten könnte. Doch auch die öffentlich finanzierten Anstalten blieben von den Auswirkungen der globalen Rezession nicht verschont: Der Druck auf die öffentlichen Haushalte wurde größer, staatliche Sparmaßnahmen führten zu Kürzungen der Mittel für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk - auch im Vereinigten Königreich und den Niederlanden, wo die jeweiligen öffentlich finanzierten Rundfunkanstalten bei ihrer bisherigen digitalen Expansion besonders ehrgeizige Ziele verfolgt hatten.
- Weiter scheint die Umsetzung auf einzelstaatlicher Ebene lückenhaft zu sein. Da es sich hier um eine Mitteilung und nicht um eine Richtlinie handelt, sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, die Kommission über die Umsetzung offiziell zu unterrichten. Aufgrund der dem Verfasser derzeit vorliegenden Informationen scheint etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten einen solchen Test eingeführt zu haben. Dabei dürfte es sich überwiegend um Länder im Norden und Westen Europas handeln, d.h. Märkte, in denen die Öffentlich-Rechtlichen traditionell besonders intensiv politisch und finanziell unterstützt werden. Das kann aber auch auf die Tatsache zurückzuführen sein, dass bestimmte öffentlich-rechtliche Anstalten in Märkten, in denen die Mitteilung nicht umgesetzt wurde, nicht in der Lage waren, die Einführung neuer Dienste zu erwägen (z.B. in Griechenland).
- Selbst wenn ex ante Tests eingeführt wurden, ist es aufgrund des großen Spielraums, den die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der Verfahren haben, möglich, dass unerwartet komplexe Ergebnisse entstehen. Der Public-Value-Test der BBC etwa führte zu eigenartigen Resultaten.³³⁷ Zum einen hat sich das BBC-Management in der Vergangenheit entschieden, bestimmte Vorhaben - z.B. die Beteiligung der BBC an der Freesat-Plattform - als „Nicht-Dienste“ zu klassifizieren, weil offensichtlich davon ausgegangen wird, dass diese zu keinen neuen Inhalten führen.³³⁸ Doch vielleicht liegt es auch am britischen System, dass einige Public-Value-Tests unerwartete Ergebnisse zeigten. Ein Beispiel ist die Einführung von BBC Alba, einem Spartensender für die gälischsprachige Gemeinschaft in Schottland - eine Zielgruppe, die vielleicht für frei empfangbare kommerzielle Sender zu klein ist, um interessant zu sein, und die noch deutlich kleiner ist als die Zielgruppen der irisch- und walisischsprachigen Sender, für die es jeweils einen vollwertigen landesweit ausgestrahlten Kanal (TG4 bzw. S4C) gibt. Während aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks viel für das Argument „Marktversagen“ spricht, hat eine erste Prüfung des BBC Trust ergeben, dass BBC Alba aus wirtschaftlichen Gründen zunächst keine terrestrische Frequenz zugewiesen und die Ausstrahlung über Kabel und Satellit erfolgen sollte (in der Praxis beschränkt sich das auf eine Verbreitung über Satellit, da ein Großteil der gälischen Zuschauer in ländlichen Gebieten lebt, in denen es kein Kabel gibt). Im Anschluss an eine spätere Überprüfung der Maßnahme mit positivem Ergebnis einigte sich der BBC Trust grundsätzlich darauf, dass der Sender in Schottland auch terrestrisch verbreitet werden kann.

³³⁷ Abrufbar unter: http://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/tools_we_use/public_value_tests.html.

³³⁸ Der Fairness halber sei darauf verwiesen, dass inzwischen nähere Angaben zum Ablauf des Public-Value-Tests in Form eines Leitfadens des BBC Trust vorliegen:

http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/pvt/assessment_processes_guidance.pdf.



