II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte, die in Anwendung des EG-Vertrags/Euratom-Vertrags erlassen wurden)

ENTSCHEIDUNGEN UND BESCHLÜSSE

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 23. Oktober 2007

über die staatliche Beihilfe C 34/06 (ex N 29/05 und ex CP 13/04), die die Bundesrepublik Deutschland für die Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Nordrhein-Westfalen gewähren will

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2007) 5109)

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2008/708/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den vorgenannten Artikeln [1] und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. VERFAHREN

(1) Mit Schreiben vom 26. Januar 2004 ersuchte die Kommission die Bundesregierung um nähere Auskünfte zu Presseberichten über eine staatliche Förderung für die Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Nordrhein-Westfalen (im Folgenden auch „NRW"). Die Bundesregierung erteilte diese Auskünfte mit Schreiben vom 23. März 2004 (mit demselben Eingangsdatum registriert). Am 2. Juni 2004 fand ein Treffen der Dienststellen der Kommission mit der für die fragliche Maßnahme zuständigen Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (im Folgenden „LfM") und am 10. Dezember 2004 ein Treffen mit Vertretern des Landes Nordrhein-Westfalen statt.

[1] Staatliche Beihilfe Nr. C 34/06 (ex N 29/05) — Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Nordrhein-Westfalen — Aufforderung zur Stellungnahme nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag (ABl. C 204 vom 26.8.2006, S. 9).

(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 Förderung der Einführung von DVB-T 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 weitere 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, in dessen Rahmen NRW zusätzliche Informationen vorlegte.

(4) Am 9. November 2005 erließ die Kommission eine endgültige Entscheidung, mit der die Förderung von DVB-T in Berlin-Brandenburg mit staatlichen Mitteln als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt wurde ([2]). Da die beiden Fälle ähnlich gelagert waren, vereinbarten die Kommission und Deutschland, das Anmeldeverfahren im vorliegenden Fall auszusetzen ([3]), um den Behörden die Gelegenheit zu geben abzuschätzen, wie sich die Entscheidung in der Sache Berlin-Brandenburg auf das laufende Vorprüfungsverfahren in der Sache NRW auswirken würde. Gleichzeitig wurde auch das Anmeldeverfahren in einer ähnlichen, das Land Bayern betreffenden Sache ausgesetzt, die bei der Kommission am 8. Dezember 2004 angemeldet worden war ([4]).

(5) Mit Schreiben vom 12. April 2006 forderte die Kommission Deutschland auf, ihr innerhalb eines Monats seinen Standpunkt zum laufenden Anmeldeverfahren mitzuteilen. Mit Schreiben vom 12. Mai 2006 (mit demselben Eingangsdatum registriert) teilte Deutschland der Kommission mit, dass es die angemeldete Maßnahme in NRW nicht zurückzunehmen oder zu ändern gedenke.

(6) Mit Schreiben vom 19. Juli 2006 setzte die Kommission die Bundesrepublik Deutschland von ihrem Beschluss in Kenntnis, in dieser Sache das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag zu eröffnen. Der Beschluss der Kommission über die Eröffnung des Verfahrens wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht ([5]). Die Kommission forderte die Beteiligten zur Stellungnahme in der Sache auf.

(7) Deutschland nahm nach Fristverlängerung mit Schreiben vom 4. Oktober 2006 (mit demselben Eingangsdatum registriert) zur Eröffnungsentscheidung Stellung. Außerdem erhielt die Kommission Stellungnahmen von der European Satellite Operators Association (im Folgenden „ESOA") ([6]), dem Verband Privater Kabelnetzbetreiber e. V. (im Folgenden „ANGA") ([7]) und von der ish NRW GmbH (im Folgenden „ish") ([8]).

(8) Die Kommission übermittelte Deutschland diese Stellungnahmen mit Schreiben vom 19. Dezember 2006 und ersuchte es, sich dazu zu äußern. Die zuständigen Stellen nahmen nach einer Fristverlängerung mit Schreiben vom 16. Februar 2007 (mit demselben Eingangsdatum registriert) Stellung. Am 19. April 2007 kam die Kommission vor der abschließenden Würdigung mit Vertretern der LfM zu einem letzten Meinungsaustausch zusammen. Mit E-Mail vom 24. Mai 2007 übermittelte die Kommission ein weiteres Auskunftsverlangen, dem Deutschland per E-Mail am 5. Juli 2007 (registriert am 6. Juli 2007) nachkam.

([2]) Staatliche Beihilfe C 25/04 — Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Berlin-Brandenburg — Deutschland, 9. November 2005 (ABl. L 200 vom 22.7.2006, S. 14).
([3]) Schreiben vom 2. Dezember 2005, 9. Dezember 2005 und 12. Dezember 2005.
([4]) Das förmliche Prüfverfahren in dieser Sache wurde ebenfalls am 19. Juli 2006 eingeleitet (C 33/06, ex N 576/04). Bayern beschloss später, die Maßnahme auf De-minimis-Beihilfen für lokale Rundfunkanbieter zu beschränken und die Anmeldung zurückzunehmen (Schreiben der Bundesregierung vom 22. Juni 2007 und vom 11. Juli 2007).
([5]) Vgl. Fußnote 1.
([6]) Schreiben vom 20. September 2006, registriert am 22. September 2006.
([7]) Schreiben vom 21. September 2006, registriert am 22. September 2006.
([8]) Schreiben vom 25. September 2006, registriert am 3. Oktober 2006.

II. AUSFÜHRLICHE BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

1. *HINTERGRUND*

Digitalisierung des Fernsehens

(9) Gegenstand der angemeldeten Maßnahme ist die Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens in Nordrhein-Westfalen. Sie ist vor dem Hintergrund der Digitalisierung der Rundfunkübertragung zu sehen, die alle derzeit gängigen Übertragungswege für Rundfunksignale, also Kabel, Satellit und Terrestrik, betrifft.

(10) Der Hauptvorteil der Digitalisierung besteht bei allen Übertragungswegen in der größeren Übertragungskapazität dank einer effizienteren Nutzung des Frequenzspektrums. Dadurch können neue bzw. verbesserte Rundfunkdienste angeboten werden. Zudem würden durch die Abschaltung des analogen terrestrischen Fernsehens Frequenzen frei und neu genutzt werden. Mögliche neue Marktzutritte könnten Wettbewerb und Innovation vorantreiben. Wegen dieser Vorteile unterstützt die Kommission die Digitalisierung aktiv ([9]). Sowohl Deutschland als auch andere Mitgliedstaaten befinden sich derzeit in dieser Umstellungsphase, deren Hauptziel die komplette Analogabschaltung in allen Ländern der Europäischen Union bis Anfang 2012 ist ([10]).

Digitalisierung in Deutschland und in Nordrhein-Westfalen

(11) Um die Digitalisierung der Rundfunkübertragung in Deutschland zu fördern, wurde Ende 1997 durch Beschluss des Bundeskabinetts unter Berücksichtigung eines Beschlusses der Ministerpräsidenten der Länder die Initiative „Digitaler Rundfunk" (IDR) ins Leben gerufen. In der IDR erarbeiteten Bund, Länder und verschiedene andere Marktteilnehmer Empfehlungen zur Digitalisierung. Ein erster IDR-Bericht wurde im August 1998 vom Bundeskabinett gebilligt; darauf folgte der Gesamtplan für die Einführung des Digitalfernsehens, das „Startszenario 2000" ([11]). Darin wird unter anderem festgelegt, dass die Digitalisierung der Rundfunkübertragung über Kabel, Satellit und TV-Sender in Deutschland bis spätestens 2010 abgeschlossen sein soll.

(12) Der digitale Umstieg in NRW wird von der LfM geleitet. Gemäß § 27 Absatz 1 des Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen ([12]) (im Folgenden „LMG NRW") „unterstützt und begleitet [die LfM] die Umstellung der analogen auf die digitale Übertragung". Beim digitalen Umstieg muss sie die „Versorgung mit vielfältigen Programmangeboten durch das Zusammenspiel der verschiedenen Übertragungswege zu angemessenen Bedingungen" gewährleisten. Eine weitere allgemeine Aufgabe der LfM besteht in der Aufsicht über private Rundfunkanbieter.

Terrestrischer Rundfunk in Deutschland und in Nordrhein-Westfalen

(13) Im Kontext der Digitalisierung von Kabel, Satellit und terrestrischer Übertragung betrifft die fragliche Maßnahme lediglich den Umstieg im Bereich der terrestrischen Übertragung. Der digitale terrestrische Rundfunk betrifft generell zwei Gruppen von Betreibern, die unter Umständen integriert sein können: Sendernetzbetreiber, die für die Übertragung der Rundfunksignale sorgen, und Rundfunkanbieter, die inhaltliche Programme produzieren und als Programmpakete anbieten.

([9]) KOM(2002) 263 endg., eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle; KOM(2003) 541 endg., Mitteilung der Kommission über den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk (digitaler Übergang und Analogabschaltung) und KOM(2005) 204 endg., Mitteilung der Kommission über die Beschleunigung des Übergangs vom analogen zum digitalen Rundfunk.

([10]) KOM(2005) 204 endg., Mitteilung der Kommission über die Beschleunigung des Übergangs vom analogen zum digitalen Rundfunk.

([11]) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2000): Einführung des digitalen Rundfunks in Deutschland, „Startszenario 2000", Sachstandsbericht und Empfehlungen der Initiative „Digitaler Rundfunk" zur Digitalisierung von Hörfunk und Fernsehen unter Berücksichtigung der Verbreitung über Kabel, Satellit und TV-Sender.

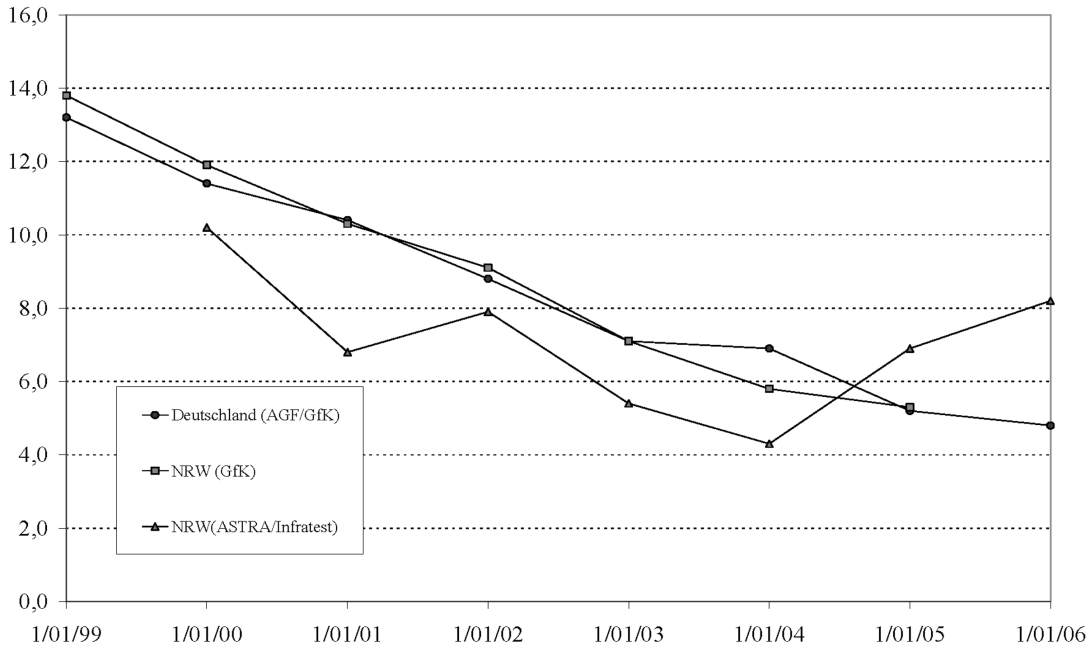
([12]) Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 2. Juli 2002. (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land NRW vom 30. Juli 2002, Nr. 20, S. 334), geändert 2004 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land NRW vom 17. Dezember 2004, Nr. 45, S. 774) und 2007 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land NRW vom 29. Juni 2007, Nr. 13, S. 192).

(14) Seit dem Aufkommen von Kabel und Satellit in den 80er Jahren ist der Marktanteil der Terrestrik in Deutschland insgesamt stark zurückgegangen. Den Informationen Deutschlands zufolge wurden die Kabelnetze in den 80er Jahren mit beträchtlicher staatlicher Unterstützung aufgebaut ([13]). Deutschland trägt vor, dass fast alle Haushalte in Deutschland frei empfangbares Fernsehen via Satellit erhalten können.

(15) Dieser Rückgang des Marktanteils ist im folgenden Schaubild, das auch in der Eröffnungsentscheidung zu finden ist, dargestellt.

Schaubild 1

Marktanteil der Terrestrik bundesweit und in NRW ([14])



(16) Seit Beginn der Umstellung auf digitales Fernsehen im Jahr 2004 stabilisierte sich der schrumpfende Marktanteil der Terrestrik, und 2005 kehrte sich der Trend um. Nach den Angaben im Digitalisierungsbericht 2007 ([15]) waren die Anteile nach Empfangsart in Deutschland Mitte 2007 folgendermaßen verteilt: 53,7 % Kabel, 42,5 % Satellit, 11,5 % terrestrisch (ein Zuwachs von 2 Prozentpunkten gegenüber 2006). Dem Bericht zufolge ist der Anteil des digitalen terrestrischen Fernsehens beträchtlich gestiegen: 3,6 Millionen Haushalte — fast doppelt so viele wie im Vorjahr — empfangen DVB-T. Ferner betrug die Digitalisierung der terrestrischen Übertragung bereits fast 90 %. Im Digitalisierungsbericht wird ferner ein Überblick über die Verbreitung von DVB-T nach Gebieten gegeben ([16]). Nach diesen Daten sind die Zuschauermarktanteile in NRW in den sogenannten Kerngebieten, die nur Gebiete umfassen, in denen DVB-T empfangbar ist, von 9,5 % im Jahr 2005 auf 16,5 % im Jahr 2007 gestiegen (s. Schaubild 2).

([13]) In der von Deutschland eingereichten Anmeldung werden staatliche Investitionen von rund 15 Mrd. EUR für den Aufbau der Breitbandkabelnetze in den 80er Jahren genannt.

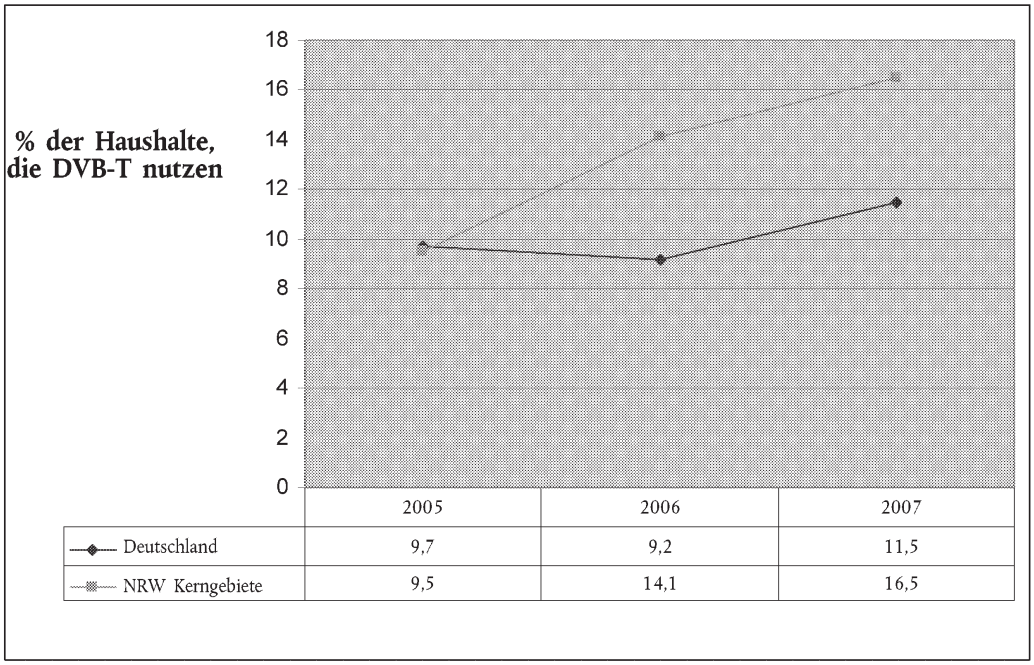
([14]) Die Arbeitsgemeinschaft Fernsehforschung (AGF) ist ein Zusammenschluss der größten deutschen Rundfunkanbieter zur Messung des Fernsehzuschauerverhaltens. SES/ASTRA ist der größte Satellitenanbieter in Deutschland und veröffentlicht jährlich den German Satellite Monitor zur Bedeutung der verschiedenen Fernsehübertragungswege. In Schaubild 1 wurden die von ASTRA/Infratest am Ende eines jeden Jahres (d. h. Ende 2005) erhobenen Daten mit dem 1. Januar des Folgejahres (d. h. dem 1.1.2006) in Beziehung gesetzt, um sie mit den Daten von AGF/GfK vergleichen zu können, die jeweils am Jahresanfang erhoben werden.

([15]) Digitalisierungsbericht 2007 — Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang (GSDZ), Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM).

([16]) Digitalisierungsbericht 2007, Seite 56.

Schaubild 2

Marktanteil der digitalen Terrestrik bundesweit und in NRW nach dem Umstieg



	2005	2006	2007
Deutschland	9,7	9,2	11,5
NRW Kerngebiete	9,5	14,1	16,5

Umstieg auf terrestrisches Fernsehen in Nordrhein-Westfalen

(17) Aus technischer Sicht erfordert die Entwicklung des digitalen terrestrischen Rundfunks eine Anpassung der Übertragungstechnik durch die Netzbetreiber sowie die Zuteilung von Frequenzen für die Übertragung. Um die Vorteile der Digitalisierung tatsächlich nutzen zu können, muss die analoge Übertragung schrittweise abgeschaltet werden. In der Phase, in der der analoge und der digitale Rundfunk parallel betrieben werden (beim sogenannten „Simulcast") kann die Umstellung effektiv zu einer erhöhten Frequenzknappheit führen ([17]). Um Frequenzknappheit zu vermeiden und die Kosten der Parallelausstrahlung möglichst gering zu halten, müssen die Marktteilnehmer sich auf einen gemeinsamen Termin einigen, an dem die analoge Übertragung ab- und die digitale eingeschaltet wird. Angesichts der Komplexität des Umstiegs auf das digitale terrestrische Fernsehen sieht das Startszenario 2000 eine schrittweise Einführung von DVB-T in den einzelnen Bundesländern vor, wobei DVB-T zuerst in Gebieten mit höherer Bevölkerungsdichte eingeführt wird ([18]).

(18) Als erste Initiative in NRW beschloss die LfM ([19]) am 27. November 1998 den Start eines DVB-T-Feldversuchs, der in den Jahren 1999 und 2000 in Köln durchgeführt wurde. Zur Verwirklichung der Ziele des Startszenarios 2000 erklärten sich die Behörden von NRW später bereit, mit den zuständigen Stellen in den nördlichen Bundesländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen zusammenzuarbeiten und die Digitalisierung der terrestrischen Rundfunkübertragung gleichzeitig und somit effizienter durchzuführen.

(19) Am 20. Oktober 2003 unterzeichneten die LfM, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ARD, ZDF und WDR Köln (im Folgenden „öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten"), ([20]) die privaten Rundfunkanbieter RTL Television („RTL"), VOX Film und Fernseh-GmbH & Co. KG („VOX") und ProSiebenSat.1 Media AG („ProSiebenSat.1") in Köln Die Vereinbarung zur Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Nordrhein-Westfalen. In dieser Grundsatzvereinbarung wurde festgelegt, dass DVB-T nach der erfolgreichen Umstellung im Gebiet Berlin-Potsdam als nächstes in den

([17]) Mitteilung der Kommission über den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk, vgl. Fußnote 9.
([18]) Die sogenannte „Strategie des inselweisen Umstiegs".
([19]) Damals noch Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen.
([20]) ARD steht für Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, ZDF für Zweites Deutsches Fernsehen, WDR Köln für Westdeutscher Rundfunk Köln.

Ballungsgebieten Köln/Bonn und Düsseldorf/Ruhrgebiet eingeführt werden sollte. Die Vereinbarung enthält keine Einzelheiten zu den geplanten Fördermaßnahmen. Dort heißt es lediglich: „Als unterstützende Maßnahme fördert die Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen die technische Infrastruktur für die DVB-T-Verbreitung in Nordrhein-Westfalen". Im Anhang wird ferner auf die Ausarbeitung eines Förderkonzepts für sozial Schwache hingewiesen ([21]).

(20) Die Grundsatzvereinbarung vom 20. Oktober 2003 wurde durch die Kooperationsvereinbarung zur Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Nordrhein-Westfalen ergänzt, die von denselben Parteien (WDR im Namen der ARD) sowie vom Land NRW am 10. Dezember 2003 unterzeichnet wurde. In der Kooperationsvereinbarung sind gemeinsame Grundsätze für die Kommunikation im Bereich DVB-T niedergelegt und die Organe bestimmt, die für die Durchführung der Vereinbarung verantwortlich sind: der Lenkungsausschuss mit Entscheidungsbefugnis und ein Projektbüro für die Durchführung. Das Projektbüro wurde am 14. Januar 2004 durch einen Vertrag zwischen der LfM (LfM Nova GmbH), dem WDR (auch im Namen der ARD) und dem ZDF gegründet.

