

STEUNMAATREGELN VAN DE STATEN — DUITSLAND**Steunmaatregel nr. C 34/2006 (ex N 29/2005) — Invoering van digitale terrestrische televisie (DVB-T) in Noord-Rijnland-Westfalen****Uitnodiging, overeenkomstig artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag, om opmerkingen te maken**

(2006/C 204/05)

(Voor de EER relevante tekst)

De Commissie heeft de Bondsrepubliek Duitsland bij brief van 19 juli 2006, die na deze samenvatting in de authentieke taal is weergegeven, in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag ten aanzien van de bovengenoemde steunmaatregel.

Belanghebbenden kunnen hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregel ten aanzien waarvan de Commissie de procedure inleidt, kenbaar maken door deze binnen één maand vanaf de datum van deze bekendmaking te zenden aan:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Directoraat H — Overheidssteun II
Kantooradres: J-70, 4/08
B-1049 Brussel
Fax: (32-2) 295 13 73.

Deze opmerkingen zullen ter kennis van de Bondsrepubliek Duitsland worden gebracht. Een belanghebbende die opmerkingen maakt, kan, onder opgave van redenen, schriftelijk verzoeken om vertrouwelijke behandeling van zijn identiteit.

TEKST VAN DE SAMENVATTING

BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

De aangemelde maatregel betreft de invoering in 2004 van digitale terrestrische televisie (hierna: „DVB-T”) in de Duitse deelstaat Noord-Rijnland-Westfalen (hierna: „NRW”), waar deze in twee gebieden van start ging. Het overgangproject stond onder leiding van de *Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen* (hierna: „LfM”).

De LfM heeft 6,8 miljoen euro uitgetrokken voor de invoering van DVB-T in NRW. De exacte voorwaarden voor de financiële steun van de LfM aan de commerciële omroepen zijn weergegeven in de richtlijn inzake de financiële steun voor DVB-T (*Förderrichtlinie DVB-T*) van 19 november 2004. De richtlijn bepaalt dat de steun beperkt is tot vijf jaar. De steun is gerelateerd aan de transmissiekosten van de omroepen in het DVB-T-netwerk. Gedurende de vijfjarige periode bedraagt de steun ongeveer 30 % van de transmissiekosten van de omroepen. In het eerste exploitatiejaar bedraagt de steun 40 % van de transmissiekosten van de omroepen. Deze wordt elk jaar verlaagd met 5 procentpunten tot 20 % in het vijfde jaar. De richtlijn bepaalt ook dat de steun wordt verlaagd met het bedrag dat de omroepen uitsparen door stopzetting van hun analoge uitzendingen (*Abschaltgewinne*). De financiële steun aan de commerciële omroepen wordt verleend in de vorm van niet-terugvorderbare subsidies.

Bij de individuele programmakanalen zoals Viva, Eurosport, CNN en Terra Nova stemt de beoogde financiële steun daadwerkelijk overeen met de in de richtlijn weergegeven regeling. Aldus bedraagt de totale financiële steun voor deze vier kanalen in de loop van vijf jaar 4 050 000 EUR. Voor de RTL-Groep, die een multiplex met vier programmakanalen toegewezen heeft gekregen, heeft de LfM geen financiële steun voorzien omdat de RTL-groep veel kosten bespaart doordat zij de uitzendingen in het analoge terrestrische netwerk stopzet. De kostenbesparingen ontstaan overigens niet alleen door stopzetting van analoge televisie in NRW, maar in zekere mate ook in Noord-Duitsland. Voor ProSiebenSat.1, waaraan ook een hele multiplex is toegewezen, bedraagt de beoogde financiële steun vijf jaar lang onveranderd 550 000 EUR per jaar. De totale financiële steun voor ProSiebenSat.1 bedraagt dus 2 750 000 EUR. Net als bij de RTL-Groep wordt bij de berekening van de subsidie rekening gehouden met de kostenbesparing door het uitschakelen van het analoge terrestrische netwerk in NRW en Noord-Duitsland.

BEOORDELING VAN DE MAATREGEL

De Commissie neemt het voorlopige standpunt in dat de door de LfM toegekende subsidie staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1 is. Volgens de Commissie is de LfM te beschouwen als een van overheidswege ingesteld of aangewezen publiekrechtelijk beheersorgaan dat een publieke taak verricht en zijn de door dit orgaan toegekende voordelen te beschouwen als staatsmiddelen.

De financiële steun van de LfM lijkt ten goede te komen aan twee groepen van begunstigden, namelijk in de eerste plaats de commerciële omroepen die gebruikmaken van DVB-T als directe begunstigden, en in de tweede plaats T-Systems, de exploitant van het DVB-T-netwerk, als indirecte begunstigde. Op het niveau van de omroeporganisaties dekt de door de LfM toegekende subsidie een deel van hun transmissiekosten via het DVB-T-netwerk voor een periode van vijf jaar. Op die manier ontlast de subsidie hen van uitgaven die deel uitmaken van hun normale exploitatiekosten. Op netwerkniveau is niet uitgesloten dat de netwerkexploitant T-Systems een indirect voordeel van de subsidie van de LfM heeft omdat T-Systems hierdoor de eindgebruikers kosteloze toegang tot tot DVB-T kan bieden en hierdoor wellicht hogere transmissiekosten in rekening kan brengen dan de omroepen zonder de subsidie zouden hebben willen betalen. Toch is in dit stadium niet duidelijk of er daadwerkelijk een overdracht van staatsmiddelen naar de netwerkexploitant heeft plaatsgehad.

Bovendien betwijfelt de Commissie of de aanbestedingsprocedures zodanig van opzet waren dat het selectieve economische voordeel van de subsidie van de LfM tot een minimum zou worden beperkt of zelfs zou worden tenietgedaan en daarmee geschikt zou zijn om concurrentievervalsing te voorkomen. Integendeel: de maatregel lijkt de mededinging juist te vervalsen doordat het gesubsidieerde aandeel van de transmissiekosten niet voor alle commerciële omroepen hetzelfde is en de subsidie bijvoorbeeld niet ten goede komt aan omroepen die andere transmissiewijzen dan DVB-T gebruiken. Er is ook empirisch bewijs dat de verschillende transmissiewijzen onderling vervangbaar zijn op het niveau van de eindafnemer en vooral dat de invoering van DVB-T gevolgen heeft voor de concurrentie tussen kabelexploitanten. Bovendien is de Commissie van mening dat de maatregel in kwestie van invloed kan zijn op de handel tussen lidstaten aangezien de veronderstelde begunstigden internationaal actief zijn op een aantal verschillende markten.

De Duitse autoriteiten hebben zich voor het geval dat de maatregel als staatssteun wordt aangemerkt, beroepen op de verenigbaarheid van de maatregel in de zin van de artikelen 87, lid 3, onder c) en d), en 86, lid 2, van het EG-Verdrag. Wat artikel 87, lid 3, onder c) betreft, betwijfelt de Commissie of de aangeelde maatregel passend en noodzakelijk is om de pluraliteit van de media te verzekeren, de ontwikkeling van nieuwe diensten te bevorderen of de concurrentie tussen de verschillende transmissiewijzen aan te moedigen, zoals door de autoriteiten wordt betoogd. Bovendien heeft de Commissie geen aanwijzingen dat de aangeelde maatregel passend of noodzakelijk zou zijn om enige andere tekortkoming in de markt te verhelpen die de overgang naar digitale televisie zou kunnen verstoren. Integendeel, het valt te betwijfelen of de maatregel noodzakelijk is, aangezien de commerciële omroepen het de moeite waard vonden om DVB-T op te starten en meer dan twee jaar uit te zenden zonder dat financiële steun was gegarandeerd.

Wat artikel 87, lid 3, onder d), betreft, neemt de Commissie het voorlopige standpunt in dat de maatregel betrekking heeft op de transmissie van omroepsignalen en niet op enige vorm van culturele inhoud die anders niet zou worden uitgezonden.

Met betrekking tot artikel 86, lid 2, is de Commissie in de eerste plaats van mening dat nationale autoriteiten diensten van algemeen economisch belang duidelijk moeten definiëren en deze expliciet moeten toevertrouwen aan een particuliere onderneming, hetgeen zij in het onderhavige geval niet lijken te hebben gedaan. In de tweede plaats betwijfelt de Commissie of de huidige maatregel waarmee financiële steun wordt verleend voor normale commerciële activiteiten van commerciële ondernemingen kan worden beschouwd als een dienst van algemeen economisch belang, vooral omdat het gaat om openbare omroeporganisaties die expliciet zijn belast met de publiekrechtelijke taak om pluralisme te waarborgen en plaatselijke en regionale programma's aan te bieden.

TEKST VAN DE BRIEF

„Die Kommission teilt der Bundesrepublik Deutschland mit, dass sie nach Prüfung der von der Bundesregierung übermittelten Angaben zu der oben genannten Beihilfe beschlossen hat, das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag einzuleiten.

1. VERFAHREN

- (1) Mit Schreiben vom 26. Januar 2006 ersuchte die Kommission die Bundesregierung um zusätzliche Auskünfte zu Presseberichten über eine öffentliche Förderung der Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens in Nordrhein-Westfalen (nachstehend ‚NRW‘ abgekürzt). Die Bundesregierung erteilte diese Auskünfte mit Schreiben vom 23. März 2004. Am 2. Juni 2004 fand ein Treffen der Dienststellen der Kommission mit der für die vorliegende Maßnahme zuständigen Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (nachstehend ‚LfM‘ abgekürzt) und am 10. Dezember 2004 ein Treffen mit Vertretern des Landes Nordrhein-Westfalen statt.
- (2) Mit Schreiben vom 13. Januar 2005 (mit demselben Eingangsdatum registriert) unterrichtete die Bundesregierung die Kommission gemäß Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag über eine Maßnahme zur Finanzierung des Aufbaus des digitalen terrestrischen Fernsehens in NRW. Die Bundesregierung meldete diese Maßnahme aus Gründen der Rechtssicherheit an.
- (3) Mit Schreiben vom 10. März 2005 erging ein Ersuchen der Kommission um zusätzliche Auskünfte, die die Bundesregierung nach Fristverlängerung mit Schreiben vom 29. April 2005 (mit demselben Eingangsdatum registriert) erteilte. Am 23. Juni 2005 fand ein Treffen der Kommissionsdienststellen mit Vertretern der LfM und des Landes NRW statt, auf dem NRW zusätzliche Informationen vorlegte.
- (4) Die Maßnahme weist Ähnlichkeiten mit der öffentlichen Förderung des digitalen terrestrischen Fernsehens in Berlin-Brandenburg auf, wegen der die Kommission am 14. Juli 2004 ⁽¹⁾ ein förmliches Prüfverfahren eröffnete und am 9. November 2005 eine endgültige Entscheidung erließ, in der sie die staatliche Beihilfe als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärte ⁽²⁾. Da die beiden Fälle ähnlich gelagert sind, vereinbarten die Kommission und Deutschland, das Notifizierungsverfahren im vorliegenden Fall auszusetzen, um den Behörden die Gelegenheit zu geben zu bewerten, wie sich die Entscheidung im Fall Berlin-Brandenburgs auf das laufende Verfahren (sowie auf eine ähnliche Anmeldung betreffend Bayern) auswirkt ⁽³⁾.
- (5) Mit Schreiben vom 12. April 2006 bat die Kommission Deutschland, seinen Standpunkt zum anhängigen Notifizierungsverfahren innerhalb von einem Monat mitzuteilen. Mit Schreiben vom 12. Mai 2006 teilte Deutschland der Kommission mit, dass es die angemeldete Maßnahme nicht zurückzunehmen oder zu ändern gedenke. Deutschland kündigte zudem an, zu einem späteren Zeitpunkt eingehender zu erläutern, warum die Hinweise zu möglichen Formen der öffentlichen Förderung des digitalen Umstiegs in der Entscheidung im Fall Berlin-Brandenburgs nicht auf den vorliegenden Fall anwendbar seien. Bislang hat Deutschland die angekündigten Ausführungen nicht übermittelt. Deutschland wird die Gelegenheit haben, dies im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens nachzuholen.

