



Es gilt das gesprochene Wort!

Nicole Agudo y Berbel, Stellv. Geschäftsführerin des VPRT
Statement aus Sicht der privaten Rundfunkveranstalter:

Sehr geehrter Herr Präsident Seibicke,

sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst möchte ich mich ganz herzlich für die Möglichkeit bedanken, im Rahmen dieser Veranstaltung die Sicht der privaten Rundfunkveranstalter darstellen zu können. Der VPRT begrüßt, dass Sie Ihr Interesse auf das Thema der wirtschaftlichen Betätigung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten legen. *Den Ausführungen von Prof. Degenhart und Frau Prof. Wille haben Sie bereits entnehmen können, in welchen Bereichen sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk wirtschaftlich betätigt, sodass ich mich im Wesentlichen darauf beschränken möchte, die „Brille der Privaten“ aufzusetzen.* Neben der wirtschaftlichen Betätigung gestatten Sie mir, dass ich auch kurz auf den Bereich „Transparenzrichtlinie und Beihilfekontrolle“ zu sprechen komme, der im letzten Themenblock am heutigen Morgen diskutiert wurde.

Der VPRT hat sich stets für ein Gleichgewicht im dualen Rundfunksystem eingesetzt. Ein solches Gleichgewicht setzt aber transparente und faire Wettbewerbsbedingungen voraus. Diese Transparenz ist jedoch im Falle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht immer gegeben. Der VPRT setzt sich sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene dafür ein, dass sich das ändert. Denn nur so kann das duale System dauerhaft erhalten werden. Neben dem VPRT richten sowohl die Politik im Rahmen von Landtagsanhörungen als auch die EU-Kommission im Zusammenhang mit der Finanziellen Transparenzrichtlinie ihre Aufmerksamkeit vermehrt auf die Beteiligungsunternehmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

In meinem Vortrag werde ich daher zunächst auf die wirtschaftliche Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eingehen und dabei einige Beispiele herausgreifen. Im zweiten Teil möchte ich die Frage der Transparenz der Mittelflüsse im öffentlich-rechtlichen Rundfunk behandeln und dabei neben der von uns bei der

EU-Kommission eingereichten Beschwerde auch auf die europäischen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Transparenzrichtlinie und dem sog. Beihilfenpaket zu sprechen kommen.

Teil I

Wirtschaftliche Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

Die wirtschaftliche Betätigung erfolgt unter anderem über **Beteiligungen an privatwirtschaftlichen Unternehmen**. Dabei sind die Rundfunkanstalten grundsätzlich berechtigt, zur Erfüllung ihrer Aufgabe auch privatrechtliche Beteiligungen einzugehen. Dies ist in den jeweiligen Gesetzen der Landesrundfunkanstalten unterschiedlich verankert. So kann sich etwa der BR nach dem Bayerischen Rundfunkgesetz (§ 3 Absatz 3) „in Erfüllung seiner Aufgaben zum Erwerb, zur Herstellung und zur wirtschaftlichen Verwertung von Rundfunkproduktionen und der damit zusammenhängenden Rechte an Unternehmen beteiligen“ - allerdings „nicht hauptsächlich zum Zwecke der wirtschaftlichen Verwertung“. Ähnliche Regelungen finden sich auch im WDR-Gesetz, im SWR-StV oder im ZDF-Staatsvertrag (§ 3).

Ein Recht des MDR zur Beteiligung an Unternehmen besteht nur dann, wenn die **Beteiligung aus wirtschaftlichen Gründen geboten** ist und der **Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe des MDR dient**. Der Erwerb und die Veräußerung von Unternehmen sowie Beteiligungen an ihnen unterliegen auch der Zustimmung des MDR-Verwaltungsrates (§ 36 Abs. 1 und 2 MDR-StV, Wortlaut aus MDR-StV siehe unten).

Wie Sie sehen, ist also unstrittig, dass sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Falle von Beteiligungen an den **Funktionsauftrag** halten müssen. Eine Überprüfung der Beteiligungen ist aber genau aus diesem Grunde schwierig, weil es seit jeher **an einer präzisen gesetzlichen Auftragsdefinition fehlt**. Auch der Siebte Rundfunkänderungsstaatsvertrag hat diesbezüglich keine Klarheit gebracht, da lediglich eine sehr allgemein gefasste Auftragsnorm aufgenommen wurde, die durch Selbstverpflichtungserklärungen der Anstalten

konkretisiert werden soll¹. Die im April 2004 von ARD, ZDF und DLR vorgelegten Entwürfe für strukturelle Selbstbindungserklärungen befassen sich mit keinem Wort mit der Frage der Beteiligungen der Rundfunkanstalten. Die für Oktober 2004 angekündigten Selbstverpflichtungserklärungen sollen ausschließlich Aussagen zu programmlichen Inhalten enthalten.

