



**Institut für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln**

Alexandra Antoniadis

Die Konsequenzen der Beilegung des Rechtsstreits  
mit der Europäischen Kommission  
aus Sicht der Europäischen Kommission

Arbeitspapiere  
des Instituts für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln

Heft 235

Köln, im Dezember 2007

**Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie**

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 235: 978-3-938933-35-0

Schutzgebühr 5,50 EUR

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen  
und abgerufen werden unter der Adresse  
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per E-Mail an:  
[rundfunk-institut@uni-koeln.de](mailto:rundfunk-institut@uni-koeln.de)  
oder an die u. g. Postanschrift



**Institut für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln**

Hohenstaufenring 57a

50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

Alexandra Antoniadis

Die Konsequenzen der Beilegung des Rechtsstreits  
mit der Europäischen Kommission  
aus Sicht der Europäischen Kommission\*

1. Einleitende Bemerkungen und Anmerkungen zur aktuellen Diskussion.....	3
2. Bedeutung des Drei-Stufen-Tests .....	4
3. Erwartungen an den Drei-Stufen-Test.....	5
4. Abschließende Bemerkungen und Ausblick .....	7

---

\* Vortrag, den die Verfasserin, Mitarbeiterin in der Wettbewerbsdirektion der Europäischen Kommission, am 13. 11. 2007 auf der vom Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln veranstalteten Tagung "Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks" vorgetragen hat. Die Ausführungen geben die persönlichen Auffassungen der Referentin wieder und entsprechen nicht notwendigerweise denjenigen der Europäischen Kommission.



Alexandra Antoniadis

Die Konsequenzen der Beilegung des Rechtsstreits  
mit der Europäischen Kommission  
aus Sicht der Europäischen Kommission

**1. Einleitende Bemerkungen und Anmerkungen zur aktuellen Diskussion**

Zunächst möchte ich mich herzlich für die Einladung bedanken, heute vor Ihnen sprechen zu dürfen, insbesondere auch deshalb, weil meine bloße Präsenz als im Widerspruch zum Titel meines Vortrags stehend angesehen werden könnte: Denn war es nicht Ziel der Beilegung der beihilferechtlichen Auseinandersetzung, dass nunmehr die Ausgestaltung des öffentlichen Rundfunks und seiner Finanzierung eine allein innerstaatliche Angelegenheit ist, ohne dass die Kommission hierzu Stellung nimmt?

In der Tat ist es nach Abschluss des beihilferechtlichen Verfahrens allein Aufgabe der Beteiligten in Deutschland, sich auf einen neuen Rechtsrahmen zu einigen, der allerdings die Brüssel gegenüber gemachten Zusagen vollumfänglich umzusetzen hat. Es gehört zu den Aufgaben der Kommission, über eine ordnungsgemäße Umsetzung zu wachen. Allerdings gibt es – glaube ich – keinen Grund, hieran zu zweifeln: Schließlich liegt es im ureigenen Interesse sowohl der Länder als auch der Rundfunkanstalten, die gesetzlichen Vorgaben, Verfahren und Kontrollmechanismen so auszugestalten, dass zukünftige Auseinandersetzungen „zu Hause“ ausgetragen werden und Beschwerden hinsichtlich der Finanzierung der Rundfunkanstalten nicht zum Exportschlager werden. Darüber hinaus gehört es auch zum Selbstverständnis der Kommission, den Mitgliedstaaten – und im deutschen Fall: den Ländern – bei der konkreten Ausgestaltung der Maßnahmen mit Rat zur Seite zu stehen, sollte dies gewünscht werden.

Natürlich verfolgen wir in diesem Zusammenhang die Diskussionen in Deutschland. Erlauben Sie mir einleitend dazu einige Anmerkungen. So wird in Deutschland teilweise die Frage diskutiert, inwieweit die Online-Angebote der Rundfunkanstalten auch weiterhin auf programmbezogene und -begleitende Angebote zu beschränken sind oder inwieweit die noch geltende finanzielle Beschränkung auf 0.75 % auch weiterhin gelten soll.

Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht kann auf eine finanzielle Deckelung verzichtet werden. Wichtig ist, dass der öffentliche Auftrag ex ante hinreichend konkret definiert wird. Allerdings hindert die Länder aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht auch nichts daran, eine solche Deckelung weiterhin vorzuschreiben, sollte dies als sinnvoll erachtet werden. Auch das Kriterium des Programmbezugs ist gemeinschaftsrechtlich kein Muss. Es ist jedoch daran zu erinnern, dass Deutschland zugesagt hat, dass die Anstalten zukünftig gehalten sein werden, für sendungsbegleitende Angebote die betreffende Sendung und den zeitlichen Bezug in ihren Online-Konzepten transparent zu machen. Der Begriff des Programm-



bezugs bzw. der Sendungsbegleitung bleibt daher auch in Zukunft von gewisser Bedeutung, ohne jedoch die Rundfunkanstalten notwendigerweise auf solche Dienste zu beschränken. Ferner besteht für Angebote, die einen – eng verstandenen – Programmbezug nicht mehr aufweisen, eine erhöhte Begründungspflicht. Deshalb sind neue Vorhaben, die nicht mehr auf rein unterstützende Tätigkeiten beschränkt sind und einen solchen engen Bezug zum Programmauftrag nicht mehr aufweisen, einem besonderen Prüfverfahren unterworfen.

Hier möchte ich kurz auf einen anderen Aspekt zu sprechen kommen, der – wie mir scheint - teilweise kontrovers diskutiert wurde: Deutschland hat zugesagt, die notwendigen Anpassungen des Rundfunkstaatsvertrags bis zum 24. April 2009 vorzunehmen. Was aber geschieht mit neuen Vorhaben, die die Rundfunkanstalten vor diesem Zeitpunkt durchführen wollen? Wir sind der Auffassung, dass Vorhaben, die über das hinausgehen, was die Rundfunkanstalten bisher angeboten haben, eine den Zusagen entsprechende Prüfung durchlaufen sollten, und zwar bevor diese Dienste angeboten werden und damit gegebenenfalls noch vor 2009. Es ist gut zu wissen, dass Länder und Rundfunkanstalten diese Auffassung teilen und daran arbeiten. Ich bin diesbezüglich auf die Ausführungen von Frau Wiedemann gespannt und hoffe, dass sie uns erste Einblicke gewähren wird.

## 2. Bedeutung des Drei-Stufen-Tests

Und hier bin ich nun bei dem Hauptanliegen meines heutigen Vortrags angelangt: Es ist offensichtlich, dass dem zukünftigen Prüfverfahren ganz außerordentliche Bedeutung zukommt. Allgemein gesprochen geht es darum, zwischen dem gemeinschaftsrechtlichen Erfordernis einer klaren und präzisen, gesetzlich verankerten Auftragsdefinition und dem Grundsatz der Unabhängigkeit von staatlicher Einflussnahme und Programmautonomie einen angemessenen Ausgleich zu finden. Die Kommission hat dieses Spannungsverhältnis ausdrücklich in ihrer Entscheidung aufgegriffen und klargestellt, dass ihrer Meinung nach „die Staatsferne eine Ausweitung des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ohne klare Bestimmung durch die Länder ... nicht rechtfertigen kann“ (Rn. 251 der Entscheidung). Die Kommission hat allerdings anerkannt, dass die Notwendigkeit der Beauftragung die redaktionelle Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten nicht antastet. Hier einen angemessenen Ausgleich zu finden ist Aufgabe der Länder und Rundfunkanstalten im Rahmen der Ausarbeitung der konkreten Umsetzungsmaßnahmen, insbesondere bei der Frage, welche Vorhaben dem Evaluierungsverfahren oder „Drei-Stufen-Test“ unterliegen und welche Anforderungen an den Detaillierungsgrad dieser Vorhaben gestellt werden.