(21) Die Gesamtübertragungskapazität des DVB-T-Netzes umfasst sechs Multiplexe ([22]), die jeweils für insgesamt 24 Programmplätze in den Gebieten Köln/Bonn und Düsseldorf/Ruhrgebiet ausgelegt sind. Um mit der digitalen terrestrischen Übertragung beginnen zu können, müssen die benötigten Frequenzen über Lizenzen zugeteilt werden, die die Rundfunkveranstalter zur Ausstrahlung ihrer Programme und die Netzbetreiber zum Betrieb der DVB-T-Plattform berechtigen. Für die Programmausstrahlung in den Ballungsgebieten Köln/Bonn und Düsseldorf/Ruhrgebiet wurde ein Multiplex pro öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt (ARD, ZDF und WDR) gewährt. Die für private Rundfunkanbieter vorgesehene Kapazität wurde von der LfM ausgeschrieben, und die entsprechenden DVB-T-Lizenzen wurden am 14. Mai 2004 zugewiesen. Die Lizenzen für den Netzbetrieb vergab damals die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP), die heutige Bundesnetzagentur für Elektrizität, Telekommunikation, Post und Eisenbahn (BNetzA) 2004 (Näheres zu den Zuweisungsverfahren siehe Erwägungsgründe 24 bis 30).

(22) Gemäß den in der Grundsatzvereinbarung vom 20. Oktober 2003 festgelegten Terminen wurde die digitale terrestrische Übertragung im Gebiet Köln/Bonn am 24. Mai 2004 und im Gebiet Düsseldorf/Ruhrgebiet am 8. November 2004 eingeführt. Die analoge terrestrische Übertragung der privaten Rundfunkanbieter wurde zum jeweiligen Startdatum der DVB-T-Übertragung eingestellt. Allerdings wurde die analoge terrestrische Ausstrahlung der drei Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, ARD-Das Erste, ZDF und WDR, noch rund fünf Monate lang fortgesetzt (Simulcast) und dann im Raum Köln/Bonn am 8. November 2004 und im Raum Düsseldorf/Ruhrgebiet am 4. April 2005 eingestellt. Am 19. November 2004 erließ die LfM die „Förderrichtlinie DVB-T", die rückwirkend zum 3. Mai 2004 in Kraft trat.

(23) Die DVB-T-Übertragung wird seit der Einführung in den Ballungsräumen Köln/Bonn und Düsseldorf/Ruhrgebiet auch auf andere Gebiete von NRW ausgedehnt. Am 29. Mai 2006 wurde in zwei weiteren Landesteilen von NRW (Wuppertal und Ostwestfalen-Lippe) DVB-T eingeführt. Im Münsterland startete DVB-T am 12. Juni 2007 und im November 2007 soll das Verbreitungsgebiet auf Aachen und Südwestfalen ausgedehnt werden. Im Gegensatz zu den Gebieten Köln/Bonn und Düsseldorf/Ruhrgebiet wird die Umstellung in diesen Gebieten jedoch nur bei den öffentlich-rechtlichen und nicht bei den privaten Rundfunkanbietern vollzogen ([23]).

([21]) „Für die betroffenen sozial schwächeren Mitbürgerinnen und Mitbürger soll ein Förderkonzept entwickelt werden." Nach den Informationen, die der Kommission vorliegen, hat die LfM ein solches Förderkonzept jedoch nicht entwickelt.

([22]) Ein Multiplex entspricht einem Frequenzblock, der in NRW für vier Programmplätze verwendet wird.

([23]) In einem Teil des Ballungsgebiets Düsseldorf/Ruhrgebiet (Oberbergischer Kreis) fand die Umstellung bereits ohne Beteiligung der privaten Rundfunkanbieter statt.

Vergabe von DVB-T-Sendelizenzen für private Rundfunkanbieter

(24) Im Einklang mit § 52a Absatz 1 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland (RStV) ([24]) heißt es in § 28 LMG NRW: „Bei der erstmaligen Zuweisung digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten im Fernsehen sind die Fernsehveranstalter mit denjenigen Programmen vorrangig zu berücksichtigen, die in dem jeweils betroffenen Verbreitungsgebiet analog verbreitet werden."

(25) Am 14. November 2003 erließ die LfM die Satzung über die Zuweisung von terrestrischen Übertragungskapazitäten für Fernseh- und Hörfunkprogramme sowie Mediendienste (Zuweisungssatzung). Die Digitalisierung erforderte aber auch die Nutzung der vorhandenen analogen terrestrischen Kanäle, die RTL Television (durch die RTL Television GmbH), VOX/DTCP (durch die VOX Film- und Fernseh GmbH & Co. KG, die zusammen mit DTCP GmbH zur RTL Group gehört) und SAT1 (Sat1 Satelliten Fernsehen GmbH, im Folgenden „ProSiebenSat.1") zugewiesen wurden. Die entsprechenden analogen Lizenzen wurden 2002 und 2003 von der LfM vergeben und wären am 21. Juli 2008 (RTL Television), am 31. Januar 2007 (VOX) und am 31. Oktober 2010 (SAT1) ausgelaufen. Mit Schreiben vom 13. November 2003 ersuchte die LfM die privaten Rundfunkanbieter RTL, VOX und ProSiebenSat.1, sich schriftlich bereit zu erklären, ihre Analogkanäle freizugeben, um mit der Zuweisung der Übertragungskapazitäten fortfahren zu können. Nach Erhalt der Einwilligung der Sender ([25]) kündigte die LfM am 4. Dezember 2003 die erste Zuweisung von DVB-T-Übertragungskapazitäten an private Veranstalter für die Gebiete Köln/Bonn und Düsseldorf/Ruhrgebiet an (veröffentlicht im Landesministerialblatt vom 30. Dezember 2003) ([26]).

(26) Die Ausschreibung betraf die für private Rundfunkanbieter vorgesehene Übertragungskapazität, d. h. drei Multiplexe bzw. 12 Programmplätze in jedem Zielgebiet. Die Ausschreibung enthielt Auswahlkriterien für den Fall, dass es mehr Antragsteller als Programmplätze geben würde und eine Vorrangentscheidung getroffen werden müsste. Im Einklang mit dem LMG NRW zählten zu den Kriterien der Beitrag eines Programms zur Programm- und Anbietervielfalt sowie die Präsenz eines Rundfunkveranstalters im analogen terrestrischen Netz ([27]). 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 Bewerbungsfrist endete am 3. März 2004.

(27) Auf die Ausschreibung hin gingen bei der LfM insgesamt 21 Angebote von Rundfunkveranstaltern und Medienanbietern ein. ProSiebenSat.1 und RTL Group bewarben sich jeweils mit mehreren Programmbouquets um einen Multiplex ([28]). Am 23. April 2004 entschied die Medienkommission der LfM über die Zuweisung der für private Rundfunkanbieter vorgesehenen Programmplätze. Auf der Grundlage dieses Beschlusses erließ die LfM am 14. Mai 2004 einen Zuweisungsbescheid für die entsprechenden DVB-T-Lizenzen. Mit diesem Bescheid wurde den privaten Rundfunkveranstaltern RTL Group und ProSiebenSat.1 jeweils ein Multiplex und die Kapazität des einen verbleibenden Multiplex einzelnen Sendern zugewiesen: VIVA (VIVA Fernsehen GmbH), CNN (Turner Broadcasting Systems Deutschland GmbH), Eurosport (Eurosport S.A.) und onyx.tv/Terra Nova (Onyx Television GmbH) ([29]).

([24]) Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland (RStV) vom 31. August 1991, zuletzt mit Wirkung ab dem 1. März 2007 geändert.

([25]) Schreiben von RTL vom 17. November 2003, Schreiben von VOX vom 5. Dezember 2003 und Schreiben von ProSiebenSat.1 vom 23. Dezember 2003.

([26]) „Erstmalige 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", Landesministerialblatt vom 30. Dezember 2003.

([27]) Die Bestimmung, wonach bei der Zuweisung von DVB-T-Lizenzen diejenigen Programme vorrangig zu berücksichtigen sind, die in dem jeweils betroffenen Verbreitungsgebiet analog verbreitet werden, und auf die in § 28 Absatz 1 LMG NRW verwiesen wird, ist in § 52a Absatz 1 RStV niedergelegt.

([28]) In der Antwort vom 23. März 2003 wies Deutschland darauf hin, dass laut § 28 LMG NRW die Möglichkeit besteht, dass die Medienkommission der LfM den Rundfunkanbietern RTL Group und ProSiebenSat.1 ganze Multiplexe zuweist. In besagtem Paragraph heißt es, dass Fernsehveranstalter mit Programmen, die analog verbreitet werden, vorrangig zu berücksichtigen sind.

([29]) An Onyx Television GmbH wurde die Lizenz vergeben, wobei bekannt war, dass der Anbieter ab dem 20. Mai 2004 sein Programm ändern und seinen Musiksender onyx.tv durch den Dokumentarsender Terra Nova ersetzen würde.

(28) Gemäß § 12 Absatz 2 LMG NRW, auf den auch die Ausschreibungsankündigung verweist, wird die erste Zulassung für mindestens vier und höchstens zehn Jahre erteilt. Laut Bescheid der LfM vom 14. Mai 2004 wurden die Lizenzen an ProSiebenSat.1, RTL und CNN für jeweils fünf Jahre, an VIVA bis zum 2. Dezember 2008, an Eurosport S.A. für drei Jahre und an Terra Nova bis zum 17. Juni 2009 vergeben. Terra Nova hat jedoch am 1. Juli 2007 die Übertragung über die DVB-T-Plattform eingestellt und wurde durch Tele 5 (TM-TV GmbH) ([30]) ersetzt, das von der LfM unter 7 Bewerbern ausgewählt wurde. Tabelle 1 gibt einen Überblick über den Umstieg im Raum Köln/Bonn einschließlich der Simulcast-Phase bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (nicht bei den privaten Rundfunkanbietern, vgl. Erwägungsgrund 23).

Tabelle 1

Terrestrische Übertragung im Raum Köln/Bonn vor und nach dem Umstieg

Übertragungskanal	Analog-TV	Versorgungsbedarf ab 4.4.2005	Programme ab 24.5.2004	Programme ab 8.11.2004	Programme ab 4.4.2005
K 05	*Sat.1*		*ARD — Simulcast*	X	X
K 26	*ZDF*	bundesweit	ZDF Bouquet	ZDF Bouquet	ZDF Bouquet
K 29	*ZDF*	D	*ZDF — Simulcast*	RTL Bouquet	RTL Bouquet
K 34	*VOX*		ZDF Bouquet	X	X
K 36	*RTL*	E			Viva/Eurosport/CNN/ Terra Nova (Tele5 ab 1.7.2007)
K 43	*ARD*	C	RTL/VOX/ProSieben/Sat.1	Pro7Sat.1 Bouquet	Pro7Sat.1 Bouquet
K 49	*WDR*	B	*WDR — Simulcast*	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

Erklärungen: Die Netzdienste für die DVB-T-Übertragungkanäle K26, K29, K36 und K43 werden von T-Systems bereitgestellt, während die Übertragungskanäle K49 und K65 dem WDR zugewiesen wurden, aber die Netzdienste auch zum Teil von T-Systems bereitgestellt werden. Analogübertragungen sind kursiv gesetzt. Ein „Bouquet" ist ein Bündel aus vier Programmen, die über einen digitalen Multiplex ausgestrahlt werden. Die den Veranstaltern im Raum Düsseldorf/Ruhr zugewiesenen DVB-T-Programmplätze sind in der Tabelle nicht aufgeführt. Der Umstieg im Raum Köln/Bonn war zwar am 8. November 2004 abgeschlossen, aber aufgrund des Umstiegs im Gebiet Düsseldorf/Ruhr wurden am 4. April 2005 bei der Programmplatzzuweisung einige geringfügige technische Anpassungen vorgenommen. Seit Abschluss der Simulcast-Phase werden die Übertragungskanäle K05, K65 und K66 nach den Informationen, die der Kommission vorliegen, derzeit nicht für die Fernsehübertragung verwendet. Die Tabelle dient lediglich der Veranschaulichung.

Vergabe der DVB-T-Netzlizenzen

(29) Auf Antrag der Staatskanzlei von NRW eröffnete die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (im Folgenden „RegTP") am 4. Februar 2004 das Frequenzzuteilungsverfahren ([31]). Ähnlich wie die Rundfunkveranstalter hatten die Betreiber des analogen terrestrischen Netzes zuvor auf ihre analogen Lizenzen, die zeitlich unbegrenzt waren, verzichtet. Der Gesamtbedarf für die Digitalübertragung wurde in fünf Versorgungsbedarfe (A bis E) aufgeteilt, die den einzelnen Übertragungskanälens entsprechen (digitale Multiplexe). In der einschlägigen Verfügung ist allerdings nicht vermerkt, dass bereits am 27. November 2002 ein zusätzlicher bundesweiter Versorgungsbedarf ausgeschrieben worden war ([32]). Dieser Versorgungsbedarf wurde T-Systems (Tochtergesellschaft der Deutschen Telekom) zugewiesen und umfasst die Übertragung der Fernsehprogramme des ZDF.

([30]) Siehe Mitteilung auf der Website der LfM: http://www.lfm-nrw.de/presse/index.php3?id=537
([31]) Amtsblatt RegTP Nr. 3/2004, Vfg Nr. 3/2004, S. 82.
([32]) Amtsblatt RegTP Nr. 23/2002, Vfg Nr. 36/2002, S. 1695.

(30) Im Frequenzzuteilungsverfahren in NRW bewarb sich T-Systems für die Frequenzen für die Versorgungsbedarfe C, D und E, die den Multiplexen für private Rundfunkanbieter zugeordnet sind, und der WDR für die Versorgungsbedarfe A und B, die für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vorgesehen sind. Da für jeden der fünf Versorgungsbereiche nur jeweils ein Zuweisungsantrag vorlag, teilte die RegTP die Frequenzen im sogenannten 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 Rechte für den Betrieb des DVB-T-Netzes wurden für rund zwanzig Jahre bis zum 31. Dezember 2025 vergeben.

2. *AUSFÜHRLICHE BESCHREIBUNG DER FÖRDERMASSNAHME*

(31) Gegenstand der Anmeldung ist die finanzielle Förderung, die die LfM privaten Rundfunkanbietern für die digitale terrestrische Übertragung ihrer Programme in den Ballungsgebieten Köln/Bonn und Düsseldorf/Ruhrgebiet gewähren will. Nach Schätzungen Deutschlands werden durch die Einführung von DVB-T in diesen Gebieten rund 14 Millionen der rund 18 Millionen Einwohner von NRW DVB-T empfangen können ([33]).

(32) Rechtsgrundlage dieser Förderung sind § 40 des Rundfunkstaatsvertrages (Absatz 1, Nr. 2) und § 88 des LMG NRW (Absatz 3, Nr. 8), wonach die Landesanstalt für Medien (LfM) die Aufgabe hat, 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 2 % des auf NRW entfallenden Rundfunkgebührenaufkommens (gemäß § 40 RStV in Verbindung mit § 55 RStV, § 10 und 11 RFinStV und § 116 Absatz 1 LMG NRW) ([34]). Die Rundfunkgebühren werden von der Gebühreneinzugszentrale eingezogen, die sie an die LfM und andere berechtigte Empfänger transferiert.

(33) Die genauen Bedingungen für die finanzielle Förderung der privaten Rundfunkanbieter durch die LfM sind in der Förderrichtlinie DVB-T ([35]) vom 19. November 2004 niedergelegt. Förderfähig sind laut § 2 der Richtlinie die Entgelte für den Betrieb des Sendernetzes. Laut § 3 können Zuwendungsempfänger alle privaten Veranstalter von Fernsehprogrammen und/oder Anbieter von Mediendiensten sein, denen eine Zuweisung digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten erteilt worden ist. Nach § 4 werden die Mittel in Form einer Zuwendung gewährt. In § 5 Absatz 1 wird die Förderdauer auf fünf Betriebsjahre begrenzt. In § 5 Absatz 2 heißt es: „Die Förderung soll (…) nicht mehr als 30 % der Entgelte für den Betrieb des Sendernetzes betragen und erfolgt degressiv gestaffelt. Sie beginnt bei 40 % der Entgelte für den Betrieb des Sendernetzes im ersten Betriebsjahr und reduziert sich pro Jahr um fünf Prozentpunkte, sodass im fünften Betriebsjahr die Förderquote nur noch 20 % beträgt". § 5 Absatz 3 besagt: „Die durch Abschaltung der analogen Sender auftretenden Einsparungen (‚Abschaltgewinne') werden auf die Förderung angerechnet".

(34) Die genaue Umsetzung der Förderrichtlinie wurde in der Anmeldung im Einzelnen dargelegt. Für die Rundfunkveranstalter der Programme Viva, Eurosport, CNN und Terra Nova (bzw. ab dem 1. Juli 2007 Tele 5), die zuvor nicht analog ausstrahlten, ist dieselbe Förderung vorgesehen: Gemäß § 5 Artikel 2 Förderrichtlinie reduziert sie sich schrittweise von 40 % der Entgelte für den Betrieb des Sendernetzes um fünf Prozentpunkte pro Jahr, so dass die Förderquote im fünften Betriebsjahr noch 20 % beträgt.

([33]) Antworten Deutschlands vom 2. Mai 2005.
([34]) 45 % dieser Mittel gehen an die Filmstiftung NRW GmbH.
([35]) Siehe Erwägungsgrund 22.

(35) In der Anmeldung war eine gestaffelte Reduzierung der Förderung gemäß § 5 Absatz 2 Förderrichtlinie für RTL Group und ProSiebenSat.1 — also für die privaten Rundfunkanbieter, die ihr Programm zuvor analog ausstrahlten — nicht vorgesehen. Im Falle dieser Rundfunkanbieter, denen jeweils ein gesamter Multiplex zugewiesen wurde, basiert die Berechnung der Subvention auf der Differenz des Gesamtbetrags der Übertragungsentgelte für die analoge und die digitale Ausstrahlung in Nordrhein-Westfalen und den nördlichen Bundesländern. Deutschland zufolge wird auf diese Weise versucht, gemäß § 5 Absatz 3 Förderrichtlinie die durch die Abschaltung der analogen Sender erzielten Einsparungen bei der Berechnung zu berücksichtigen.

(36) In der Anmeldung machte Deutschland ferner Angaben zu dem geplanten Förderbetrag, der sich nach den geschätzten DVB-T-Übertragungsentgelten richtet. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass die Berechnung der öffentlichen Förderung auf den tatsächlichen Übertragungsentgelten basieren würde, die die Netzbetreiber von den privaten Rundfunkanbietern zum Zeitpunkt der Gewährung der Fördergelder erheben. Gemäß Telekommunikationsgesetz werden Übertragungsentgelte nur dann von der Bundesnetzagentur festgesetzt, wenn festgestellt wurde, dass der Netzbetreiber über beträchtliche Marktmacht auf dem relevanten Markt verfügt. Der relevante Markt für die Übertragung von Rundfunksignalen wurde von der BNetzA im Juli 2006 nach den einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften definiert. Danach verfügt der Netzbetreiber für die privaten Rundfunkanbieter, T-Systems, nur auf dem Markt für terrestrische Radioübertragung via UKW über erhebliche Marktmacht ([36]). Infolgedessen kann T-Systems die Höhe der DVB-T-Übertragungsentgelte für private Rundfunkanbieter weiterhin selbst festsetzen.

(37) Der Anmeldung zufolge schätzte Deutschland die DVB-T-Übertragungsentgelte für einen Multiplex auf 2,7 Mio. EUR jährlich. Die Übertragungsentgelte für einen Programmplatz wurden entsprechend mit 0,675 Mio. EUR jährlich und 3,375 Mio. EUR für die fünf Jahre der Laufzeit der Regelung veranschlagt ([37]) und liegen somit unter den Entgelten für die analoge terrestrische Übertragung pro Programmplatz.

(38) Auf der Grundlage dieser Daten wurde für die Programme Viva, Eurosport, CNN und Terra Nova (ab dem 1. Juli 2007 Tele 5) eine Förderung von insgesamt 4 050 000 EUR eingeplant. Die für die fünfjährige Laufzeit vorgesehene Förderung pro Programmplatz ist in Tabelle 2 aufgeführt.

Tabelle 2

Geschätzte Übertragungsentgelte für Viva, Eurosport, CNN und Terra Nova (Tele 5)

(in EUR)

Jahr	Übertragungsentgelte pro Programmplatz	Beihilfeintensität	Förderbetrag
1. Jahr	675 000	40 %	270 000
2. Jahr	675 000	35 %	236 250
3. Jahr	675 000	30 %	202 500
4. Jahr	675 000	25 %	168 750
5. Jahr	675 000	20 %	135 000
Gesamtbetragpro Programmplatz	3 375 000		1 012 500

([36]) Das Ergebnis der Marktanalyse wurde der Kommission am 31.7.2006 übermittelt.

([37]) Der Betrag, den T-Systems von den privaten Rundfunkanbietern tatsächlich für die digitale terrestrische Übertragung erhebt, ist allerdings niedriger. Deutschland zufolge belaufen sich die Entgelte pro Programmplatz pro Jahr (z. B. für 2005 und 2006) auf rund 611 000 EUR.