Es stellt sich also nach wie vor die Frage: Wie und anhand welcher Kriterien sollen komplexe Beteiligungsverhältnisse etwa in den folgenden Fällen geprüft werden?

- So sind etwa der WDR (über die Westdeutsche Rundfunkwerbung GmbH, WWF, 33,35 %), der SWR (über die SWR Holding, 16,67 %) sowie der MDR (über die DREFA Media Holding GmbH mit 16,64 %) an der **Bavaria Film GmbH** beteiligt, die ihrerseits über mehr als 20 Tochter- und Beteiligungsfirmen, teils Mehrheits-, teils Minderheitenbeteiligungen, in Deutschland und im Ausland verfügt.
- Die DREFA Media Holding GmbH (100%-Tochter des MDR) dient als Dachgesellschaft für weitere 17 Tochter- und Beteiligungsgesellschaften. Insgesamt sind im DREFA-Unternehmensverbund rund 500 Mitarbeiter tätig (inkl. des vom MDR gestellten Personals).
- Die NDR Media GmbH wurde als Finanz- und Strategieholding eingerichtet und ist gleichzeitig alleinige Gesellschafterin der Studio Hamburg GmbH, die mit ihren über 30 Tochterfirmen aus den Bereichen Produktion, Beratung, Atelier, Synchronisation und Rechteverwertung im Markt präsent ist.

Neben diesen exemplarischen Fällen lassen sich zahlreiche weitere Tochterunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten aufzählen, die eine komplizierte Beteiligungsstruktur aufweisen. Während alle diese Tochter- und Beteiligungsunternehmen zumindest noch einen Bezug zu Film- und

¹ § 11 Absatz 2 RStV: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat in seinen Angeboten und Programmen einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Er soll hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Sein Programm hat der Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Er hat Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten.

Fernsehproduktionen erkennen lassen, entfernt sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk bei anderen Beteiligungen endgültig von jedwedem öffentlichen Auftrag:

So ist der SWR beispielsweise mittelbar über die SWR Holding GmbH zu 70 % an der Fernsehturm-Betriebs GmbH beteiligt, die in erster Linie für den Betrieb der Aussichtsplattform und der Gaststätten des Turms zuständig ist. Die Südfunk-Wirtschaftsbetriebe GmbH errichtet und betreibt als Tochter der SWR-Holding GmbH Hotels und Restaurants sowie sonstige wirtschaftliche Unternehmen allgemeiner Art im Rahmen der Randnutzung von Vermögen oder Einrichtungen des SWR. In der WDR Gebäudemanagement GmbH (100%-Tochter des WDR) erbringen 250 Mitarbeiter vorrangig für den WDR und zum Teil auch für Dritte spezifische Gebäudemanagement-Dienstleistungen.

Diese Arten von erwerbswirtschaftlichen Tätigkeiten lassen sich aus unserer Sicht nicht mehr einem öffentlichen Funktionsauftrag unterordnen. So mag es zwar im Sinne des Gebührenzahlers sein, durch wirtschaftliche Betätigung von ARD und ZDF das Gebührenaufkommen möglichst niedrig zu halten. Auch hat die KEF Bemühungen in diese Richtung stets entsprechend honoriert. Privatwirtschaftliches Tätigwerden und damit ein risikoloser weil gebührenfinanzierter Eingriff in von hohem Konkurrenzdruck geprägte Märkte müssen aber klaren Regeln unterliegen: Die Bindung an den Grundversorgungsauftrag, Transparenz durch getrennte Buchführung und effektive Kontrollmöglichkeiten sind aus unserer Sicht Grundvoraussetzungen für einen Wettbewerb, der seinen Namen verdient.

Ich möchte nun eine Gesamtschau über die Beteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten geben, die bestehenden Kontrollmöglichkeiten evaluieren und im Anschluss einen Vorschlag zur Optimierung des Prüfrahmens unterbreiten.

