

**University of Luxembourg**  
Multilingual. Personalised. Connected.

**Möglichkeiten und Grenzen staatlich veranlasster Finanzierung von Medieninhalten**

Prof. Dr. Mark D. Cole – Fakultät für Recht, Wirtschaft und Finanzen, uni.lu /  
Wissenschaftl. Direktor des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR)



**RUL** | RESEARCH UNIT  
IN LAW




Institut für Europäisches Medienrecht  
Institute of European Media Law  
Institut européen des médias des médias




UNIVERSITÉ DU  
LUXEMBOURG

## Überblick



- Zur Diskussion um Finanzierungsmodelle für Medieninhalte
- Kurze Beobachtungen auf internationaler Ebene einschließlich Europarat
- Vorgaben aus dem Recht der Europäischen Union
  - Die Bedeutung des Medienpluralismus
  - Der Blickwinkel des Wettbewerbsrechts
- Die Ebene des nationalen Rechts
  - Das Verfassungsrecht in der BVerfG-Auslegung
  - Existierende Fördermöglichkeiten im Medienbereich
  - Der verfassungsrechtskonkretisierende RStV
- Ein kurzer rechtsvergleichender Blick
- Wichtige Eckpunkte bei einer Umsetzung staatlich veranlasster Finanzierung von Medieninhalten



## Finanzierungsmodelle für Medieninhalte – Was ist gemeint und was wird diskutiert?



- Finanzierungsdruck
- Diskussion um Rolle «etablierter» Medien
- CH nur das jüngste Beispiel einer grundsätzlichen Diskussion um die Ausrichtung staatlich veranlasster Finanzierung des *service public*
- Viele weitere Beispiele IE, NZ, AUT, LUX u. v. a. – einschließlich Ansätzen im innerstaatlichen Recht zur Schaffung neuer/alternativer Finanzierungsmodelle
- Grundsatzfragen: *wer* sorgt sich um die Finanzierung erwünschter (nicht konkret, sondern im Sinne von Kategorier) (Medien-)Inhalte?
- Und das ganze vor dem Hintergrund der bekannten Stichworte Konvergenz, GAFA, Mediennutzungsverhalten, «Generationenabriss»
- Aber vor allem: bietet eine Vorlage für spannende, weil Grundsatzfragen berührende, und relevante Analyse existierender Rahmenbedingungen und möglicher Ausgestaltungen.



## Und das ist daraus geworden... ...und soll hier im Überblick referiert werden



- Abrufbar unter:  
[http://www.prosiebensat1.com/uploads/2017/07/03/PTS1\\_RundfunkfinanzierungBeitrag\\_Gutachten.pdf](http://www.prosiebensat1.com/uploads/2017/07/03/PTS1_RundfunkfinanzierungBeitrag_Gutachten.pdf)



## Relevantes aus der internationalen Ebene und dem Europarat



- Zu differenzieren:
  - Grundsätzliches zur Bedeutung der Medien (Journalismus und seine Funktion)
  - Spezifisches zu «Rundfunk» → audiovisuelle Medien
- Allgemein anerkannt die besondere Rolle neben der wirtschaftlichen Dimension, d.h. Ausdruck des Gebrauchs eines besonderen Menschenrechts mit entsprechendem Schutz in relevanten Verträgen
- Ebenso allgemein anerkannt die Bedeutung von Medienpluralismus im Zusammenhang mit der Rolle von Medien
  - dazu vor allem auch erläuternde Rechtsprechung EGMR zu Art. 10 EMRK
  - Rolle privater Veranstalter neben öff.-rechtl. Angebot
- Welthandelsrecht limitiert nicht Finanzierungsmodelle zum Erhalt relevanter und vielfältiger Informationsquellen



## Vorgaben aus dem Recht der Europäischen Union – Die Bedeutung des Medienpluralismus



- Trotz Verortung der Medien, insbesondere des Rundfunks, als Ausdruck einer von Grundfreiheiten geschützten Dienstleistung, Anerkennung der besonderen Situation aufgrund des Zusammenhangs mit Grundrecht
- Pluralismusziel daher sowohl in EU-Grundrechtecharta als auch in AVMD-RL anerkannt
- Begrifflichkeiten bemerkenswert hinsichtlich Anbieter/Angebot:
  - In deutscher Sprachfassung « öffentlich-rechtlicher Rundfunk »
    - geht von institutioneller Ausprägung aus
  - In anderen Sprachfassungen und daher europarechtsautonome Bedeutung als « public service broadcasting » im Sinne eines bestimmten Angebots
    - Kompetenz zur Bestimmung bei Mitgliedstaaten, aber keine limitierenden Vorgaben aus dem EU-Recht