- Dieses Beispiel eines Vorschlags für ein Angebot, das offensichtlich eine öffentliche Dienstleistung ist und Schwierigkeiten hat, den Public-Value-Test zu bestehen, erinnert an das größte Vorhaben, das den Public-Value-Test nicht bestanden hat: ein Vorschlag aus dem Jahr 2008 für ein Netzwerk³³⁹ aus 65 lokalen Nachrichten-Websites mit Videoinhalten. Obwohl hier der gesellschaftliche Nutzen erkennbar war - weder die BBC noch der kommerzielle Sektor waren in der Lage, lokales - im Gegensatz zu regionalem - Fernsehen anzubieten, wurde der Vorschlag von Herausgebern lokaler Zeitungen und kommerziellen Radiosendern heftig kritisiert. In ihrem Market Impact Assessment³⁴⁰ schloss sich die OFCOM dieser Kritik im Wesentlichen an, stellte fest, dass dies unmittelbar zu Erlösminderungen in Höhe von 4% führen würde und kam zu dem Schluss, dass die lokalen BBC-Videodienste die lokalen kommerziellen Medienhäuser von weiteren Innovationen in den Bereichen lokale Online-Nachrichten, Sport und Wetter abhalten könnten. Die BBC zog den Vorschlag für dieses Dienstleistungsangebot zurück.
- Die Beispiele BBC Alba und Website für Lokalnachrichten zeigen, dass es kaum Hinweise dafür gibt, dass durch die Anforderung, einen ex ante Test durchzuführen, die öffentlich-rechtlichen Anstalten gezwungen sind, auf „Marktversagen“ zu reagieren und dieses zu beseitigen; wenn überhaupt, benachteiligt das Konzept des britischen Public-Value-Tests vielleicht herausragende Projekte, die eine nachweisbare³⁴¹ Lücke am Markt schließen könnten, während eher populistischere Initiativen den Test bestehen. Der Sendestart von BBC3, ein Programm, das auf den bereits gut bestückten Unterhaltungsmarkt für Jugendliche abzielt, könnte als interessantes Gegenbeispiel für die Schwierigkeiten bei der Einführung von Dienstleistungsangeboten im Zusammenhang mit Marktversagen dienen.

Obwohl man bei der Umsetzung auf nationaler Ebene in der Zwischenzeit etwas dazugelernt haben dürfte, sollte im Hinblick auf die hinter der Einführung einer ex ante Prüfung stehenden Absichten unbestritten sein, dass es darum geht, sich mit dem zunehmenden Streben der öffentlich-rechtlichen Akteure in Richtung Online-Medien in der jeweiligen Landeshauptstadt und nicht in Brüssel zu beschäftigen. Eine mögliche Schlussfolgerung aus den seit 2009 gemachten Erfahrungen könnte darin bestehen, dass in der Debatte auf EU-Ebene, die sich auf den ex ante Test konzentriert hatte, möglicherweise der Aspekt unterschätzt wurde, dass eine Vorabprüfung nur dann sinnvoll ist, wenn sie ein Instrument eines größeren, umfassenden regelungstechnischen Instrumentariums zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs ist. Dies gilt um so mehr, als ex ante Tests definitionsgemäß umstrittene Aktivitäten linearer Medien nicht erfassen - wie z.B. das Verhalten bei Ausschreibungen für wichtige Sportrechte, das viele privatwirtschaftliche Akteure als ein Überbieten betrachten. In diesem Zusammenhang ist die deutsche Erfahrung aufschlussreich: Der deutsche Drei-Stufen-Test wurde in Industrie- und EU-Kreisen sehr ausführlich diskutiert; möglicherweise, weil der Föderalismus in Sachen Medienregulierung zu einer Vielzahl von Vorabprüfungen auf Ebene der Bundesländer geführt hat, und gelegentlich der Eindruck entsteht, dass die Einhaltung der EU-Wettbewerbsregeln im deutschen System mit großem Verwaltungsaufwand verbunden ist. Der Grund für die anhaltende Kontroverse über die Expansionspläne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland ist eventuell nicht der Test selbst, sondern die mangelnde Klarheit hinsichtlich des öffentlichen Programmauftrags. So waren die Vorschläge, das Modell des Sieben-

³³⁹ BBC Trust, "BBC Trust rejects local video proposals", Press release, 23 September 2014,

http://www.bbc.co.uk/bbctrust/news/press_releases/2008/local_video_prov.