1. Gesamtschau Beteiligungen

Der 14. KEF-Bericht listet im Einzelnen auf, welche Mehrheitsbeteiligungen ARD und ZDF halten: Ende 2001 waren dies 104 direkte oder indirekte Beteiligungen der ARD-Anstalten, 11 des ZDF sowie 8 weitere gemeinsame Beteiligungen (SportA Sportrechte und Marketing-Agentur GmbH, Bavaria Film- und Fernsehstudios

GmbH u.a.). Im Jahresdurchschnitt beschäftigten die Beteiligungsunternehmen insgesamt knapp 4.000 festangestellte Mitarbeiter². Die KEF konstatiert, dass die Zahl der Beteiligungen auch in den letzten Jahren weiter zugenommen hat.

Im Durchschnitt haben sich zwar die Verluste der betrachteten Gesellschaften verringert. Insgesamt überstiegen 2001 die Gewinne die Verluste um 64 Mio. € (19 Mio. € Verlust zu 83 Mio. € Gewinn; 1999: 94 Mio. € Verlust, 67 Mio. € Gewinn). Interessant dabei ist aber, dass die KEF ausdrücklich festgestellt hat, dass der Grund für die Ergebnisverbesserung bei den öffentlich-rechtlichen Werbetöchtern nicht in einer Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse, sondern in einer Änderung der steuerlichen Behandlung der Werbetöchter liegt. Das heißt: Man hat nicht das Wirtschaften gelernt, sondern das Rechnen! Die Gefahr einer wettbewerblichen Benachteiligung der privaten Unternehmen ist damit folglich nicht gebannt.

Die KEF hat auch gefordert, künftig Konzernbetrachtungen (z. B. auf der Grundlage handelsrechtlicher Abschlüsse) anstellen zu können, um ein höheres Maß an Transparenz zu erreichen und die vielfältigen Beziehungen der Anstalten zu ihren Beteiligungsgesellschaften besser beurteilen zu können. Dem ist die Politik mit Blick auf das ZDF und das DeutschlandRadio im gerade verabschiedeten Siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrag nachgekommen, was wir ausdrücklich begrüßen möchten.

2. Kontrollmöglichkeiten

Zur allgemeinen Prüfungskompetenz der Landesrechnungshöfe haben Sie in den vorangehenden Vorträgen bereits die wesentlichen Informationen erhalten. Ich möchte mich hierzu daher kurz fassen.

Maßstab für die Prüfung durch die Landesrechnungshöfe ist die Einhaltung der Grundsätze und geltenden Vorschriften über die Haushalts- und Wirtschaftsführung. Sie beurteilen dabei, ob die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet worden sind. Die gesetzlichen Regelungen zur Kontrolle der Beteiligungen

² 14. KEF-Bericht, Tz. 676 ff.

öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten sind bundesweit nicht einheitlich. Eine **Überprüfung von Mehrheitsbeteiligungen** kann je nach den Vorgaben im Landesrecht durch die Landesrechnungshöfe erfolgen. In einigen Bundesländern gilt jedoch die Einschränkung, dass dies in den jeweiligen Gesellschaftsverträgen der Beteiligungsunternehmen vorgesehen ist (so z. B. bei BR, SWR). Das bedeutet, dass Minderheitenbeteiligungen wie z.B. einiger öffentlich-rechtlicher Anstalten über die Bavaria GmbH an der Media & Communication Systems (MCS) GmbH, der First Entertainment GmbH oder Media City Atelier (MCA) GmbH einer Prüfung des Landesrechnungshofes vorenthalten bleiben. Teilweise sehen die Staatsverträge lediglich eine **Überprüfung durch Wirtschaftsprüfer** (so z. B. WDR, RadioBremen, NDR [im Wege einer Protokollerklärung]) oder aber auch gar keine Regelungen **zur Überprüfung von Beteiligungen** vor (MDR: ohne Regelung bzgl. Beteiligungskontrolle, § 36 MDR-StV).

Wie Herr Conrad heute morgen erörtert hat, hat die KEF den von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarf zu überprüfen und zu ermitteln. Dabei müssen sich die Programmentscheidungen von ARD und ZDF im Rahmen des Rundfunkauftrages halten. Der Finanzbedarf muss im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stehen. Im Rahmen dieser Aufgabe ist die KEF berechtigt, von den Rundfunkanstalten Auskünfte über deren Unternehmen, Beteiligungen und Gemeinschaftseinrichtungen einzuholen (§ 3 Abs. 2 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag). Einzelprüfungen der Beteiligungen und bei den Beteiligungsunternehmen, wie sie teilweise von den Landesrechnungshöfen vorgenommen werden können, sind der KEF nach eigener Aussage nicht möglich. Bei den im 14. KEF-Bericht untersuchten Beteiligungen von ARD und ZDF hat die Kommission lediglich diejenigen geprüft, bei denen der Anteil einer Anstalt oder mehrerer Anstalten zusammen zum Jahresende 2001 mindestens 50 % betragen hat. Die tatsächliche Zahl der Beteiligungen inklusive Minderheitsbeteiligungen ist daher um ein Wesentliches höher als die untersuchten rund 120 Mehrheitsbeteiligungen.