2. AUSFÜHRLICHE BESCHREIBUNG DER BEIHILFE

2.1. Regulatorischer und technischer Hintergrund

- (6) Die angemeldete Beihilfe betrifft die Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (nachstehend ‚DVB-T‘ abgekürzt) in Nordrhein-Westfalen ⁽⁴⁾. Wie in mehreren anderen Mitgliedstaaten wird Übertragung von Rundfunksignalen von analoger auf digitale Technik umgestellt. Diese Umstellung betrifft alle derzeit gängigen Übertragungswege für die Ausstrahlung von Rundfunksignalen (d. h. Übertragung über Kabel, Satellit und Terrestrik). Der bedeutendste Vorteil der Digitalisierung besteht bei allen Übertragungswegen in der größeren Übertragungskapazität dank einer effizienteren Nutzung des Frequenzspektrums. Die Kommission unterstützt aktiv die Digitalisierung des Rundfunks ⁽⁵⁾. Die vorliegende Maßnahme betrifft den digitalen Umstieg lediglich des terrestrischen Übertragungswegs.

⁽¹⁾ ABl. C 216 vom 28. August 2004, S. 5.

⁽²⁾ Entscheidung K(2005)3903 der Kommission vom 9. November 2005 über die staatliche Beihilfe, die die Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Berlin-Brandenburg gewährt hat, siehe Amtsblatt L 200 vom 22. Juli 2006.

⁽³⁾ Mit Schreiben vom 2. Dezember 2005, 9. Dezember 2005 und 12. Dezember 2005.

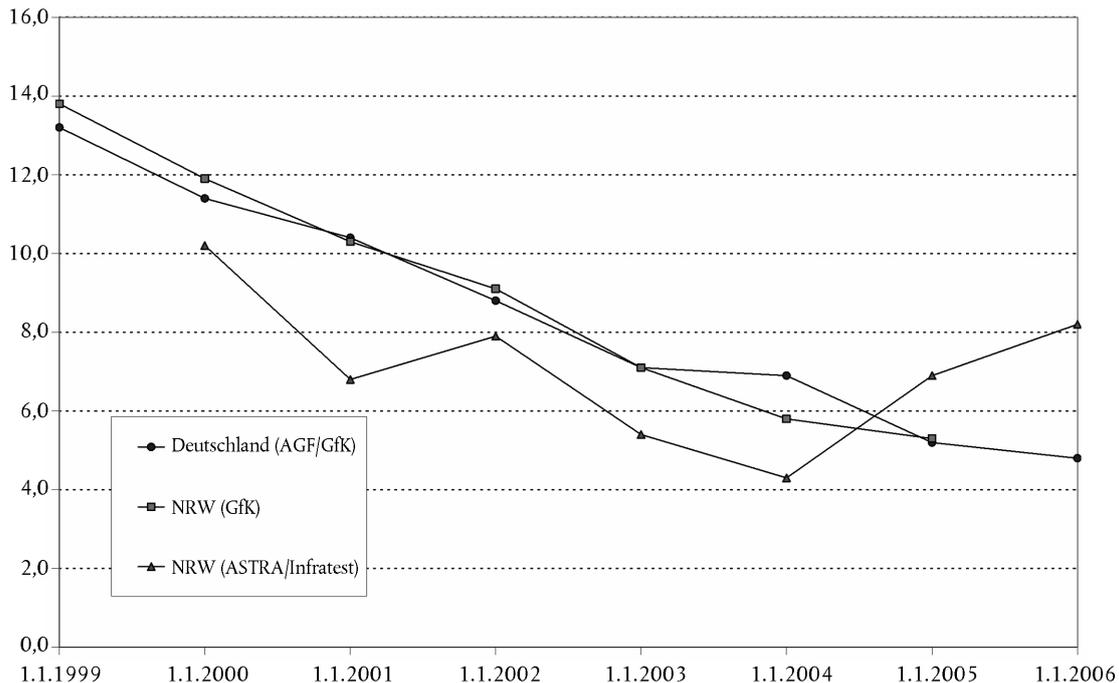
⁽⁴⁾ DVB-T bedeutet Digital-Video-Broadcasting über ein terrestrisches Netz.

⁽⁵⁾ ‚Europe 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle‘ (KOM(2002)263 endg.); ‚Mitteilung der Kommission über den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk (digitaler Übergang und Analogabschaltung)‘ (KOM(2003)541 endg.) und ‚Mitteilung der Kommission über die Beschleunigung des Übergangs vom analogen zum digitalen Rundfunk‘ (KOM(2005)204 endg.).

- (7) Seit dem Aufkommen von Kabel und Satellit in den 80er Jahren ist die Nutzung der Terrestrik in Deutschland stark zurückgegangen. Nach Angaben der AGF/GfK war die Empfangssituation der Fernsehhaushalte für Erstgeräte in ganz Deutschland am 1. Januar 2006 wie folgt: 4,6 % Terrestrik, 55,5 % Kabel und 39,9 % Satellit (⁶). ASTRA/Infratest-Erhebungen zufolge lag der Anteil der Terrestrik Ende 2005 bei 4,8 % (⁷). ASTRA/Infratest schlüsselt den Fernsehempfang zudem nach Bundesländern auf. Demnach war die Empfangssituation der Haushalte in NRW Ende 2005 wie folgt: Terrestrik 8,2 %, Kabel 48,2 % und Satellit 43,6 %. Dieser Quelle zufolge ist der Anteil der terrestrischen Übertragung seit der Einführung von DVB-T in NRW im Jahre 2004 deutlich angestiegen, und zwar von 4,0 % Ende 2003 auf 8,2 % Ende 2005 (siehe Schaubild 1).

Schaubild 1

Marktanteil der Terrestrik bundesweit und in NRW



- (8) Der digitale Umstieg wurde von der LfM geleitet. Gemäß § 27 Absatz 1 des Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen (nachstehend ‚LMG NRW‘ abgekürzt) (⁸) ‚unterstützt und begleitet [die LfM] die Umstellung der analogen auf die digitale Übertragung‘. Dabei muss sie das Rundfunkangebot ‚durch das Zusammenspiel der verschiedenen Übertragungswege zu angemessenen Bedingungen‘ sicherstellen. Eine weitere allgemeine Aufgabe der LfM besteht in der Aufsicht über private Rundfunkanbieter.

Die einzelnen Phasen der Umstellung

- (9) Am 27. November 1998 beschloss die LfM den Start eines DVB-T-Feldversuchs, der in den Jahren 1999 und 2000 durchgeführt wurde (⁹). Des Weiteren war die LfM Vertragspartei einer Vereinbarung zwischen dem Land NRW, der Deutschen Telekom/T-Systems und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ZDF und WDR über die Einführung von DVB-T in NRW. Auf der Grundlage dieser Vereinbarung wurde das DVB-T-Projektbüro NRW eingerichtet, das von der LfM in Zusammenarbeit mit dem ZDF und dem WDR geführt wurde und das seine Arbeit im Mai 2005 einstellte (¹⁰). Am 20. Oktober 2003 unterzeichneten die drei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ARD, ZDF und

(⁶) Die Arbeitsgemeinschaft Fernsehforschung (AGF) ist ein Zusammenschluss der größten deutschen Rundfunkanbieter zur Messung des Fernseherschauerverhaltens. Im Gegensatz zum Satellitenempfang, der in rund 30 % der deutschen Fernsehhaushalte digital übertragen wird, ist der Kabelempfang vorwiegend analog. Nur 10 % der Kabelhaushalte empfangen digitale Rundfunksignale.

(⁷) SES/ASTRA ist der größte Satellitenbetreiber in Deutschland und veröffentlicht jedes Jahr den German Satellite Monitor über die Bedeutung der verschiedenen Fernsehübertragungswege. In Schaubild 1 sind die jeweils zum Jahresende datierten Angaben der ASTRA/Infratest-Erhebungen, z.B. Ende 2005, auf den 1. Januar des folgenden Jahres bezogen, z.B. 1.1.2006, um sie mit den Angaben von AGF/GfK vergleichbar zu machen, die jeweils zu Jahresbeginn erhoben werden.

(⁸) Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen (LMG NRW) in der Fassung vom 2. Juli 2002. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land NRW vom 30. Juli 2002, Nr. 20, S. 334.

(⁹) Damals hieß die LfM noch *Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen*.

(¹⁰) Siehe Schreiben der deutschen Behörden vom 29. April 2005, S. 9.

WDR, ⁽¹¹⁾ die privaten Rundfunkanbieter RTL Television („RTL“), VOX Film und Fernseh-GmbH & Co. KG („VOX“) und ProSiebenSat.1 Media AG („ProSiebenSat.1“) eine Grundsatzvereinbarung über die Einführung von DVB-T in NRW. Ergänzend unterzeichneten dieselben Vertragsparteien am 10. Dezember 2003 eine *Kooperationsvereinbarung*. ⁽¹²⁾ Am 14. November 2003 erließ die LfM die Satzung über die Zuweisung von terrestrischen Übertragungskapazitäten für Fernseh- und Hörfunkprogramme sowie Mediendienste („Zuweisungssatzung“). Die LfM schrieb die DVB-T-Übertragungskapazitäten im Ballungsraum Köln/Bonn und im Ballungsraum Düsseldorf/Ruhrgebiet per Beschluss vom 4. Dezember 2003 und Bekanntmachung am 30. Dezember 2003 aus. Am 23. April 2004 entschied die Medienkommission der LfM über die Zuweisung der für private Rundfunkanbieter vorgesehenen Programme. Auf der Grundlage dieses Beschlusses erteilte die LfM am 14. Mai 2004 die entsprechenden DVB-T-Lizenzen.