(39) Die Berechnung für RTL Group und für ProSiebenSat.1 ist in Tabelle 3 aufgeführt. Die übrigen Bundesländer sind unter „Norddeutschland“ zusammengefasst ([38]).

Tabelle 3

„Mehrkosten“-Berechnung Deutschlands für ProSiebenSat.1 und RTL ([39])

(in EUR)

	RTL Group		ProSiebenSat.1	
	NRW	Norddeutschland	NRW	Norddeutschland
Analoge Programme/ Übertragungsentgelte pro Jahr	RTL, VOX	RTL	Sat1	Sat1, Pro7
	2,2 Mio.	3,9 Mio.	0,8 Mio.	4,6 Mio.
Digitale Programme/ Übertragungsentgelte pro Jahr	RTL, VOX, RTL2, S.RTL	RTL, VOX, RTL2, S.RTL	Sat1, Pro7, N24, K1	Sat1, Pro7, N24, K1
	2,7 Mio.	3,3 Mio.	2,7 Mio.	3,3 Mio.
Differenz Übertragungsentgelte analog/digital	– 0,5 Mio.	+ 0,6 Mio.	– 1,9 Mio.	+ 1,3 Mio.
Gesamtbilanz	+ 0,1 Mio.		– 0,6 Mio.	

(40) Auf der Grundlage dieser Berechnung beabsichtigt die LfM nicht, der RTL Group eine Förderung zu gewähren. Einerseits wurde festgestellt, dass die RTL Group eine positive Gesamtbilanz aufweist. Andererseits wird in der Anmeldung erklärt, die RTL Group habe im Rahmen der Verhandlungen über die Rückgabe der Lizenzen für die analoge Übertragung ausdrücklich auf eine Förderung verzichtet. Bei ProSiebenSat.1 wird von „Mehrkosten“ von bis zu 600 000 EUR pro Jahr ausgegangen, so dass Deutschland über die fünfjährige Laufzeit der Regelung von einer jährlichen Förderung von bis zu 550 000 EUR (insgesamt bis zu 2,75 Mio. EUR) ausgeht. Das entspricht rund 28 % der gesamten von ProSiebenSat.1 in NRW entrichteten DVB-T-Übertragungsentgelte.

(41) Nach diesen Berechnungen beläuft sich das Förderbudget für die DVB-T-Übertragung durch die privaten Rundfunkanbieter für die fünf Jahre auf schätzungsweise 6,8 Mio. EUR.

(42) Die LfM gewährt die beschriebene Förderung nur für Programmplätze privater Rundfunkanbieter. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten finanzieren ihre Aufwendungen für die DVB-T-Übertragung aus dem ihnen zustehenden Teil des Rundfunkgebührenaufkommens. Aus den von Deutschland übermittelten Informationen geht hervor, dass der WDR für den Zeitraum 2001—2008 über rund 40,8 Mio. EUR verfügt, um die Kosten des Umstiegs zu finanzieren. Demgegenüber standen dem ZDF in der Zeit von 2001 bis 2004 insgesamt 36,8 Mio. EUR und zwischen 2005 und 2008 insgesamt 33,2 Mio. EUR für die bundesweite Umstellung auf DVB-T zur Verfügung.

(43) Die Förderrichtlinie trat rückwirkend zum 3. Mai 2004 in Kraft. Allerdings hat Deutschland sich aufgrund eines Beschlusses der Medienkommission der LfM verpflichtet, die Förderung nicht zu gewähren, bevor die Kommission eine beihilferechtliche Genehmigung erteilt hat. Deshalb wurden den privaten Rundfunkanbietern im Rahmen der Regelung noch keine Fördergelder gewährt.

([38]) Die Anmeldung enthält keine Angaben dazu, wie die Gesamtübertragungsentgelte für die norddeutschen Bundesländer berechnet wurden.

([39]) Sowohl für die analoge als auch für die digitale Übertragung werden die Übertragungsentgelte nach der Anzahl der einzelnen von den Rundfunkanbietern gesendeten Programmen berechnet. Die von den deutschen Behörden angewandte Berechnungsmethode berücksichtigt nicht die höhere Anzahl an Programmen im digitalen Übertragungsmodus verglichen mit der analogen Übertragung, obwohl dieser Anstieg letztlich für die höheren Gesamtentgelte der digitalen Übertragung ursächlich ist. Außerdem werden die Einnahmen der Rundfunkanbieter aus der Ausstrahlung dieser Programme nicht in die Berechnungen einbezogen. Eine Würdigung dieser Berechnungsmethode durch die Kommission wird in den Erwägungsgründen 74, 123 und 171 dieser Entscheidung vorgenommen.

III. GRÜNDE FÜR DIE ERÖFFNUNG DES FÖRMLICHEN PRÜFVERFAHRENS

(44) In der Eröffnungsentscheidung vertrat die Kommission vorläufig die Auffassung, dass die von der LfM geplante Förderung alle Voraussetzungen des Artikels 87 Absatz 1 EG-Vertrag erfülle und somit eine staatliche Beihilfe darstelle. Nach Ansicht der Kommission wird die Maßnahme aus staatlichen Mittel gewährt und ist dem Staat zuzurechnen. Sie stellte ferner fest, dass die Förderung den privaten Rundfunkveranstaltern als direkt Begünstigten einen Vorteil verschafft und mittelbar auch den Netzbetreiber T-Systems begünstigen könnte.

(45) In der Eröffnungsentscheidung bezweifelte die Kommission außerdem, dass die Verfahren für die Vergabe der Rundfunk- und Netzlizenzen so gestaltet waren, dass der selektive wirtschaftliche Vorteil aufgrund des Zuschusses begrenzt oder aufgehoben und damit eine Verfälschung des Wettbewerbs verhindert wurde. Die Kommission vertrat die Auffassung, dass es sich bei der Maßnahme um eine sektorale Beihilfe handelt und diese geeignet ist, den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Übertragungsplattformen (Terrestrik, Kabel, Satellit) zu verfälschen. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die Maßnahme auch den Wettbewerb unter privaten Rundfunkveranstaltern verzerren könnte. Angesichts des internationalen Wettbewerbs sowohl zwischen Veranstaltern als auch zwischen Netzbetreibern war die Kommission der Ansicht, dass die Maßnahme den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen könnte.

(46) Die Kommission äußerte darüber hinaus Zweifel an der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem EG-Vertrag. In der Eröffnungsentscheidung kam sie zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen für die Anwendung der Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c, Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d und Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag nicht erfüllt sein dürften. Die Kommission war insbesondere der Auffassung, dass es keine Beweise dafür gibt, dass die Maßnahme angesichts der Marktlage in NRW als geeignet, notwendig und verhältnismäßig angesehen werden kann, um einem bestimmten Marktversagen zu begegnen, das den Umstieg auf das digitale Fernsehen erschweren könnte. In der Eröffnungsentscheidung wurde der Standpunkt vertreten, dass die Förderung nicht im Zusammenhang mit einem bestimmten Kulturinhalt steht. Die Kommission stellte ferner in Frage, dass die Maßnahme als Ausgleich für eine Dienstleistung von allgemeinwirtschaftlichem Interesse angesehen werden kann.

(47) Letztlich leitete die Kommission das förmliche Prüfverfahren auch ein, um Deutschland sowie Dritten die Gelegenheit zu geben, zur vorläufigen Einschätzung der Kommission hinsichtlich der beschriebenen Maßnahme Stellung zu nehmen und der Kommission sachdienliche Informationen über die Maßnahme zugänglich zu machen.

IV. STELLUNGNAHMEN DRITTER ([40])

(48) Die ANGA hat betont, dass die Förderung für DVB-T den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Übertragungswegen zulasten der Kabelbetreiber verfälsche. Die Einführung von DVB-T habe bereits

([40]) ProSiebenSat.1 und der Deutsche Kabelverband (DKV) nahmen im Rahmen dieses Verfahrens nicht Stellung. Der Vollständigkeit halber weist die Kommission darauf hin, dass diese Beteiligten in dem ähnlichen Fall betreffend Bayern (Beihilfesache C 33/06, siehe Erwägungsgrund 4) Stellungnahmen vorlegten. ProSiebenSat.1 hob dabei als begünstigter Anbieter die Bedeutung der Förderung für den Umstieg und den Erhalt der terrestrischen Plattform unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten hervor. ProSiebenSat.1 trug vor, dass es angesichts des schrumpfenden Marktanteils der terrestrischen Plattform erwog, diesen Übertragungsweg nicht mehr zu nutzen. ProSiebenSat.1 führte weiter aus, dass es sich aufgrund des mit dem Umstieg verbundenen wirtschaftlichen Risikos (u. a. des Risikos einer geringeren Abdeckung nach dem Umstieg) an der Einführung von DVB-T ohne die angekündigte Förderung nicht beteiligt hätte. Ferner sei die Beteiligung der großen privaten Rundfunkkonzerne neben den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten notwendig gewesen, um das Verbraucherinteresse an DVB-T sicherzustellen. ProSiebenSat.1 behauptete, dass jeder Vorteil von den Rundfunkveranstaltern in Form von Übertragungsentgelten an die Netzbetreiber weitergegeben würde. Schließlich erklärte ProSiebenSat.1, dass die Förderung auch dazu diene, den Vorteil der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die über beträchtliche Mittel für die Digitalisierung verfügten, auszugleichen und sie sich positiv auf den Infrastrukturwettbewerb auswirke. Der Deutsche Kabelverband unterstützte hingegen die Feststellungen der Kommission in der Eröffnungsentscheidung. Die geplante Maßnahme würde dem Verband zufolge den Wettbewerb zwischen den verschiednen Übertragungswegen verfälschen und sei zudem für die Einführung von DVB-T nicht erforderlich. Ferner wurde nachdrücklich auf andere marktbezogene Alternativen zur Förderung von DVB-T hingewiesen. Laut Kabelverband hat die Einführung von DVB-T bei den Kabelbetreibern zu Kundenverlusten geführt: 2005 habe die Branche einen um 33 % stärkeren Kundenrückgang als 2004 verzeichnet. Der DKV hob hervor, dass sich die terrestrische Abdeckung in den einzelnen Bundesländern laut ASTRA-Statistiken seit dem Umstieg auf DVB-T deutlich verbessert habe. Nach Auffassung des DKV wird die Maßnahme die Deutsche Telekom beim Start ihres IP-TV-Angebots begünstigen. Abschließend trug der DKV vor, dass eine Begünstigung von DVB-T gegenüber anderen Infrastrukturen aus Gründen der Medienvielfalt, der Ausstrahlung lokaler und regionaler Programme oder der DVB-T-Vollabdeckung nicht mit dem öffentlichen Interesse gerechtfertigt werden könne.

zu einem Kundenverlust bei den Kabelbetreibern in den betreffenden Bundesländern geführt. Demgegenüber sei der Wechsel von Kunden des terrestrischen Fernsehens zum Kabel nach der Abschaltung des analogen terrestrischen Fernsehens nur sehr begrenzt gewesen und sei bei Weitem kein Ausgleich für die stetige Abwanderung von Kabelkunden. Nach Ansicht der ANGA soll mit der Maßnahme der Anteil der Übertragung über Kabel gesenkt werden, obwohl bereits sehr starker Wettbewerb mit den Satelliten- und Breitband- (bzw. IPTV-)Betreibern sowie bei den verschiedenen Kabelbetreibern untereinander herrsche. Die ANGA bestreitet ferner die Ergebnisoffenheit der Verfahren für die Zuweisung von Rundfunk- und Netzlizenzen. Hinsichtlich der Vergabe von Rundfunklizenzen behauptet der Verband, dass das Verfahren die Veranstalter begünstigt habe, die ihre Programme bereits analog ausstrahlten (ProSiebenSat.1 und RTL Group), indem ihnen ganze Multiplexe zugewiesen wurden, die auch zur Übertragung von Programmen, die sie nicht analog gesendet hatten, nutzen. Bei der Vergabe der Netzlizenzen war laut ANGA von vornherein klar, dass den Rundfunkanstalten der ARD und dem Netzbetreiber T-Systems die Lizenzen erteilt würden. Der Verband behauptet, dass der Deutschen Telekom durch die Subventionen ein Vorteil verschafft werde, der nicht nur im Rundfunksektor, sondern auch im Bereich der elektronischen Kommunikation zu Wettbewerbsverfälschungen führe, wenn die Deutsche Telekom das DVB-T-Angebot ihrer Tochter T-Systems mit den Breitbandangeboten für ihre eigenen Kunden verknüpfe. Die ANGA führt abschließend das Argument an, dass es andere, marktbezogene Alternativen für die Finanzierung von DVB-T gebe, wie Programmverschlüsselung und die Erhebung von Nutzungsgebühren.

(49) Die ish NRW GmbH, der größte Breitbandkabelbetreiber in NRW vertrat eine ähnliche Ansicht wie die ANGA und schloss sich dem von der Kommission in ihrer Eröffnungsentscheidung vertretenen Standpunkt weitgehend an. Die ish behauptet in ihrer Stellungnahme, aufgrund der Einführung von DVB-T erhebliche Kundenverluste (rund 500 000 im Jahr 2005) erlitten zu haben, und zwar vor allem wegen des im Vergleich zum kostenpflichtigen Kabel „kostenlosen" (subventionierten) Empfangs von DVB-T ([41]). Dieser Kundenverlust habe sich nicht durch den geringen Kundenzuwachs nach Abschaltung der analogen terrestrischen Übertragung ausgleichen lassen. ish zufolge konnten die Kundenzahlen lediglich durch hohe Investitionen in die Modernisierung der Kabelinfrastruktur und die Erneuerung der Produktstruktur stabilisiert werden. Ziel der Subventionen sei der Erhalt einer Technologie, deren Rentabilität fragwürdig sei und die mit anderen Mitteln wie Verschlüsselung oder Nutzungsgebühren finanziert werden könne. Die ish ist ähnlich wie die ANGA der Auffassung, dass die Maßnahme auch die Stellung der Deutschen Telekom auf dem Breitbandmarkt stärken werde. Abschließend trägt die ish vor, dass Rundfunkveranstalter, die über die terrestrische Plattform sendeten, durch die direkte finanzielle Unterstützung zusätzlich begünstigt würden, obwohl sie angesichts der Must-Carry-Bestimmungen in § 16 Absatz 2 LMG NRW, nach denen Kabelbetreiber verpflichtet sind, aufgrund einer Zuweisung der LfM terrestrisch verbreitete Programme in ihrem eigenen Netz zu senden, bereits einen Vorteil gegenüber Kabelbetreibern genössen.

(50) Die European Satellite Operators Association schließt sich dem in der Eröffnungsentscheidung von der Kommission dargelegten Standpunkt ebenfalls weitgehend an. Die ESOA ist der Auffassung, dass die Förderung der LfM zu einer Verfälschung des Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Übertragungsplattformen führt. Sie steht grundsätzlich auf dem Standpunkt, dass staatliches Eingreifen zur Förderung des Umstiegs transparent und gerechtfertigt, diskriminierungsfrei und technologieneutral sein muss. Die Förderung der Terrestrik trage zur Abschottung anderer Übertragungswege vom Markt bei. Die ESOA betont, dass die Satellitenbetreiber die digitale Satellitenübertragung ohne staatliche Unterstützung eingeführt hätten, und erklärt, dass der Satellitenbetrieb trotz der dafür erforderlichen umfangreichen Investitionen bestimmte Vorteile gegenüber der Terrestrik habe (z. B. hohe Reichweite, nahtlose Übertragung, geringe Infrastrukturkosten).

V. **STELLUNGNAHME DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**

(51) Deutschland ist nicht der Auffassung, dass es sich bei der Maßnahme um eine staatliche Beihilfe handelt. Es ist ferner der Ansicht, dass die Maßnahme, selbst wenn sie Beihilfeelemente aufweisen sollte, mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist. Neben den genaueren Ausführungen zur Einstufung und Vereinbarkeit der Maßnahme wurden in den schriftlichen Darlegungen auch allgemeine Argumente zur Politik und Zuständigkeit der Kommission nach den Beihilfevorschriften vorgetragen.

([41]) Laut ish war das „kostenlos" empfangbare Fernsehen über DVB-T ein wichtiges Argument in der Marketing-Kampagne der Behörden für die Einführung von DVB-T, mit dem Kunden zum Wechsel vom Kabel zu DVB-T veranlasst wurden.

(52) Grundsätzlich ist Deutschland der Auffassung, dass die Kommission nicht das Recht hat, in die politische Entscheidung von Bund und Ländern zugunsten des Erhalts und der Digitalisierung der terrestrischen Plattform einzugreifen. Ihrer Ansicht nach ist die Kommission nicht befugt, statt der Behörden des Mitgliedstaates zu beurteilen, ob andere Maßnahmen besser geeignet gewesen wären. Deutschland hält die Anforderung der Technologieneutralität nicht für ein geeignetes Kriterium zur Beurteilung der Vereinbarkeit von Beihilfemaßnahmen im Bereich des Digitalfernsehens. Es wird in Frage gestellt, ob der Standpunkt der Kommission und die Länge der Untersuchung der fraglichen Maßnahme mit dem erklärten Bestreben der Kommission, die Digitalisierung zu fördern, im Einklang stehen. In den Ausführungen wird beanstandet, die Entscheidungen der Kommission seien, insbesondere hinsichtlich der Grundlagen für die Beurteilung der Vereinbarkeit nicht kohärent. Die Handlungshilfen in der endgültigen Entscheidung zu der Maßnahme in Berlin-Brandenburg seien auf diese Sache nicht anwendbar und gäben den zuständigen Behörden nicht genügend Hinweise auf mit dem Gemeinsamen Markt vereinbare Maßnahmen, die zum Erhalt der terrestrischen Plattform beitrügen.

(53) Was die Einstufung dieser Maßnahme betrifft, so bekräftigt Deutschland mehrfach, dass die geplanten Zahlungen als Ausgleich für eine Dienstleistung von gemeinwirtschaftlichem Interesse dienten und die Altmark-Kriterien erfüllt seien. Deutschland behauptet auch, dass die Maßnahme weder den Wettbewerb zwischen den Rundfunkveranstaltern noch zwischen den verschiedenen Übertragungsplattformen verfälsche. Betont wird, dass die Verfahren für die Zuweisung von Rundfunklizenzen durch die LfM wie auch die Vergabe der Netzlizenzen durch die RegTP transparent gewesen seien und in jeder Hinsicht den geltenden nationalen Rechtsvorschriften genügt hätten. Obwohl die Förderung nicht in der Ankündigung für die Ausschreibung der Rundfunklizenzen gemäß der Kooperationsvereinbarung vom 20. Oktober 2003 genannt wurde, behauptet Deutschland, alle Bewerber hätten von der geplanten Fördermaßnahme gewusst.

(54) In der Erwiderung auf die Stellungnahme der Kabelbranche stellt Deutschland den angeblichen Kundenverlust der Kabelbetreiber in Frage und zieht die von ish vorgelegten Daten in Zweifel. Deutschland zufolge wäre eine Abwanderung der Kabelkunden, selbst wenn sie stattgefunden hat, nicht unbedingt auf die Einführung von DVB-T zurückzuführen. In diesem Zusammenhang weist Deutschland darauf hin, dass in den 80er Jahren die Breitbandkabelnetze mit staatlicher Unterstützung aufgebaut worden seien und die Kabelübertragung ebenfalls rechtlich begünstigt werde (Mietnebenkostenverordnung). Deutschland trägt außerdem vor, dass der verfolgte Gesamtansatz technologieneutral sei, und man gegebenenfalls bereit sei, auch die Digitalisierung des Kabels zu fördern.

(55) Angesichts der hohen Marktanteile von Kabel und Satellit ist Deutschland der Auffassung, es bestehe nicht das Risiko, dass Veranstalter sich wegen DVB-T von diesen Plattformen abwendeten oder die Wahl des Kunden beeinflussten. Die Marktposition der Kabel- und Satellitenbetreiber werde durch die Maßnahme nicht beeinträchtigt, vielmehr werde auf sie ein positiver Wettbewerbsdruck ausgeübt, wodurch die Digitalisierung auch dieser Plattformen vorangetrieben werde. In der Stellungnahme wird außerdem bezweifelt, dass Kabel, Satellit und Terrestrik angesichts der großen technologischen Unterschiede und der bei einem Wechsel von einem Übertragungsweg zum anderen entstehenden Kosten zu ein und demselben Markt gehören. Deutschland zufolge steht das terrestrische Fernsehen nicht in direktem Wettbewerb mit dem Satelliten- und Kabelfernsehen, sondern habe vielmehr Komplementärcharakter.

(56) Deutschland ist nicht der Ansicht, dass die Maßnahme dem Netzbetreiber T-Systems einen mittelbaren Vorteil verschafft. Der mögliche Vorteil, der sich für den Netzbetreiber durch die Förderung ergeben könnte, sei weder nachweisbar noch quantifizierbar und reiche nicht aus, T-Systems beihilferechtlich als mittelbar Begünstigte einzustufen. Deutschland behauptet, dass die garantierte Nutzung des Netzes sich nicht aus der Maßnahme, sondern aus der Vergabe von Rundfunklizenzen ergebe. Ferner würde T-Systems durch die Maßnahme nicht unbedingt in die Lage versetzt, höhere Entgelte zu verlangen oder höhere Einnahmen zu erzielen. Zu den Auswirkungen der Maßnahme auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten ist Deutschland der Auffassung, dass allein die Tatsache, dass Rundfunkveranstalter und Netzbetreiber sich im internationalen Wettbewerb befänden, nicht ausreiche, um eine Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels feststellen zu können.