3. Vorschlag des VPRT

Wo sind aus unserer Sicht die Möglichkeiten der Verbesserung?

a. Landesrechnungshöfe

Wie vorhin bereits dargelegt, sehen einige Gesetze über Landesrundfunkanstalten bereits eine Überprüfung der Beteiligungen von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an privatwirtschaftlichen Unternehmen vor. Nach dem Gesetz über den BR oder dem SWR-Gesetz unterliegen beispielsweise die Tochterunternehmen ausdrücklich der Kontrolle durch die Landesrechnungshöfe. Diese Entwicklung unterstützt der VPRT in aller Deutlichkeit.

Gleichzeitig sollte aus unserer Sicht ein **Beteiligungscontrolling** eingeführt werden. Die Verpflichtung zu einem Beteiligungscontrolling soll der Gefahr Einhalt gebieten, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten mit ihrem Gebührenaufkommen kommerzielle Aktivitäten quersubventionieren. Auch die Landesrechnungshöfe können i. d. R. nur Mehrheitsbeteiligungen kontrollieren, sodass eine Überprüfung von Minderheitsbeteiligungen und der Mittelflüsse in diesen Fällen nicht möglich ist. Das heißt auch, dass Quersubventionierungen oder Überkompensation schwer nachzuweisen sind.

Wie soll ein solches Beteiligungscontrolling aussehen?

Zunächst ist die Höhe der Beteiligung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten offen zu legen. Tochterunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (100%) unterliegen wie die Rundfunkanstalten selbst der vollen Überprüfung durch die Landesrechnungshöfe.

Unternehmen, an denen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten die Mehrheit der Anteile halten, müssten ebenfalls vollumfänglich von den Landesrechnungshöfen kontrolliert werden. Bei Minderheitsbeteiligungen ist von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten darzustellen, in welcher Höhe Gebührengelder in die Beteiligungen fließen und an sie ausgeschüttet werden.

Eine effektive Kontrolle setzt klare Kriterien voraus, für welche Zwecke Gebührengelder verwendet werden dürfen. Dies kann nur durch eine klare Auftragsdefinition gewährleistet werden, die im Vorwege einer Kompetenzerweiterung der Landesrechnungshöfe erfolgen muss.

Wie sollte eine solche Kompetenzerweiterung gesetzlich geregelt werden ?

Der VPRT hält eine Verankerung im Rundfunkstaatsvertrag für geboten, um eine einheitliche Regelung in allen Bundesländern zu schaffen. Der Rundfunkstaatsvertrag sollte den Kompetenzrahmen bestimmen. In den einzelnen Gesetzen der Landesrundfunkanstalten sollte dann der jeweils zuständige Landesrechnungshof konkret zur Wahrnehmung der Kontrollaufgaben ermächtigt werden.

Die Unternehmen, an denen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten die **Mehrheit** halten, müssen in ihren Gesellschaftsverträgen oder Satzungen eine Kontrolle durch die Landesrechnungshöfe vorsehen. Die Landesrechnungshöfe sind im Gegenzug gesetzlich zu verpflichten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der privaten Unternehmen zu wahren.

Eine Verpflichtung der Landesrechnungshöfe zur Überprüfung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks reicht aus unserer Sicht aber noch nicht aus: Um den Transparenzanforderungen zu genügen, müssten die Berichte der Landesrechnungshöfe betreffend die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der ihm zurechenbaren Unternehmen entsprechend den Berichten anderer aus öffentlichen Mitteln finanzierter Anstalten in den amtlichen Verordnungsblättern der Länder veröffentlicht werden. Damit wäre auch gewährleistet, dass alle Beteiligten (insbesondere auch die KEF) Einsicht in die Finanzierung nehmen könnten.

Auch die KEF begrüßt in ihrem 14. Bericht gesetzgeberische Maßnahmen zur Stärkung der **Prüfungskompetenz der Landesrechnungshöfe**. Sie hält sie dort für erforderlich, wo für die Landesrechnungshöfe keine uneingeschränkten Prüfungsrechte bei den Beteiligungsunternehmen der Rundfunkanstalten bestehen.