## Vorgaben aus dem Recht der Europäischen Union – Der Blickwinkel des Wettbewerbsrechts



- Public service-Finanzierung steht unter dem « Vorbehalt » der Vereinbarkeit mit dem Beihilfenrecht
  - Vorgaben im Wesentlichen entwickelt im Zusammenhang mit Finanzierungsmodellen und -situationen öffentlich-rechtlicher Veranstalter
  - Anwendung auf jeden Fall solcher Finanzierung, einzuordnen als notifizierungspflichtige Beihilfe nach Stand der Kommissionspraxis
  
- Im Regelfall daher « Art. 106 (2) AEUV-Prüfung »
  - Auftragsdefinition (wie bekannt) – kein Ausschluss kommerzieller Tätigkeiten, die nicht von der Ausgleichsfinanzierung gedeckt sind
    - Bereits hier jedoch Beachtung der Medienfreiheit bei MS Entscheidung über Art der Festlegung des Auftrags
  - Ausgleich verhältnismäßig (einschl. Renditemöglichkeit)
  - Weitere Hinweise auf Ausgestaltung bei Fällen unter der « Kulturausnahme » (Filmförderung; Auswahlkommissionen)



## Die Ebene des nationalen Rechts – Verfassungsrecht und Auslegung durch das BVerfG



- Wie bekannt: Art. 5 GG und BVerfG-Rundfunkurteile
  - Strukturelle Unterschiede öff.-rechtl. und privaten Veranstaltern
  - Gegenseitige Abhängigkeit im konkreten System aber beide Faktor für vielfältiges Angebot
    - Führt zu jeweils notwendigen (gesetzlichen) Rahmen für eine adäquate Finanzierungsmöglichkeit am Markt oder durch Unterstützung
    - Bedeutet wegen Urteilen zur Finanzierung und v.a. Bestands- und Entwicklungsgarantie getrennte Betrachtung der Situation in den beiden Säulen
  - Bedeutsam: Urteil zur konkreten Frage (Bay. Teilnehmerentgelt) bejaht grundsätzliche Vereinbarkeit von Finanzierungsmodellen zugunsten privater Anbieter (unabhängig von der fehlerhaften Ausgestaltung im konkreten Fall)
    - Ergebnis spiegelt Aussagen zur Möglichkeit der « Pressesubvention » wieder (bei Betonung der Neutralitätspflicht)



## Die Ebene des nationalen Rechts – Der Rundfunkstaatsvertrag in der aktuellen Ausgestaltung



- Länderzuständigkeit für Ausgestaltung der Medienordnung
  - Für Rundfunkbereich Vorgaben des BVerfG zur positiven Ordnung, jedoch Modellwahl-Entscheidung im Spielraum der Länder
  - Fragen der Finanzierungsmodelle in einem (getrennten) dualen System oder Mischformen gehören dazu
- Aktuelle Fassung des Rundfunkstaatsvertrages
  - Strikte Trennung von Finanzierungsquellen und erwartetetem Beitrag an pluralem Gesamtangebot « Rundfunk »
  - Jedoch angelegt besondere Förderung werthaltig empfundener Inhalte wie z.B. Lokal-/Regionalrundfunk und Verwendung LMA-Anteil
- Neben RStV-Koordination landeseigene Lösungsmöglichkeiten
  - Existierende Lösungen (z.B. NRW, Bayern)
  - Neu geschaffene Ansätze (vgl. Einleitung)



## Ein kurzer rechtsvergleichender Blick... ...obwohl sich viel mehr lohnen würde



- Rechtsvergleichende Einblicke zwar nur begrenzt relevant soweit es um direkte Übertragung geht, weil verfassungs- und einfachgesetzliche Rahmenbedingungen mit zu beachten sind
- Aber: Erkenntnis, dass Medieninhaltsfinanzierungsmodelle (neben Systemen wie Filmförderung) verbreitet sind und es bereits lange Erfahrungswerte gibt
  - Häufig (Neu-)Einführung dieser Modelle auch verbunden mit einer Grundsatzdiskussion (insbesondere wo es in Form eines «licence split» ausgestaltet wird, wenn vorher keine Zuteilung von Gebühren eines «öffentlich-rechtlichen» Rundfunks bestand), aber dennoch rechtlich in anderen Systemen unkomplizierter aufgrund anderer verfassungsrechtlicher Vorgaben
  - Beispiele, die in der Studie genannt werden und tw. auch nachher zur Sprache kommen könnten
    - A, L, UK, CH, NZ