(57) Selbst wenn die Maßnahme als staatliche Beihilfe angesehen werde, müsse sie nach Artikel 86 Absatz 2, Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c oder b EG-Vertrag als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden. Deutschland bekräftigt, dass es sich bei der Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens um eine Dienstleistung von gemeinwirtschaftlichem Interesse handele. Den privaten Rundfunkanbietern sei diese Aufgabe durch die Zuweisung von DVB-T-Übertragungskapazitäten übertragen worden.

(58) In Bezug auf Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag behauptet Deutschland ferner, dass die Kommission die positiven Aspekte der Einführung von DVB-T nicht angemessen berücksichtigt habe. Die Kommission habe insbesondere dem Beitrag von DVB-T zur Medienvielfalt, der Tauglichkeit der terrestrischen Plattform für die Ausstrahlung regionaler und lokaler Programme, dem Innovationspotenzial von DVB-T (vor allem für den Empfang auf mobilen Endgeräten) sowie dem Beitrag der Maßnahme zur DVB-T-Abdeckung ländlicher und abgelegener Gebiete nicht Rechnung getragen. Die Kommission habe auch die Effizienzgewinne, die die LfM durch die Förderung eines raschen Umstiegs und die Koordinierung dieses Prozesses mit den norddeutschen Ländern erzielt habe, unberücksichtigt gelassen. Die Tatsache, dass DVB-T in anderen Gebieten von NRW ohne die Beteiligung privater Rundfunkanbieter eingeführt werde, deute darauf hin, dass private Betreiber ohne zusätzliche Anreize nicht an einer Teilhabe an dieser Plattform interessiert seien. Grundsätzlich ist Deutschland der Auffassung, dass die Maßnahme mit der Mitteilung der Kommission über den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk (im Folgenden „Mitteilung über den digitalen Umstieg") in Einklang steht ([42]). Deutschland zufolge dient die Förderung der Überwindung der in der Mitteilung genannten Schwierigkeiten und bietet zum Teil einen Ausgleich für die umfangreichen kurzfristig anfallenden Kosten des Umstiegs, auf den in der Mitteilung ebenfalls hingewiesen wird.

(59) Deutschland ist ferner der Auffassung, dass die Kommission die Vereinbarkeit der Maßnahme nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag prüfen sollte, weil die Maßnahme ein wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse sei. Dies ergebe sich auch aus der Mitteilung über den digitalen Umstieg und dem beträchtlichen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Nutzen der Digitalisierung.

VI. **WÜRDIGUNG DER MASSNAHME**

1. *VORLIEGEN EINER STAATLICHEN BEIHILFE IM SINNE VON ARTIKEL 87 ABSATZ 1 EG-VERTRAG*

(60) Die Kommission hat geprüft, ob die Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag einzustufen 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." Um als staatliche Beihilfe zu gelten, müssen die folgenden Voraussetzungen alle erfüllt sein:

a) Die Maßnahme muss aus staatlichen Mitteln gewährt werden und dem Staat zurechenbar sein.

b) Sie muss den betreffenden Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen.

c) Der Vorteil muss selektiv sein und den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen.

d) Die Maßnahme beeinträchtigt den innergemeinschaftlichen Handel.

1.1. DEM STAAT ZURECHENBARE MASSNAHME AUS STAATLICHEN MITTELN

(61) Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs des Europäischen Gemeinschaften müssen Vorteile, damit sie als Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag angesehen werden können, erstens unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mittel gewährt werden und zweitens dem Staat zurechenbar sein ([43]). Zwischen staatlichen und aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfen wird unterschieden, damit nicht nur direkt vom Staat gewährte Beihilfen, sondern auch Beihilfen öffentlicher oder privater Einrichtungen, die von diesem Staat dazu bestimmt oder errichtet wurden, unter die Beihilfedefinition fallen ([44]). Es kann 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 ([45]).

([42]) KOM(2003) 541 endg., vgl. Fußnote 9.

([43]) Urteil vom 15. Juli 2004 in der Rechtssache C-345/02, Pearle u. a., Slg. 2004, S. I-7139, Randnr. 35 mit Verweis auf das Urteil vom 21. März 1988 in der Rechtsache C-303/88 Italien/Kommission, Slg. 1991, S. I-1433, Randnr. 11 und das Urteil vom 16.5.2002 in der Rs. C-482/99 Frankreich/Kommission (Stardust Marine), Slg. 2002, S. I-4379, Randnr. 24.

([44]) Rechtssache C-345/02, Pearle u. a., Slg. 2004, S. I-7139, Randnr. 34 mit Verweis auf Urteil vom 13.Mäz 2001, in der Rs. C-379/98, PreussenElektra AG, Randnr. 58; siehe auch Urteil vom 17. März 1993 in den verbundenen Rechtssachen C-72/91 und C-73/91, Firma Sloman Neptun Schifffahrt AG, Slg. 1993, S. I-887, Randnr. 19.

([45]) Rechtssache C-482/99, Frankreich/Kommission, Stardust Marine, Slg. 2002, S. I-4379, Randnr 23.

(62) Im Verfahren argumentiert Deutschland, dass die Förderung nicht aus staatlichen Mitteln gewährt werde, weil sie aus den vom einzelnen Zuschauer entrichteten Rundfunkgebühren bestritten werde und somit keine Belastung des Staatshaushalts darstelle. Diese Auslegung ergebe sich aus den Urteilen des Gerichtshofs in den Rechtssachen PreussenElektra ([46]), Sloman Neptun ([47]) und Pearle u. a. ([48]).

(63) Deutschland bestreitet nicht, dass es sich bei der LfM um eine vom Staat geschaffene öffentliche Einrichtung handelt, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt, und dass die Förderung aus ihren Mitteln gewährt wird. Die LfM ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, die nach dem Landesmediengesetz NRW gegründet wurde. Dieses Gesetz legt die Organisationsstruktur der LfM fest und weist ihr vielfältige öffentliche Aufgaben im Rundfunk- und Frequenzmanagement zu. Die LfM unterliegt der staatlichen Rechtsaufsicht der Landesregierung Nordrhein-Westfalens ([49]). Ihr Jahresabschluss wird vom Landesrechnungshof geprüft ([50]). Die für diese Sache relevanten öffentlichen Aufgaben und die Förderung von technischer Rundfunkinfrastruktur und von Projekten neuartiger Rundfunkübertragungstechniken sind im Rundfunkstaatsvertrag niedergelegt ([51]). Darüber hinaus ist im LMG NRW ausdrücklich festgelegt, dass die LfM die Umstellung der analogen auf digitale Übertragung unterstützt und begleitet ([52]). Die LfM ist deshalb als öffentliche Einrichtung anzusehen, die vom Staat im Interesse des Gemeinwohls geschaffen wurde.

(64) Die nach der fraglichen Maßnahme vorgesehene Förderung belastet eindeutig den Haushalt der LfM. Der Umstand, dass die staatlichen Mittel, die der LfM zur Verfügung stehen, aus den von Privathaushalten gezahlten Rundfunkgebühren stammen, ändert nichts daran, dass die Haushaltsmittel der LfM als staatliche Mittel eingestuft werden. Die bloße Tatsache, dass die Subventionen aus dem Haushalt einer öffentlichen Einrichtung gewährt werden, reicht für die Feststellung aus, dass staatliche Mittel vorliegen. Außerdem besteht die Gebührenpflicht für Besitzer von Radio- und Fernsehgeräten und die Gebühren werden ähnlich wie Steuern eingezogen. Die Höhe der Rundfunkgebühr wird gemeinsam von den Ländern in entsprechenden Gesetzen festgelegt. Wie in Erwägungsgrund 32 dargelegt, ist der auf die LfM entfallende Anteil des Rundfunkgebührenaufkommens im Rundfunkstaatsvertrag, im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag und im LMG NRW festgelegt. Die Rundfunkgebühren sind somit eine gesetzliche Abgabe, die staatlich kontrolliert wird, und sind als staatliche Mittel anzusehen ([53]).

(65) Angesichts dieser Darstellungen und im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung im Bereich der steuerähnlichen Abgaben ([54]) ist die Kommission der Auffassung, dass die in Rede stehende Maßnahme aus staatlichen Mitteln gewährt wird. Diese Feststellung steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs, auf die Deutschland verweist. Bei den Rechtssachen, auf die Deutschland sich bezieht, handelt es sich um unterschiedliche Arten von Maßnahmen, bei denen kein Vorteil vorlag, der aufgrund von Mitteln öffentlicher Einrichtungen entstanden war.

(66) Deutschland machte außerdem geltend, dass die fragliche Maßnahme nicht dem Staat zurechenbar sei. Mit Verweis auf die Rechtssachen Stardust Marine ([55]) und Pearle u. a ([56]) trägt Deutschland vor, dass allein die Tatsache, dass die LfM eine unter staatlicher Aufsicht stehende öffentliche Einrichtung sei, nicht bedeute, dass die Maßnahme auch dem Staat zuzurechnen sei. Der Staat habe wegen der im deutschen Recht begründeten Staatsferne der LfM keine Hoheit über die Maßnahme.

([46]) Rechtssache C-379/98, PreussenElektra, Slg. 2001, S. I-2099.
([47]) Verbundene Rechtssachen C-72/91 und C-73/91, Sloman Neptun/Bodo Ziesner, Slg. 1993, S. I-887.
([48]) Rechtssache C-345/02, Pearle u. a., Slg. 2004, S. I-7139.
([49]) Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen, § 117.
([50]) Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen, § 113 und § 114.
([51]) Rundfunkstaatsvertrag, § 40 Absätze 1 und 2.
([52]) Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen, § 27 Absatz 1.
([53]) Entscheidung der Kommission in der Sache E 3/05 „Finanzierung des öffentlichen Rundfunks in Deutschland" (ABl. C 185 vom 8.8.2007, S. 1).
([54]) Siehe z. B. Urteil vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache 173/73, Italien/Kommission, Slg. 1974, S. 709. In diesem Urteil befand der Gerichtshof, dass die für eine Maßnahme verwendeten Mittel, selbst wenn sie von anderen Einrichtungen als den staatlichen Behörden eingezogen und verwaltet werden, als staatliche Mittel anzusehen sind, wenn diese über gesetzlich vorgeschriebene Abgaben (z. B. steuerähnliche Abgaben) finanziert und anschließend nach Staatsrecht verteilt werden.
([55]) Siehe Fußnote 45.
([56]) Siehe Fußnote 46.

(67) Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Unabhängigkeit der LfM nach deutschem Recht keinen Einfluss darauf hat, dass die Maßnahme aus beihilferechtlicher Perspektive als dem Staat zurechenbar anzusehen ist. Aus den von Deutschland vorgelegten Informationen geht hervor, dass die Maßnahme von der LfM im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgaben gemäß RStV und LMG NRW gewährt wird. Obwohl der LfM aufgrund dieser Bestimmungen ein gewisser Grad an Autonomie zum Schutze der Unabhängigkeit des Rundfunks gewährt wird, ist ihr Ermessensspielraum im Bereich der ihr zur Verfügung stehenden Mittel gering.

(68) Ungeachtet der Autonomie der LfM, handelt es sich — wie bereits dargelegt — um eine öffentliche Einrichtung, deren Tätigkeit eindeutig von Grundsätzen der öffentlichen Ordnung geleitet wird. Die im Rahmen der Maßnahme geplante Gewährung nicht rückzahlbarer Zuschüsse an private Rundfunkanbieter ohne direkten wirtschaftlichen Nutzen für die LfM kann nicht auf wirtschaftlichen Überlegungen beruhen. Nach Auffassung der Kommission kann die Zurechenbarkeit der von der LfM gewährten Förderung zum Staat an eben diesen Umständen festgemacht werden. Die Urteile des Gerichtshofs, auf die Deutschland Bezug nimmt, betreffen andere Sachverhalte (Abgaben für rein gewerbliche Zwecke im Falle von Pearle u. a. und öffentliche Unternehmen, die einer gewerblichen Tätigkeit nachgehen, im Falle von Stardust Marine) und sind zur Untermauerung des deutschen Standpunkts nicht geeignet.

(69) Auf der Grundlage des dargestellten Sachverhalts ist die Kommission der Auffassung, dass die vorliegende Maßnahme aus staatlichen Mitteln gewährt wird und dem Staat zurechenbar ist.

1.2. WIRTSCHAFTLICHER VORTEIL FÜR UNTERNEHMEN

(70) Um als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag eingestuft zu werden, muss eine Maßnahme ein oder mehrere Unternehmen begünstigen. In ihrer Eröffnungsentscheidung vertrat die Kommission die vorläufige Auffassung, dass die Maßnahme sowohl die privaten Rundfunkanbieter, die die Förderung als direkt Begünstigte erhalten, als auch mittelbar den Betreiber des DVB-T-Netzes für private Rundfunkanbieter, T-Systems, zu begünstigen scheint. Deutschland hat vorgebracht, dass die Maßnahme weder den privaten Rundfunkanbietern einen direkten noch dem Netzbetreiber einen indirekten Vorteil verschaffe.

Begünstigung der privaten Rundfunkanbieter

(71) Deutschland vertritt die Auffassung, dass die Förderung keinen wirtschaftlichen Vorteil für die nach der Maßnahme geförderten privaten Rundfunkanbieter darstelle. Erstens handele es sich nicht um einen Vorteil, weil die Rundfunkanbieter lediglich einen Ausgleich für die wirtschaftlichen Risiken im Zusammenhang mit ihrer Beteiligung an der Einführung von DVB-T erhielten. Zweitens umfasse die Maßnahme ausschließlich die „Mehrkosten", die durch den digitalen terrestrischen Rundfunk im Vergleich zur Analogausstrahlung entstünden.

(72) Aus den von Deutschland vorgelegten Informationen geht hervor, dass mit der Maßnahme die von den privaten Rundfunkanbietern an die Netzbetreiber entrichteten Übertragungsentgelte subventioniert werden. Diese Kosten gehören zu den Betriebskosten von Rundfunkveranstaltern. Indem die Maßnahme einen Ausgleich für einen Teil der Entgelte bietet, werden die Rundfunkveranstalter von Ausgaben befreit, die zu ihren normalen Betriebskosten gehören. Deshalb ist die Kommission der Meinung, dass die geplante öffentliche Förderung — unabhängig davon, ob damit ein Ausgleich für „wirtschaftliche Risiken" oder für „Mehrkosten" beabsichtigt ist — den Begünstigten einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft.

(73) Die Kommission stellt fest, dass die Maßnahme entgegen dem Argument Deutschlands nicht als Maßnahme zur Deckung echter, durch DVB-T entstehender „Mehrkosten" der Veranstalter angesehen werden kann. Zudem wurde nicht der Nachweis erbracht, dass dieses Argument auch auf die Rundfunkveranstalter zutrifft, die ihr Programm zuvor nicht über die analoge terrestrische Plattform ausstrahlten und denen somit keine Kosten für die analoge terrestrische Übertragung in NRW entstanden. Im Falle dieser Veranstalter wurde kein Kostenvergleich vorgenommen und Deutschland hat keine Rechtfertigung für den Anteil der von der Maßnahme betroffenen Übertragungsentgelte vorgelegt.

(74) Im Übrigen gehen aus der Berechnungsmethode, die Deutschland bei den privaten Rundfunkanbietern angewandt hat, die zuvor Programme über die analoge terrestrische Plattform ausstrahlten, nicht die echten Mehrkosten für den Umstieg auf die digital-terrestrische Übertragung hervor. Im Vergleich nach Programmplätzen sind die Übertragungsentgelte für DVB-T effektiv niedriger als diejenigen für die Analogübertragung. Die angeblichen „Mehrkosten" entstehen lediglich durch die größere Anzahl an Programmen, die von diesen Veranstaltern gesendet werden (siehe Tabelle 4, Überblick über die Höhe der Übertragungsentgelte in NRW und die geplanten Subventionen).

Tabelle 4

Überblick über die Übertragungsentgelte pro Programmplatz und die geplante öffentliche Förderung in NRW — alle Entgelte in EUR

Rundfunkanbieter/ Programme	Übertragungsentgelte pro Jahr		Gesamtdifferenz Übertragungsentgelte digital/analog pro Jahr ([57])	Geplante durchschnittliche Förderung pro Jahr ([58])	Durchschnittliche Beihilfeintensität
	analog ([59])	digital ([60])			
RTL	1 351 640	675 000	– 676 640		
VOX	783 663	675 000	– 108 663		
RTL2	k. A.	675 000	*675 000*		
SUPER RTL	k. A.	675 000	*675 000*		
RTL insgesamt	2 135 303	2 700 000	564 697	0	0
SAT 1	722 789	675 000	– 47 789		
Pro 7	k. A.	675 000	*675 000*		
N 24	k. A.	675 000	*675 000*		
Kabel 1	k. A.	675 000	*675 000*		
Total P7Sat1	722 789	2 700 000	1 977 211	550 000	28 %
Terra Nova	k. A.	675 000	k. A.	202 500	30 %
Eurosport	k. A.	675 000	k. A.	202 500	30 %
CNN	k. A.	675 000	k. A.	202 500	30 %
VIVA	k. A.	675 000	k. A.	202 500	30 %

(75) Drittens trug Deutschland vor, dass die Subvention einen Ausgleich für diejenigen Rundfunkveranstalter darstelle, die vor Ablauf ihrer Analoglizenzen auf diese verzichtet hätten, um die Einführung von DVB-T zu ermöglichen. Die Kommission stellt fest, dass dieses Argument nicht auf die Rundfunkanbieter zutrifft, die zuvor nicht auf der analogen Plattform vertreten waren und somit nicht über entsprechende Lizenzen verfügten.

([57]) Wie in Erwägungsgrund 74 dargelegt, zeigt die Tabelle, dass der von Deutschland vorgenommene Vergleich zwischen den Kosten für die analoge und die digitale Übertragung nicht objektiv ist, weil dabei die gestiegene Programmanzahl, durch die Mehrkosten entstehen, nicht berücksichtigt wird. So war ProSiebenSat.1 auf der analogen Plattform nur mit einem Programm (Sat1) vertreten, während der Sender auf der digitalen Plattform vier Programme anbietet. Aus der Tabelle geht auch klar hervor, dass die Übertragungsentgelte für das Programm Sat1 auf der digitalen Plattform niedriger sind als auf der analogen Plattform. Die unterschiedlichen Übertragungsentgelte für die Programme von RTL Group und ProSiebenSat.1, die in der Tabelle kursiv gesetzt sind, wurden aufgenommen, um alle Elemente der Gesamtberechnung für die beiden Rundfunkkonzerne aufzuzeigen, die — im Gegensatz zu anderen privaten Rundfunkanbietern — bereits auf der analogen Plattform vertreten waren.

([58]) Siehe Tabelle 2 und 3 für die jährlichen Beträge. Diese Zahlen basieren auf den geschätzten Kosten; das Land NRW würde Neuberechnungen anhand der tatsächlichen Kosten vornehmen.

([59]) Die Programme, die in dieser Spalte mit „keine Angaben (k. A.)" gekennzeichnet sind, wurden nicht analog ausgestrahlt.

([60]) Hierbei handelt es sich um die geschätzten und nicht um die tatsächlichen Übertragungsentgelte.

(76) Was die Rundfunkanbieter betrifft, die über die analoge Plattform sendeten, so erklärt Deutschland in seinen Vorbringen auch, dass das Vorliegen einer Lizenz und deren Restlaufzeit keinen Einfluss auf den Förderbetrag habe, weil der durch den Verzicht auf die analogen Übertragungskapazitäten verursachte wirtschaftliche Nachteil ihrer Ansicht nach nicht genau bestimmt werden könne. Deutschland zufolge wurde der vorzeitigen Rückgabe der Analoglizenzen stattdessen bei der Zuweisung der digitalen Multiplexe an die betreffenden Rundfunkanbieter Rechnung getragen ([61]). Danach wurde sowohl der RTL Group, die bisher über zwei analog-terrestrische Programme als auch ProSiebenSat.1, das ein Programm über die analog-terrestrische Plattform ausstrahlte, jeweils eine Lizenz für vier Programmplätze erteilt. Dass die Förderung nicht an die Rückgabe der Lizenzen gebunden ist, lässt sich auch aus dem Umstand schließen dass nach der von Deutschland angegebenen Berechnungsmethode nur ProSiebenSat.1 zum Erhalt einer Förderung berechtigt ist. Die Kommission ist deshalb der Auffassung, dass die Maßnahme nicht als Ausgleich für den wirtschaftlichen Wert der Restlaufzeit der Analoglizenzen angesehen werden kann, auf die RTL Television, VOX/DTCP und Sat1 verzichteten.

(77) Mit Verweis auf die Stellungnahme von ProSiebenSat.1 in der Sache Berlin-Brandenburg ([62]) trägt Deutschland ferner in seinen Darlegungen zur Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens vor, dass die privaten Rundfunkanbieter im Sinne der Eröffnungsentscheidung der Kommission ohnehin jeglichen, durch die Förderung entstandenen wirtschaftlichen Vorteil in Form von Übertragungsentgelten an den Netzbetreiber T-Systems weitergeben würden.