Sie tritt damit ausdrücklich der Ansicht der ARD entgegen, dass bereits ein ausreichendes Maß an Transparenz hergestellt sei.

b. KEF

Um Wettbewerbsverzerrung zu Lasten privater Rundfunkanbieter zu vermeiden, bedarf es zusätzlich einer effektiven Kontrolle über die auftragskonforme Mittelverwendung. Die KEF kann mangels eines präzise definierten Auftrags nur überprüfen, ob der von den Sendeanstalten ermittelte Finanzbedarf im Einklang mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit steht. Der VPRT würde es begrüßen, wenn die KEF auf der Grundlage einer qualitativ und quantitativ konkret gefassten Auftragsdefinition dazu angehalten werden könnte, ihrem gesetzlich bereits zugewiesenen Prüfauftrag vollumfänglich nachzukommen. Zusätzliche Klarheit kann hier durch die Einhaltung der Verpflichtungen einer auch auf Länderebene umzusetzenden Transparenzrichtlinie, nämlich der einer getrennten Buchführung hinsichtlich unterschiedlicher Mittelverwendungen, geschaffen werden.

c. Zusammenfassung aus VPRT-Sicht

Aus unserer Sicht lässt sich damit folgender Optimierungsbedarf zusammenfassen:

- Es ist deutlich geworden, dass die Präzisierung des Funktionsauftrags oberste Priorität genießen muss.
- Die Rolle der Landesrechnungshöfe muss insgesamt gestärkt werden.
- Auch Minderheitenbeteiligungen müssen durch die LRH kontrolliert werden.
- Es muss gesetzlich sichergestellt werden, dass die Rundfunkanstalten in den Gesellschaftsverträgen, die sie für die Beteiligungen schließen, eine Kontrolle durch die LRH festschreiben.

Ich verlasse nun den nationalen Kontrollrahmen der wirtschaftlichen Betätigung und richte den Blick gen Brüssel. *Frau Antoniadis und Frau Michel haben am heutigen Morgen bereits ihre Sicht zur Umsetzung der Transparenzrichtlinie bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie zur Beihilfenkontrolle auf EU-Ebene geschildert.* Angesichts der Relevanz des Themas und der Entwicklungen für die Mitglieder des VPRT möchte ich sowohl auf die von uns in Brüssel eingereichte Beschwerde bei der Kommission als auch auf das Beihilfenpaket der Europäischen Kommission zu sprechen kommen.

Teil II

VPRT-Beschwerde, Transparenzrichtlinie, Beihilfenpaket

1. VPRT-Beschwerde

Im ersten Teil meiner Ausführungen habe ich bereits dargelegt, dass aufgrund der fehlenden Auftragsdefinition für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowie der daraus resultierenden eingeschränkten Prüfungskompetenz der KEF Wettbewerbsnachteile für die privaten Rundfunkanbieter entstehen. Nachteilig ist darüber hinaus auch die mangelnde Umsetzung der Finanziellen Transparenzrichtlinie im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bzw. das bestehende **Vollzugsdefizit der Länder** in diesem Bereich. Die Vorgaben der Richtlinie wurden im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bislang auf Länderebene nicht umgesetzt, obwohl die allgemeinen Transparenzvorschriften auch für Sendeunternehmen gelten. Konsequenz der mangelnden Umsetzung ist, dass die Verwendung öffentlicher Mittel in diesem Bereich einer effektiven wettbewerbsrechtlichen Kontrolle entzogen ist.

Der VPRT hat sich daher im April des letzten Jahres mit einer **Beschwerde an die EU-Kommission** gewandt, die sich neben der mangelnden Umsetzung der Transparenzrichtlinie auch gegen die Beihilfen richtet, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Gestalt von Rundfunkgebühren und Steuererleichterungen erhält. Diese Beihilfen können außerhalb der Grenzen des öffentlichen Grundversorgungsauftrages dadurch zweckentfremdet werden, dass

- Betriebsverluste kommerziell tätiger Tochtergesellschaften ausgeglichen und
- die Wettbewerbsposition der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu Lasten der privaten Medienunternehmen (etwa im Bereich des E-Commerce) gestärkt werden.