- (10) Die digitale terrestrische Übertragung wurde im Ballungsraum Köln/Bonn am 24. Mai 2004 und im Ballungsraum Düsseldorf/Ruhrgebiet am 8. November 2004 eingeführt. Die Übertragungskapazität des DVB-T-Netzes umfasst in jedem Verbreitungsgebiet sechs Multiplexe, über die insgesamt 24 Fernsehprogramme übertragen werden können ⁽¹³⁾. Die analoge terrestrische Übertragung der privaten Rundfunkanbieter wurde zum jeweiligen Startdatum der DVB-T-Übertragung eingestellt. Allerdings wurde die analoge terrestrische Übertragung der drei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ARD-Das Erste, ZDF und WDR noch rund fünf Monate lang fortgesetzt (Parallelbetrieb oder auch *Simulcast-Phase* genannt) und dann im Köln/Bonner Raum am 8. November 2004 und im Ballungsraum Düsseldorf/Ruhrgebiet am 4. April 2005 eingestellt. In diesen beiden Gebieten lebt insgesamt mehr als die Hälfte der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens ⁽¹⁴⁾. Am 19. November 2004 erließ die LfM die Förderrichtlinie „DVB-T“, die rückwirkend zum 3. Mai 2004 in Kraft trat.
- (11) Am 29. Mai 2006 wurden in zwei weiteren Landesteilen von NRW (Wuppertal und Ostwestfalen-Lippe) DVB-T eingeführt. Im Gegensatz zur Einführung von DVB-T in den ersten beiden Verbreitungsgebieten waren daran keine privaten Rundfunkanbieter beteiligt. Außerdem wurde nur für den Anbieter ARD-Das Erste ein Parallelbetrieb aufrechterhalten ⁽¹⁵⁾. Die vollständige Einführung von DVB-T in NRW soll nach den Plänen der Behörden 2008 abgeschlossen sein.
- (12) Der digitale terrestrische Rundfunk betrifft generell zwei Arten von Betreibern, die unter Umständen integriert sein können: Sendernetzbetreiber, die für die Übertragung der Rundfunksignale sorgen, und Rundfunkanbieter, die inhaltliche Programme zusammenstellen. Die Entwicklung des digitalen terrestrischen Rundfunks erfordert eine Anpassung der Übertragungseinrichtungen durch die Sendernetzbetreiber sowie die Zuteilung von Frequenzen für die Übertragung. Die folgenden Absätze beschreiben die Verfahren, mit denen die deutschen Behörden Rundfunkanbietern und Sendernetzbetreibern die entsprechenden Lizenzen zugeteilt haben.

Vergabe der Rundfunklizenzen

- (13) In Einklang mit § 52a Absatz 1 des Rundfunkstaatsvertrags ⁽¹⁶⁾ sind gemäß § 28 Absatz 1 LMG NRW bei der erstmaligen Zuweisung digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten im Fernsehen die Fernsehveranstalter mit denjenigen Programmen vorrangig zu berücksichtigen, die in dem jeweils betroffenen Verbreitungsgebiet analog verbreitet werden. Die technischen Übertragungskapazitäten für diese Programme müssen im Verhältnis zu den übrigen Übertragungskapazitäten gleichwertig sein.
- (14) Wie bereits weiter oben erwähnt, schrieb die LfM die DVB-T-Übertragungskapazitäten für den Ballungsraum Köln/Bonn und den Raum Düsseldorf/Ruhrgebiet per Beschluss vom 4. Dezember 2003 und Bekanntmachung vom 30. Dezember 2003 aus ⁽¹⁷⁾. Die Ausschreibung bezog sich auf die für private Rundfunkangebote vorgesehenen Kapazitäten. Die Ausschreibung definierte Auswahlkriterien für

⁽¹¹⁾ ARD steht für Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, ZDF für Zweites Deutsches Fernsehen und WDR für Westdeutscher Rundfunk.

⁽¹²⁾ Siehe Schreiben der deutschen Behörden vom 23. März 2004, S. 10.

⁽¹³⁾ Ein Multiplex entspricht einem Frequenzblock für die Rundfunkübertragung und beinhaltet in NRW vier Programme.

⁽¹⁴⁾ Einer Pressemitteilung des Projektbüros DVB-T Nordrhein-Westfalen vom 24. November 2004 zufolge können 14 der insgesamt 18 Mio. Einwohner Nordrhein-Westfalens seit dem 8. November 2004 DVB-T-Übertragungen empfangen.

⁽¹⁵⁾ In einem Teil des Ballungsraums Düsseldorf/Ruhrgebiet (Oberbergischer Kreis) erfolgte die digitale Umstellung allerdings ohne die privaten Rundfunkanbieter.

⁽¹⁶⁾ *Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland* vom 31. August 1991 (Rundfunkstaatsvertrag - RStV) in der Fassung vom 1. Juli 2002, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 162.

⁽¹⁷⁾ Erstmögliche Zuweisung von Übertragungskapazitäten für die landesweite digitale terrestrische Verbreitung bzw. Weiterleitung von Fernsehprogrammen und Mediendiensten im DVB-T Standard in Nordrhein-Westfalen, Bekanntmachung der LfM vom 4. Dezember 2003, veröffentlicht im Landesministerialblatt vom 30. Dezember 2003.

den Fall, dass es mehr Antragsteller als Programmplätze geben würde und in diesem Falle eine Vorrangentscheidung getroffen werden müsste. Zu den Kriterien zählten der Beitrag eines Programms zur *Programmvielfalt* und *Anbiervielfalt* sowie die Präsenz eines Rundfunkanbieters im analogen terrestrischen Netz⁽¹⁸⁾. Die Ausschreibung enthielt weder Einzelheiten zu den Kosten für die Übertragung eines Programms über DVB-T noch Hinweise auf eine mögliche finanzielle Förderung des digitalen Umstiegs. Die allgemeine Absicht der LfM, die Umstellung zu unterstützen, ist in der Vereinbarung enthalten, die sie am 20. Oktober 2003 mit allen im analogen terrestrischen Netz vertretenen Rundfunkanbietern unterzeichnete⁽¹⁹⁾. In dieser Vereinbarung heißt es: *„Als unterstützende Maßnahme fördert die Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen die technische Infrastruktur für die DVB-T-Verbreitung in Nordrhein-Westfalen.“*

- (15) Die Gesamtübertragungskapazität für die DVB-T-Verbreitung umfasst sechs Multiplexe. Diese wurden wie folgt zugeteilt: je ein Multiplex für die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten ARD, ZDF und WDR sowie für die privaten Rundfunkanbieter RTL-Gruppe und ProSiebenSat.1. Die Kapazitäten auf dem sechsten Multiplex wurden Viva, Eurosport, CNN und Terra Nova zugewiesen⁽²⁰⁾. Gemäß § 8 LMG NRW wird die erste Zulassung für mindestens vier und höchstens zehn Jahre erteilt. Der Kommission ist nicht bekannt, wie lange die DVB-T-Lizenzen der privaten Rundfunkanbieter gelten.

Tabelle 1

Programmspektrum in Köln/Bonn vor und nach der Umstellung

Kanal	Analog- TV	Versorgungsbedarfe seit 4.4.2005	Belegung ab 24.5.2004	Belegung ab 8.11.2004	Belegung ab 4.4.2005
K 05	Sat.1		Das Erste — Parallelbetrieb	X	X
K 26	ZDF	bundesweit	ZDF Bouquet	ZDF-Bouquet	ZDF-Bouquet
K 29	ZDF D'dorf	D	ZDF Düsseldorf	RTL-Bouquet	RTL-Bouquet
K 34	VOX		ZDF — Parallelbetrieb	X	X
K 36	RTL D'dorf	E	RTL Düsseldorf	WDR — Parallelbetrieb	Viva/ Eurosport/ CNN/ Terra Nova
K 43	Das Erste	C	RTL/ VOX/ ProSieben/ Sat.1	Pro7Sat.1-Bouquet	Pro7Sat.1-Bouquet
K 49	WDR	B	WDR — Parallelbetrieb	WDR-Bouquet	WDR-Bouquet
K 65	X	A	ARD-Bouquet	ARD-Bouquet	ARD-Bouquet
K 66	X		N24/ Kabel 1/ RTL II/ Super RTL	Viva/ Eurosport/ CNN/ Terra Nova	X

Erläuterungen: Die DVB-T-Kanäle K26, K29, K36 und K43 werden von T-Systems betrieben, während die Kanäle K49 und K65 dem WDR zugeteilt wurden, jedoch ebenfalls teilweise von T-Systems betrieben zu werden scheinen. Die analoge Ausstrahlung ist in Kursivschrift angegeben. Die DVB-T-Belegung mit Rundfunkanbieter im Ballungsraum Düsseldorf/ Ruhrgebiet ist nicht in der Tabelle erfasst, aber ähnlich wie in Köln/Bonn.

Vergabe der Netzlizenzen

- (16) Auf Antrag der Staatskanzlei von NRW eröffnete die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (nachfolgend ‚RegTP‘ abgekürzt) am 4. Februar 2004 das Frequenzzuteilungsverfahren⁽²¹⁾. Der Gesamtversorgungsbedarf wurde in fünf Versorgungsbedarfe (A bis E) untergliedert. In der einschlägigen Verfügung ist allerdings *nicht* vermerkt, dass bereits am 27. November 2002 ein zusätzlicher bundesweiter Versorgungsbedarf ausgeschrieben worden war⁽²²⁾. Dieser Versorgungsbedarf

⁽¹⁸⁾ Grundlage der Maßgabe, dass bei der Vergabe von Lizenzen für die digitale terrestrische Übertragung im Fernsehen Fernsehveranstalter mit denjenigen Programmen vorrangig zu berücksichtigen sind, die in dem jeweils betroffenen Verbreitungsgebiet analog verbreitet werden, ist in Artikel 52a Absatz 1 des Rundfunkstaatsvertrags und in § 28 Absatz 1 des LMG NRW enthalten.

⁽¹⁹⁾ Siehe Randnummer 0.

⁽²⁰⁾ Terra Nova ist der Nachfolgesender von Onyx-TV, dem die ursprüngliche Lizenz erteilt wurde. Am 15. September 2004 ersetzte die französische Gruppe AB ihren Musiksender Onyx durch den Dokumentarsender Terra Nova.

⁽²¹⁾ Amtsblatt RegTP Nr. 3/2004, Vfg Nr. 3/2004, S. 82.

⁽²²⁾ Amtsblatt RegTP Nr. 23/2002, Vfg Nr. 36/2002, S. 1695.

wurde T-Systems (Tochtergesellschaft von Deutsche Telekom) zugewiesen und umfasst die Übertragung der Fernsehprogramme des ZDF. Im Frequenzzuteilungsverfahren in NRW bewarb sich T-Systems für die Frequenzen für die Versorgungsbedarfe C, D und E und der WDR für die Versorgungsbedarfe A und B. Da für jeden der ausgeschriebenen Versorgungsbedarfe nur jeweils ein Antrag einging, wies die RegTP die Frequenzen im so genannten Antragsverfahren zu und konnte davon absehen, die zweite Stufe des Frequenzzuteilungsverfahrens, das Ausschreibungsverfahren, zu eröffnen. Da T-Systems und der WDR bereits Betreiber des analogen terrestrischen Netzes waren und folglich eine Telekommunikationsgenehmigung besaßen, war auch diese Voraussetzung für die antragsmäßige Zuteilung der Frequenzen erfüllt. Die DVB-T-Nutzungsrechte wurden für eine Dauer von zwanzig Jahren bis zum 31. Dezember 2025 erteilt.