(78) Dieses Argument steht nach Auffassung der Kommission im Widerspruch zu anderen Vorbringen Deutschlands hinsichtlich des Vorliegens eines wirtschaftlichen Vorteils und wurde durch Deutschland nicht substantiiert. Wie in den Erwägungsgründen 80 und 88 dargelegt, vertritt die Kommission die Auffassung, dass dem Netzbetreiber T-Systems durch die Maßnahme ein mittelbarer Vorteil entstehen könnte. Dennoch ist daraus nicht zu schließen, dass eine vollständige Weitergabe des wirtschaftlichen Vorteils, den die Rundfunkanbieter durch die direkte Förderung ihrer ohnehin anfallenden Betriebskosten genießen, gewährleistet ist. Deshalb muss die Kommission dieses Argument ebenfalls zurückweisen.

(79) Die Kommission stellt außerdem fest, dass das in den Erwägungsgründen 24 und 28 beschriebene Verfahren für die Zuweisung der Rundfunklizenzen sich als nicht geeignet erwiesen hat, den wirtschaftlichen Vorteil, der den privaten Rundfunkanbieter gewährt wird, zu beseitigen oder auch nur zu mindern. Die Ausschreibungsankündigung enthielt keinen Hinweis auf die Förderung. In der Grundsatzvereinbarung vom 20. Oktober 2003 zwischen der LfM, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den auf der analogen Plattform vertretenen privaten Rundfunkanbietern wurden mögliche Fördermaßnahmen nur indirekt ohne genauere Angaben zur geplanten Förderung erwähnt. Die Veranstalter hatten somit keine Möglichkeit, die Höhe der Förderung bei der Einreichung ihrer Lizenzanträge zu berücksichtigen.

Vorteil zugunsten des Netzbetreibers

(80) Deutschland hält daran fest, dass dem Netzbetreiber T-Systems aus der Förderung der privaten Rundfunkveranstalter kein indirekter Vorteil erwächst. Das Konzept des indirekt Begünstigten könne nur in Ausnahmefällen angewendet werden. Mit Verweis auf die Urteile des Gerichtshofs in den Rechtssachen Deutschland/Kommission ([63]) und Niederlande/Kommission ([64]) vertritt Deutschland die Auffassung, dass das beteiligte Unternehmen beihilferechtlich nur dann als mittelbar Begünstigter angesehen werden kann, wenn es einen Vorteil genießt, der sich automatisch aus der Maßnahme ergibt. Deutschland behauptet ferner, dass der Begriff des mittelbar Begünstigten nur dann angewandt werden kann, wenn der Vorteil — anders als im vorliegenden Fall — nachweisbar und quantifizierbar sei.

(81) Angesichts der im vorliegenden Fall gegebenen Umstände argumentiert Deutschland, dass der Netzbetreiber T-Systems aufgrund der Maßnahme nicht unbedingt höhere Übertragungsentgelte von den Rundfunkveranstaltern verlangen kann. Deutschland zufolge hängt die Höhe der Übertragungsentgelte von mehreren anderen Faktoren ab. Außerdem werde letztlich jeder Missbrauch im Zusammenhang mit den Übertragungsentgelten von der Regulierungsbehörde (BNetzA, vormals RegTP) geahndet. In Verbindung mit dem vorgebrachten Argument betreffend die Begünstigung der Rundfunkveranstalter argumentiert Deutschland ferner, dass diese kein Interesse an der Zahlung von Übertragungsentgelten über dem Marktpreis hätten, weil sie lediglich einen Ausgleich für „Mehrkosten“ erhielten.

(82) Deutschland bestreitet außerdem, dass die Maßnahme T-Systems bestimmte Einnahmen garantiere. Diese „garantierten Einnahmen“ ergäben sich aus der Nutzung der Infrastruktur, die auf die Zuweisung von Rundfunklizenzen und nicht auf die Förderung zurückzuführen seien. Selbst wenn die Netznutzung aufgrund der Maßnahme tatsächlich zunähme, würden etwaige Einnahmensteigerungen durch die zusätzlichen Kosten für die von T-Systems zu gewährleistenden Netzdienste gemindert.

([61]) Schreiben Deutschlands vom 25. April 2005.

([62]) Bei den von Deutschland angeführten Stellungnahmen handelt es sich im Wesentlichen um dieselben, die auch von ProSiebenSat.1 im ähnlich gelagerten Fall Bayerns vorgelegt wurden (vgl. Fußnote 4).

([63]) Urteil vom 19. Dezember 2000 in der Rechtssache C-156/98, Deutschland/Kommission, Slg. 2000, S. I-6857.

([64]) Urteil vom 13. Juni 2002 in der Rechtssache C-382/99, Niederlande/Kommission, Slg. 2002, S. I-5163.

(83) Die Kommission hält der Argumentation Deutschlands entgegen, dass T-Systems einen mittelbaren Vorteil aus der Maßnahme ziehen könnte, da mit der Maßnahme die von den Rundfunkanbietern an T-Systems entrichteten Übertragungsentgelte gefördert werden, wobei dieser Vorteil von der Nutzung der DVB-T-Plattform abhängt und gezielt eine Förderung der von T-Systems betriebenen Plattform erfolgt.

(84) Die Kommission kann die restriktive Auslegung des von Deutschland vorgetragenen Konzepts des mittelbar Begünstigten nicht akzeptieren. In den beiden von Deutschland angeführten Urteilen hat der Gerichtshof die Einstufung von Unternehmen als mittelbar Begünstigte bestätigt. In der Rechtssache Deutschland/Kommission vertrat der Gerichtshof den Standpunkt, dass die Tatsache, dass der mittelbare Vorteil auf autonome Entscheidungen der direkt Begünstigten zurückzuführen sei, den Zusammenhang zwischen der Maßnahme und dem gewährten mittelbaren Vorteil nicht entfallen ließe, der sich aus der durch die Maßnahme hervorgerufenen Änderung der Marktbedingungen ergebe ([65]). Da die Beihilfe im vorliegenden Fall noch nicht gewährt wurde, ist der mittelbare Vorteil, der T-Systems möglicherweise aus der Maßnahme erwachsen könnte, tatsächlich nicht quantifizierbar. Die Kommission ist jedoch nicht verpflichtet, den Vorteil genau zu quantifizieren, um nach dem Beihilferecht das Vorliegen eines wirtschaftlichen Vorteils zugunsten eines Unternehmens feststellen zu können.

(85) Im vorliegenden Fall ist die Kommission der Auffassung, dass die Förderung der von den privaten Rundfunkveranstaltern zu entrichtenden Übertragungsentgelte zu veränderten Betriebsbedingungen bei den Veranstaltern führt und diese dadurch letztlich höhere Übertragungsentgelte zahlen können. Wie in den Erwägungsgründen 73 und 74 dargelegt, ist die Förderung nicht geeignet, die tatsächlichen, durch die Einführung von DVB-T verursachten Mehrkosten der privaten Rundfunkveranstalter zu decken. Obwohl die Höhe des Übertragungsentgelts von mehreren Faktoren abhängt, ist die Frage, ob die privaten Rundfunkanbieter höhere Kosten tragen können, zweifellos eine der wirtschaftlichen Grundüberlegungen, die ein Netzbetreiber bei der Festlegung der Übertragungsentgelte anstellt. Nach dem Telekommunikationsgesetz ist die BNetzA nur befugt, Übertragungsentgelte festzulegen, wenn eine beträchtliche Marktmacht des Betreibers festgestellt wurde. Wie in Erwägungsgrund 36 ausgeführt, hat die BNetzA T-Systems bisher nicht als Netzbetreiber mit beträchtlicher Marktmacht eingestuft. Infolgedessen kann T-Systems die Höhe der DVB-T-Übertragungsentgelte für private Rundfunkanbieter weiterhin selbst festsetzen.

(86) Was das Argument betrifft, dass die „garantierten Einnahmen“ von T-Systems sich durch die Zuweisung der Lizenzen und nicht aus der Maßnahme ergeben, erkennt die Kommission an, dass das Interesse der privaten Rundfunkveranstalter an einer Präsenz auf der Plattform und ihre Bereitschaft, die damit verbundenen Kosten zu tragen, bereits an der großen Zahl an Lizenzanträgen abzulesen ist. Die Kommission ist aber auch der Auffassung, dass eine Förderung eines Teils der Betriebskosten über einen Zeitraum von fünf Jahren die Bereitschaft erhöht, noch höhere Kosten zu tragen, um auf der Plattform kontinuierlich vertreten zu sein. Dadurch könnte die Maßnahme für T-Systems durch die ihr zufließenden Übertragungsentgelte der privaten Veranstalter zu zusätzlichen Einnahmen führen. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese Einnahmen vollständig in die als Gegenleistung erbrachten Netzdienste fließen und der unter Marktbedingungen arbeitende Netzbetreiber keinen Gewinn erzielt.

(87) Angesichts des dargestellten Sachverhalts ist die Kommission der Auffassung, dass T-Systems durch die Fördermaßnahme ein mittelbarer Vorteil erwachsen könnte. Durch die staatliche Förderung der Übertragungsentgelte könnte T-Systems höhere Einnahmen als ohne die Beihilfe erzielen.

(88) Die Kommission stellt ferner fest, dass das Verfahren der RegTP zur Vergabe der Netzlizenzen nicht als geeignet angesehen werden kann, den mittelbaren Vorteil, der dem Netzbetreiber T-Systems möglicherweise durch die Maßnahme verschafft würde, zu beseitigen oder auch nur zu verringern. Im Rahmen des betreffenden Verfahrens wurde nicht auf die von der LfM geplante Fördermaßnahme hingewiesen. Deshalb konnte T-Systems die Möglichkeit einer solchen Förderung für private Rundfunkanbieter bei ihrem Antrag auf die Netzlizenz nicht berücksichtigen. Zudem ist davon auszugehen, dass T-Systems als die in Deutschland führende Betreiberin und Eigentümerin des analog-terrestrischen Netzes bei der Zuweisung von Netzlizenzen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber neuen Marktteilnehmern hat. Bei einem Verfahren im Jahr 2002 wurde dem Unternehmen bereits eine Lizenz für den Betrieb eines bundesweiten DVB-T-Multiplexes erteilt. Außerdem lagen nur rund zwei Monate zwischen der Abgabefrist im Frequenzzuteilungsverfahren (17. März 2004) und der Aufnahme des DVB-T-Betriebs (24. Mai 2004), sodass potenziellen neuen Marktteilnehmern nur wenig Zeit geblieben wäre, um ein Netz aufzubauen, das zum vorgesehenen Termin tatsächlich mit der DVB-T-Übertragung hätte beginnen können.

Anwendbarkeit des Altmark-Urteils

(89) Um zu begründen, dass es sich bei den geplanten Zahlungen nicht um staatliche Beihilfen, sondern vielmehr um einen Ausgleich für eine Dienstleistung von allgemeinwirtschaftlichem Interesse handelt, zieht Deutschland in seinen Vorbringen auch das Altmark-Urteil ([66]) heran. Nach diesem Urteil stellt der Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen keine Begünstigung im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG-Vertrag dar, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

a) Das begünstigte Unternehmen hat einen öffentlichen Versorgungsauftrag, und die damit verbundenen Aufgaben und Pflichten sind klar definiert.

([65]) Rechtssache C-156/98, Deutschland/Kommission, Slg. 2000, S. I-6857, Randnr. 27.

([66]) Urteil vom 24. Juli 2003 in der Rechtssache C-280/00, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Slg. 2003, S. I-7747.

b) Die Parameter des Ausgleichs für die Erbringung der Dienstleistung sind objektiv und transparent und vorab festgelegt worden.

c) Die Ausgleichszahlung übersteigt nicht die Nettokosten für die Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrags.

d) Um die Kosten im Interesse des Gemeinwohls so gering wie möglich zu halten, muss das Unternehmen, das den öffentlichen Versorgungsauftrag erfüllen soll, im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung ausgewählt worden sein; ansonsten müssen die Kosten für die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Dienstleistungen auf der Grundlage eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens bestimmt werden.

(90) Nach dem ersten Altmark-Kriterium gilt es zunächst zu prüfen, ob die begünstigten Unternehmen einen klar definierten öffentlichen Versorgungsauftrag haben.

(91) Deutschland behauptet, dass die Ausstrahlung von Rundfunkprogrammen durch private Rundfunkanbieter per digitaler Terrestrik eine Dienstleistung von allgemeinwirtschaftlichem Interesse darstellt und folglich nicht im Widerspruch zur Mitteilung über den digitalen Umstieg steht. Aus deutscher Sicht liegt der Aspekt des allgemeinen Interesses beim digitalen terrestrischen Fernsehen (DVB-T) in seinem Beitrag zur Übertragung lokaler und regionaler Programme, zur Förderung von Innovation und Medienvielfalt sowie zum Infrastrukturwettbewerb zwischen den verschiedenen Übertragungsplattformen leistet. Nach Auffassung Deutschlands lässt sich dieser öffentliche Versorgungsauftrag aus dem LMG NRW ableiten, das der LfM ausdrücklich den Auftrag erteilt, die Umstellung der analogen auf digitale Übertragung zu unterstützen und zu begleiten ([67]).

(92) Deutschland macht geltend, dass mit der Vergabe von Lizenzen für den digitalen terrestrischen Rundfunk an private Rundfunkanbieter diese mit einer Dienstleistung von allgemeinwirtschaftlichem Interesse betraut werden, zu deren Erbringung sie verpflichtet sind. Im dualen Rundfunksystem Deutschlands, das aus öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Rundfunkveranstaltern besteht, nähmen die privaten Rundfunkanbieter ebenfalls öffentliche Interessen wahr und seien in Bezug auf ihre Programme an rechtliche Verpflichtungen gebunden. Ohne eine finanzielle Förderung der öffentlichen Hand hätten sich einige der privaten Rundfunkanbieter (insbesondere ProSiebenSat.1) nicht an der Einführung von DVB-T in Nordrhein-Westfalen beteiligt. Eine unzureichende staatliche Finanzierung hätte die Erbringung dieser Dienstleistung erschwert und das Fortbestehen der terrestrischen Plattform gefährdet ([68]).

(93) Die Kommission kann den Vorbringen Deutschlands nicht stattgeben. Die Kommission stellt nicht in Frage, dass die Digitalisierung des Rundfunks im Interesse der Öffentlichkeit liegt. Das Vorliegen von Zielen von allgemeinem öffentlichem Interesse im Zusammenhang mit dem Umstieg reicht jedoch nicht aus, damit in diesem spezifischen Fall die über die digitale terrestrische Plattform Nordrhein-Westfalens erfolgende Ausstrahlung von Programmen durch private Rundfunkanbieter als öffentlicher Versorgungsauftrag gewertet werden kann. Aus der Tatsache, dass private Rundfunkanbieter fester Bestandteil des dualen Rundfunksystems in Deutschland sind und ihre Programme den allgemeinen Bestimmungen des nordrhein-westfälischen Rundfunkrechts unterliegen, kann nicht der Schluss gezogen werden, dass sie mit der Ausstrahlung ihrer Programme über die digitale terrestrische Plattform einen öffentlichen Versorgungsauftrag zu erfüllen haben ([69]).

(94) Nach Auffassung der Kommission enthalten die allgemeinen Bestimmungen über die öffentlichen Aufgaben der LfM in Verbindung mit dem Umstieg von der analogen auf die digitale Übertragung keinen klar definierten öffentlichen Versorgungsauftrag der privaten Rundfunkanbieter. Außerdem hält die Kommission fest, dass in keinem offiziellen Dokument zur Einführung von DVB-T in Nordrhein-Westfalen (z. B. Vereinbarungen über den Umstieg oder offizielle Schriftstücke, die sich auf die Vergabe der DVB-T-Lizenzen beziehen) auf den Begriff des öffentlichen Versorgungsauftrags Bezug genommen wird. Zudem enthalten die Bedingungen für die Rundfunklizenzen keine besonderen Verpflichtungen in Bezug auf die Erfüllung eines öffentlichen Versorgungsauftrags ([70]). Darüber hinaus sind die Rundfunkanbieter nicht, wie Deutschland geltend macht, verpflichtet, ihre Programme über DVB-T auszustrahlen: Die Lizenzen können durchaus, wie es der Sender Terra Nova bewiesen hat, auf eigene Entscheidung des Rundfunkanbieters zurückgegeben werden.

(95) Wie bereits in der Eröffnungsentscheidung dargelegt ([71]), hebt Deutschland offenbar darauf ab, dass mit der Vergabe der Lizenzen und dem Start der Übertragung über das digitale terrestrische Netz ad hoc eine Dienstleistung von allgemeinwirtschaftlichem Interesse vorlag. Aus Sicht der Kommission handelt es sich jedoch bei der Übertragung ihrer Programme über das digitale terrestrische Netz nicht um einen öffentlichen Versorgungsauftrag, sondern um ein gewöhnliches gewerbliches Angebot privater Rundfunkanbieter.

(96) Aus diesen Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass mit der in Rede stehenden Maßnahme eine reguläre Geschäftstätigkeit gewerblicher Unternehmen unterstützt und kein Ausgleich für die mit der Erfüllung eines öffentlichen Versorgungsauftrags entstehenden Kosten gewährt würde. Das erste Altmark-Kriterium ist somit nicht erfüllt.

([67]) § 27 Absatz 1 LMG NRW.

([68]) Auf dieses Argument wird in den Erwägungsgründen 163 bis 171 näher eingegangen.

([69]) Wie die Kommission bereits in früheren Fällen entschieden hat, können allgemeine rechtliche Anforderungen nicht als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse angesehen werden; siehe hierzu Erwägungsgrund 87 in der Entscheidung der Kommission im Fall C 2/03 „Beihilfen Dänemarks für TV2/DANMARK" (ABl. L 85 vom 24.3.2006, S. 1) und Erwägungsgrund 14 der Entscheidung 97/606/EG der Kommission vom 26. Juni 1997 nach Artikel 90 Absatz 3 EG-Vertrag über die Vergabe eines Exklusivrechts zur Ausstrahlung von Fernsehwerbung in Flandern (ABl. L 244 vom 6.9.1997, S. 18).

([70]) Wenn die von Deutschland vorgebrachten Argumente zuträfen, könnte jede Lizenz, die für Rundfunkübertragungen oder für die Erbringung elektronischer Kommunikationsdienste vergeben wird, als offizielle Betrauung mit einem öffentlichen Versorgungsauftrag angesehen werden.

([71]) Erwägungsgrund 75 der Eröffnungsentscheidung.

(97) In Bezug auf das zweite Altmark-Kriterium vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Parameter des angeblichen Ausgleichs weder vorab noch in objektiver und transparenter Weise festgelegt wurden. Die DVB-T-Förderrichtlinie wurde am 19. November 2004 (rückwirkend ab dem 3. Mai 2004) erlassen, während die Lizenzen per Bescheid vom 14. Mai 2004 (DVB-T-Zuweisungsbescheid der LfM) zugewiesen wurden. Folglich wurden die Parameter der Finanzierung im vorliegenden Fall nicht im Voraus festgelegt. Außerdem geht aus dem Zuweisungsbescheid nicht eindeutig hervor, wie die Finanzierung für jene Rundfunkveranstalter berechnet wird, die ihre Programme bislang über die analoge Plattform ausstrahlten. Dies war nur der Anmeldung zu entnehmen. Die Parameter wurden somit nicht in transparenter Weise festgelegt. Auch die Berechnung kann nach Auffassung der Kommission nicht als objektiv angesehen werden, da bei der Ermittlung der finanziellen Förderung für die einzelnen privaten Rundfunkanbieter weder die zusätzlichen Programmplätze für die bereits auf der analogen Plattform vertretenen Rundfunkveranstalter noch die aufgrund ihrer Präsenz auf der terrestrischen Plattform zu erwartenden zusätzlichen Werbeeinnahmen berücksichtigt werden (siehe auch Erwägungsgrund 123). Deshalb ist das zweite Altmark-Kriterium nach Auffassung der Kommission nicht erfüllt.

(98) In Bezug auf das dritte Altmark-Kriterium, nach dem die Ausgleichszahlung nicht die Nettokosten für die Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrags zuzüglich eines angemessenen Gewinns übersteigen darf, vertritt Deutschland die Auffassung, dass dieses Kriterium nur in Fällen Anwendung finden dürfe, in denen die Kosten, Einnahmen und ein angemessener Gewinn tatsächlich errechnet werden können. In Fällen wie dem vorliegenden, in dem eine Anlauffinanzierung gewährt wurde, um die wirtschaftlichen Risiken der Marktteilnehmer zu verringern, müsse anhand anderer Kriterien entschieden werden, ob es sich bei der fraglichen Maßnahme um eine staatliche Beihilfe handelt. Die in Rede stehende Maßnahme sei auf ein Mindestmaß beschränkt und Teil eines technologieneutralen Ansatzes.

(99) Nach Auffassung der Kommission können die im Altmark-Urteil formulierten Voraussetzungen nicht, wie von Deutschland vorgebracht, durch andere Erwägungen ersetzt werden. Indem die Einnahmen des jeweiligen Rundfunkveranstalters berücksichtigt werden, liegen der geplanten staatlichen Förderung, wie bereits in Erwägungsgrund 97 erläutert, keine objektiv festgelegten Kriterien zugrunde; des Weiteren entspricht die Förderung nicht den tatsächlichen Mehrkosten der privaten Rundfunkanbieter (siehe Erwägungsgründe 73 und 74).