### Wichtige Eckpunkte bei einer Umsetzung staatlich veranlasster Finanzierung von Medieninhalten



- Umsetzung eines Finanzierungsmodells
  - Europa- und verfassungsrechtlich möglich
  - Für bundesweit verbreiteten Rundfunk nach aktueller «einfachgesetzlicher» Grundlage hingegen nicht
  - Jedoch: Anpassung Rechtsrahmen möglich bei Beachtung bestimmter Rahmenbedingungen
- Lösungsmodelle müssen Besonderheit der (bundesverfassungsgerichtlich gestützten) Rahmenbedingungen für öffentlich-rechtlichen Rundfunk beachten
  - B&E und auftragsentsprechende Finanzierung
  - Aber: Trennung der beiden Säulen muss nicht beibehalten werden, solange Anforderungen nicht gleich ausgestaltet werden
  - Formen der Finanzierung unterschiedlich möglich und ggf. auch ergänzend zw. Ländern (strukturell) und Bund (Einzelprojekt)



### Wichtige Eckpunkte bei einer Umsetzung staatlich veranlasster Finanzierung von Medieninhalten -2



- Wichtig: institutioneller Rahmen (sowohl rechtlich als auch praktisch)
  - «Vergabe»-Entscheidung und Kontrolle der Einhaltung Vergabebedingungen
    - Vergleichbare Kriterien wie im Vergaberecht (Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung, Transparenz, Verhältnismäßigkeit)?
    - Eher: inhalts-/kriterienorientierte Prüfung von Bewerbern um Herstellung/Ausstrahlung bestimmten Programmangebots
    - Rückwirkung hat auch ob vorher festgelegte Gesamtsumme oder Betrag pro potentiellen Bewerber (dann zweistufige Festlegung)
  - Gegebenenfalls Kriterien zur Festlegung antragsberechtigter Anbieter
    - Keine Garantie des Programminhalts abgeleitet aus institutioneller Struktur, aber Sicherstellung institutioneller Vorkehrungen (vgl. Lizenzierungsverfahren)
  - «Monitoring» (auch beihilferechtlich relevant)
    - Beachte Programm-/Inhaltsfreiheit, daher ex post



### Wichtige Eckpunkte bei einer Umsetzung staatlich veranlasster Finanzierung von Medieninhalten -3



- Die Kontrolle muss auch institutionell Staatsferne beachten
  - Landesmedienanstalten
    - Naheliegend wegen Vergleichbarkeit mit Lizenzierungsverfahren
    - Kommission speziell dafür? Einbindung Experten? Markt-Test?
  - Berichterstattungspflichten
- «Hausinterne» Vorkehrungen (s.o.)
  - Abgrenzung von rein kommerziellen Angebot
    - Z.B. Aufgreifen Beiratsmodell RStV? Stiftung(sbeirat)?
    - Erfahrungswerte bisheriger RStV-Lösungen einbeziehen, insbesondere was die «Zuständigkeit» für Programmherstellung/-entscheidung betrifft
  - Evtl. ergänzend überlegen: Modell regulierter Selbstregulierung
  - Erfahrungswert aus dem Europarecht «public value test»





### Zusammenfassung




- Diskussion nicht neu, aber konkreter Ansatz
- Vereinbarkeit (EuR, VerfR) grundsätzlich gegeben bei umfangreichen Rahmenbedingungen wenn einfachgesetzliche Umsetzung erfolgen soll
- Wichtig ist die Vorabfestlegung des gewünschten Ziels, der Schaffung entsprechender institutioneller Vorkehrungen, der Beachtung der Programm-/Inhaltsfreiheit und – soweit es rundfunkbezogen ist – der Einpassung in das duale System
- Public service im inhaltlichen, nicht institutionellen Sinne als Ergänzung bestehenden Systems

→ Der Anfang ist gemacht, «open for discussion»...







**RUL** | RESEARCH UNIT  
IN LAW

University of Luxembourg  
Research Unit in Law  
4, rue Alphonse Weicker  
L-2721 Luxembourg

[www.uni.lu/fdef](http://www.uni.lu/fdef)

**Prof. Dr. Mark D. Cole**  
Faculty of Law, Economics  
and Finance (FDEF)  
[www.medialaw.lu](http://www.medialaw.lu)  
[mark.cole@uni.lu](mailto:mark.cole@uni.lu)

Institute of European  
Media Law (EMR)  
Franz-Mai-Str. 6  
D-66121 Saarbrücken  
[www.emr-sb.de](http://www.emr-sb.de)  
[m.cole@emr-sb.de](mailto:m.cole@emr-sb.de)