2.2. Ausführliche Beschreibung der Maßnahme

- (17) Gegenstand der Notifizierung ist die finanzielle Förderung, die die LfM privaten Rundfunkanbietern für die digitale terrestrische Übertragung ihrer Programme gewährt. Rechtliche Grundlage dieser Förderung sind § 40 Absatz 1 Nr. 1 RStV und § 88 Absatz 3 LMG NRW, wonach die Landesmedienanstalten, in diesem Falle die LfM, die Aufgabe haben, aus ihrem Anteil an der Rundfunkgebühr unter anderem die technische Infrastruktur für die Rundfunkversorgung und Projekte für neuartige Rundfunkübertragungstechniken zu fördern. Der Haushalt der LfM finanziert sich im Wesentlichen aus einem Anteil von zwei Prozent des auf NRW entfallenden Rundfunkgebührenaufkommens (gemäß § 40 RStV und § 116 Absatz 1 LMG NRW) ⁽²³⁾.
- (18) Die genauen Bedingungen für die finanzielle Förderung der privaten Rundfunkanbieter durch die LfM sind in der *Förderrichtlinie DVB-T* vom 19. November 2004 niedergelegt ⁽²⁴⁾. In dieser Richtlinie ist die finanzielle Förderung auf fünf Jahre befristet. Die Förderung bezieht sich auf die Übertragungsgebühren der Rundfunkanbieter im DVB-T-Netz. Über einen Zeitraum von fünf Jahren beläuft sich die Förderung auf durchschnittlich 30 Prozent der Übertragungsgebühren der Rundfunkanbieter. Im ersten Betriebsjahr beträgt die Förderung 40 Prozent der Übertragungsgebühren der Rundfunkanbieter. In jedem darauf folgenden Jahr wird sie um fünf Prozentpunkte gesenkt und liegt dann im fünften Jahr bei 20 Prozent. In der Richtlinie ist außerdem festgelegt, dass die durch Abschaltung der analogen Sender auftretenden Einsparungen („Abschaltegewinne“) auf die Förderung angerechnet werden. Die finanzielle Förderung der privaten Rundfunkanbieter erfolgt in Form nicht rückzahlbarer Zuschüsse.
- (19) In der Anmeldung hat Deutschland die Übertragungskosten pro Multiplex und Jahr mit 2,7 Mio. EUR angegeben. Die Kosten für jeden der vier Programmplätze auf einem Multiplex betragen somit 0,675 Mio. EUR pro Jahr und insgesamt 3,375 Mio. EUR für den gesamten Fünfjahreszeitraum der Regelung ⁽²⁵⁾. In Tabelle 2 ist die Entwicklung der finanziellen Förderung pro Programm über fünf Jahre angegeben. Bei den Programmen Viva, Eurosport, CNN und Terra Nova entspricht die geplante finanzielle Förderung in der Tat der in Tabelle 2 dargestellten Regelung. Für diese vier Programme beträgt die über fünf Jahre gewährte Förderung somit insgesamt 4 050 000 EUR.

Tabelle 2

Übertragungskosten und Zuschuss pro Programmplatz

Jahr	Übertragungskosten pro Programmplatz	Prozentualer Anteil	Finanzielle Förderung
1	675 000 EUR	40 %	270 000 EUR
2	675 000 EUR	35 %	236 250 EUR
3	675 000 EUR	30 %	202 500 EUR
4	675 000 EUR	25 %	168 750 EUR
5	675 000 EUR	20 %	135 000 EUR
Insgesamt	3 375 000 EUR		1 012 500 EUR

⁽²³⁾ 45 % des auf NRW entfallenden Rundfunkgebührenaufkommens wird an die Filmstiftung NRW überwiesen.

⁽²⁴⁾ Siehe Randnummer (10).

⁽²⁵⁾ In der Anmeldung hat Deutschland berechnet, dass die Übertragungskosten pro Programm für einen Zeitraum von fünf Jahren insgesamt 2,7 Mio. EUR betragen; diese Summe steht jedoch im Widerspruch zu allen anderen übermittelten Informationen.

- (20) Für die RTL-Gruppe, der ein Multiplex mit vier Programmplätzen zugeteilt wurde, sieht die LfM keine finanzielle Förderung vor, da RTL durch die Einstellung ihrer Übertragungen über das analoge terrestrische Netz, in dem es mit zwei Fernsehprogrammen (RTL und VOX) vertreten war, erhebliche Einsparungen erzielt. Die Kosteneinsparungen entstehen nicht nur durch die Abschaltung des analogen Fernsehens in NRW, sondern auch zu einem gewissen Grad durch die Analogabschaltung in Norddeutschland, die ebenfalls bei der Berechnung des Zuschusses berücksichtigt wird. Nach deutschen Angaben habe die RTL-Gruppe in den Verhandlungen ausdrücklich erklärt, dass sie von der Beantragung einer finanziellen Förderung absehen werde.
- (21) Bei ProSiebenSat.1, der ebenfalls ein ganzer Multiplex zugeteilt wurde, liegt die geplante finanzielle Förderung für den gesamten Fünfjahreszeitraum in jedem Jahr bei 550 000 EUR. Über fünf Jahre soll ProSiebenSat.1 somit insgesamt 2 750 000 EUR an Fördermitteln erhalten. Wie bei der RTL-Gruppe werden bei der Berechnung dieses Zuschusses die Kosteneinsparungen durch die Abschaltung der analogen terrestrischen Netze in NRW und Norddeutschland berücksichtigt, in denen ProSiebenSat.1 mit einem Programm (Sat.1) vertreten war.
- (22) Gemäß diesen Angaben verfügt die LfM über insgesamt 6,8 Mio. EUR für die Bezuschussung der DVB-T-Übertragung der privaten Rundfunkanbieter.
- (23) Die LfM gewährt die oben beschriebene Förderung nur Programmen privater Rundfunkanbieter. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten finanzieren ihre Aufwendungen für die DVB-T-Übertragung aus dem ihnen zustehenden Teil des Rundfunkgebührenaufkommens. Aus den von den deutschen Behörden übermittelten Informationen geht hervor, dass der WDR für den Zeitraum von 2001 bis 2008 über rund 40,8 Mio. EUR verfügt, um die Kosten der Analog-Digital-Umstellung zu finanzieren. Demgegenüber standen dem ZDF in der Zeit von 2001 bis 2004 insgesamt 36,8 Mio. EUR für die bundesweite Umstellung auf DVB-T zur Verfügung.

3. WÜRDIGUNG DER MASSNAHME

3.1. Staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag

- (24) Die Kommission muss prüfen, ob die Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag anzusehen ist, wonach *„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 Gemeinsamen Markt unvereinbar sind, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“*

3.1.1. Staatliche Mittel

- (25) Nach bisheriger Rechtsprechung des Gerichtshofs vertritt die Kommission die Auffassung, dass die von einer vom Staat benannten oder errichteten privaten oder öffentlichen Einrichtung gewährten Vorteile ebenfalls in den Geltungsbereich von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag fallen⁽²⁶⁾. Nach ersten Erkenntnissen der Kommission kann die LfM als eine vom Staat benannte oder errichtete öffentliche Einrichtung angesehen werden, die eine öffentliche Aufgabe erfüllt, und die von ihr gewährten Vorteile können als staatliche Mittel im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 betrachtet werden⁽²⁷⁾.
- (26) Die deutschen Behörden machen geltend, dass eine Maßnahme nur dann als staatliche Mittel anzusehen sei, wenn sie die staatlichen Haushalte belastet. Da der Zuschuss keine finanzielle Belastung für den nordrhein-westfälischen Landeshaushalt mit sich bringe, sondern über die bei den Fernsehzuschauern erhobene Rundfunkgebühr finanziert werde, erfolge die Förderung nicht aus staatlichen Mitteln. Zweitens entscheide die LfM in Eigenverantwortung und entsprechend ihrer staatsunabhängigen Organisationsstruktur darüber, welche konkreten Maßnahmen notwendig sind, um den digitalen Umstieg zu fördern. Eine direkte Einflussnahme des Staates liege somit nicht vor.
- (27) Nach vorläufiger Auffassung der Kommission werden die von der LfM geleisteten Zahlungen mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt und sind dem Staat zuzurechnen. Die Zahlungen werden aus den Haushaltsmitteln der LfM finanziert. Ungeachtet dessen, ob die deutschen Rundfunkgebühren, aus denen sich der Haushalt der LfM finanziert, als staatliche Mittel einzustufen sind oder nicht, müssen diese Gelder von dem Zeitpunkt an als staatliche Mittel betrachtet werden, ab dem sie in den Haushalt der LfM einfließen. Die Tatsache, dass diese Gelder, wie die deutschen Behörden argumentieren, bei

⁽²⁶⁾ Rs. T-358/94, Air France/Kommission, Slg. 1996 II-2109 und Rs. C-482/99, France/Kommission, *Stardust Marine* Slg. 2002 I-4397.

⁽²⁷⁾ LMG NRW, insbesondere § 87 und § 88.

Privatpersonen erhoben werden, steht in jedem Fall nicht im Widerspruch zu der Feststellung, dass die Haushaltsmittel der LfM als staatliche Mittel anzusehen sind. Die der LfM durch die Gewährung des Vorteils entstandenen Kosten stellen eindeutig eine Belastung für den Haushalt der LfM dar.

- (28) Darüber hinaus ist die LfM eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, die nach dem Landesmediengesetz NRW gegründet wurde. Dieses Gesetz legt die Organisationsstruktur der LfM fest und weist ihr eine breite Palette öffentlicher Aufgaben im Rundfunk- und Frequenzmanagement zu. Außerdem unterliegt die LfM der staatlichen Rechtsaufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen⁽²⁸⁾; ihr Jahreshaushalt wird vom Landesrechnungshof geprüft⁽²⁹⁾. Die im vorliegenden Fall relevante öffentliche Aufgabe ist im Rundfunkstaatsvertrag niedergelegt und wird als Förderung der technischen Infrastruktur für die Rundfunkversorgung und von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken beschrieben⁽³⁰⁾. Darüber hinaus ist im LMG NRW ausdrücklich festgelegt, dass die LfM die Umstellung der analogen auf digitale Übertragung unterstützt und begleitet⁽³¹⁾.
- (29) Schließlich kann es gemeinschaftsrechtlich nicht zulässig sein, dass Vorschriften über staatliche Beihilfen allein dadurch umgangen werden, dass unabhängige Einrichtungen geschaffen werden, denen die Verteilung der Beihilfen übertragen wird⁽³²⁾. Obwohl der Rundfunkstaatsvertrag und das LMG NRW ein gewisses Maß an Unabhängigkeit zulassen, sind die von der LfM zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben klar definiert, und ihr wird bei der Verwendung der Haushaltsmittel kaum Ermessensspielraum zugestanden. Insbesondere scheint die der LfM zugestandene Unabhängigkeit nicht auszuschließen, dass ihre Tätigkeit und vor allem die Verwendung ihrer Finanzmittel von politischen Überlegungen geleitet werden. Dass die Entscheidungen der LfM eher von politischen als von zum Beispiel wirtschaftlichen Überlegungen geleitet werden, ist im vorliegenden Fall beispielsweise daran ablesbar, dass die Förderung in Form nicht rückzahlbarer Zuschüsse ohne unmittelbaren Nutzen für die LfM gewährt wird. Deshalb ist die Maßnahme nach vorläufiger Auffassung der Kommission dem Staat zuzurechnen.