³⁴⁰ Ofcom, "Market Impact Assessment of the BBC's Local Video Service", 21 November 2008,

<http://stakeholders.ofcom.org.uk/market-data-research/other/tv-research/bbc-mias/mia-local-video/>.

³⁴¹ Abrufbar unter: <http://www.bbc.co.uk/bbcthree>.



Tage-Abrufs [Seven-Day-Catch-up] aufzugeben (wird in verschiedenen Länderparlamenten diskutiert) oder verschiedene regionale Varianten des Online-Jugendprogramms, das im jüngsten Rundfunkstaatsvertrag vorgesehen ist, von den kommerziellen Konkurrenten beanstandet worden, weil sie über den Inhalt der Entscheidung der GD Wettbewerb (den sog. „europäischen Beihilfekompromiss“) hinausgehen. Deshalb ist davon auszugehen, dass sich kommerzielle Akteure bei Anhörungen für eine Änderung des RStV und für eine präzisere Definition des öffentlich-rechtlichen Online-Auftrags einsetzen werden, der ein Verbot der Ausweitung kommerzieller Angebote auf öffentlich finanzierten Plattformen sowie die Beibehaltung der derzeitigen Einschränkungen der Sport- und Unterhaltungsangebote einschließt.

Anders ausgedrückt, liegt der Schwerpunkt sowohl auf der Definition eines klareren Auftrags für neue Aktivitäten öffentlich finanzierter Akteure als auch auf Verfahren zur Prüfung und Regulierung dieser Aktivitäten. Sehr aufschlussreich ist auch die Entscheidung von ARD und ZDF vom September 2013³⁴², das Vorhaben einer gemeinsamen Online-Plattform mit der Bezeichnung „Germany's Gold“ aufzugeben, nachdem das Bundeskartellamt Zweifel³⁴³ am Gemeinschaftsunternehmen geäußert hatte. Die Einschränkung von Online-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten geht also nicht auf eine ex ante Bewertung zurück („Germany's Gold“ hatte den Drei-Stufen-Test im September 2011 bestanden), sondern auf die ganz gewöhnlichen Ermittlungsarbeiten einer staatlichen Wettbewerbsbehörde (die Ermittlungen begannen unmittelbar nach Abschluss des ex ante Tests).

Österreich zeigt, wie ein ex ante Test dazu beitragen kann, auf einem Medienmarkt fairere Wettbewerbsbedingungen herzustellen, nachdem im Zuge umfassender Reformen die Durchführung des Test auf eine völlig unabhängige Regulierungsbehörde übertragen worden war. Bei der österreichischen Version des ex ante Tests³⁴⁴ (Auftragsvorprüfung) geht es u.a. um Fragen der Rechtsgrundlage, Inhalte, anvisierte Zielgruppe und qualitative Kriterien für das vorgeschlagene neue Angebot bzw. für wesentliche Änderungen bestehender Angebote, wobei bestehende Angebote unverändert fortgeführt werden könnten.

Der unabhängige Regulierer KommAustria führt umfassende Konsultationen - auch mit der Bundeswettbewerbsbehörde - durch und ist die Stelle, die letztlich die Entscheidung trifft, ob das Angebot genehmigt wird. Diese Auftragsvorprüfung ist jedoch nicht das einzige Regulierungsinstrument, über das die Behörde verfügt. KommAustria hat weitreichende finanzielle Kontrollbefugnisse über den ORF und seine Tochtergesellschaften, wobei auch finanzielle ex post Regulierungsbefugnisse bestehen, so auch zu Fragen wie dem Wettbewerbsverhalten im Markt (z.B. Kosten für den Erwerb von Rechten); ferner überwacht sie das wirtschaftliche Gebaren des ORF, ist für den Privatinvestor-Test zuständig (insbesondere, wenn ein privatwirtschaftlicher Betreiber ähnliche Preise für den Erwerb von Inhalten bezahlen würde) und sorgt für Transparenz (der ORF ist verpflichtet, die Preise sämtlicher Werbespots zu veröffentlichen). Darüber hinaus verfügt KommAustria über weitreichende Kontrollbefugnisse beim linearen Fernsehen; dies wurde im Zusammenhang mit dem jüngsten Urteil des österreichischen Verwaltungsgerichtshofs deutlich, das eine Entscheidung der KommAustria bestätigt hat, in der festgestellt worden war, dass der Kulturanteil des ORF-Fernsehprogramms nicht ausreichend und der Anteil von Unterhaltung zu hoch war.³⁴⁵

³⁴² „Germany's Gold: ARD und ZDF stoppen geplante Online-Videothek“, Spiegel Online, 16 September 2013, www.spiegel.de/netzwelt/web/ard-und-zdf-beerdigen-onlinevideothek-germany-s-gold-a-922475.html.

