

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Grietje Staffelt, Dr. Uschi Eid, Undine Kurth (Quedlinburg) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/9282 –**

### **Positionen der Bundesregierung zur europäischen Rundfunkpolitik**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Obwohl Rundfunkpolitik in der Europäischen Union Angelegenheit der Mitgliedstaaten ist, prägt die Europäische Kommission diese zu immer weiteren Teilen mit.

Zum Ersten hat die Kommission 2007 einen Kompromiss mit der Bundesregierung im Beihilfeverfahren über die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland getroffen. Dieser Kompromiss wird aktuell durch den 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag in deutsches Recht umgesetzt. Die Vereinbarung zwischen der Europäischen Kommission und der Bundesregierung sieht vor, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten im digitalen Bereich neue Angebote nur dann anbieten dürfen, wenn diese zuvor durch einen so genannten Drei-Stufen-Test genehmigt worden sind. Nach dem aktuellen Entwurf des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages sind jedoch noch weiter gehende Beschränkungen vorgesehen. Zum Beispiel soll der Großteil der Sendungen im Internet lediglich für sieben Tage zum Abruf bereitgestellt werden dürfen und nur „sendungsbezogen“ zugelassen sein.

Zum Zweiten hat die Europäische Kommission ein Konsultationsverfahren zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eingeleitet. Diese Konsultation dient einer etwaigen Überarbeitung der Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Zum Dritten hat die Kommission Ende des letzten Jahres Vorschläge zur Novellierung des Telekommunikationspaketes vorgelegt, die auch für den Rundfunk von Relevanz sind. In den Entwürfen schlägt die Europäische Kommission unter anderem eine Neuordnung der Frequenzpolitik vor, wodurch Frequenzen handelbar werden können. Ebenso wird in dem Entwurf der Grundsatz der Dienste- und Technologieneutralität für die Frequenzverwaltung festgelegt. Diese Änderungen berühren Interessen der deutschen Medien- und Rundfunkpolitik, sind doch Rundfunkfrequenzen für die Verbreitung des analogen und digitalen terrestrischen Rundfunks elementar. Bislang werden Rundfunkfrequenzen von den nationalen Behörden in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union selbst verwaltet und zugeteilt.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung den vorliegenden Entwurf des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags, der die Umsetzung des zwischen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission gefundenen Kompromisses zur Abwendung eines Beihilfeverfahrens darstellt?

Es ist oberstes Ziel von Bund und Ländern, die Zusagen der Bundesrepublik Deutschland an die EU-Kommission im Verfahren E 3/2005 zur Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, die zur Einstellungsentscheidung der EU-Kommission vom 24. April 2007 führten, dergestalt umzusetzen, dass es zu keiner Wiederaufnahme des Verfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland kommt.

Die Umsetzung erfolgt durch die nach dem Grundgesetz für Angelegenheiten des Rundfunks zuständigen Länder im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄStV). Nach derzeitiger Kenntnis der Bundesregierung vom Stand der Staatsvertragsverhandlungen sind noch nicht alle Einzelheiten erarbeitet und entschieden. Die Länder beabsichtigen, eine politische Einigung zu Grundsatzfragen des Entwurfs des 12. RÄStV bei der Ministerpräsidentenkonferenz am 12. Juni 2008 herbeizuführen. Nach der Ministerpräsidentenkonferenz wird der Bund den Entwurf des 12. RÄStV der EU-Kommission übermitteln. Bund und Länder werden den Entwurf mit der EU-Kommission abstimmen.

Ein Beispiel eines noch offenen – in beiden folgenden Varianten aber nach Auffassung der Bundesregierung mit den Zusagen gegenüber der EU-Kommission konformen – Punkts im Rahmen des 12. RÄStV ist die Frage, wie der potentielle Umfang der digitalen Spartenkanäle ausreichend festgelegt wird. Der aktuelle Entwurf des 12. RÄStV sieht hier noch zwei Varianten vor (§ 11b Abs. 1): Zum einen die Nennung (Beauftragung) der digitalen Spartenprogramme von ARD und ZDF im Staatsvertrag selbst, zum anderen die Festlegung durch beispielhafte Programmkategorien im Staatsvertrag, ergänzt um verpflichtende Programmkonzepte der Anstalten, die auf die staatsvertraglichen Programmkategorien Bezug nehmen und diese weiter ausfüllen. Die EU-Kommission hat die zweite Variante in ihrer Einstellungsentscheidung akzeptiert (siehe Rn. 360). Eine Beauftragung im Normtext selbst erfüllt nach Auffassung der Bundesregierung erst recht die Vorgaben der EU-Kommission einer möglichst präzisen Beauftragung.