3.1.2. Vorteil

- (30) Die vorliegende Maßnahme scheint zwei Gruppen von Empfängern zu begünstigen, erstens die am DVB-T teilnehmenden privaten Rundfunkanbieter als unmittelbar Begünstigte und zweitens den Betreiber des DVB-T-Netzes, T-Systems, als mittelbar Begünstigten.
- (31) Auf Ebene der Rundfunkanbieter deckt der von der LfM gewährte Zuschuss für einen Zeitraum von fünf Jahren einen Teil der Ausstrahlungskosten der privaten Rundfunkanbieter über das DVB-T-Netz. Der Zuschuss entlastet sie somit von Aufwendungen, die Teil ihrer normalen Betriebskosten sind.
- (32) In der Anmeldung haben die deutschen Behörden erklärt, dass der Zuschuss der LfM erforderlich sei, da insbesondere ProSiebenSat.1 als Bedingung für den Verzicht auf die Übertragungskapazitäten im analogen terrestrischen Netz einen Ausgleich für das mit dem Start von DVB-T verbundene wirtschaftliche Risiko gefordert habe. Darüber hinaus kam für ProSiebenSat.1 und die RTL-Gruppe eine Teilnahme an DVB-T nur dann in Frage, wenn ihnen dadurch keine Mehrkosten im Vergleich zu der Übertragung über das analoge terrestrische Netz entstehen würden. Gleichzeitig stellten die deutschen Behörden klar, dass der Besitz und die verbleibende Dauer der bisherigen analogen terrestrischen Lizenzen der Rundfunkanbieter keine Auswirkungen auf die Höhe des Zuschusses hätten⁽³³⁾. Der Zuschuss beziehe sich ausschließlich auf die Übertragungskosten im DVB-T-Netz.
- (33) Das obige Argument, dass der Zuschuss für den Start des DVB-T-Netzes erforderlich gewesen sei, ist aus mehreren Gründen nicht stichhaltig.
- (34) Erstens strahlen die privaten Rundfunkanbieter ihre Programme schon seit mehr als zwei Jahren ohne verbindliche Zusage eines Zuschusses über das DVB-T-Netz aus. ProSiebenSat.1 und die RTL-Gruppe unterzeichneten bereits im Jahre 2003, als noch gar nicht beschlossen war, dass sie einen Zuschuss erhalten sollten, mit der LfM eine Vereinbarung über die Einführung von DVB-T in NRW⁽³⁴⁾.

⁽²⁸⁾ LMG NRW, § 117.

⁽²⁹⁾ LMG NRW, § 113 und § 114.

⁽³⁰⁾ Siehe Randnummer 17.

⁽³¹⁾ LMG NRW, § 27 Absatz 1.

⁽³²⁾ Rs. C-482/99 Frankreich/Kommission, *Stardust Marine* Slg. 2002 I-4397, Randnummer 23 und darin genannte Verweise.

⁽³³⁾ Siehe Schreiben der deutschen Behörden vom 29. April 2005, S. 8.

⁽³⁴⁾ Siehe Randnummer 9.

- (35) Da zweitens die Umstellung mehrere Jahren im Voraus geplant wurde, hätte die LfM die Laufzeit der analogen terrestrischen Lizenzen bis zum Umstellungsdatum befristen können, um etwaigen Entschädigungsansprüchen seitens der privaten Rundfunkanbieter vorzubeugen. Diese Vorgehensweise wurde zum Beispiel im Vereinigten Königreich gewählt. § 27 Absatz 3 LMG NRW sieht ausdrücklich vor, dass die Zuweisung einer Übertragungskapazität mit einer Befristung versehen werden kann, wenn dadurch der Übergang zur digitalen Übertragung gefördert wird. Die LfM verlängerte jedoch noch am 11. Juli 2003, d. h. weniger als ein Jahr vor der Analog-Digital-Umstellung, die analogen terrestrischen Lizenzen von RTL und Sat.1⁽³⁵⁾.
- (36) Drittens wurden die im analogen terrestrischen Netz vertretenen privaten Rundfunkanbieter für ihre Analogabschaltung bereits dadurch — falls nicht ganz, so doch zumindest teilweise — entschädigt, dass ihnen DVB-T-Programmplätze zugewiesen wurden. Die RTL-Gruppe und ProSiebenSat.1 erhielten effektiv mehr DVB-T-Programmplätze als sie zuvor im analogen terrestrischen Netz innehatten.
- (37) Viertens, was die Übertragungskosten betrifft, ist der Zuschuss nicht als befristete Förderung konzipiert, um die Umstellung während des Parallelbetriebs zu erleichtern, sondern er erstreckt sich auf fünf Jahre nach der Umstellung. Im Falle der privaten Rundfunkanbieter gab es zudem überhaupt keinen Parallelbetrieb⁽³⁶⁾. Darüber hinaus liegen die Übertragungskosten pro Fernsehprogramm bei DVB-T unter jenen der analogen Übertragung, so dass die Rundfunkanbieter bei der Umstellung auf DVB-T sogar ohne jede Förderung pro Programmplatz Kosteneinsparungen erzielen.
- (38) Auf Netzebene ist nicht ausgeschlossen, dass der Sendernetzbetreiber T-Systems aus dem LfM-Zuschuss einen mittelbaren Vorteil zieht⁽³⁷⁾. Verglichen mit einer Situation ohne Förderung könnte T-Systems möglicherweise eine Belastung der Endnutzer (Abonnentengebühren) für den Zugang zu DVB-T umgehen, so wie dies beispielsweise in den Niederlanden und Schweden geschieht. Außerdem kann nicht ausgeschlossen werden, dass T-Systems in der Lage war, die derzeit verlangten Übertragungsgebühren auf einem höheren Niveau anzusetzen, als die Rundfunkanbieter ohne Zuschuss zu zahlen bereit wären.
- (39) Da die privaten Rundfunkanbieter nur von der LfM finanziell gefördert werden, wenn sie das DVB-T-Netz nutzen, hat T-Systems den Vorteil, dass sich mehr private Rundfunkanbieter für sein Netz interessieren, zum Beispiel ProSiebenSat.1 als einer der beiden großen deutschen privaten Rundfunkanbieter was Fernsehwerbbeeinnahmen und Fernsehzuschauer anbetrifft⁽³⁸⁾. Die garantierte Teilnahme der privaten deutschen Rundfunkanbieter ist für T-Systems daher als Einkommensgarantie wichtig.
- (40) Die deutschen Behörden haben die Anwendung der Kriterien des Altmark-Urteils geltend gemacht, um dafür einzutreten, dass die angemeldete Maßnahme keine staatliche Beihilfe darstellt, denn ihrer Meinung nach handelt es sich um einen Ausgleich für eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse⁽³⁹⁾. In § 27 Absatz 1 LMG NRW wird der LfM ausdrücklich der Auftrag erteilt, die Umstellung von der analogen auf die digitale Übertragung zu unterstützen und zu begleiten⁽⁴⁰⁾. Hinsichtlich des Erfordernisses, eine Überkompensierung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu vermeiden, argumentieren die Behörden, dass dieses Kriterium nur in solchen Fällen angewandt werden könne, in denen es tatsächlich möglich ist, die Kosten, Einnahmen und einen annehmbaren Gewinn einer Dienstleistung zu berechnen. Im vorliegenden Fall müssten andere Kriterien zugrunde gelegt werden, da das mit einer Teilnahme an DVB-T verbundene Risiko für die Rundfunkanbieter, das im vorliegenden Fall kompensiert werden soll, nicht quantifiziert werden könne. Die deutschen Behörden versichern, dass sich der Ausgleich ohnehin auf das notwendige Mindestmaß beschränke, denn bei der Berechnung des Zuschusses würden die Kosteneinsparungen der Rundfunkanbieter in anderen Bundesländern berücksichtigt. Außerdem sei der Zuschuss auf fünf Jahre und auf die durch die Teilnahme an DVB-T entstehenden Mehrkosten begrenzt.
- (41) Die Kommission vertritt die vorläufige Auffassung, dass das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe durch die Anwendung der Kriterien des Altmark-Urteils nicht in Frage gestellt wird. Keines der vier Kriterien (Definition und Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, vorherige Festlegung der Parameter für den Ausgleich, keine Überkompensierung und Wahl eines effizienten Leistungserbringers) scheint entgegen der Auffassung der deutschen Behörden erfüllt. Die Fernsehprogramme der privaten Rundfunkanbieter scheinen nicht als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse definiert

⁽³⁵⁾ Die analoge terrestrische Lizenz für VOX scheint 2002 verlängert worden zu sein.

⁽³⁶⁾ Siehe Randnummer 10.

⁽³⁷⁾ Obwohl dem WDR ein Teil des DVB-T-Netzes (zwei Multiplexe) zugeteilt wurde, kann er nicht als Begünstigter angesehen werden, da diese Multiplexe ausschließlich von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten genutzt werden, die keine Zuschüsse von der LfM erhalten.

⁽³⁸⁾ Media Perspektiven, Basisdaten: Daten zur Mediensituation in Deutschland 2004, S. 11 und S. 18; AGF/GfK Fernsehforschung und I-Punkt Deutschland auf der Grundlage von Nielsen Media Research.

⁽³⁹⁾ Urteil vom 24. Juli 2004 in der Rs. C-280/00 *Altmark Trans GmbH*, Slg. 2003 I-7747, Randnummern 88-94.

⁽⁴⁰⁾ Siehe Randnummern 8 und 28.

worden zu sein. Sie stellen vielmehr reguläre gewerbliche Tätigkeiten dar, die ausschließlich wirtschaftlichen Erwägungen unterliegen. In Bezug auf das zweite Kriterium stellt die Kommission fest, dass die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, nicht zuvor in objektiver und transparenter Weise aufgestellt wurden. So wurde beispielsweise nicht berücksichtigt, dass ProSiebenSat.1 im DVB-T-Netz viermal so viele Kanäle hat wie im analogen terrestrischen Netz. Aufgrund des Fehlens objektiver und transparenter Parameter für die Berechnung des Ausgleichs kann folglich auch nicht ausgeschlossen werden, dass der Ausgleich für die privaten Rundfunkanbieter zu hoch ist. Außerdem bezweifelt die Kommission, dass die Kosten der Rundfunkanbieter den Kosten gut geführter Unternehmen entsprechen, da die Auswahlkriterien in der Ausschreibung nicht in erster Linie wirtschaftlicher Natur waren, sondern auf die Förderung von Angebots- und Meinungsvielfalt abstellten⁽⁴¹⁾.

3.1.3. Wettbewerbsverfälschung

Zuteilung der Netz- und Rundfunklizenzen

- (42) Die deutschen Behörden haben geltend gemacht, dass die Maßnahme den Wettbewerb nicht verfälsche, da sie weder den privaten Rundfunkanbietern noch dem Netzbetreiber T-Systems einen selektiven Vorteil übertrage, denn die Lizenzen seien im Wege offener und transparenter Ausschreibungsverfahren erworben worden. Grundsätzlich habe jeder Rundfunkanbieter oder Sendernetzbetreiber von der Förderung profitieren können, so dass die Maßnahme nicht als selektiv angesehen werden könne. Insbesondere im Falle von mittelbar Begünstigten müsse eine Maßnahme selektiv sein, um als Beihilfe eingestuft werden zu können.
- (43) Die Kommission bezweifelt, dass die Ausschreibungsverfahren dergestalt waren, den selektiven wirtschaftlichen Vorteil des LfM-Zuschusses auf ein Mindestmaß zu begrenzen bzw. sogar ganz aufzuheben, und somit hinreichend waren, um einer Wettbewerbsverfälschung vorzubeugen.
- (44) Auf der Ebene der Rundfunkanbieter organisierte die LfM ein offenes Ausschreibungsverfahren, das alle 12 für private Rundfunkanbieter vorgesehene DVB-T-Programmplätze beinhaltete⁽⁴²⁾. Dabei wurden jedoch Programme, die bereits über das analoge terrestrische Netz verbreitet wurden, vorrangig berücksichtigt. Dies betraf drei Fernsehprogramme⁽⁴³⁾. Außerdem enthielt die Ausschreibung keinerlei Hinweis darauf, dass die LfM die Übertragungskosten subventionieren würde⁽⁴⁴⁾. Die Kommission ist deshalb vorläufig der Auffassung, dass das Ausschreibungsverfahren nicht transparent genug war um sicherzustellen, dass der aus dem LfM-Zuschuss erwachsende Vorteil in den Angeboten der Rundfunkanbieter hinreichend berücksichtigt war⁽⁴⁵⁾ bzw. dass jegliche Selektivität ausgeschlossen werden kann.
- (45) Auf Netzebene eröffnete die RegTP am 27. November 2002 ein erstes Frequenzzuteilungsverfahren für einen bundesweiten Multiplex und am 4. Februar 2004 ein zweites Verfahren für fünf regionale Multiplexe⁽⁴⁶⁾. Nach Auffassung der Kommission reichten diese Verfahren nicht aus, um einen möglichen durch die Förderung der LfM gewährten wirtschaftlichen Vorteil für den Sendernetzbetreiber T-Systems aufzuheben, so dass der Wettbewerb möglicherweise verfälscht wurde.
- Erstens wurde in den Ausschreibungsbedingungen nicht auf die von der LfM gewährte finanzielle Unterstützung zugunsten der Rundfunkanbieter für die Nutzung des DVB-T-Netzes hingewiesen; ferner stand der Förderbetrag zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Ausschreibungen noch nicht fest⁽⁴⁷⁾. Da die Bieter über die Existenz der Beihilfe im Unklaren waren, konnten sie kein entsprechendes Lizenzgebot abgeben.
 - Zweitens war T-Systems als Betreiber und Eigentümer des analogen terrestrischen Netzes und als Teilnehmer an dem DVB-T-Projekt in Berlin-Brandenburg bei der Einreichung eines Angebots gegenüber Neuanbietern im Markt im Vorteil. Selbst wenn Wettbewerber einen Teil der terrestrischen Infrastruktur von T-Systems anmieten könnten, um ein DVB-T-Netz aufzubauen, ist davon auszugehen, dass T-Systems als etablierter Betreiber des terrestrischen Netzes in Deutschland einen

⁽⁴¹⁾ Siehe Randnummer 14.