(100) In Bezug auf das vierte Altmark-Kriterium stellt die Kommission fest, dass in Ermangelung eines klar definierten öffentlichen Versorgungsauftrags nicht bestimmt werden kann, ob die Höhe der Ausgleichszahlung für die Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrags den Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens entspricht. Deutschland hat diesbezüglich keine Ausführungen vorgelegt. Die Subvention deckt einen Teil der Übertragungsentgelte, die von T-Systems, dem Betreiber des Netzes für private Rundfunkanbieter, festgelegt wurden. Da die Netzlizenzen ohne Ausschreibung in einem sogenannten Antragsverfahren zugewiesen wurden, ist festzuhalten, dass die Höhe dieser Übertragungsentgelte nicht im Wege einer öffentlichen Ausschreibung festgelegt wurde.

(101) Aus diesen Gründen kann nach Auffassung der Kommission im vorliegenden Fall keines der vier Altmark-Kriterien als erfüllt gelten.

1.3. SELEKTIVITÄT UND VERFÄLSCHUNG DES WETTBEWERBS

(102) Nach Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag ist eine Maßnahme eine staatliche Beihilfe, wenn sie selektiv ist und den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht. In der Eröffnungsentscheidung vertrat die Kommission die vorläufige Ansicht, dass es sich bei der Maßnahme um eine sektorale Beihilfe handelt, da sie die DVB-T-Plattform gegenüber anderen Übertragungswegen begünstigt. Des Weiteren vertrat die Kommission die Auffassung, dass unterschiedliche Förderbeträge der öffentlichen Hand zu einer Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Rundfunkanbietern, die in NRW an DVB-T teilnehmen, führen könnte. Bei den Verfahren für die Vergabe der erforderlichen Rundfunk- und Netzlizenzen sei nicht ausreichend darauf geachtet worden, die Selektivität der Maßnahme auszuschließen und etwaigen aus der Maßnahme erwachsenden Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen.

Vergabe der Rundfunk- und Netzlizenzen

(103) Deutschland hält daran fest, dass die Maßnahme den Wettbewerb nicht verfälsche, da die erforderlichen Rundfunk- und Netzlizenzen in offenen und transparenten Verfahren, die den einschlägigen deutschen Rechtsvorschriften entsprechen, vergeben worden seien. Grundsätzlich habe jeder Rundfunkanbieter oder Sendernetzbetreiber von der Förderung profitieren können, so dass die Maßnahme nicht als selektiv angesehen werden könne.

(104) Bezüglich der Zuweisung von Rundfunklizenzen begründet Deutschland die vorrangige Berücksichtigung der bislang auf der analogen Übertragungsplattform vertretenen Rundfunkanbieter damit, dass es sich um einen Ausgleich für die Rückgabe ihrer analogen Lizenzen und somit um eine für den Umstieg erforderliche Maßnahme handele.

(105) Die LfM hat in der Tat für alle DVB-T-Programmplätze, die für private Rundfunkanbieter vorgesehen waren, ein offenes Verfahren für die Vergabe der Lizenzen durchgeführt (vgl. Erwägungsgründe 24 bis 28). Die Auswahlkriterien stellten auf Programm- und Anbietervielfalt ab und sahen eine vorrangige Berücksichtigung jener Rundfunkanbieter vor, die ihre Programme zuvor analog-terrestrisch verbreitet haben. Dieser vorrangigen Berücksichtigung entsprechend wurden den beiden großen Senderfamilien RTL und ProSiebenSat.1 für eine bestimmte Anzahl von Programmen ganze Multiplexe zugewiesen. Auf die öffentliche Bekanntmachung gingen insgesamt 21 Lizenzanträge ein, von denen letztendlich sechs berücksichtigt wurden.

(106) Die Kommission stellt nicht die Ordnungsgemäßheit des Lizenzzuweisungsverfahrens in Frage. Sie bezweifelt jedoch, dass sich aus beihilferechtlicher Sicht damit auch nicht mehr die Frage der Selektivität der in Rede stehenden Maßnahme stellt. Zu bedenken ist erstens, dass aufgrund des Verfahrens nur eine begrenzte Anzahl von Rundfunkanbietern ausgewählt werden konnte. Beim Auswahlverfahren wurden Rundfunkanbieter, die ihre Programme bislang analog verbreitet hatten, vorrangig berücksichtigt ([72]). Zudem kommen nur Rundfunkanbieter mit DVB-T-Lizenz für eine Förderung im Rahmen der Maßnahme in Frage. Zweitens betraf die Zuweisung der Lizenzen ausschließlich die Übertragung von Fernsehprogrammen über DVB-T.

(107) Für die Verfahren für die Zuweisung der Netzlizenzen war die RegTP zuständig (vgl. Erwägungsgründe 29 und 30). Da für jeden der fünf für Nordrhein-Westfalen festgelegten Versorgungsbedarfe nur jeweils ein Antrag einging (T-Systems bewarb sich für die Versorgungsbereiche, die private Rundfunkanbieter betrafen, und der WDR für jene, die sich auf die Anstalten der ARD bezogen), wurden die Lizenzen im sogenannten Antragsverfahren ohne öffentliche Ausschreibung zugewiesen.

(108) Ähnlich wie bei der Vergabe der Rundfunklizenzen vertritt die Kommission auch hier die Auffassung, dass das Verfahren für die Zuweisung der Netzlizenzen aus beihilferechtlicher Sicht nicht geeignet ist, eine Selektivität der Maßnahme auszuschließen. Das Verfahren betraf insbesondere den Sendebetrieb des DVB-T-Netzes in Nordrhein-Westfalen. Außerdem befand sich T-Systems als etablierter terrestrischer Sendenetzbetreiber bei der Bewerbung um die Netzlizenzen in einer besonders günstigen Position.

Sektorale Beihilfe

(109) In der Eröffnungsentscheidung vertritt die Kommission die Meinung, dass es sich bei der Maßnahme insofern um eine sektorale Beihilfe für Fernsehübertragungen über DVB-T handelt, als die Subventionen für Rundfunkanbieter vorgesehen sind, die ihre Programme digital-terrestrisch verbreiten, und zum Beispiel nicht für die Ausstrahlung über andere Übertragungswege.

(110) Deutschland bekräftigt, dass die Maßnahme den Wettbewerb zwischen Kabel-, Satelliten- und terrestrischer Übertragung nicht verfälscht. Diese Übertragungswege stünden nur begrenzt in gegenseitiger Konkurrenz. Die terrestrische Übertragung würde die Kabel- und Satellitenübertragung vielmehr ergänzen, da auf diesem Wege Regionen versorgt würden, in denen es kein Kabelfernsehen gebe, sie die Übertragung regionaler und lokaler Programme ermögliche und zudem als Grundlage verwendet werden könne, um den mobilen Empfang voranzubringen.

(111) Deutschland gibt zu bedenken, dass sich die Förderung von DVB-T bei einer derart hohen Marktdurchdringung von Kabel- und Satellitenfernsehen und dem geringen Marktanteil der Terrestrik kaum nachteilig auf die Marktstellung der anderen Übertragungswege auswirken dürfte. Deutschland zufolge sei einerseits die Terrestrik aufgrund ihres geringen Marktanteils nicht in der Lage, Rundfunkanbieter, von anderen Übertragungswegen abzuwerben. Andererseits würde sich die Maßnahme auch nicht auf die Auswahlmöglichkeiten der Verbraucher auswirken, denn der Umstieg auf einen anderen Übertragungsweg sei aufgrund technischer, rechtlicher und finanzieller Faktoren mit Hindernissen verbunden. DVB-T werde die Kabel- und Satellitenübertragung nicht ersetzen, sondern vielmehr einen „positiven Wettbewerbsdruck“ auf die anderen Übertragungswege ausüben, den Infrastrukturwettbewerb begünstigen und somit die Digitalisierung anderer Plattformen voranbringen.

(112) Des Weiteren erhebt Deutschland Einspruch gegen die Daten der Kabelnetzbetreiber zu den Auswirkungen der Einführung von DVB-T auf die Anzahl der Kabelkunden. Die der LfM vorliegenden Zahlen lassen im Gegensatz zu den Daten der ish NRW GmbH geringere Kundenverluste erkennen (81 000 Haushalte gegenüber 147 000 Haushalten zwischen 2003 und 2006). Deutschland macht nach wie vor geltend, dass eine Kabelkundenabwanderung nicht unbedingt mit der Einführung von DVB-T zusammenhängen müsse. Es gehe bei dieser Maßnahme keinesfalls um eine zielgerichtete Schädigung der Kabelnetzbetreiber. Deutschland weist darauf hin, dass das Breitbandkabelnetz in den 1980er Jahren mit staatlicher Förderung geschaffen wurde und die Kabelnetzbetreiber noch heute von Verwaltungsbestimmungen (z. B. Kabelnutzungsgebühr laut Mietnebenkostenverordnung) profitieren. Deutschland zufolge ist das Förderkonzept insgesamt technologieneutral: falls erforderlich würde Deutschland auch die Digitalisierung des Kabelempfangs unterstützen. Zur Untermauerung dieser positiven Einstellung zum Kabel führt Deutschland an, die LfM habe mit Bescheid vom 17. Februar 2007 der Digitalisierung des analogen Kabelkanals der ish zugestimmt ([73]).

(113) Nach Auffassung der Kommission wird in den Erwägungen in den Erwägungsgründen 110 bis 112 nicht in Frage gestellt, dass es sich um eine sektorale Beihilfe handelt, die selektiv die Rundfunkanbieter des DVB-T-Netzes fördert und möglicherweise zu einer mittelbaren Begünstigung des Sendernetzbetreibers T-Systems führt. Bei der geplanten Maßnahme geht es um die Förderung einer ganz bestimmten wirtschaftlichen Aktivität, und zwar der Übertragung von Rundfunksignalen; dabei wird der Terrestrik eine selektive Förderung gewährt. Die Förderung ist sowohl in Bezug auf die Nachfrageseite (die privaten Rundfunkanbieter, die ihre Programme digital-terrestrisch verbreiten) als auch die Angebotsseite (d. h. den Betreiber des digitalen terrestrischen Netzes T-Systems) selektiv.

(114) Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die verschiedenen Übertragungswege für Rundfunksignale (d. h. Kabel, Satellit, Terrestrik und zunehmend auch IPTV) in direktem Wettbewerb zueinander stehen. Trotz ihrer jeweiligen Stärken und Schwächen erfüllen die verschiedenen Übertragungsplattformen im Grunde denselben

([72]) Für die Selektivität der Maßnahme ist nicht entscheidend, ob die vorrangige Behandlung gerechtfertigt war.

([73]) Der Kommission liegen keine Informationen vor, aus denen hervorginge, dass in diesem Falle staatliche Mittel bereitgestellt wurden.

Zweck, nämlich die Übertragung von Rundfunkprogrammen, und sie sind sowohl auf Großhandelsebene (aus der Sicht der privaten Rundfunkanbieter) als auch auf Einzelhandelsebene (aus der Sicht der Zuschauer) austauschbar. In Deutschland gibt es auf allen drei Plattformen (Kabel, Satellit und Terrestrik) eine große Zahl frei empfangbarer Fernsehprogramme, was auf eine gewisse Ähnlichkeit des Angebots schließen lässt. Das derzeitige Angebot mit insgesamt 24 digital-terrestrisch ausgestrahlten Fernsehprogrammen ist mit dem Angebot des analogen Kabelnetzes vergleichbar, das in Nordrhein-Westfalen nach wie vor der vorherrschende Übertragungsweg ist, auch wenn das digitale Kabel zunehmend an Bedeutung gewinnt.

(115) Der relativ geringe Marktanteil des terrestrischen Fernsehens im Vergleich zum Kabel- und Satellitenempfang in Deutschland im Allgemeinen und in Nordrhein-Westfalen im Besonderen schließt nicht aus, dass die verschiedenen Übertragungsplattformen im Wettbewerb zueinander stehen. Aus den von den Kabelnetzbetreibern vorgelegten Zahlen geht hervor, dass nach der Einführung von DVB-T in Nordrhein-Westfalen die Zahl der Kabelkunden zurückgegangen ist. Gleichzeitig weisen die Kabelnetzbetreiber in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Zahl der Kabelkunden nach der Abschaltung des analogen terrestrischen Fernsehens leicht anstieg, was die Austauschbarkeit der beiden Übertragungswege aus der Sicht der Endverbraucher verdeutlicht. Wenn Deutschland behauptet, die Maßnahme übe einen „positiven Wettbewerbsdruck“ auf die anderen Übertragungswege aus und fördere den „Infrastrukturwettbewerb“, dann geht es implizit von einem Wettbewerbsverhältnis zwischen Kabel, Satellit und Terrestrik aus. Die Tatsache, dass das Kabelnetz früher staatlich gefördert wurde und die Kabelnetzbetreiber aufgrund bestimmter Verwaltungsbestimmungen gewisse Vorteile genießen, ändert nichts an der Selektivität und der mit der fraglichen Maßnahme verbundenen Verfälschung des Wettbewerbs.

(116) Die sich aus der fraglichen Maßnahme ergebende Wettbewerbsverzerrung könnte sich auch auf andere Märkte als die Fernsehübertragung auswirken. Aus der Sicht der Rundfunkanbieter hilft die in Rede stehende sektorale Beihilfe, ein größeres Publikum zu erreichen und Werbekunden zu gewinnen. Indem Werbekunden von anderen Medien abgeworben würden, könnte sich die Förderung von DVB-T nachteilig auf eine Reihe von Unternehmen in anderen Medienbranchen auswirken.

(117) Was den Sendernetzbetreiber anbelangt, so könnte die Förderung des DVB-T-Netzwerks möglicherweise auch für neue Märkte von Belang sein. Über DVB-T können Pay-TV-Dienste angeboten werden, wie dies jüngste Entwicklungen in anderen Mitgliedstaaten wie Italien, Frankreich, Schweden und im Vereinigten Königreich zeigen.

Verfälschung des Wettbewerbs zwischen den Rundfunkanbietern der DVB-T-Plattform

(118) In der Eröffnungsentscheidung stellt die Kommission fest, dass die Maßnahme den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Rundfunkanbietern, die ihre Programme über die DVB-T-Plattform verbreiten, insofern verzerren könnte, als der Anteil der geförderten Übertragungsentgelte nicht für alle privaten Rundfunkanbieter gleich hoch ist.

(119) Deutschland bekräftigt, dass die Maßnahme den Wettbewerb zwischen den privaten Rundfunkanbietern nicht verfälsche, da die Höhe der Subvention immer nach denselben Grundsätzen berechnet wurde. Die unterschiedlichen Förderbeträge seien auf die unterschiedliche Stellung der Rundfunkanbieter und deren unterschiedliche Belastung durch den digitalen Umstieg zurückzuführen.

(120) Wie in den Erwägungsgründen 34 bis 40 erläutert, wird die Subvention für Rundfunkanbieter, die ihre Programme zuvor über die analoge Plattform ausgestrahlt haben (RTL Group und ProSiebenSat.1, die jeweils über vier digitale Programmplätze verfügen), anders berechnet als für diejenigen Rundfunkveranstalter, die erst über DVB-T in die terrestrische Übertragung eingestiegen sind und denen jeweils ein Programmplatz zugewiesen wurde.

(121) Für letztere entspricht die finanzielle Förderung in den ersten fünf Jahren im Durchschnitt 30 % der Übertragungsentgelte pro Programmplatz, wobei die Förderquote von 40 % im ersten Betriebsjahr jedes Jahr um 5 % bis auf 20 % im fünften Jahr sinkt. Dies gilt für alle vier betroffenen privaten Rundfunkanbieter in gleicher Weise.

(122) Für die RTL Group und ProSiebenSat.1 wird die Subvention auf der Grundlage der Differenz zwischen ihren Gesamtkosten für die analoge und die digital-terrestrische Übertragung in Nordrhein-Westfalen sowie in den norddeutschen Bundesländern ermittelt (siehe Tabelle 3 und Erwägungsgründe 35, 39 und 40). Nach Aussagen Deutschlands kommt die RTL Group nicht für eine Förderung in Betracht, da mit den in den anderen norddeutschen Bundesländern eingesparten Übertragungsentgelten für die digitale Übertragungsweise der Anstieg der Gesamtkosten in Nordrhein-Westfalen gedeckt werden könnte. Außerdem habe RTL keine Förderung beantragt.

(123) Nach Auffassung der Kommission ist die Methode zur Berechnung der Subvention objektiv nicht vertretbar, da die Kosten der Rundfunkanbieter für die Übertragung über DVB-T einerseits und ihre Einnahmen andererseits nicht im Einzelnen einbezogen werden. Aber auch für die Rundfunkanbieter, die ihre Programme bislang über die analoge Plattform verbreiteten, kann, wie bereits in Erwägungsgrund 74 erläutert, die in Rede stehende Berechnungsart nicht als eine objektive Methode zur Ermittlung der etwaigen Mehrkosten der digitalen Übertragung angesehen werden, da der größeren Anzahl von Programmplätzen, die für diese Kosten ursächlich sind, nicht Rechnung getragen wird. Auch ist die Berechnung in Tabelle 3 willkürlich, da die RTL Group und ProSiebenSat.1 nicht

dieselbe Anzahl von Programmplätzen in Nordrhein-Westfalen und Norddeutschland unterhielten und aufgrund unterschiedlicher Reichweiten unterschiedliche Kosten zu tragen hatten. Aus den von Deutschland übermittelten Zahlen geht hervor, dass im vorliegenden Fall die Übertragungsentgelte pro Programmplatz für den digitalen Übertragungsweg niedriger sind als für die analoge Plattform (siehe Tabelle 4). Deutschland zufolge könnten ProSiebenSat.1 und RTL im Rahmen des Zuweisungsverfahrens für die Rundfunklizenzen und der vorrangigen Berücksichtigung von Teilnehmern der analogen Plattform als Ausgleich für eine Rückgabe ihrer analogen Lizenzen vor Ablauf der eigentlichen Laufzeit ganze Multiplexe zugewiesen werden. Darüber hinaus erhalten sie durch die Förderung die Möglichkeit, zu mehr oder weniger gleichen Gesamtkosten wie bei der analogen Rundfunkverbreitung mehr Programme in Nordrhein-Westfalen auszustrahlen. Deutschland hat bislang nicht erklärt, warum der von der Förderung gedeckte Kostenanteil im Falle von ProSiebenSat.1 anders ausfällt als bei den Rundfunkanbietern, die nicht an der analogen Plattform teilgenommen haben.

(124) Aus diesen Gründen vertritt die Kommission die Auffassung, dass die aus der Vergabe der Rundfunklizenzen erwachsenden Vorteile für diejenigen Rundfunkanbieter, die ihre Programme bislang über die analoge Plattform ausstrahlten, und die objektiv nicht zu rechtfertigende Berechnung der Subvention zu einer Verfälschung des Wettbewerbs zwischen diesen Anbietern und denjenigen die erst über DVB-T in die Terrestrik eingestiegen sind, führen.

1.4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HANDEL

(125) Nach Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag handelt es sich bei staatlichem Eingreifen nur dann um eine staatliche Beihilfe, wenn sie den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigt. In der Eröffnungsentscheidung vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Maßnahme den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen könnte, da die Rundfunkanbieter international tätig sind und der Sendernetzbetreiber mit internationalen Kabelnetzbetreibern und Medienkonzernen sowie mit Satellitenbetreibern konkurriert.

(126) Deutschland vertritt nach wie vor die Auffassung, dass die Maßnahme den Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen würde. Die Beihilfe sei so gering, dass die Auswirkungen auf den Handel kaum spürbar sein würden. Außerdem lasse die alleinige Tatsache, dass die betroffenen Unternehmen international tätig seien, nicht den Schluss zu, es seien Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu befürchten. Deutschland kommt vielmehr zu dem Schluss, dass es in Bezug auf die privaten Rundfunkanbieter keine Auswirkungen auf den Handel gibt.

(127) Nach einschlägiger Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte „beeinflusst eine staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Finanzhilfe den innergemeinschaftlichen Handel, wenn sie die Stellung eines Unternehmens gegenüber konkurrierenden Unternehmen im innergemeinschaftlichen Handel stärkt ([74])." Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der verhältnismäßig geringe Umfang einer Beihilfe nicht von vornherein die Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten ausschließt ([75]), insbesondere wenn in der Branche, in der das begünstigte Unternehmen tätig ist, ein lebhafter Wettbewerb herrscht ([76]).

(128) Deshalb vertritt die Kommission die Auffassung, dass die geplante Maßnahme den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen könnte. Wie bereits erläutert, begünstigt die Maßnahme die privaten Rundfunkanbieter direkt und könnte zudem mit einem mittelbaren Vorteil für den Sendernetzbetreiber T-Systems verbunden sein. Sowohl die privaten Rundfunkveranstalter als auch der Sendernetzbetreiber konkurrieren auf internationaler Ebene mit anderen Unternehmen. Alle von der in Rede stehenden Maßnahme betroffenen privaten Rundfunkanbieter sind auf den Märkten für Fernsehwerbung und Filmrechte vertreten und stehen dort mit anderen Rundfunkanbietern und Telekommunikationsgesellschaften im Wettbewerb ([77]). Netzbetreiber wie T-Systems, das Tochterunternehmen der Deutschen Telekom, konkurrieren mit Kabelbetreibern und Medienkonzernen wie UPC (Liberty Media), mit Satellitenbetreibern wie SES Astra, NSAB und Eutelsat sowie mit anderen Unternehmen, die Infrastrukturdienste für Rundfunksender anbieten. Gleichzeitig konkurrieren in verschiedenen Mitgliedstaaten, Terrestrik, Breitbandkabel- und Satellitenbetreiber um die Endverbraucher.