2. Hält die Bundesregierung den im oben genannten Kompromiss festgehaltenen so genannten Drei-Stufen-Test für ausreichend, um den Vorgaben der Europäischen Kommission gerecht zu werden?

Die EU-Kommission führt in ihrer Einstellungsentscheidung aus, dass die Darlegung der einzelnen Funktionen und der Rolle, die die Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks übernehmen sollen, sowie die Anforderung, dass die Telemedien qualitativ zum „publizistischen Wettbewerb“ beitragen, als angemessene Kriterien und Bedingungen angesehen werden können, um zu ermitteln, inwieweit diese Angebote den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen. Die EU-Kommission vertritt ferner die Auffassung, dass die Zusagen der deutschen Behörden, dass bei der näheren Bestimmung des Begriffs des „publizistischen Wettbewerbs“ der Umfang und die Qualität der bereits bestehenden kostenlosen Angebote ebenso berücksichtigt werden wie die meinungsbildende Funktion des vorgesehenen Angebots, gemessen an den bereits auf dem Markt vorhandenen Angeboten, und die Auswirkungen des geplanten Angebots auf den Markt als geeignet angesehen werden können, um Bedenken hinsichtlich eventueller wettbewerbsverfälschender Auswirkungen neuer Mediendienste, die mit bereits angebotenen Diensten vergleichbar oder identisch sind, auszuräumen (Rn. 362).

Diese Kriterien und Bedingungen sind in § 11f des Entwurfs des 12. RÄStV aufgenommen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

3. Unterstützt die Bundesregierung eine Eins-zu-eins-Umsetzung des zwischen ihr und der Europäischen Kommission gefundenen Kompromisses im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag?

Die Bundesregierung unterstützt grundsätzlich eine Eins-zu-eins-Umsetzung des Beihilfekompromisses, um zu erreichen, dass die EU-Kommission die Umsetzung im 12. RÄStV akzeptiert. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

4. Wie steht die Bundesregierung zu der im Entwurf des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags vorgesehenen Regulierung, wonach öffentlich-rechtliche Angebote im Internet nur „sendungsbezogen“ zugelassen und in der Regel nur für sieben Tage abrufbar sein sollen?

Angelegenheiten des Rundfunks liegen nach dem Grundgesetz in der Zuständigkeit der Bundesländer. Die Frage gibt nicht den aktuellen Sachstand der Staatsvertragsverhandlungen der Länder wieder:

Im aktuellen Entwurf eines 12. RÄStV der Länder werden in § 11d Abs. 3 Nr. 1 und 2 Sendungen und sendungsbezogene Telemedien bis zu sieben Tage nach linearer Ausstrahlung beauftragt. In § 11d Abs. 3 Nr. 3 des Entwurfs werden darüber hinaus Sendungen, sendungsbezogene Telemedien nach Ablauf der Fristen nach den Nummern 1 und 2 sowie nichtsendungsbezogene Telemedien nach Maßgabe von zu erstellenden Telemedienkonzepten beauftragt. Umstritten sind innerhalb der Länder zzt. noch die Begrenzungen dieser nichtsendungsbezogenen Telemedienangebote. Streitig ist, ob im Rahmen der Nummer 3 Telemedien nur aus den Bereichen Information, Bildung und Kultur oder darüber hinaus auch aus dem Bereich Unterhaltung zulässig sein sollen. Einigkeit besteht, dass nichtsendungsbezogene Angebote elektronischer Presse unzulässig sein sollen. Alternativ wird zzt. auch eine finanzielle Deckelung erörtert. Der Ausgang der Diskussion ist offen.