⁽⁴²⁾ Siehe Randnummern 13 bis 15.

⁽⁴³⁾ Bei den drei Sendern handelt es sich um RTL, VOX und Sat.1 (siehe Tabelle 1).

⁽⁴⁴⁾ Siehe Randnummer 14.

⁽⁴⁵⁾ Bei einem völlig transparenten und offenen Ausschreibungsverfahren wäre von den bietenden Rundfunkanbietern zu erwarten, dass sie einen zuschussbedingten Vorteil ganz oder teilweise in höhere oder qualitativ bessere Lizenzgebote umsetzen.

⁽⁴⁶⁾ Siehe Randnummer 16.

⁽⁴⁷⁾ Im Schreiben der deutschen Behörden vom 25. April 2005 heißt es auf Seite 13: ‚Die Förderung der Landesmedienanstalt ist völlig unabhängig von den potentiellen und dem tatsächlichen Netzbetreiber festgelegt worden und spielte für das telekommunikationsrechtliche Ausschreibungsverfahren der RegTP keine Rolle.‘

komparativen Vorteil gegenüber jedem Neuanbieter hat. Außerdem lagen nur rund zwei Monate zwischen der Abgabefrist im Frequenzzuteilungsverfahren (17. März 2004) und der Aufnahme des DVB T-Betriebs (24. Mai 2004), so dass neuen Marktteilnehmern nur wenig Zeit blieb, um ein Netz aufzubauen, das zum vorgesehenen Termin mit DVB-T-Übertragungen hätte beginnen können ⁽⁴⁸⁾.

- Drittens ist in der RegTP-Veröffentlichung über die Zuteilung des *bundesweiten* Multiplexes angegeben, dass dieser von ein und demselben Sendernetzbetreiber betrieben werden muss, wodurch regionale Mitbieter faktisch ausgeschlossen waren ⁽⁴⁹⁾. Des Weiteren hieß es dort, dass die Frequenzen für diesen Multiplex im Einzelnen noch nicht bekannt waren, wodurch die Unsicherheit bei der DVB-T-Einführung noch erhöht wurde.
 - Viertens betreibt T-Systems nicht nur den bundesweiten Multiplex, sondern scheint außerdem auch teilweise die DVB T-Multiplexe zu betreiben, die formell dem WDR zugewiesen wurden, wodurch T-Systems der zusätzliche Vorteil zuteil wird, den für die Übertragung der WDR- und ARD-Programme vorbehaltenen Teil des DVB-T-Netzes zu betreiben. Indem T-Systems alle drei den öffentlich-rechtlichen Rundfunksendern vorbehaltenen Multiplexe betreibt und somit über die Hälfte der gesamten Übertragungskapazität verfügt, könnte es Größen- und Verbundvorteile nutzen, über die andere Wettbewerber nicht verfügen.
- (46) Auf Netzebene scheinen die Ausschreibungsverfahren demnach durch ein hohes Maß an Unsicherheit und Intransparenz bei gleichzeitiger starker Position des etablierten terrestrischen Sendernetzbetreibers T-Systems gekennzeichnet gewesen zu sein, so dass es für jedes andere Unternehmen als T-Systems schwierig gewesen sein muss, ein Angebot für den Netzbetrieb abzugeben. Tatsächlich reichte nur T-Systems ein Angebot für den Betrieb der fraglichen Multiplexe ein. Aufgrund dieser günstigeren Ausgangslage für den Betrieb des DVB-T-Netzes könnte T-Systems ein Angebot unterbreitet haben, das dem wirtschaftlichen Vorteil, der sich aus dem Betrieb des Sendernetzes ergibt, möglicherweise nicht in vollem Umfang gerecht wird. Die Ausschreibungsverfahren reichten deshalb möglicherweise nicht aus, um eine Selektivität der Maßnahme auszuschließen und somit einer Wettbewerbsverfälschung vorzubeugen.
- (47) Selbst wenn T-Systems im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens ein Angebot eingereicht hätte, in dem sich alle für den Bieter ergebenden direkten und indirekten wirtschaftlichen Vorteile berücksichtigt worden wären, würde dies nichts daran ändern, dass die Maßnahme Elemente einer sektoriellen Beihilfe aufweist (vgl. Randnummern 51 bis 57).

Unterschiede in der öffentlichen Finanzierung für private Rundfunkanbieter

- (48) Auf Ebene der Rundfunkanbieter kann die Maßnahme insofern den Wettbewerb verfälschen, als der durch den Zuschuss gedeckte Anteil an den Übertragungskosten nicht für alle privaten Rundfunkanbieter gleich ist. Auf den ersten Blick scheinen die Unterschiede bei den Zuschüssen für die Rundfunkanbieter durch die Unterschiede in den Kosteneinsparungen gerechtfertigt zu sein, die die Rundfunkanbieter durch die Abschaltung der analogen terrestrischen Übertragung realisieren können. Die Kommission muss allerdings die gegenwärtig von T-Systems erhobenen Übertragungskosten prüfen, um festzustellen, ob alle Rundfunkanbieter gleich behandelt werden. Die deutschen Behörden haben erklärt, dass die jährlichen Übertragungskosten in Höhe von 675.000 EUR je DVB-T-Programmplatz auf Schätzungen der Rundfunkanbieter aus dem Jahr 2003 beruhen ⁽⁵⁰⁾.
- (49) Die unterschiedliche Bezuschussung der privaten Rundfunkanbieter durch die LfM verfälscht den Wettbewerb, da diese auf demselben relevanten Markt für frei empfangbares Fernsehen konkurrieren. Insbesondere konkurrieren die Empfänger des LfM-Zuschusses um Werbe- oder sonstige gewerbliche Einnahmen, da sie sich aus kommerziellen Einnahmen finanzieren.
- (50) Obwohl im Falle der privaten Rundfunksender ein Verzerrungselement vorliegen könnte, führt die Maßnahme anscheinend nicht zu einer Benachteiligung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, auch wenn der Zuschuss ausschließlich privaten Rundfunkanbietern gewährt wird. Der Grund hierfür ist, dass die DVB-T-Übertragung der Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten über das allgemeine Finanzierungssystem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks finanziert wird, d. h. aus den Rundfunkgebühren.

Sektorielle Beihilfe

- (51) Nach Auffassung der Kommission könnte die untersuchte Maßnahme insofern selektiv sein, als der Zuschuss Rundfunkanbietern gewährt wird, die das von T-Systems ausgebaute DVB-T-Netz nutzen, während beispielsweise Rundfunkanbieter, die andere Übertragungswege nutzen, nicht unterstützt werden. Die Maßnahme könnte daher als ‚sektorische Beihilfe‘ betrachtet werden.

⁽⁴⁸⁾ Der Kommission ist nicht bekannt, wann die RegTP über die Frequenzzuteilung entschieden hat.

⁽⁴⁹⁾ Siehe Randnummer 16.

⁽⁵⁰⁾ Siehe Schreiben der deutschen Behörden vom 29. April 2005, S. 3.

- (52) Auf der Ebene der Rundfunkanbieter verhelpen sektorielle Beihilfen den Sendern dazu, mehr Zuschauer zu erreichen, und ihre Attraktivität für Werbekunden zum Nachteil anderer Medien zu steigern. In Fusionsfällen hat die Kommission einen Produktmarkt für ‚Medienkauf‘ (‚media buying‘) definiert, der eine große Bandbreite unterschiedlicher Medien umfasst⁽⁵¹⁾. Medienkauf wird definiert als Planung und Einkauf von Sendezeiten und/oder Werbeflächen in verschiedenen Medien, einschließlich Fernsehen, Hörfunk, Zeitungen, Zeitschriften, Plakatwerbung und Internet. Aus dieser Sicht können sektorielle Beihilfen für die Fernsehübertragung via DVB-T den Wettbewerb in anderen Mediensektoren verfälschen.
- (53) Auf der Ebene der Sendernetzbetreiber könnte die Maßnahme den Wettbewerb auf zweierlei Weise verfälschen. Erstens kann der Betreiber des DVB-T-Netzes aufgrund der Bezuschussung auf dem Großkundenmarkt höhere Übertragungsgebühren von den Rundfunkanbietern verlangen als unter normalen Marktbedingungen. Wichtiger noch ist allerdings die Tatsache, dass die selektive Finanzierung und die ‚künstliche‘ Entwicklung einer konkurrierenden Übertragungstechnologie auf dem Endverbrauchermarkt die Auswahlmöglichkeiten der Zuschauer zwischen den verschiedenen Übertragungswegen, insbesondere zwischen DVB-T, Kabel und DTH (Satellitendirekttempfang) beeinflussen könnten.
- (54) In Kartell- und Fusionsfällen ist die Austauschbarkeit zwischen verschiedenen Übertragungswegen auf dem Endverbrauchermarkt bisher fallabhängig entschieden worden⁽⁵²⁾. In jüngster Zeit besteht jedoch die Tendenz, ungeachtet der Übertragungsplattform einen einzigsten Markt für Übertragungsdienste zu definieren⁽⁵³⁾. Dies spiegelt unter anderem das Aufkommen von DVB-T wider, wodurch sich die Kapazität der terrestrischen Plattform erhöht hat, sowie der Rückgang der Preise für Empfangsgeräte wie Satellitenschüsseln oder Set-Top-Boxen, wodurch sich der Lock-in-Effekt⁽⁵⁴⁾ verringert hat.
- (55) In Deutschland gibt es auf allen drei Plattformen eine große Zahl frei empfangbarer Fernsehprogramme, was auf eine gewisse Ähnlichkeit des Angebots schließen lässt. Das gegenwärtige Angebot über DVB-T umfasst in Nordrhein-Westfalen insgesamt 24 Programme und ist damit dem Angebot im analogen Kabelfernsehen, der in NRW am meisten verbreiteten Form des Fernsehempfangs, vergleichbar⁽⁵⁵⁾. Vor allem umfasst DVB-T gemessen an Zuschaueranteil und Werbeeinnahmen alle bedeutenden Fernsehprogramme⁽⁵⁶⁾.
- (56) Für das Land Berlin-Brandenburg, in dem die Umstellung zwischen November 2002 und August 2003 erfolgte, liegen empirische Daten über die Austauschbarkeit verschiedener Übertragungsplattformen und insbesondere über den Wettbewerbseffekt der DVB-T-Einführung auf Kabelbetreiber vor⁽⁵⁷⁾. Die während und nach der Umstellung in Berlin-Brandenburg erfassten Daten zeigen, dass die terrestrische Übertragung seit der Umstellung an Bedeutung gewonnen hat und das Kabel in gewissem Umfang durch die terrestrische Übertragung ersetzt worden ist, wenngleich die Substitution anfänglich, d. h. während der Umstellung, stärker in die entgegengesetzte Richtung verlief⁽⁵⁸⁾. Im Jahr 2005 ist der Anteil der Haushalte in Berlin-Brandenburg, die nunmehr DVB-T empfangen, von 2,8 % auf 7,4 % angestiegen⁽⁵⁹⁾. In NRW gibt es Hinweise auf einen ähnlichen Trend (siehe Schaubild 1). Gründe dafür, warum sich die Zuschauer für DVB-T statt Kabel entschieden haben, liegen einer Umfrage nach vor allem darin, dass der DVB-T-Empfang kostenlos ist, während für den Kabelempfang eine monatliche Gebühr zu entrichten ist⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵¹⁾ Entscheidung der Kommission vom 4. September 2001 (Sache Nr. COMP/M.2558 - *Havas/Tempus*; ABl. C 319 vom 14. November 2001, Randnummer 9 und darin genannte Verweise).