(129) Nach Auffassung der Kommission kann eine Beihilfe in Höhe von insgesamt rund 6,8 Mio. EUR nicht als „verhältnismäßig gering" bezeichnet werden. Außerdem kann, wie der einschlägigen Rechtsprechung der Gerichtshofs und des Gericht erster Instanz der europäischen Gemeinschaften zu entnehmen ist, auch ein kleiner Beihilfebeitrag, insbesondere wenn lebhafter Wettbewerb herrscht, den Handel beeinträchtigen.

1.5. SCHLUSSFOLGERUNG ZUM BEIHILFECHARAKTER DER MASSNAHME

(130) Aus diesen Gründen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass es sich bei den von der LfM geplanten Subventionen um staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG-Vertrag handelt. Die unmittelbar Begünstigten sind die privaten Rundfunkanbieter, die die finanzielle Förderung erhalten. Gleichzeitig könnte T-Systems, der Betreiber der von den privaten Rundfunkanbietern genutzten Multiplexe, mittelbar einen Vorteil aus der Maßnahme ziehen.

([74]) Urteil des Gerichts erster Instanz vom 29. September 2000, in der Rechtssache T-55/99 Confederación Española de transporte de mercancías (CETM)/Kommission, Slg. 2000, S. II-3207.

([75]) Urteil vom 3. März 2005 in der Rechtssache C-172/03, Heiser/Finanzamt Innsbruck, Slg. 2005, S.I-1627.

([76]) Urteil des Gerichts erster Instanz vom 30. April 1998 in der Rechtssache T-214/95 Vlaams Gewest/Kommission, Slg. 1998, S. II-717.

([77]) So übernahm ProSiebenSat.1 im Juni 2007 die SBS Broadcasting Group. Der neue Konzern wird in mehr als zehn europäischen Ländern tätig sein.

2. *VEREINBARKEIT DER BEIHILFE*

2.1. ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

(131) Die Kommission unterstützt aktiv die Digitalisierung des Rundfunks. Die Vorteile des digitalen Umstiegs wurden im Aktionsplan „eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle“ und in den beiden Mitteilungen zum digitalen Umstieg ausführlich dargelegt ([78]). Der digitale Umstieg bringt große Vorteile in Form einer effizienteren Frequenznutzung und besserer Übertragungsmöglichkeiten. Diese werden zu neuen und besseren Diensten sowie zu einer größeren Auswahl für die Verbraucher führen. In ihrer Mitteilung „i2010 — Eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung“ hat die Kommission hervorgehoben, dass die bis 2012 geplante Abschaltung des analogen terrestrischen Fernsehens den Zugang zu Frequenzspektrum erleichtern wird.

(132) Die Kommission weiß darum, dass sich der digitale Umstieg unter Umständen verzögert, wenn er gänzlich den Marktkräften überlassen wird. Sie hat daher keine prinzipiellen Einwände gegen ein staatliches Eingreifen in diesem Bereich. Die staatlichen Behörden haben verschiedene Möglichkeiten, den digitalen Umstieg zu erleichtern und zu fördern, zum Beispiel Koordinierungsmechanismen, Informationskampagnen, regulatorische Mittel oder finanzielle Förderung. Erfolgt die Intervention in Form einer staatlichen Beihilfe, muss diese den einschlägigen Bestimmungen des EG-Vertrags entsprechen.

(133) Im Sinne des allgemeinen Ansatzes der Kommission für weniger und dafür besser ausgerichtete staatliche Beihilfen, können die Mitgliedstaaten grundsätzlich staatliche Beihilfen gewähren, um ein spezifisches Marktversagen zu beheben oder um den sozialen oder regionalen Zusammenhalt zu gewährleisten. In diesen Fällen muss jedoch jedes Mal nachgewiesen werden, dass die geplanten Beihilfen das geeignete Mittel sind, um das Problem anzugehen, dass sie auf das notwendige Mindestmaß beschränkt sind und dass sie den Wettbewerb nicht über Gebühr verzerren. Gleichzeitig sieht die Mitteilung über den digitalen Umstieg vor, dass in bestimmten Bereichen der Digitalisierung unter zwei Voraussetzungen ein staatliches Eingreifen gerechtfertigt ist: Erstens, wenn Gemeininteressen auf dem Spiel stehen, und zweitens bei Marktversagen, das heißt, wenn die Marktkräfte allein nicht zur Erfüllung der in Bezug auf das Gemeinwohl gesetzten Ziele ausreichen. In jedem Fall muss eine Intervention der öffentlichen Hand gemäß der Mitteilung auf einer sorgfältigen Marktanalyse beruhen.

(134) In der Mitteilung über den digitalen Umstieg wird dieser als eine große Herausforderung für die Branche dargestellt, deren Bewältigung marktgetrieben erfolgen soll. Prinzipiell sollte jedes Netz aus eigener Kraft am Wettbewerb teilnehmen. Um dieses Prinzip wahren zu können, sollte jedes staatliche Eingreifen möglichst technologieneutral sein. Ausnahmen sind, wie bereits erläutert, nur dann zulässig, wenn die geplante staatliche Maßnahme dazu dient, ein spezifisches Marktversagen zu beheben oder ein Missverhältnis zu beseitigen, und wenn es sich bei der fraglichen Beihilfe um ein geeignetes, notwendiges und verhältnismäßiges Mittel zur Korrektur dieser Probleme handelt.

([78]) Vgl. Fußnote 9.

(135) Es ist allgemein anerkannt, dass bestimmte Arten von Marktversagen den digitalen Umstieg erschweren können. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen nicht von den Vorteilen des digitalen Fernsehens profitieren können (Problem des sozialen Zusammenhalts). Wie in der Kommissionsentscheidung zur Einführung von DVB-T in Berlin-Brandenburg ausgeführt, könnte ein Marktversagen beispielsweise dann bestehen, wenn die Marktteilnehmer nicht bereit sind, sich auf einen gemeinsamen Zeitplan für den Übergang zum digitalen Fernsehen zu einigen, weil sie darauf warten, dass die anderen den ersten Schritt tun (Koordinationsproblem), oder wenn die Marktteilnehmer nicht die positiven Wirkungen des digitalen Umstiegs auf die Gesellschaft als Ganzes in Betracht ziehen, da sie dazu nicht die richtigen Anreize erhalten (positive externe Effekte).

(136) Im Hinblick auf den sozialen Zusammenhalt werden die Mitgliedstaaten sicherstellen wollen, dass nach dem Abschalten des analogen Fernsehens alle Bürger Zugang zum digitalen Fernsehen haben. Da der digitale Umstieg für die Verbraucher gewisse Kosten mit sich bringt und eine Änderung der Gewohnheiten erfordert, werden die Mitgliedstaaten unter Umständen insbesondere benachteiligten gesellschaftlichen Gruppen wie älteren Menschen, einkommensschwachen Haushalten oder Einwohnern von entlegenen Gebieten Hilfe gewähren wollen.

(137) In den vergangenen drei Jahren hat die Kommission etliche Beihilfemaßnahmen verschiedener Mitgliedstaaten zur Förderung des digitalen Umstiegs geprüft ([79]). In mehreren Beihilfeentscheidungen, die sich auf die Mitteilungen über den digitalen Umstieg stützten, hat die Kommission zur Anwendung der Beihilfevorschriften auf diese Branche Stellung genommen und den staatlichen wie auch den privaten Beteiligten praktische Hinweise an die Hand gegeben. Mitgliedstaaten können verschiedene Maßnahmen zur staatlichen Förderung des digitalen Umstiegs ergreifen, sofern diese keine unnötigen Verzerrungen zwischen Technologien oder Unternehmen verursachen und sie auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben ([80]):

a) Pilotversuche und Forschungsvorhaben, beispielsweise zur Erprobung digitaler Übertragungstechniken und interaktiver Anwendungen.

([79]) Siehe unter anderem: N 622/03 Digitalisierungsfonds — Österreich, 16. März 2005, ABl. C 228 vom 17.9.2005, S. 12; C 25/04 Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Berlin-Brandenburg — Deutschland, 9. November 2005, ABl. L 200 vom 22.7.2006, S. 14; NN 64/05 Digitale Ersatzlizenzen — Vereinigtes Königreich, 25. Januar 2006, ABl. C 218 vom 9.9.2006, S. 10; N 111/06 Aide TNT pour les régions sans simulcast — Frankreich, 12. Oktober 2006, ABl. C 293 vom 2.12.2006, S. 6; N 546/06 Fonds d'aide à des particuliers dans la perspective de la fin de la radiodiffusion analogique — Frankreich, 6. Dezember 2006, ABl. C 23 vom 1.2.2006, S. 1; C 24/04 Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens in Schweden, 20. Dezember 2006, ABl. L 112 vom 30.4.2007, S. 77; C 52/05 Zuschuss zur Anschaffung von Digitaldecodern — Italien, 24. Januar 2007, ABl. L 147 vom 8.6.2007, S. 1; N 270/06 Contributi ai decoder digitali — Italien, 24. Januar 2007, ABl. C 80 vom 13.4.2007, S. 3; N 107/07 Subsidies to IdTV — Italien, 28. Februar 2007, noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht; N 103/07 Support for the acquisition of digital decoders and for the adaptation of antennas in Soria — Spanien, 25. September 2007, noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

([80]) Die Buchstaben a bis d beziehen sich auf Maßnahmen in der Sache N 622/03 Digitalisierungsfonds — Österreich, und die Buchstaben e bis h sind in der endgültigen Entscheidung in der Sache C 25/04 DVB-T Berlin-Brandenburg erläutert.

b) Subventionen für die Anschaffung von Set-Top-Boxen durch Verbraucher unabhängig vom Übertragungsweg, um dem Ausschluss einkommensschwacher Haushalte vom Fernsehempfang vorzubeugen und eine kritische Masse von Nutzern zu erreichen, insbesondere in Bereichen, in denen die terrestrische Übertragung aufgrund mangelnder Frequenzen ohne Parallelbetrieb (Simulcast) direkt auf die digital-terrestrische Übertragung umgestellt wird.

c) Zuschüsse an Unternehmen zur Entwicklung von innovativen digitalen Diensten wie zum Beispiel elektronischen Programmführern und mobilen Anwendungen.

d) Subventionen an Rundfunkanbieter als Ausgleich für die zusätzlichen Übertragungsentgelte während der Parallelausstrahlung von analogem und digitalem Fernsehen („Simulcast-Phase").

e) Subventionen an Verbraucher für den Kauf von digitalen Decodern. Solche Subventionen sollten technologieneutral sein. Mit der Gewährung von Subventionen können die Behörden die Nutzung offener Standards für Interaktivität fördern. Offene Standards ermöglichen es den Verbrauchern, interaktive Dienste unterschiedlicher Anbieter zu nutzen.

f) Förderung des Aufbaus eines Übertragungsnetzes in Gebieten, in denen der Fernsehempfang andernfalls unzureichend wäre.

g) Finanzmittel für die öffentlichen Rundfunkanstalten, damit diese über alle Übertragungswege senden und somit die gesamte Bevölkerung erreichen können. In diesem Zusammenhang müssen die Mitgliedstaaten jegliche den Rundfunkanstalten auferlegte Verpflichtungen hinsichtlich der Nutzung bestimmter Übertragungswege klar definieren.

h) Finanzielle Förderung als gebührender Ausgleich für die Rundfunkanbieter, die die analoge Frequenznutzung vor Ablauf ihrer Lizenzen aufgeben müssen. Der Ausgleich sollte den tatsächlichen Kosten der Rundfunkanbieter für den Umstieg Rechnung tragen, gegebenenfalls einschließlich Anpassungskosten, um auf einem anderen Kanal bzw. Multiplex zu senden.

2.2. RECHTLICHE GRUNDLAGEN FÜR DIE WÜRDIGUNG DER VEREINBARKEIT DER GEPLANTEN MASSNAHME

(138) Deutschland hat die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Gemeinsamen Markt gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben c, b und d sowie gemäß Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag geltend gemacht. Nachstehend würdigt die Kommission die Vereinbarkeit der Maßnahme in Bezug auf diese Bestimmungen vor dem Hintergrund der vorstehenden allgemeinen Erwägungen ([81]).

([81]) Da der mögliche mittelbare Vorteil, der dem Sendernetzbetreiber T-Systems aus der Maßnahme erwachsen könnte, eng mit den den privaten Rundfunkanbietern bereitgestellten Mitteln verbunden ist, prüft die Kommission die Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme als Ganzes.

2.3. ARTIKEL 87 ABSATZ 3 BUCHSTABE C EG-VERTRAG

(139) In der Eröffnungsentscheidung bezweifelt die Kommission, dass die Maßnahme nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist. An dieser Auffassung hält die Kommission auch nach Würdigung der Stellungnahmen der Beteiligten und der Erläuterungen Deutschlands fest.

(140) Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag bezieht sich auf „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise ändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft."

(141) Damit eine Beihilfe als mit dem Gemeinsamen Markt nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag vereinbar gelten kann, muss damit, mit dem Nachweis der Erforderlichkeit und Angemessenheit, ein Ziel von gemeinsamem Interesse verfolgt werden. Insbesondere sind bei der Prüfung der Maßnahme folgende Aspekte zu berücksichtigen:

1. Ist die Zielsetzung der Beihilfemaßnahme klar definiert und von gemeinsamem Interesse?

2. Ist das Beihilfeinstrument so gestaltet, dass das im gemeinsamen Interesse liegende Ziel (z. B. das Marktversagen zu beheben oder ein anderes Ziel zu verfolgen) erreicht werden kann? Insbesondere:

   a) Ist die Beihilfemaßnahme ein geeignetes Instrument?

   b) Hat sie einen Anreizeffekt, d. h., ändert sie das Verhalten von Unternehmen?

   c) Ist die Beihilfe verhältnismäßig, d. h. könnte dieselbe Verhaltensänderung auch mit einer geringeren Beihilfe erreicht werden?

3. Sind die Verfälschungen von Wettbewerb und Handel in ihrem Ausmaß so begrenzt, so dass die Gesamtbilanz der Auswirkungen positiv ist?

(142) Nach Auffassung Deutschlands entspricht die geplante Maßnahme den Maßgaben von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag. Unter Bezugnahme auf die Mitteilung über den digitalen Umstieg macht Deutschland geltend, dass die Förderung der digital-terrestrischen Plattform einem allgemeinen öffentlichen Interesse entspreche und einen wichtigen Beitrag zu Verwirklichung verschiedener Ziele von öffentlichem Interesse beitrage. Die Maßnahme sei für die Erhaltung der Terrestrik wichtig und könne helfen, Marktversagen in spezifischen Bereichen zu beheben. Darüber hinaus sei die Maßnahme in Bezug auf ihre Zielsetzung sowohl angemessen als auch verhältnismäßig.

2.3.1. ***Zielsetzung von gemeinsamem Interesse***

(143) Wie aus den allgemeinen Erwägungen in den Erwägungsgründen 131 bis 137 hervorgeht, stimmt die Kommission Deutschland dahin gehend zu, dass der Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk als ein Ziel von gemeinsamem Interesse betrachtet werden kann. Dies darf allerdings nicht, wie in der Mitteilung über den digitalen Umstieg und in anderen einschlägigen Kommissionsdokumenten herausgestellt, als allgemeingültige Begründung dafür verstanden werden, warum nur die Digitalisierung der Terrestrik gefördert werden sollte. Ausgangspunkt ist vielmehr, dass der Übergang marktgetrieben zu erfolgen hat und jedes Netz in der Lage sein sollte, aus eigenen Kräften zu konkurrieren. Damit dieses Prinzip gewahrt bleibt, sollte jedes staatliche Eingreifen möglichst technologieneutral sein. Das Kriterium der Technologieneutralität ist im vorliegenden Fall nicht erfüllt.

(144) In seinen Vorbringen stellt Deutschland die Angemessenheit des Grundsatzes der Technologieneutralität für die beihilferechtliche Beurteilung in Frage und behauptet, dass Technologieneutralität einer einzelnen Beihilfemaßnahme praktisch nicht zu erreichen sei. Insgesamt sei die Beihilfenpolitik Deutschlands durchaus technologieneutral und Deutschland würde, falls erforderlich, auch andere Übertragungswege fördern. Während die Satellitenübertragung für den digitalen Umstieg keine Förderung benötige, sei die Digitalisierung des Kabels noch nicht weit genug vorangeschritten, um für konkrete Fördermaßnahmen in Betracht zu kommen. Der Kommission liegen zurzeit keine konkreten Informationen Deutschlands vor, aus denen hervorginge, dass für andere Übertragungswege ebenfalls staatliche Mittel geplant seien.

(145) Nach Auffassung der Kommission sind diese allgemeinen Argumente gegen eine Anwendung des Grundsatzes der Technologieneutralität nicht stichhaltig. Es gibt einen Unterschied zwischen einer finanziellen Förderung für den digitalen Umstieg und Maßnahmen, die lediglich die digitale Terrestrik als solche unterstützen. Subventionen, die gezielt für eine der konkurrierenden Übertragungstechnologien zur Verfügung gestellt werden, führen zu einer maßgeblichen Verzerrung des Wettbewerbs zwischen diesen Technologien.

(146) Nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag und der einschlägigen Rechtsprechung ist eine solche Wettbewerbsverfälschung nur dann zulässig, wenn sie dazu dient, ein spezifisches Marktversagen zu beheben oder ein Missverhältnis zu beseitigen, und wenn es sich bei der fraglichen Beihilfe um ein geeignetes, notwendiges und verhältnismäßiges Mittel zur Erreichung der jeweiligen Ziele handelt. Nach den Beihilfevorschriften muss diese Beurteilung für jede einzelne Maßnahme separat vorgenommen werden.

(147) Zusätzlich zu dem allgemeinen Ziel der Förderung des digitalen Umstiegs macht Deutschland geltend, dass die finanzielle Förderung der Einführung von DVB-T auch der Erhaltung der Terrestrik als Übertragungstechnologie diene. Dadurch würde der Wettbewerb zwischen den Rundfunkveranstaltern gestärkt und zudem im Bereich der Rundfunkinfrastruktur zur Verwirklichung verschiedener Ziele des öffentlichen Interesses beigetragen.

(148) Deutschland weist besonders darauf hin, dass die Digitalisierung der Terrestrik zur Medienvielfalt beitrage, da die privaten Rundfunkanbieter die Möglichkeit erhielten, in NRW ihre Programme über 12 Kanäle und nicht wie bisher im analogen Modus nur über drei Kanäle auszustrahlen. Für die Ausstrahlung regionaler und lokaler Programme sei die terrestrische Plattform besser geeignet als Kabel oder Satellit. Darüber hinaus gewährleiste die Maßnahme eine mediale Grundversorgung der Bevölkerung. Deutschland führt weiter an, dass die Versorgung ländlicher und entlegener Gebiete aufgrund der Topologie der versorgten Gebiete in Nordrhein-Westfalens kostspieliger und folglich die Einführung von DVB-T aus kommerzieller Sicht weniger interessant sei als zum Beispiel in einer Region wie Berlin-Brandenburg. Die Maßnahme sei ein erster Schritt, von dem ein Anreizeffekt ausgehe und der den Weg für eine spätere Einführung von DVB-T in diesen Regionen ebne.

(149) Darüber hinaus stellt Deutschland das besondere Innovationspotenzial der digitalen Terrestrik mit dem Verweis heraus, dass nur über DVB-T die Entwicklung digitaler mobiler Empfangsmöglichkeiten vorangebracht werden könne.

(150) Die Kommission nimmt die von Deutschland geltend gemachten Ziele von allgemeinem öffentlichem Interesse zur Kenntnis, vertritt jedoch, wie nachstehend erläutert, die Auffassung, dass es bei der finanziellen Förderung weder ausdrücklich um die Förderung von Medienvielfalt, regional oder lokal ausgerichteten Programminhalten und medialer Grundversorgung noch um eine bessere Versorgung ländlicher Gebiete oder um Innovationsförderung geht und die Maßnahme im Hinblick auf die angestrebten Ziele nicht erforderlich, angemessen und verhältnismäßig ist.

2.3.2. ***Gestaltung der Beihilfemaßnahme: Erforderlichkeit und Angemessenheit***

(151) Deutschland hält daran fest, dass die Maßnahme erforderlich ist, um die vorgenannten Ziele zu erreichen und Marktversagen in bestimmten Bereichen zu beheben. Grundsätzlich habe die Kommission nicht das Recht, die Entscheidung von Bund und Ländern, die Terrestrik aufrechtzuerhalten und ihre Digitalisierung voranzubringen, in Frage zu stellen. Außerdem sei die Kommission nicht befugt, darüber zu befinden, ob andere Maßnahmen eher geeignet gewesen wären, dasselbe Ziel zu erreichen.

(152) Zunächst sei an dieser Stelle klargestellt, dass der Gegenstand der vorliegenden Entscheidung die von Deutschland angemeldete Maßnahme zur Einführung von DVB-T in Nordrhein-Westfalen und nicht die politische Grundsatzentscheidung Deutschlands zur Aufrechterhaltung der Terrestrik ist. Im Rahmen dieses Verfahrens hat die Kommission nach den einschlägigen Beihilfevorschriften zu prüfen, ob die für die Sendebetriebskosten der privaten Rundfunkanbieter vorgesehene staatliche Beihilfe in Bezug auf die von Deutschland geltend gemachten Ziele von allgemeinem öffentlichen Interesse, im Kontext dieser Maßnahme, erforderlich und verhältnismäßig sind.