5. Wie kann der so genannte Drei-Stufen-Test aus Sicht der Bundesregierung am effektivsten im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag umgesetzt werden?

Angelegenheiten des Rundfunks und somit auch die Frage nach der „effektivsten“ Umsetzung des Drei-Stufen-Tests liegen nach dem Grundgesetz in der Zuständigkeit der Bundesländer. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

6. Ist der Bundesregierung bekannt, ob die Europäische Kommission den mit Deutschland im Beihilfeverfahren gefundenen Kompromiss auch auf andere europäische Mitgliedstaaten anzuwenden gedenkt?

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks war und ist in einer Reihe anderer EU-Mitgliedstaaten Gegenstand von Beihilfeprüfverfahren der EU-Kommission. Nach der deutschen Einstellungsentscheidung hat sich die EU-Kommission z. B. der intensiven Prüfung der Finanzierung des ORF in Österreich zugewandt. In ihrem Artikel-17-Schreiben an die österreichische Bundesregierung legt sie ähnliche Maßstäbe an wie im vorhergehenden deutschen Verfahren. Die Diskussion in Deutschland um die Umsetzung des deut-

schen Beihilfekompromisses mit der EU-Kommission wird von anderen Mitgliedstaaten sehr aufmerksam verfolgt.

7. Wie schätzt die Bundesregierung die tatsächlichen Chancen ein, den Rundfunk in nationaler Hand zu belassen – bzw. welche Subsumierungen unter Binnenmarktkriterien befürchtet die Bundesregierung?

Die Zuständigkeit für die Medien – wie auch für die Kultur – liegt grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten. Nach Artikel des 151 EG-Vertrages „leistet die Gemeinschaft einen Beitrag“ oder „fördert“ in diesen Bereichen lediglich. Sie muss bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen des Vertrages – z. B. im Beihilferecht oder bei der Durchsetzung der Grundfreiheiten des Binnenmarktes – kulturellen Aspekten Rechnung tragen, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen.

Diese „anderen“ Handlungsfelder der EU wirken z. T. massiv auf die Medien ein – die aber eben nicht nur Kultur-, sondern auch wichtiges und beschäftigungsintensives Wirtschaftsgut sind. Dieses Spannungsverhältnis zweier Kompetenzträger kann nur im immer wieder neu einsetzenden Bemühen um einen Weg aufgelöst werden, der die beiderseitigen Interessen möglichst umfassend zur Geltung bringt. Das gemeinschaftsrechtliche Prinzip der „Gemeinschaftstreue“ gemäß Artikel 10 des EG-Vertrages verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Ziele des EG-Vertrages nicht zu gefährden, wie auch die EU-Kommission, die besonderen Werte, Traditionen und Systementscheidungen der Mitgliedstaaten zu achten und nicht unmöglich zu machen. Der Beihilfekompromiss zwischen Deutschland und der EU-Kommission, der zur Einstellung des Verfahrens führte, ist nach Auffassung der Bundesregierung ein Erfolg für diese Rücksichtnahmepflicht der EU-Kommission auf nationale verfassungsrechtliche Vorgaben und kulturelle Traditionen.

8. Welche Position vertritt die Bundesregierung bezüglich der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Änderungen der Frequenzverwaltung im Entwurf des Telekommunikationspaketes, wonach neben der Liberalisierung auch Kompetenzen der Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission übertragen werden sollen?

Die vorgeschlagene Verlagerung von Kompetenzen lehnt die Bundesregierung ab. Der bestehende Rechtsrahmen sieht bereits Harmonisierungsprozeduren in der Europäischen Union vor, die gut funktionieren und den Betroffenen Planungssicherheit geben. Die Vorschläge zur Liberalisierung und Deregulierung der Frequenzverwaltung werden hingegen von der Bundesregierung begrüßt. Dazu gehören die Einführung von mehr Technologie- und Diensteneutralität, Allgemeingenehmigungen als Regelfall und – wo möglich – die Übertragung von Frequenznutzungsrechten. Diese Grundsätze, die im deutschen Recht bereits eingeführt sind, bieten mehr Flexibilität und Anreize für innovative Angebote die benötigten Frequenzen verfügbar zu machen.