⁽⁵²⁾ Für einen Überblick über neuere Fälle siehe Entscheidung der Kommission im Fall *Telenor/Canal+/Canal Digital* (COMP/C.2/38.287 vom 29. Dezember 2003, insbesondere die Randnummern 32-50).

⁽⁵³⁾ Siehe TPS I (IV/36.237 vom 3. März 1999, Randnummer 30), *British Interactive Broadcasting/Open* (IV/36.539 vom 15. September 1999, ABl. L 312, Randnummer 26) und *Telenor/Canal+/Canal Digital* (COMP/C.2/38.287 vom 29. Dezember 2003, Randnummer 50).

⁽⁵⁴⁾ Ein ‚Lock-in-Effekt‘ liegt vor, wenn Haushalte nicht bereit sind, in einen anderen Übertragungsmodus zu investieren, so dass ein Wechsel zwischen verschiedenen Plattformen unwahrscheinlich ist; siehe Entscheidung der Kommission im Fall *MSG Media Service* (Abl. L 364 vom 31. Dezember 1994, Randnummer 42).

⁽⁵⁵⁾ Siehe Randnummer 7 und Fußnote 6.

⁽⁵⁶⁾ Auf die 24 Programme, die das DVB-T in NRW anbietet, entfielen 2004 über 80 % der Zuschauer und mehr als 90 % der Einnahmen aus der Fernsehwerbung in Deutschland; (siehe Fußnote 38).

⁽⁵⁷⁾ Vgl. den oben genannten Fall C25/04 Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Berlin-Brandenburg.

⁽⁵⁸⁾ Kurzfristig konnten die Kabelbetreiber Zuschauer, die am analogen Empfang über Kabel festhalten wollten, abwerben; dies war jedoch nur ein einmaliger Effekt, der sich nach der digitalen Umstellung nicht fortsetzte. Mittelfristig haben die Kabelbetreiber Kunden an die gebührenfreie DVB-T-Plattform verloren. Quelle: Emnid-Studie vom 30.4.2003, zitiert im Mabb-Bericht ‚Berlin goes digital‘, und ‚DVB-T-Region Berlin/Potsdam: Terrestrik wächst weiter‘, in: *Media Perspektiven* 7/2004, S. 296.

⁽⁵⁹⁾ Quelle: ASTRA (2006): Reichweiten in Deutschland: Marktdaten Jahresende 2005: 7,4 % (gegenüber 2,8 % im Jahr 2004) ist das gewogene Mittel von Berlin mit 8,9 % (3,6 %) und Brandenburg mit 5,2 % (1,5 %).

⁽⁶⁰⁾ Siehe ‚Berlin/Potsdam: Erste DVB-T-Region Deutschland‘, in: *Media Perspektiven* 12/2003, S. 565.

- (57) In Hinblick auf künftige DVB-T-Anwendungen dürfte die Wettbewerbsverzerrung weit über die derzeitige Marktstruktur hinausgehen und neben dem frei empfangbaren Fernsehen auch neu entstehende Märkte betreffen. DVB-T kann Pay-TV-Dienste anbieten, wie dies die Entwicklungen in anderen Mitgliedstaaten zeigen⁽⁶¹⁾. Ist das DVB-T-Netz einmal eingerichtet, können Rundfunkübertragungen mit anderen Telekommunikationsdiensten kombiniert werden.

3.1.4. *Auswirkungen auf den Handel*

- (58) Nach Auffassung der Kommission könnte die Maßnahme den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Private Rundfunkanbieter wie ProSiebenSat.1 agieren international auf den Märkten für Fernsehwerbung und Filmrechte, wo sie mit anderen Rundfunkanbietern und Telekommunikationsgesellschaften im Wettbewerb stehen. Netzbetreiber wie T-Systems, das Tochterunternehmen der Deutschen Telekom, konkurrieren mit Kabelbetreibern und Medienkonzernen wie UPC (Liberty Media) sowie mit Satellitenbetreibern wie SES Astra, NSAB und Eutelsat, die Infrastrukturdienste für Rundfunksender anbieten. Gleichzeitig konkurrieren in verschiedenen Mitgliedstaaten Kabel- und Satellitenbetreiber um die Endverbraucher.

3.1.5. *Vorläufige Schlussfolgerung zum Beihilfecharakter der Maßnahme*

- (59) Aus den vorgenannten Gründen ist die Kommission der vorläufigen Auffassung, dass der von der LfM gewährte Zuschuss eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 darstellt. Die privaten Rundfunkanbieter scheinen die unmittelbar Begünstigten zu sein. T-Systems, der Betreiber der von den privaten Rundfunkanbietern genutzten Multiplexe, scheint mittelbar durch die Maßnahme begünstigt worden zu sein. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist jedoch nicht klar, ob tatsächlich staatliche Mittel im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 auf T-Systems übertragen wurden.

3.2. *Würdigung der Vereinbarkeit*

- (60) Die deutschen Behörden haben die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Gemeinsamen Markt gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben c und d sowie Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag geltend gemacht.

3.2.1. *Artikel 87 Absatz 3 EG-Vertrag*

- (61) Die deutschen Behörden machen geltend, dass die Maßnahme zur Entwicklung des Rundfunksektors beitrage, da DVB-T die Medienvielfalt gewährleiste und für eine ausgewogene Rundfunklandschaft (einschließlich regionaler und lokaler Fernsehprogramme) Sorge. Kabel und Satellit würden sich nicht in derselben Weise für die Übertragung lokaler und regionaler Programme eignen wie die Terrestrik, da terrestrische Übertragungen besser auf die relevanten Zielgruppen ausgerichtet werden könnten und zudem benötigt würden, um lokale und regionale Programme in die jeweiligen Kabelnetze einzuspeisen. Darüber hinaus erklären die deutschen Behörden, dass mit der Satelliten- und Kabelübertragung keine flächendeckende Versorgung aller Haushalte gewährleistet werden könne.
- (62) Als zweites Argument bringen die deutschen Behörden vor, dass die Maßnahme zur Entwicklung des Rundfunksektors beitrage, weil DVB-T die Entwicklung neuer Dienste wie interaktive Fernsehdienste oder den mobilen und portablen Empfang voranbringe.
- (63) Drittens machen die deutschen Behörden geltend, die Maßnahme fördere den Wettbewerb zwischen den verschiedenen digitalen Übertragungswegen.
- (64) Die Kommission bezweifelt, dass die von den deutschen Behörden vorgebrachten Argumente ausreichen, um die angebliche Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe c zu rechtfertigen. Selbst wenn durch das DVB-T-Netz die Übertragungskapazitäten erhöht werden, schneidet es im Vergleich zu der Anzahl der Programme, die über Kabel oder Satellit verfügbar sind, schlechter ab. Selbst im analogen Modus bieten die anderen beiden Übertragungswege mehr Programme an als das DVB-T. Das Argument der Programmvelfalt ist deshalb keine ausreichende Begründung für eine Beihilfe, die DVB-T gegenüber anderen Plattformen begünstigt, die eine noch größere Vielfalt anbieten. Ferner sind etablierte Rundfunkanbieter bei der Zuteilung der DVB-T-Programmplätze vorrangig behandelt worden, während die Zahl neuer Anbieter äußerst gering ist.
- (65) Darüber hinaus ist die Kommission nicht davon überzeugt, dass sich die terrestrische Verbreitungsweise besser als die Kabel- oder Satellitenverbreitung dazu eignet, Meinungsvielfalt zu fördern und lokale und regionale Programme auszustrahlen, und in diesem Zusammenhang die in Rede stehende Maßnahme das richtige Mittel zur Korrektur eines Marktversagens darstellt. Über die beiden anderen Übertragungswege werden ebenfalls lokale und regionale Programme verbreitet. In NRW gibt es in

⁽⁶¹⁾ Insbesondere in Italien, Frankreich, Schweden und dem Vereinigten Königreich.

verschiedenen Regionen lokale Fernsehprogramme, die über Kabel ausgestrahlt werden, während über DVB-T kein einziges lokales Fernsehprogramm ausgestrahlt wird. Die deutschen Behörden haben bislang keine Angaben zum Anteil der Haushalte vorgelegt, die nicht über Kabel- oder Satellitenempfang verfügen, was erforderlich wäre, um ihr Argument der flächendeckenden Versorgung zu untermauern. Stattdessen haben die Behörden eingeräumt, dass aus technischer Sicht nahezu jeder Haushalt Fernsehen über Satellit empfangen kann⁽⁶²⁾. Da die in Rede stehende Maßnahme auf städtische Regionen begrenzt ist, müsste auch der Empfang über Kabel generell verfügbar sein.