Aus Sicht des VPRT kann klar festgehalten werden, dass die Verabschiedung eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie auf Bundesebene allein nicht der Umsetzungspflicht genügt. Eine Anwendung der in der Richtlinie niedergelegten Vorgaben erfordert vielmehr eine Umsetzung auf Länderebene. Die von der KEF ausgeübte Kontrolle kann nicht ausreichend sicherstellen, dass öffentliche Mittel nur zur Finanzierung von Tätigkeiten verwendet werden, die vom Grundversorgungsauftrag erfasst werden. Die KEF hat bereits in ihrem 13. Bericht eingeräumt, dass eine Erforderlichkeitsprüfung im Hinblick auf die Verwendung der öffentlichen Rundfunkgebühren nur eingeschränkt möglich ist. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Verlustübernahmen und Beteiligungsstrukturen der öffentlich-rechtlichen Anstalten als auch im Hinblick auf die zunehmende Ausweitung der Internet-Aktivitäten der gebührenfinanzierten Portale. Staatliche Mittel, die außerhalb des öffentlichen Auftrags eingesetzt werden, sind einer beihilferechtlichen Überprüfung zu unterziehen. Staatliche Beihilfen können auf verschiedene Weise gewährt werden. Hierzu gehören beispielsweise auch Beihilfen in Form von Steuererleichterungen. Diesbezüglich muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Gegensatz zu den privatwirtschaftlich am Markt tätigen Sendeunternehmen lediglich 16% seiner Erträge aus Werbung versteuern. Somit ist auch diese Steuererleichterung in die beihilferechtliche Prüfung mit einzubeziehen.

Wettbewerbsverzerrungen zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Sendeunternehmen bestehen auch im Bereich der Preise für Werbespots. Ein interessantes Beispiel für günstige Werbepreise bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten stellen etwa die folgenden Anzeigen des ZDF (auf der Webseite des ZDF-Werbefernsehens) dar, die auch die private Konkurrenz nicht außer Acht lassen:

Mit „Charly“ erreichen Sie 26,6 % mehr Haushalte mit Kindern als Kommissar Rex (eine Serie auf dem Privatsender Sat.1) zu einem 50 %

günstigeren TKP (Tausender-Kontakt-Preis, der deutschen Werbewährung).

oder

Mit WISO (einem Wirtschaftsmagazin des ZDF) erreichen Sie zu einem 29 % günstigeren TKP 58 % mehr Personen in einkommensstarken Haushalten als beispielsweise bei SternTV (einem privaten Nachrichten- und Informationssender) .

oder

Hier treffen Sie den, der Sie auf die Überholspur bringt. (...) Das ZDF hat zwischen 17-20 Uhr in der Zielgruppe mit Abitur und Studium bei einem 38 % günstigeren TKP einen größeren Marktanteil als RTL (20 –23 Uhr) (...)

Gleichzeitig haben laut 13. KEF-Bericht die ARD-Rundfunkanstalten in den Jahren 2001-2004 Verluste ihrer privatrechtlichen Tochtergesellschaften in Höhe von insgesamt 338,32 Mio. € ausgeglichen. Das ZDF kam im selben Zeitraum für Verluste seiner Tochtergesellschaften in Höhe von 0,82 Mio. € auf.

Eine weitere Form der wirtschaftlichen Betätigung von ARD und ZDF, die der VPRT mit seiner Beschwerde aufgegriffen hat, sind die Internet-Angebote. Diese gehen vielfach über rein programmbezogene Mediendienste und damit über die Vorgaben des Rundfunkstaatsvertrags hinaus. Als Beispiel möchte ich hier sowohl Gewinn- und Computerspiele, eigene kommerzielle Angebote wie Internet-Shops sowie die Verlinkung zu kommerziellen Angeboten Dritter nennen. Das ZDF hat mit seiner „Content-Partnerschaft“ zu T-Online das Ziel verfolgt, die Marke „heute-T-Online“ als führendes Portal für die Kombination von Nachrichten und Informationsdiensten mit kommerziellen Angeboten aller Art zu positionieren. Im Bereich dieser rein kommerziellen Angebote stehen die Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in unmittelbarem Wettbewerb mit den Angeboten der VPRT-Mitglieder. Dieser Wettbewerb wird nun dadurch verzerrt, dass die ARD und das ZDF mit ihren durch öffentliche Mittel finanzierten Inhalten unter Verwendung ihrer Marken die Aufmerksamkeit des Benutzers auf kommerzielle Angebote lenken. Wegen der fehlenden getrennten Buchführung kann aber nicht überprüft werden, ob Erlöse aus rein kommerziellen Tätigkeiten bei der Ermittlung des Finanzbedarfs bedarfsmindernd berücksichtigt werden.