9. Wie kann sichergestellt werden, dass das Recht der Mitgliedstaaten, Frequenzen national und vorrangig dem Rundfunk zuzuweisen, unangetastet bleibt?

Die Bundesregierung hat während der bisherigen Verhandlungen unter slowenischer Ratspräsidentschaft in enger Abstimmung mit den Ländern die für den Rundfunk maßgeblichen Vorschriften des Telekommunikationspaketes mitgeprägt. Der nunmehr erreichte Zwischenstand vor dem Telekommunikationsrat

am 12. Juni 2008 in Luxemburg in Form der konsolidierten Ratstexte ist aus rundfunkpolitischer Sicht als deutlich sichtbarer Erfolg zu beurteilen.

Sowohl der konsolidierte Entwurf der Rahmenrichtlinie als auch der konsolidierte Entwurf der Genehmigungsrichtlinie berücksichtigen die besondere Bedeutung von Medienpluralismus und Rundfunk.

Bei der Zuteilung der Frequenzen wird die Exklusivität des Rundfunks durch dessen ausdrückliche Nennung im Restriktionskatalog des Artikels 9 Abs. 4 Buchstabe e der Rahmenrichtlinie betont.

Darüber hinaus wird in Artikel 9c der Rahmenrichtlinie – als zentrale Norm für die Übertragung von Frequenzen – der Rundfunk ausgeklammert.

Da der europäische Verhandlungsprozess unter französischer Ratspräsidentschaft fortgesetzt wird, wird sich die Bundesregierung weiterhin massiv dafür einsetzen, dass die bislang erreichten Gewährleistungen für den Rundfunk trotz des Widerstandes der Europäischen Kommission und trotz vieler skeptischer Mitgliedstaaten bis zur Finalisierung erhalten bleiben. Ob dies angesichts schwieriger Verhandlungsprozesse im vollen Umfang gelingen kann, hängt naturgemäß nicht allein von der Bundesregierung ab.

10. Entspricht es dem Ziel der Bundesregierung, dass Frequenzbereiche der digitalen Dividende, die gegebenenfalls an die Anbieter mobiler Breitbanddienste gegeben werden, primär für den Breitbandausbau im ländlichen Raum genutzt werden sollen und nicht für zusätzliche Dienste in den Ballungsgebieten?

Falls ja, wie und durch welche Maßnahmen gedenkt die Bundesregierung dies zu garantieren?

Eine Versorgung von mehr als 99 Prozent der Haushalte mit hinreichend leistungsfähigen Breitbandanschlüssen (Übertragungsgeschwindigkeit größer als 1 Megabit pro Sekunde) ist ein wichtiges Ziel der Bundesregierung. Derzeit ist für drei Prozent der Haushalte Breitband überhaupt nicht verfügbar. Hinzu kommen noch einmal fünf bis sieben Prozent der Haushalte, die mit qualitativ unzureichenden Breitbandanschlüssen auskommen müssen.

Die Erfahrung zeigt, dass sich eine flächendeckend hinreichende Breitbandversorgung nur mit einem Mix an Instrumenten und Technologien erreichen lässt. Dazu gehört u. a. die effiziente Nutzung des bestehenden Frequenzspektrums, um – wie schon häufig geschehen – Funklösungen vor Ort zu realisieren (Beispiele auf [www.zukunft-breitband.de](http://www.zukunft-breitband.de)). In der Weltfunkkonferenz 2007 in Genf wurden weltweit Frequenzbereiche identifiziert, die grundsätzlich auch für mobile Breitbanddienste zur Verfügung stehen.

Hierzu gehört auch ein Teilbereich der bisher nur für Rundfunkzwecke geplanten Frequenzen (Digitale Dividende). Ohne die Entwicklungsmöglichkeiten des Rundfunks, dem vorrangig Nutzungsrechte einzuräumen sind, zu berühren, sieht die Bundesregierung Chancen, für mobile Breitbanddienste Frequenzen aus der Digitalen Dividende bereitzustellen. Erste Gespräche mit den zuständigen Stellen der Länder zielen darauf ab, hinsichtlich der Zuordnung von Frequenzspektrum auf die einzelnen Dienste zu einem Konsens zu kommen, der alle Bedürfnisse, insbesondere auch die des ländlichen Raums, berücksichtigt. Über die genaue geografische Verteilung einschließlich der Priorität ländlicher Räume sollte unter Berücksichtigung der konkreten Marktentwicklungen aber erst im Rahmen der Vergabe entschieden werden.