Ohne den Diskussionen auf nationaler Ebene vorgreifen zu wollen, möchte ich an dieser Stelle einige Erwägungen anführen, die wir vielleicht noch im weiteren Verlauf der heutigen Veranstaltung erörtern können: Es wird sicherlich wichtig sein, die Vorhaben, die einer besonderen und eingehenden Prüfung unterliegen sollen, genau zu bestimmen. Die Kommission hat hier keine konkreten Vorgaben gemacht, sondern sich auf die Zusagen Deutschlands gestützt. Die Bestimmung der einer Prüfung unterliegenden Vorhaben richtet sich demnach

unter anderem nach Dauer, finanzieller Relevanz und Abgrenzung zu bereits angebotenen Diensten. Es muss sichergestellt sein, dass Angebote, die aufgrund ihres Umfangs spürbare Auswirkungen auf andere Marktteilnehmer haben, einer solchen Prüfung insbesondere unter Beteiligung Dritter unterliegen. Die zu erstellenden Satzungen und Richtlinien sollten im Voraus eine klare Bestimmung prüfungsrelevanter Vorhaben erlauben, unter anderem, um den Ländern zu ermöglichen, das Prüfungs- und Beauftragungsverfahren gegebenenfalls einzufordern und es nicht allein in der Hand der Anstalten zu belassen, über die Durchführung eines solchen Verfahrens zu entscheiden. Hier sind die Anstalten aufgefordert, konkrete Vorschläge zu unterbreiten. Eventuell kann uns Frau Wiedemann auch hierzu schon etwas sagen.

### **3. Erwartungen an den Drei-Stufen-Test**

Abgesehen von der Frage der einer näheren Prüfung unterliegenden Vorhaben stellt sich auch die Frage nach Inhalt und Detaillierungsgrad der von den Anstalten zu unterbreitenden Vorschläge. Hier wird meiner Ansicht nach zu beachten sein, dass es privaten Anbietern möglich sein muss, das Vorhaben in seiner Tragweite zu erfassen, um so in der Lage zu sein, die möglichen marktlichen Auswirkungen einschätzen zu können. Ein gewisser Detaillierungsgrad wird auch deshalb zu fordern sein, um es sowohl den internen Gremien als auch den Ländern zu ermöglichen, das Vorhaben anhand der staatsvertraglich vorgegebenen Kriterien zu prüfen und letztendlich als zum Auftrag gehörend anzuerkennen. Die Grenze wäre dort zu ziehen, wo in die Programmautonomie eingegriffen würde. Wo diese Grenze zu ziehen ist, scheint mir allerdings nicht klar bestimmt zu sein. Der Kommission war es wichtig, dass Entscheidungen über zukünftige Vorhaben nicht allein im Ermessen der Anstalten stehen und dass es eine abschließende und ex ante Beauftragung durch die Länder gibt.

Noch ein Wort zum Prüfverfahren und der Rolle der anstaltsinternen Gremien. Es scheint mir eine Selbstverständlichkeit, dass die Prüfung durch die Gremien nachvollziehbar sein muss. Dies bedeutet, dass sich die Entscheidung der Gremien in transparenter Weise mit dem Vorhaben, seiner Vereinbarkeit mit den staatsvertraglichen Kriterien sowie seinen marktlichen Auswirkungen und den gegebenenfalls unterbreiteten Darlegungen private Anbieter auseinandersetzen muss und dass diese Umstände in der Begründung der Entscheidung wieder zu finden sind. Erst dann können die Länder eine angemessene abschließende Bewertung vornehmen.

Private Anbieter können sicher nicht erwarten, dass ihnen im Rahmen dieses Prüfverfahrens notwendigerweise ein Vetorecht eingeräumt wird. Allerdings müssen sich die Gremien mit den Bedenken der privaten Anbieter auseinandersetzen und in einer Gesamtschau eine Abwägung vornehmen. Wie schon bei der – in der Abstraktion – schwierigen Frage, was und was nicht zum Auftrag gehört, kann es auch bei der Frage der marktlichen Auswirkungen keine Schwarz-Weiß-Betrachtung geben. Es ist offensichtlich, dass jegliches staatlich finanzierte Online-Angebot den Wettbewerb verzerrt. Allerdings sind gewisse Wettbewerbsverzerrungen hinzunehmen. Wo aber ist die Grenze? Dies lässt



sich nicht vorab bestimmen. Die Kommission wird sich hier im Lichte der Ausführungen der Rundfunkmitteilung aus dem Jahre 2001 und ihrer Entscheidungspraxis auf eine Prüfung von unverhältnismäßigen Auswirkungen beschränken. Die Kommission würde also nur dann einschreiten müssen, wenn das Prüfverfahren auf nationaler Ebene offensichtliche Mängel aufwies und massive Wettbewerbsverzerrungen festzustellen wären.