Wenn also nach der Transparenzrichtlinie die Vorschriften der Kostentrennung mit Blick auf eine getrennte Buchführung Anwendung finden, kann vermieden werden, dass öffentliche Gelder dafür verwendet werden, Werbeplätze wettbewerbsverzerrend unter Preis zu vermarkten oder generell Verluste rein kommerzieller Tochterunternehmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auszugleichen. Die Geschäftsbereiche müssen so eindeutig voneinander getrennt werden, dass klar erkennbar ist, welche Kosten dem öffentlich-rechtlichen Auftrag zugeordnet sind und welche Kosten für kommerzielle Tätigkeiten anfallen.

Die Kommission hat die Beschwerdepunkte des VPRT intensiv untersucht und sich Anfang April in Form eines formellen Auskunftersuchens mit einem ausführlichen Fragenkatalog an die Bundesregierung gewandt. *Frau Antoniadis hat dazu bereits einige Ausführungen gemacht.* In einem weiteren Auskunftersuchen wird die Bundesregierung zur Stellungnahme hinsichtlich staatlicher Zuwendungen an Film- und Fernsehproduktions(tochter)gesellschaften der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aufgefordert. Den Bereich der Beteiligungen hatte ich bereits im ersten Teil meines Vortrages ausführlich behandelt.

Die Kommission gibt in ihren Auskunftersuchen klar zu erkennen, dass sich gegenwärtig nicht ausschließen lässt, dass jede finanzielle Zuwendung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und/oder ihrer Holding-Gesellschaften an Tochtergesellschaften (insbesondere der Holding-Gesellschaften Bavaria Film GmbH, Studio Hamburg GmbH und Drefa Media Holding GmbH) eine neue Beihilfe darstellen kann.

Der VPRT begrüßt, dass auf diesem Wege die intransparente wirtschaftliche Betätigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und daraus resultierende wettbewerbliche Nachteile auf einen europäischen Prüfstand gestellt werden. Auch in anderen Mitgliedstaaten sollen vergleichbare Auskunftersuchen dazu führen, dass eine einheitliche europäische Handhabung der Problemstellung erfolgt.

Wir stellen fest, dass die Europäische Kommission mit ihren Auskunftersuchen nach sorgfältiger Recherche viele Fragen aufgeworfen hat, die auch national schon

sehr lange diskutiert wurden. Wir sehen die Bundesregierung nun in der Pflicht, durch eine ausführliche Beantwortung des Auskunftersuchens die Chance zu nutzen, endlich mehr Transparenz im dualen Rundfunksystem herzustellen. Der VPRT appelliert an die Kommission, den eingeschlagenen Weg weiterhin (ggf. auch durch Einleitung eines förmlichen Verfahrens) mit Nachdruck zu verfolgen.

2. Beihilfenpaket

Abschließend möchte ich *in Ergänzung zu Frau Antoniadis* die Sicht der privaten Rundfunkanstalten bezüglich des von der Kommission im März 2004 veröffentlichten „Beihilfenpakets“ darstellen, das aus Vorschlägen für drei Rechtsakte besteht:

- einer Anpassung der Finanziellen Transparenzrichtlinie an die neueste Rechtsprechung;
- einer Freistellungsentscheidung für „kleinere Beihilfen“ (sog. „de-Minimis-Regelung“)
- und einem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden.

a. Finanzielle Transparenzrichtlinie

Kernpunkt für fairen Wettbewerb ist die effektive Anwendung der Finanziellen Transparenzrichtlinie auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Wie Sie im ersten Teil des Vortrags sehen konnten, betätigt sich der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk auch rein kommerziell. Quersubventionierungen und Überkompensation sind nur dadurch zu verhindern, dass die Mittelflüsse transparent gestaltet sind. Insbesondere bei den Online-Kooperationen wie zum Beispiel ZDF / T-Online, ZDF-DiBa oder SWR-EnBW (Beispiele für kommerzielle Kooperationen im Internet) wird nicht deutlich, ob und in welcher Höhe Gebührenmittel in diese kommerziellen Aktivitäten fließen und ob Gewinne zur Reduzierung des Gebührenbedarfs angerechnet werden.

Der VPRT begrüßt die Initiative der Kommission ausdrücklich, die Finanzielle Transparenzrichtlinie anzupassen. Die vorgeschlagene Neuformulierung des

Anwendungsbereichs der Richtlinie stellt klar, dass die Transparenzrichtlinie unabhängig von der beihilferechtlichen Bewertung der jeweiligen **Ausgleichszahlung** Anwendung finden muss.