11. Inwieweit fließt die Position des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, Staatsminister Bernd Neumann, in die deutsche Posi-

tion bei den Verhandlungen über das Telekommunikationspaket im Rat der Europäischen Union ein, bei denen das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie die Federführung innehat?

Die Positionen des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien sind im Prozess der engen Abstimmung zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und den Ländern prägender Teil des rundfunkpolitischen Gesamtkonzeptes. Dieses Konzept konnte bislang im zu Frage 9 dargestellten Umfang vollinhaltlich realisiert werden.

12. Inwiefern stimmt sich die Bundesregierung mit den Bundesländern, die für die Frequenzverwaltung bisher zuständig sind, vor den Verhandlungen im Rat zum Telekommunikationspaket ab?

Die in den jetzigen konsolidierten Fassungen der Richtlinienentwürfe enthaltenen rundfunkpolitischen Vorgaben werden in Gestalt eines Fortschrittsberichtes am 12. Juni 2008 dem Telekommunikationsrat vorgestellt. Die Vorgaben sind unmittelbares Resultat der engen Abstimmungen zwischen der Bundesregierung und den Ländern. Dieser Abstimmungsprozess ist einerseits durch die frühzeitige Befassung des Länderarbeitskreises gekennzeichnet; andererseits durch die laufenden Abstimmungen mit den Staatskanzleien der Länder. In den einzelnen Ratsarbeitsgruppensitzungen ist zudem ein Ländervertreter eng in die Verhandlungsführungen eingebunden.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die Entwürfe der Berichterstatter zum Entwurf des Telekommunikationspaketes im Europäischen Parlament, die Mitte April 2008 veröffentlicht wurden?

Die Entwürfe der Berichterstatter befinden sich derzeit noch im Stadium der Auswertung.

14. Wie bewertet die Bundesregierung die vorgeschlagenen Regelungen innerhalb der Richtlinien des Telekommunikationspaketes in Bezug auf Verbraucherschutz und Spam?

Die Bundesregierung begrüßt grundsätzlich die vorgeschlagenen Regelungen zum Verbraucherschutz, da sie auf die Gewährleistung eines hohen Schutzes der Verbraucher- und Nutzerrechte einschließlich des Rechts auf Privatsphäre und Datenschutz in der elektronischen Kommunikation abzielen. Ein hohes Schutzniveau in diesem Bereich ist eine wichtige Voraussetzung für eine ausgrenzungsfreie Informationsgesellschaft, die eine reibungslose Entwicklung und breite Einführung neuer innovativer Dienste und Anwendungen ermöglicht. Bei den Vorschlägen, insbesondere hinsichtlich der erweiterten Transparenz-, Informations- und Berichtspflichten, ist aber eine konkrete Kosten-Nutzen-Analyse unerlässlich. Da es sich teilweise um weitgehende und kostenintensive Maßnahmen für die Unternehmen handelt, sind derartige belastende Verpflichtungen nur bei nachgewiesenem Nutzen für die Verbraucher sowie unter Achtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vertretbar.

Die Bundesregierung unterstützt im Grundsatz auch die von der EU-Kommission vorgeschlagene Verschärfung der Anwendungs- und Durchführungsbestimmungen in der Datenschutzrichtlinie für die elektronische Kommunikation, die primär auf die Sicherstellung ausreichender Instrumente zur Spam-Bekämpfung abzielt. In diesem Zusammenhang sind aber die kompetenzrechtlichen Zuständigkeiten insbesondere die mitgliedstaatliche Zuständigkeit für die jeweilige Ausgestaltung der Implementierungsmaßnahmen sowie für das

ationale Prozess- und Verfahrensrecht strikt zu beachten. Bei der Ausgestaltung der Vorschriften ist deshalb sicherzustellen, dass Eingriffe in die mitgliedstaatlichen Kompetenzen vermieden und das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden.