³⁴³ Bundeskartellamt, „Fallbericht: ARD und ZDF Online-Plattform 'Germany's Gold', Fallbericht vom 23. Februar 2015, www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/AktuelleMeldungen/2015/13_03_2015_Fallbericht_Germanys%20Gold.html.

³⁴⁴ Abrufbar unter: www.rtr.at/de/m/ORFG

³⁴⁵ Abrufbar unter: <https://www.vwgh.gv.at/medien/2013030064.pdf?4xf4u7>.



9.4. Nächste Schritte?

Die Rundfunkmitteilung 2009 ist jetzt sechs Jahre alt; so alt war auch die Mitteilung des Jahres 2001, als sie dringend aktualisiert werden musste. Die Mitteilung 2009 hat sich eher besser bewährt, trotz einer lückenhaften Umsetzung und einiger struktureller Schwachstellen wie einer zu geringen Betonung der Unabhängigkeit der Stelle, die den ex ante Test durchführt. Im Moment besteht wohl kaum Revisionsbedarf, was sich aber ändern könnte, falls die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sich dezidiert in einen eindeutig kommerziellen Bereich wie den Markt für Videoabrufdienste bewegen, wo die „Kriterien von Amsterdam“ der sozialen Kohäsion nicht gelten.

Daneben bestehen Risiken hinsichtlich des Status quo aller beteiligten Akteure. Für kommerzielle Anbieter könnten Vorabprüfungen an Märkten, an denen die Position der öffentlich-rechtlichen Anstalten finanziell und politisch gesichert ist, zur bloßen Legitimation der Expansionspläne der Öffentlich-Rechtlichen werden, wenn sie von Regulierungsstellen durchgeführt werden, die von den öffentlichen Rundfunkanstalten nicht vollständig unabhängig sind. Für die öffentlich-rechtlichen Anstalten und auch die Mitgliedstaaten besteht die Gefahr, dass sich die GD Wettbewerb mit weiteren Einsprüchen wird beschäftigen müssen, die von Märkten stammen, in denen es keine ex ante Prüfungen gibt. Aufgrund der eindeutigen Präzedenzfälle seit 2007 und des klaren Wortlauts der Mitteilung (Ziffer 88: „die Mitgliedstaaten [...] haben zu untersuchen“) kann davon ausgegangen werden, dass die Kommission große Zweifel an der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen für Vorhaben im Bereich neuer Medien mit den einschlägigen EU-Vorschriften hätte, wenn die Vorhaben ohne eine ex ante Bewertung umgesetzt würden.

Um das zu verhindern, könnte die Kommission als vorläufige Maßnahme eine Art Leitfaden erstellen, aus dem zu ersehen ist, wie ein ex ante Test eingeführt werden kann. Das dürfte wohl wieder die üblichen Proteststürme auslösen - es sei denn, die Anfrage kommt von einem oder mehreren der kleineren Mitgliedstaaten.

Im Moment gilt es jedoch, die wichtigste Lehre zu ziehen, die lautet, dass der ex ante Test nicht die ganze Lösung ist und auch nicht als solche vorgesehen war, sondern dass er sinnvoll ist, wenn er auf der Grundlage eines klar definierten öffentlichen Auftrags von einer unabhängigen Regulierungsbehörde angewandt wird.



Fazit

Peter Matzneller, EMR

Europäische Union und Europarat betonen auf einer zunächst theoretischen Ebene häufig die Rolle, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch im Kontext von Online-Diensten einnehmen muss, um für eine vielfältige und ausgewogene Information der demokratischen Öffentlichkeit zu sorgen. Auch die unterschiedlichen Regelungen in den hier untersuchten Mitgliedstaaten tragen diesem Ziel Rechnung.