Zudem wird durch die **Streichung der sog. „KEF-Klausel“**³ die einheitliche Anwendung der Transparenzrichtlinie in Europa gefördert. Diesen Artikel zogen einige Bundesländer sowie ARD und ZDF bisher heran, um eine getrennte Buchführung zu verhindern. Als Begründung wurde angeführt, dass das KEF-Verfahren, *das Ihnen Herr Conrad in seinem Vortrag ausführlich vor Augen geführt hat*, ein offenes, transparentes und nicht diskriminierendes Verfahren zur Festlegung der gewährten staatlichen Mittel sei. Wie ich Ihnen bereits zuvor erläutert habe, beklagt die KEF de facto selbst in ihrem 13. und 14. Bericht, dass die Kosten - insbesondere im Online-Bereich - nicht zuzuordnen oder nachzuvollziehen seien. Sie kann die Beteiligungen der öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht in ausreichendem Maße prüfen.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission kann deswegen aus Sicht des VPRT in Zukunft verhindern, dass Mitgliedstaaten oder öffentliche Unternehmen wie auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk Transparenzverpflichtungen umgehen oder schlicht außer Acht lassen.

Zu den übrigen Vorschlägen möchte ich nur ganz kurz Stellung nehmen:

b. Freistellung von der Notifizierungspflicht für kleinere Beihilfen

Der VPRT hat gegen die vorgeschlagene Ausnahmeregelung für kleinere Beihilfen, dahingehend Bedenken, dass auch geringe Schwellenwerte für eine Freistellung bestimmter Beihilfen von der Notifizierungspflicht zu ungewollten Wettbewerbsverzerrungen führen können. Der Schwellenwert dieser Beihilfen soll durch die laufende Konsultationen ermittelt werden. Ganze Branchen könnten sich unter Umständen einer effektiven Beihilfenkontrolle durch die Kommission entziehen, indem große Beihilfen in mehrere Einzelbeihilfen oder Ad-Hoc-Beihilfen

³ Artikel 4 Absatz 2 lit. c der Richtlinie.

gestückelt werden. Dies darf auf keinen Fall dazu führen, dass eine effektive Beihilfekontrolle umgangen wird.

c. Gemeinschaftsrahmen

In dem von der Kommission vorgelegten Gemeinschaftsrahmen konkretisiert die Kommission die Anwendung und Auslegung der Beihilfenvorschriften im Nachgang zur Altmark Trans-Entscheidung des EuGH. Der EuGH hat in seinem Altmark-Urteil entschieden, dass eine Beihilfe nicht vorliegt, wenn ein Unternehmen die staatlichen Mittel zum Ausgleich für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erhält.

Für das Vorliegen eines Ausgleichs fordert der EuGH **vier präzise Kriterien**, die kumulativ vorliegen müssen. Diese gelten auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Hierzu zählen neben (1) einer klaren Auftragsdefinition, (2) der vorherigen Festlegung der Parameter für die Bestimmung der Höhe des Ausgleichs, (3) dem Verbot der Überkompensation auch (4) Aspekte der Wirtschaftlichkeit und der Effizienz. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll jedoch von der Konkretisierung des Gemeinschaftsrahmens durch die Kommission bisher ausgenommen werden. Dies ist aus Sicht des VPRT nicht nachvollziehbar.

Im Sinne einer einheitlichen und effektiven Anwendung des Gemeinschaftsrechts fordert der VPRT die Kommission deswegen auf, den vorgelegten Gemeinschaftsrahmen explizit und vollumfänglich auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk anzuwenden. Die „Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ aus dem Jahr 2001 basiert noch auf der Rechtsprechung vor dem Altmark-Trans-Verfahren. Der Gemeinschaftsrahmen muss aus Sicht des VPRT ohne Bereichsausnahme komplementär zu allen europäischen spezialgesetzlichen Regelungen gelten. Auch die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat aus diesem Grund den von der Kommission konkretisierten Altmark-Kriterien zu entsprechen.

Fazit

Unzweifelhaft kommt der **Europäischen Kommission** als Hüterin der Verträge in Auslegung der allgemeinen Wettbewerbsbestimmungen und des Protokolls zum Amsterdamer Vertrag über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten ein umfassendes Prüfungsrecht zu, und zwar zum Einen im Hinblick auf die Proportionalität der Finanzierung in Erfüllung des öffentlichen Auftrags, und zum Anderen bezüglich der Definition der konkreten Kriterien des öffentlichen Auftrags. Sie sollte deshalb dabei unterstützt werden, die einheitliche Anwendung der EU-Wettbewerbsvorschriften, insbesondere der Beihilfe- und Transparenzvorgaben, durchzusetzen.

National setzt sich der VPRT nachhaltig für eine Stärkung der Landesrechnungshöfe und der KEF bei der Kontrolle der Finanzflüsse der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!