Dies bedeutet aber nicht, dass auch auf nationaler Ebene eine Beschränkung auf Extremfälle als Minimallösung angestrebt werden sollte. Es sollte allen Beteiligten klar sein, dass das zukünftige Finanzierungssystem mit der Wirksamkeit und Akzeptanz des zu entwickelnden Verfahrens steht und fällt.

Allerdings lässt sich der Verweis auf Umfang und Qualität vorhandener Angebote sowie auf marktrelevante Auswirkungen nicht dahin gehend interpretieren, dass die Rundfunkanstalten nur solche Dienste anbieten dürfen, die nicht bereits vom Markt angeboten werden oder angeboten werden könnten. Keiner wird fordern wollen, dass die Rundfunkanstalten – um ein Beispiel zu nennen – im Internet keine Informationen und Nachrichten anbieten dürfen. Die Frage wird allerdings sein, in welcher Art und Tiefe dies erfolgen soll und kann. Hier kann es zu Überschneidungen mit der Online-Presse, aber auch mit anderen Anbietern ähnlicher Informationsdienste kommen. Die Aufgabe der anstaltsinternen Gremien wird es sein, hier eine Abwägung vorzunehmen. Es wird darum gehen, zu ermitteln, inwieweit die Ziele und Funktionen des öffentlichen Rundfunks auf eine Art und Weise erreicht werden können, die die negativen Auswirkungen auf private Anbieter auf das wirklich notwendige Maß beschränkt – also eine klassische Prüfung von Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit.

Aber der Abwägungsprozess ist nicht nur dahingehend zu verstehen, dass er negative Auswirkungen zu berücksichtigen hat. Er dient sicherlich auch der Feststellung und Bewertung positiver Auswirkungen, wie z.B. einer eventuellen Impulswirkung der von den Rundfunkanstalten angebotenen neuen Dienste für den gesamten Sektor.

#### **4. Abschliessende Bemerkungen und Ausblick**

Es sollte bei der Diskussion um das duale System, um fairen Wettbewerb und um gemeinschaftsrechtliche Beihilfebestimmungen nicht aus dem Blickwinkel geraten, dass es letztendlich bei der konkreten Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks um die Verbraucher/Gebührenzahler/Bürger geht. Die zentrale Frage scheint mir deshalb zu sein, ob ein Bedürfnis der Bürger an bestimmten Diensten besteht, das nicht bereits anderweitig zufrieden stellend befriedigt wird. Hier geht es natürlich nicht nur um eine mehr oder weniger objektive Analyse der Angebotssituation und Wünsche der Bürger, sondern auch um eine politische Bewertung.

Die Kommission hat die Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten anerkannt und die Länder in gewisser Weise aufgefordert, diese politischen Weichenstellungen vorzunehmen. Dabei wünsche ich allen Beteiligten viel Erfolg.



Bevor ich meinen Vortrag beende noch eine abschließende Bemerkung: Anlehnend an eine Bemerkung auf den Münchener Medientagen, dass „nach Brüssel vor Brüssel ist“, möchte ich kurz darauf hinweisen, dass die Kommission in Kürze mit der Überarbeitung der Rundfunkmitteilung aus dem Jahre 2001 beginnen wird. Es wird zunächst eine breite Konsultation aller Beteiligten geben, bevor die Kommission einen Vorschlag einer geänderten Rundfunkmitteilung vorlegen wird. Wir werden also auch noch in Zukunft miteinander zu tun haben!



ISSN 0945-8999  
ISBN 978-3-938933-35-0