In diesem Sinne weist die Spruchpraxis der europäischen Gerichte und der Europäischen Kommission in eine unmissverständliche Richtung: Öffentlich-rechtliche Mediendiensteanbieter sind Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und dürfen somit durch die Mitgliedstaaten (ob mittel- oder unmittelbar) finanziell unterstützt werden.

Dabei haben die unterschiedlichen Systeme zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – ob durch Gebühren, Steuern und/oder durch Werbung – keinen Einfluss auf die Frage, inwieweit ein öffentlich-rechtlicher Anbieter Online-Inhalte zur Verfügung stellen muss, da sie nicht nach der Art des produzierten Inhalts, des angebotenen Dienstes oder des gewählten Verbreitungswegs differenzieren.

Vielmehr richtet sich die Reichweite der zulässigen Aktivitäten nach der konkreten Ausgestaltung des Versorgungsauftrags, der in einigen Ländern den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sogar ausdrücklich zu einem möglichst umfangreichen Onlineauftritt auffordert.

Bei der einzelfallbezogenen Beurteilung der Frage, auf welche Art und mit welchen Diensten der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf die Fortentwicklung der digitalen Technik reagieren darf bzw. soll, gibt die Europäische Kommission mit der Rundfunkmitteilung 2009 und dem darin enthaltenen Public-Value-Test eine solide Basis durch die Beschreibung eines Instruments, das es den Mitgliedstaaten ermöglicht, bei Anwendung bestimmter Kriterien für eine Weiterentwicklung der Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Sorge zu tragen und gleichzeitig die Interessen der kommerziellen Wettbewerber zu wahren.

Zu einer weitgehenden Harmonisierung über Ländergrenzen hinweg hat die Hilfestellung der Kommission jedoch nicht geführt, wobei an dieser Stelle eine Wertung dieses Umstands bewusst unterbleibt. Die Einführung des Public-Value-Tests in die jeweilige nationale Rechtsordnung für die Mitgliedstaaten ist nicht verpflichtend; bislang hat etwa die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten entsprechende Regelungen entwickelt. Und in all jenen Ländern, die einen solchen Test eingeführt haben, führt bereits dessen Anwendungsbereich zu unterschiedlichen einzelstaatlichen Herangehensweisen, da die Kommission bei der Beschreibung der betroffenen Dienste mit den Wörtern „wesentlich“ und „neu“ zwei Begriffe wählt, die ihrerseits stark auslegungsbedürftig sind.

Öffentlich-rechtliche und private Anbieter sind sich dennoch grundsätzlich darüber einig, dass ein derartiger Public-Value-Test seinem Wesen nach ein probates Hilfsmittel darstellen kann, um den öffentlich-rechtlichen Auftrag mit Blick auf die Online-Welt zu definieren. Während es allerdings für die eine Seite wichtig ist, dass ein derartiges Regelsystem nicht als das einzig gültige und vereinheitlichte Instrument angesehen wird, steht auf der anderen Seite im Zentrum der kritischen Würdigung die Forderung nach einer möglichst unabhängigen Instanz, die mit der Durchführung des Tests beauftragt ist.

Rein rechnerisch mag im Jahr 2015 der seinerzeitige Zeitabstand zwischen den beiden Rundfunkmitteilungen von 2001 bzw. 2009 zu dem Gedanken verleiten, eine erneute Überarbeitung



der Mitteilung sei aktuell angezeigt, auch wenn dies nicht automatisch gleichbedeutend mit einer Lösung der Fragen sein muss, vor denen die Mitgliedstaaten bei einer angemessenen Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags für Onlinemedien stehen. Nicht zuletzt, weil die Entwicklung der digitalen Technologien alles andere als linear verläuft, ist schwer vorherzusehen, ob und inwieweit ein überarbeiteter und etwas detaillierter und verbindlicher ausgestalteter Test überhaupt zu einer faireren Lösung führen würde. Möglicherweise lassen sich aus den umfangreichen vorliegenden Einlassungen europäischer Institutionen zum Thema auch bereits jetzt ausreichend Ansätze ablesen, die einen wettbewerbsschonenden Transfer öffentlich-rechtlicher Inhalte in moderne Informationsmedien ermöglichen.