- (66) Die Kommission bezweifelt außerdem, dass die Maßnahme der Innovationsförderung dient, indem neue Dienste wie interaktive Fernsehdienste oder der mobile und portable Empfang über DVB-T angeboten werden. Interaktive Dienste benötigen einen inhaltetauglichen Rückkanal. Vergleichbar der Satellitenplattform bietet DVB-T jedoch keinen Rückkanal, sondern lediglich einen Kanal, auf dem das Signal zum Endnutzer übertragen wird⁽⁶³⁾. Demnach ist Interaktivität kein intrinsisches Merkmal von DVB-T⁽⁶⁴⁾.
- (67) Für die sonstigen Dienste ist festzuhalten, dass in NRW weder die Zuteilung der Kapazitäten noch die öffentlichen Finanzhilfen gezielt auf innovative Medien- oder Telekommunikationsdienste ausgerichtet sind. Was die Kapazität angeht, so ist nicht klar, welche Frequenzen für neue Mediendienste bereitgestellt wurden. Ferner wird lediglich die Übertragung von Fernsehprogrammen mit öffentlichen Mitteln bezuschusst.
- (68) Schließlich bezweifelt die Kommission, dass die Stärkung des Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Übertragungswegen als Rechtfertigung für die Maßnahme akzeptiert werden kann. Die deutschen Behörden haben nicht überzeugend dargelegt, dass die Rundfunkübertragung in NRW durch strukturelle Wettbewerbsprobleme beeinträchtigt wird oder dass DVB-T zur Beseitigung bestimmter Marktstarrheiten beitragen könnte. Auch ohne terrestrische Übertragung bieten Kabel und Satellit bereits eine große Bandbreite frei empfangbarer Fernsehprogramme, und sie sind generell verfügbar. Zudem gibt es Wettbewerb zwischen verschiedenen Kabelbetreibern um den Anschluss von Haushalten. Zusätzlicher Wettbewerb entsteht durch Fernsehen über Breitband (z. B. DSL), das im Begriff ist, sich als weitere Plattform für die Rundfunkübertragung zu etablieren.
- (69) Unter diesen Umständen, die es offensichtlich mehreren Plattformen erlauben, gleichzeitig am Markt zu bestehen, erscheint die Verwendung von Beihilfen zur Steuerung des Marktes in eine bestimmte Richtung nicht erforderlich und könnte die Entwicklung von Alternativen wie DSL eher hemmen. Wie in der Mitteilung der Kommission über den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk dargelegt, „sollte prinzipiell jedes Netz aus eigener Kraft am Wettbewerb teilnehmen“⁽⁶⁵⁾. Damit soll gewährleistet werden, dass selektive Beihilfen nicht bereits getätigte und künftige Investitionen in andere Netze gefährden.
- (70) Außerdem sieht die Kommission keine Anzeichen dafür, dass die angemeldete Maßnahme angemessen oder erforderlich wäre, um irgendeiner anderen Form von Marktversagen zu begegnen, das den Umstieg auf digitales Fernsehen erschweren könnte⁽⁶⁶⁾. Die Notwendigkeit der Maßnahme ist vielmehr fraglich, da die privaten Rundfunkanbieter es als lohnenswert angesehen haben, an DVB-T teilzunehmen, und seit über zwei Jahren ohne verbindliche Zusage einer finanziellen Förderung ihre Programme auf diesem Wege ausstrahlen. Ferner haben die privaten Rundfunkanbieter RTL und ProSiebenSat.1 im Jahr 2003 eine Vereinbarung mit der LfM über die Einzelheiten der Einführung von DVB-T in NRW unterzeichnet, d. h. bereits mehrere Monate vor Beginn der Umstellung, ohne dass es eine Zusage für einen Zuschuss gab⁽⁶⁷⁾. Die privaten Rundfunkanbieter haben überdies an der Ausschreibung für die DVB-T-Lizenzen teilgenommen, obwohl die Ausschreibung keinen Hinweis auf eine eventuelle Förderung enthielt⁽⁶⁸⁾. Darüber hinaus wurde die DVB-T Förderrichtlinie von der LfM erst am 19. November 2004 verabschiedet, d. h., über sechs Monate nach der Einführung von DVB-T in NRW.

⁽⁶²⁾ Siehe Schreiben vom 29. April 2005, Ziffer 2: ‚Technisch gesehen kann nahezu jeder Haushalt in NRW Rundfunk über Satellit empfangen.‘

⁽⁶³⁾ Interaktivität kann lediglich durch Bereitstellung eines DVB-RCT (*Return Channel Terrestrial* – terrestrischer Rückkanal) mit zusätzlichen Kosten und mittels eines teureren Decoders oder durch herkömmliche Rückkanäle wie das Telefon- oder ein interaktives Fernsehkabel erreicht werden.

⁽⁶⁴⁾ Im Gegensatz zum digitalen Kabel, das parallel zur bloßen Übertragung für komplexe interaktive Dienstleistungen mit einem Rückkanal aufgerüstet werden kann.

⁽⁶⁵⁾ ‚Mitteilung über den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk‘ (digitaler Übergang und Analogabschaltung) (KOM(2003) 541 endg.).

⁽⁶⁶⁾ Siehe insbesondere den Fall C25/04 DVB-T in Berlin-Brandenburg und die Mitteilung der Kommission KOM(2003) 541 endg.

⁽⁶⁷⁾ Siehe Randnummer 9.

⁽⁶⁸⁾ Siehe Randnummer 14.

3.2.2. Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d EG-Vertrag

- (71) Nach Auffassung der deutschen Behörden ist die Errichtung eines pluralistischen Rundfunksystems Teil der Kulturhoheit der Mitgliedstaaten, der die Gemeinschaft gemäß Artikel 151 Absatz 4 EG-Vertrag in Beihilfverfahren Rechnung tragen muss.
- (72) Die Kommission stimmt darüber ein, dass, wie in Artikel 151 Absatz 4 EG-Vertrag niedergelegt, die Gemeinschaft bei ihrer Tätigkeit kulturellen Aspekten und insbesondere der Förderung kultureller Vielfalt, Rechnung tragen soll. Nach Ansicht der Kommission ist diese ‚kulturelle‘ Ausnahmebestimmung, dargelegt in Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d EG-Vertrag, jedoch wie jede Ausnahme eng auszulegen und betrifft Fälle, in denen das Kulturgut eindeutig identifiziert oder identifizierbar ist⁽⁶⁹⁾. Im vorliegenden Fall soll die Förderung die Übertragung von Rundfunksignalen fördern und steht in keinerlei Zusammenhang mit einem bestimmten Kulturinhalt, der andernfalls nicht ausgestrahlt würde.

3.2.3. Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag

- (73) Den deutschen Behörden zufolge kann die Übertragung von Rundfunksignalen über DVB-T als eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betrachtet werden. Diese bestehe in der erfolgreichen Umstellung von der analogen zur digitalen Übertragung, die wiederum technische Innovationen wie den mobilen und portablen Empfang fördere, den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Übertragungswegen erhalte und zur Sicherung einer ausgewogenen Rundfunkstruktur beitrage.
- (74) Durch die Zuweisung der Übertragungskapazitäten seien die privaten Anbieter mit der Erbringung dieser Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut worden. Ohne eine finanzielle Förderung wären die privaten Anbieter nicht bereit gewesen, am Aufbau von DVB-T mitzuwirken, was den Erfolg von DVB-T gefährdet hätte, an dem die deutschen Behörden ein öffentliches Interesse haben.
- (75) Nach Auffassung der Kommission müssen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse von den Behörden eindeutig definiert und ausdrücklich einem bestimmten Unternehmen übertragen werden. Im vorliegenden Fall scheinen die deutschen Behörden das Argument des allgemeinen wirtschaftlichen Interesses *ad hoc* formuliert zu haben. Außerdem wird der angebliche Ausgleich für eine Dienstleistung im öffentlichen Interesse an *private* Rundfunkanbieter gezahlt, die im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keinen öffentlichen Auftrag haben. Die Finanzierung der Übertragungskosten scheint den privaten Anbietern stattdessen einen Vorteil bei ihrer regulären kommerziellen Tätigkeit zu verschaffen.
- (76) Was das zur Begründung der finanziellen Förderung durch die LfM vorgebrachte Argument des allgemeinen wirtschaftlichen Interesses anbetrifft (d. h. Förderung technischer Innovationen, Aufrechterhaltung des Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Übertragungswegen und Förderung einer ausgewogenen Rundfunkstruktur einschließlich lokaler und regionaler Programme), so hat die Kommission bereits in der Würdigung der Maßnahme in Verbindung mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c ihre Bedenken zum Ausdruck gebracht. Ganz allgemein fragt sich die Kommission, ob die in Rede stehende Maßnahme, die reguläre gewerbliche Aktivitäten privater Unternehmen fördert, als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gelten kann, insbesondere wenn es parallel dazu öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten gibt, deren ausdrücklicher öffentlicher Auftrag in der Sicherung der Meinungsvielfalt und der Bereitstellung lokaler und regionaler Programmangebote besteht.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Aus diesen Gründen fordert die Kommission die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag auf, innerhalb eines Monats nach Eingang dieses Schreibens ihre Stellungnahme abzugeben und alle für die Würdigung der Maßnahme sachdienlichen Informationen zu übermitteln.

Die Kommission ersucht um zusätzliche Auskünfte zu folgenden Fragen:

- 1) Bitte übermitteln Sie die Vereinbarungen der LfM, der verschiedenen Rundfunkanbieter und/oder anderer Akteure hinsichtlich der Einführung von DVB-T (siehe insbesondere Randnummer 9).
- 2) Hat die Bundesnetzagentur den relevanten Markt/die relevanten Märkte für die Rundfunkübertragungsdienste definiert und eventuell für einen Betreiber eine beträchtliche Marktmacht festgestellt?

⁽⁶⁹⁾ Entscheidungen der Kommission in den Sachen NN 88/98, BBC 24-stündiger werbefreier Nachrichtenkanal (ABl. C 78 vom 18.3.2000) und NN 70/98, ‚Kinderkanal und Phoenix‘ (ABl. C 238 vom 21. 8.1999).

- 3) Bitte übermitteln Sie für die Jahre 2003, 2004 und 2005 eine Aufstellung der Kosten von T-Systems für die Verbreitung der einzelnen Fernsehprogramme im analogen terrestrischen Netz und im derzeitigen DVB-T-Netz.
- 4) Bitte übermitteln Sie die Lizenzen und/oder Vereinbarungen der LfM für die Nutzung des DVB-T-Netzes durch private Rundfunkanbieter.
- 5) Bitte übermitteln Sie vollständige Angaben zu den Vereinbarungen zwischen T-Systems und den Rundfunkanbietern der ARD-Gruppe (insbesondere WDR), mit denen T-Systems teilweise oder ausschließlich mit dem technischen Betrieb der dieser Gruppe zugeteilten Multiplexe beauftragt wurde. Waren T-Systems oder deren Vorgänger bereits mit dem Betrieb des analogen terrestrischen Netzes des WDR betraut?
- 6) Bitte übermitteln Sie die einschlägigen Unterlagen (Vereinbarungen, Lizenzen), aus denen die Bedingungen hervorgehen, unter denen T-Systems die von den privaten Rundfunkanbietern genutzten Multiplexe betreibt.

Ihre Behörden werden aufgefordert, unverzüglich eine Kopie dieses Schreibens an die potenziellen Beihilfeempfänger weiterzuleiten.

Die Kommission erinnert die Bundesrepublik Deutschland an die Sperrwirkung des Artikels 88 Absatz 3 EG-Vertrag und verweist auf Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates, wonach alle rechtswidrigen Beihilfen von den Empfängern zurückgefordert werden können.

Die Kommission weist die Bundesrepublik Deutschland darauf hin, dass sie alle betroffenen Dritten durch die Veröffentlichung des vorliegenden Schreibens und einer aussagekräftigen Zusammenfassung desselben im *Amtsblatt der Europäischen Union* unterrichten wird. Außerdem wird sie die betroffenen Dritten in den EFTA-Staaten, die das EWR-Abkommen unterzeichnet haben, durch die Veröffentlichung einer Bekanntmachung in der EWR-Beilage zum *Amtsblatt der Europäischen Union* und die EFTA-Überwachungsbehörde durch Übermittlung einer Kopie dieses Schreibens von dem Vorgang in Kenntnis setzen. Alle Betroffenen werden aufgefordert, innerhalb eines Monats ab dem Datum dieser Veröffentlichung ihre Stellungnahme abzugeben."