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Im Dezember 1992 in Straßburg eingerichtet, hat die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle zur Aufgabe, Informationen über den europäischen audiovisuellen Sektor zu sammeln, aufzubereiten und zu veröffentlichen. Als öffentliche europäische Einrichtung umfasst sie derzeit 40 Staaten sowie die Europäische Union, die durch die Europäische Kommission vertreten wird. Die Informationsstelle ist ein Teil des Europarats und arbeitet mit diversen Partnern, Berufsverbänden und einem Korrespondentennetzwerk zusammen.

Zu den Tätigkeitsschwerpunkten der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle gehören

- die Erstellung von Publikationen wie das Jahrbuch, Newslettern und Berichten:
<http://www.obs.coe.int/publications>
- ein umfassendes Informationsangebot über ihre Internetseite:
<http://www.obs.coe.int>
- und Konferenzbeiträge:
<http://www.obs.coe.int/events>

Juristische Informationsdienste der Informationsstelle:

- **IRIS Newsletter** (10 Ausgaben pro Jahr) berichtet monatlich über die juristischen Änderungen und Neuigkeiten im audiovisuellen Sektor ganz Europas und speist die Merlin Datenbank, die zur Zeit über 8000 Artikel enthält und bis 1995 zurückgeht.
- **IRIS Spezial** (2 Ausgaben pro Jahr) bietet ausführliche Informationen und detaillierte Analysen zu relevanten Themen, unter Einbringung von Experten der jeweiligen Bereiche dank der Partnerinstitutionen der Informationsstelle.
- **IRIS plus** (3 Ausgaben pro Jahr) enthält Informationen, vom Team der Informationsstelle zusammengestellt, über aktuelle Fragen der kommenden Reformen des relevanten Europäischen Rechtsrahmens. *IRIS plus* unterteilt sich in sechs Standardkapitel um eine klare und leicht lesbare Übersicht über den rechtlichen Rahmen auf Europäischer und nationaler Ebene sicherzustellen.
- **IRIS Merlin** eine Datenbank, die Zugang zu mehr als 8000 Beiträgen über maßgebliche Gesetze, Entscheidungen von Gerichten und Verwaltungsbehörden sowie Strategiepapiere aus über 50 Ländern mit Bedeutung für die audiovisuelle Industrie ermöglicht.

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle
76 Allée de la Robertsau – 67000 Straßburg – Frankreich
Tel.: +33 (0) 3 90 21 60 00 – Fax: +33 (0) 3 90 21 60 19
www.obs.coe.int – E-mail: info.obs@coe.int

Online-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Medien: Auftrag und Finanzierung

Diese *IRIS Spezial* wurde vom Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) in Saarbrücken erstellt und vereinigt Beiträge verschiedener Verfasser. Sie befasst sich mit Angeboten öffentlich-rechtlicher Medien im digitalen Umfeld und konzentriert sich dabei auf eine Auswahl europäischer Länder: Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, die Niederlande, Österreich, Polen, Schweden und Ungarn. Hinter der Auswahl der Länder stand die Absicht, verschiedene Ansätze vorzustellen, während eine Vergleichstabelle im Anhang eine Gesamtübersicht über die 28 Mitgliedstaaten bietet.

Einer einleitenden Übersicht zu Vorgaben auf Ebene des Europarats und der Europäischen Union folgt eine rechtsvergleichende Analyse der Ausgestaltung des Auftrags für Online-medien öffentlich-rechtlicher Veranstalter. Daran anknüpfend soll ein Vergleich ausgewählter europäischer Finanzierungssysteme die Basis für drei ausführliche Länderberichte schaffen, die die Auswirkungen der jeweiligen Finanzierungsstruktur auf die Reichweite der Online-Tätigkeit öffentlich-rechtlicher Veranstalter aufzeigen. Anschließend widmet sich die Publikation einem Vergleich der Implementierung des Public-Value-Tests in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU und endet mit zwei Anmerkungen, die den Erfolg des Tests aus jeweils unterschiedlichen Sichtweisen kommentieren.