(153) Eine Analyse der Angemessenheit der staatlichen Beihilfe ist fester Bestandteil dieser Prüfung. Nach Auffassung der Kommission sollte nicht nur der Nachweis für die Notwendigkeit einer Maßnahme erbracht, sondern auch begründet werden, warum die staatliche Beihilfe als spezifische Form des staatlichen Eingreifens im jeweiligen Falle ein geeignetes Instrument ist, um das Ziel von gemeinsamem Interesse zu erreichen. Sollte die staatliche Beihilfe kein geeignetes Instrument zur Bewältigung von Marktversagen oder Kohäsionsproblemen sein, könnte sie zu einer Verfälschung von Wettbewerb und Handel führen, die mit anderen Instrumenten wie Regulierungsmaßnahmen hätte vermieden werden können.

(154) Nachstehend prüft die Kommission Punkt für Punkt, ob die in Rede stehende Maßnahme als notwendig und geeignet betrachtet werden kann, um die von Deutschland geltend gemachten Ziele von allgemeinem öffentlichem Interesse zu erreichen, und ob sie gerechtfertigt und geeignet ist, um etwaiges Marktversagen in bestimmten Bereichen, das die Verwirklichung dieser Ziele erschweren könnte, zu beheben. Darüber hinaus untersucht sie, ob die vorliegende Maßnahme zur Behebung der Schwierigkeiten verhältnismäßig ist.

Stärkung des Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Übertragungswegen

(155) Hinsichtlich der Stärkung des Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Übertragungswegen macht Deutschland geltend, dass die Förderung der digitalen Terrestrik einen positiven Wettbewerbsdruck auf die anderen Übertragungsplattformen ausüben und die Sendenetzbetreiber anderer Plattformen dazu veranlassen werde, ihre Dienstleistungen zu verbessern und zu aktualisieren, so dass letztendlich auch die Digitalisierung der anderen Plattformen beschleunigt werde. Dieses Argument widerspricht nicht nur der Behauptung Deutschlands, die Maßnahme verfälsche den Wettbewerb nicht; auch hat Deutschland bislang keine überzeugenden Beweise dafür geliefert, dass die Rundfunkübertragung in Nordrhein-Westfalen durch strukturelle Wettbewerbsprobleme beeinträchtigt wird. Auch ohne terrestrische Übertragung bieten Kabel und Satellit bereits eine große Bandbreite frei empfangbarer Fernsehprogramme, und sie sind breit verfügbar. Zusätzlicher Wettbewerb entsteht durch Fernsehen über Breitband (z. B. über xDSL-Technologie), das im Begriff ist, sich als zusätzliche Plattform für die Rundfunkübertragung zu etablieren. Deshalb, und wie in anderen Kommissionsentscheidungen bezüglich öffentlicher Fördermaßnahmen zugunsten des digitalen Fernsehens ausgeführt ([82]), kann die Gewährung einer Beihilfe mit dieser Begründung nicht akzeptiert werden.

Förderung der Medienvielfalt

(156) Was die Medien- und Programmvielfalt anbetrifft, so wurden die digital-terrestrischen Programmplätze so zugewiesen, dass die etablierten Rundfunkveranstalter eine vorrangige Behandlung erfuhren und nur sehr wenige neue Marktteilnehmer zugelassen wurden ([83]). Die Maßnahme zielt daher nicht eindeutig darauf ab, die Anbietervielfalt zu erhöhen. Wie in der Eröffnungsentscheidung dargelegt ([84]), schneidet das DVB-T-Netz, selbst wenn die Übertragungskapazitäten durch die Digitalisierung erhöht werden, im Vergleich zu der Anzahl der über Kabel oder Satellit verfügbaren Programme schlechter ab. Selbst im analogen Modus bieten die anderen beiden Übertragungswege mehr Programme an als das DVB-T, und die meisten, wenn nicht sogar alle über DVB-T angebotenen Programme können auch über Kabel und Satellit empfangen werden.

Förderung regional und lokal ausgerichteter Programme

(157) Bei der Maßnahme geht es auch nicht um eine gezielte Förderung von Regional- und Lokalprogrammen oder Rundfunkveranstaltern, die solche Programme ausstrahlen. So werden in vielen Regionen Nordrhein-Westfalens lokale Fernsehprogramme über Kabel verbreitet, während die digital-terrestrische Plattform in NRW derartige Programme nicht in ihrem Angebot hat. In der Ausschreibung für die Rundfunklizenzen waren Regional- und Lokalprogramme nicht ausdrücklich genannt. Keiner der Begünstigten ist ein regionaler oder lokaler Rundfunkveranstalter und die Ausstrahlung solcher Programme spielt bei der Vergabe von Fördermitteln an private Rundfunkanbieter zudem auch keine Rolle.

Gewährleistung einer medialen Grundversorgung

(158) In Bezug auf die von Deutschland geltend gemachte Aufrechterhaltung einer medialen Grundversorgung der Bevölkerung ist festzuhalten, dass die Maßnahme jene Regionen unberücksichtigt lässt, in denen aufgrund der Umstellung auf die digitale Terrestrik Versorgungsprobleme auftreten könnten. Deutschland hat eingeräumt, dass rein technisch gesehen jedes Gebäude in Nordrhein-Westfalen per Satellit Fernsehprogramme frei empfangen kann. Dies trifft momentan nicht auf DVB-T zu: Die in Rede stehende Maßnahme ist auf städtische Gebiete mit hoher Bevölkerungsdichte beschränkt, in denen Breitbandkabel in der Regel verfügbar ist.

([82]) Entscheidung in der Sache DVB-T Berlin-Brandenburg, Erwägungsgrund 109ff. und in der Sache C 52/05 Digital decoders Italy, Erwägungsgründe 153ff., siehe Fußnote 79.

([83]) Das Interesse neuer Marktteilnehmer an einem Programmplatz auf der DVB-T-Plattform auch ohne feste Zusage staatlicher Fördermittel lässt sich aus der Tatsache ableiten, dass es für den Programmplatz von Terra Nova (2007) sieben Bewerber gab, der dann schließlich Tele 5 zugewiesen wurde.

([84]) Siehe Erwägungsgrund 64 der Eröffnungsentscheidung.

Einführung von DVB-T in ländlichen und entlegenen Gebieten

(159) Die Erläuterungen Deutschlands zu der späteren Einführung von DVB-T in ländlichen und entlegenen Gebieten wurden nicht weiter untermauert, und es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass die Maßnahme auch wirklich der Förderung von DVB-T in dünner besiedelten Gegenden dienen könnte, denn die Maßnahme zielt nur auf die am dichtesten besiedelten Regionen Nordrhein-Westfalens ab. Außerdem sieht die Maßnahme keine besonderen Anreize vor, die Rundfunkanbieter dazu bewegen könnten, ihr Angebot auf entlegene Gebiete auszudehnen. Bereits im Rahmen der analogen Übertragung strahlten die privaten Rundfunkanbieter ihre Programme nicht außerhalb der großen Ballungsräume Nordrhein-Westfalens aus.

Innovationsförderung

(160) Zu der von Deutschland geltend gemachten Förderung von Innovation hält die Kommission fest, dass die geplante staatliche Förderung nicht für innovative Medien oder Telekommunikationsdienste vorgesehen ist, sondern lediglich der Subventionierung der Sendebetriebskosten von Rundfunkanbietern für die Übertragung ihrer Fernsehprogramme dient.

(161) Aus den ihr vorliegenden Informationen entnimmt die Kommission, dass das DVB-T-Netz in Nordrhein-Westfalen den Kompressionsstandard MPEG-2 benutzt, obwohl der fortgeschrittene MPEG-4-Standard (DVB-T 2) mit deutlich besserer Frequenznutzung demnächst auf dem Markt erhältlich sein wird. Im mobilen Fernsehempfang liegt die in Nordrhein-Westfalen verwendete DVB-T-Plattform deutlich hinter den fortgeschritteneren Technologien des Mobilfernsehens wie DVB-H (digitale Videorundfunkübertragung an mobile Endgeräte) ([85]), die einen stabileren Signalempfang und niedrigeren Energieverbrauch aufweisen, zurück. Im Zusammenhang mit dem Innovationspotenzial interaktiver Dienste sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass DVB-T keinen Rückkanal vorsieht und das Signal nur an den Endverbraucher weitergeleitet wird. Demnach ist Interaktivität kein intrinsisches Merkmal von DVB-T.

(162) Aus innovatorischer Sicht handelt es sich bei DVB-T nicht um eine den anderen Plattformen eindeutig überlegene Technologie. Die geplante staatliche Förderung von DVB-T könnte sogar, wie bereits ausgeführt, Innovationen hemmen, die von anderen Übertragungsplattformen und -technologien ausgehen.

Aufrechterhaltung der Terrestrik

(163) Deutschland behauptet, dass die Förderung für die Aufrechterhaltung der Terrestrik als Übertragungstechnologie erforderlich sei. Die Präsenz privater Rundfunkanbieter und insbesondere der großen Senderfamilien RTL und ProSiebenSat.1 sei aus der Sicht der Zuschauer für die langfristige Attraktivität der Plattform unverzichtbar. Nach Angaben Deutschlands sind diese Sendergruppen nur dann zu einer Teilnahme an DVB-T bereit, wenn ihnen aus der Einführung der digital-terrestrischen Übertragung keine Mehrkosten gegenüber dem analogen Modus entstehen. Auch wenn die RTL Group keine Förderung beantragt habe, so habe sie allerdings ihre Beteiligung von der Präsenz von ProSiebenSat.1 auf der Plattform abhängig gemacht.

(164) In diesem Zusammenhang hat Deutschland zur Veranschaulichung seiner Argumentation andere Regionen Nordrhein-Westfalens angeführt (Wuppertal, Ostwestfalen-Lippe, Münsterland, Aachen and südliches Westfalen), in denen die DVB-T-Plattform ohne Beteiligung privater Rundfunkanbieter eingeführt wird oder wurde und wo sich gezeigt hat, dass die privaten Rundfunkanbieter ohne staatliche Förderung nicht an einer Beteiligung an der DVB-T-Plattform interessiert sind.

(165) Nach Ansicht der Kommission geht aus den von Deutschland übermittelten Informationen nicht hervor, dass ohne staatliche Mittel eine Aufrechterhaltung der Terrestrik nicht möglich ist. Außerdem hat Deutschland nicht nachgewiesen, dass die geplante Förderung unter den privaten Rundfunkanbietern ein größeres Interesse an einer Präsenz auf der terrestrischen Plattform weckt. Es wurde ferner nicht belegt, dass die geplante Beihilfemaßnahme tatsächlich eine Änderung des Verhaltens der begünstigten Anbieter bewirkt.

(166) Die Grundsatzvereinbarung zur Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Nordrhein-Westfalen enthielt zwar einen verbindlichen Zeitplan für den Umstieg, aber keine klaren Angaben zu der geplanten Förderung. Wie in Erwägungsgrund 19 hervorgehoben, gibt es in der Vereinbarung nur vage Formulierungen, die sich auf die Förderung der „technischen Infrastruktur für die DVB-T-Verbreitung“ und die Ausarbeitung eines „Förderkonzepts für sozial Schwache“ beziehen. Die Bekanntmachung über die Zuweisung von Rundfunklizenzen enthielt keine Hinweise auf eine mögliche Förderung. Die genauen Bedingungen für die finanzielle Förderung wurden mit der Förderrichtlinie DVB-T vom 19. November 2004, d. h. erst nach der Zuweisung der Rundfunklizenzen und einige Monate nach der Einführung von DVB-T festgelegt.

(167) Die privaten Rundfunkanbieter waren folglich durchaus bereit, sich ohne nähere Angaben zur finanziellen Förderung an DVB-T zu beteiligen. Die in der analogen terrestrischen Übertragung präsenten Rundfunkanbieter stimmten dem verbindlichen Zeitplan für den Umstieg ohne genauere Einzelheiten zu der fraglichen Fördermaßnahme zu. Zudem ist den übermittelten Informationen in Bezug auf die privaten Rundfunkanbieter, die ihre Programme nicht über die analoge Plattform ausstrahlten, zu entnehmen, dass die LfM erheblich mehr Anträge auf

([85]) Siehe zum Beispiel KOM(2007) 409 endg., Mitteilung der Kommission vom 18.7.2007 über die Stärkung des Binnenmarkts für das Mobilfernsehen.

Erteilung digitaler Lizenzen erhalten hatte, als Programmplätze zur Verfügung standen. Diesbezüglich hält Deutschland daran fest, dass aufgrund der Grundsatzvereinbarung vom 20. Oktober 2003 alle Rundfunkanbieter über eine mögliche Förderung unterrichtet waren. Aber selbst wenn alle Bewerber von dieser Grundsatzvereinbarung (der sie teilweise aber nicht als Parteien angehörten) wussten, hatten sie dennoch keine genaueren Einzelheiten zu der Fördermaßnahme.

(168) Darüber hinaus weist die Kommission darauf hin, dass private Rundfunkanbieter schon seit mehr als drei Jahren ohne jegliche staatliche Förderung ihre Programme über DVB-T verbreiten. Obwohl Terra Nova vor kurzem erst die Plattform verlassen hat, ist dieser Programmplatz nach sieben Anträgen privater Rundfunkanbieter schließlich an den Sender Tele 5 vergeben worden. Für diese Rundfunkanbieter bestand in Anbetracht der Entscheidung der Kommission im Falle Berlin-Brandenburgs und des laufenden Verfahrens eindeutig keine Garantie für eine staatliche Förderung. In Regionen anderer Bundesländer, zum Beispiel im Rhein-Main-Gebiet und in Norddeutschland, senden die privaten Rundfunkanbieter ihre Programme über die DVB-T-Plattform ([86]), ohne in den Genuss staatlicher Beihilfen zu kommen.

(169) In Bezug auf die Rundfunkveranstalter, die ihre Programme bereits über die analoge Plattform verbreiteten, hält Deutschland daran fest, dass die Maßnahme notwendig war, um deren „Mehrkosten" der digitalen Übertragung zu decken.

(170) Wie jedoch in den Erwägungsgründen 74 und 123 bereits festgehalten, sind die angeblichen „Mehrkosten" von ProSiebenSat.1 und der RTL Group ausschließlich auf die größere Anzahl der Programme zurückzuführen, denn die Kosten pro Programmplatz sind bei der digitalen Übertragung geringer als bei der analogen Übertragung. Deutschland hat nicht begründet, warum diese Rundfunkanbieter auf der digitalen Plattform mit mehr Programmen vertreten sein mussten und warum die gewerblichen Einnahmen bei der Berechnung der geplanten Beihilfe nicht berücksichtigt wurden.

(171) Dem Argument Deutschland zur Einführung von DVB-T in anderen Regionen Nordrhein-Westfalens ohne die Beteiligung privater Rundfunkanbieter hält die Kommission entgegen, dass diese Regionen, was Bevölkerungsdichte und Attraktivität für private Rundfunkanbieter angeht, nicht mit den städtischen Gebieten vergleichbar sind. Aus den angeführten Beispielen lässt sich auch der Schluss ziehen, dass eine Einführung der digitalen terrestrischen Plattform auch ohne Teilnahme privater Rundfunkanbieter und nur unter Beteiligung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten möglich ist.

([86]) Die Kommission weist darauf hin, dass im Falle Berlin-Brandenburgs trotz der Negativentscheidung und der Rückforderung der gewährten Beihilfen alle von der Entscheidung betroffenen privaten Rundfunkanbieter nach wie vor ihre Programme über DVB-T ausstrahlen (siehe http://www.garv.de/).

Behebung von Marktversagen im Zusammenhang mit dem digitalen Umstieg

(172) Deutschland hält daran fest, dass mit der Maßnahme Marktversagen in bestimmten Bereichen behoben werden solle, das den Übergang zum digitalen terrestrischen Fernsehen behindere. Unter Bezugnahme auf die Mitteilung über den digitalen Umstieg macht Deutschland Koordinierungsprobleme zwischen den Marktbeteiligten, gewisse Risiken, positive externe Effekte und kurzfristige Kostensteigerungen in Verbindung mit dem Umstieg geltend. In Anbetracht schrumpfenden Anteils der Terrestrik an der Rundfunkverbreitung und der hohen Übertragungskosten bestehe die Gefahr, dass private Rundfunkanbieter die analoge Übertragung ganz abschalten und ihre Programme überhaupt nicht mehr über die terrestrische Plattform ausstrahlen, wodurch die in den Erwägungsgründen 147 bis 149 beschriebenen Vorteile der Terrestrik im Hinblick auf Medienvielfalt, mediale Grundversorgung, Übertragung von Regional- und Lokalprogrammen, Innovationspotenzial und Infrastrukturwettbewerb verloren gehen würden.

(173) Diesbezüglich soll eingehender geprüft werden, ob es sich hierbei um wirkliches Marktversagen handelt, aufgrund dessen der Markt nicht in der Lage ist, das bestmögliche Ziel im Hinblick auf das Gemeinwohl zu erzielen. Zweitens muss geprüft werden, ob die staatliche Beihilfe erforderlich und geeignet ist, um ein solches Marktversagen zu beheben, und ob die Maßnahme in Bezug auf das zu erreichende Ziel verhältnismäßig ist. Nur wenn die Maßnahme sowohl notwendig als auch geeignet ist, kann die Maßnahme nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden.

(174) Die Kommission kann dem von Deutschland angesprochenen Koordinierungsproblem insoweit folgen, als dies im Prinzip ein Marktversagen darstellen könnte, das den Umstieg von der analogen zur digitalen Übertragung behindert. Das Problem entsteht, weil sich die Rundfunkanbieter auf gemeinsame Termine für das Abschalten der analogen und das Anschalten der digitalen Übertragung einigen müssen, um der Frequenzknappheit zu begegnen und die Kosten der parallelen Übertragung so gering wie möglich zu halten. Die Verbraucher werden möglicherweise erst auf die digitale Übertragung umsteigen, wenn das Programmangebot dort einen entsprechenden Umfang erreicht hat. Entsprechend werden Rundfunkanbieter eventuell mit ihrem eigenen Umstieg warten wollen, bis andere Anbieter auf die digitale Plattform umgestiegen sind. Ohne Koordinierung könnten solche Erwägungen den Umstieg verzögern.

(175) Die Kommission räumt auch ein, dass eine schnellere Analogabschaltung mit dem Ziel, das freiwerdende Frequenzspektrum besser zu nutzen, durchaus ein zulässiger Grund für staatliches Eingreifen sein kann.

(176) Unter Berücksichtigung des angeführten Koordinierungsproblems und in Einklang mit dem in der Berlin-Brandenburg-Entscheidung verfolgten Ansatz ([87]) kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die in Rede stehende Beihilfe weder erforderlich noch ein angemessenes Instrument zur Behebung des Problems ist. Dem Koordinierungsbedarf im Rahmen des digitalen Umstiegs kann entsprochen werden und wurde im fraglichen Fall mit Mitteln Rechnung getragen, die für diesen Zweck besser geeignet waren und zugleich den Wettbewerb auf dem Markt nicht in gleichem Maße verzerrten.

(177) Im vorliegenden Fall einigten sich die LfM und die auf der analogen Plattform vertretenen Rundfunkanbieter in der Grundsatzvereinbarung vom 20. Oktober 2003 auf einen gemeinsamen Zeitplan. Darüber hinaus gelang es der LfM, einen für alle Anbieter geltenden Termin für die Rückgabe der analogen Rundfunklizenzen festzulegen. Außerdem hat sie den digitalen Umstieg mit den norddeutschen Bundesländern abgestimmt. Auf diese Weise konnte die digital-terrestrische Plattform nach einem gemeinsamen Zeitplan und ohne Simulcast-Phase für die privaten Rundfunkanbieter in mehreren Bundesländern gleichzeitig gestartet werden. Deshalb scheint die finanzielle Förderung der Übertragungskosten der Rundfunkanbieter im Zuge des digitalen Umstiegs nicht erforderlich zu sein.

(178) Deutschland zufolge dienten die geplanten Zahlungen nicht nur dazu, den privaten Rundfunkanbietern einen Teil der „Mehrkosten" für die digital-terrestrische Übertragung abzunehmen, sondern auch dem Ausgleich für bestimmte betriebswirtschaftliche Risiken der privaten Rundfunkanbieter (z. B. aufgrund niedrigerer gewerblicher Einnahmen). In der Mitteilung über den digitalen Umstieg von 2003 heißt es diesbezüglich: „Die Wahrscheinlichkeit eines Marktversagens steht mit der Komplexität des Umfeldes in Verbindung, in dem die Umstellung stattfindet, sowie mit den Interaktionen zwischen den Hauptbeteiligten ([88])." Im vorliegenden Fall konnte die Komplexität durch vorbereitende Maßnahmen des LfM sehr gering gehalten werden, so dass jeder Rundfunkanbieter über die voraussichtlichen Übertragungskosten informiert war und selbst die Einnahmen und Ausgaben im Voraus abschätzen konnte.

(179) Deutschland hat seine Vorbringen nie näher ausgeführt oder mit Zahlen belegt und auch das Ausmaß der angeblichen Risiken nicht genauer umrissen. Die Kommission bezweifelt, dass es bei diesem bislang ohne staatliche Förderung erfolgreich verlaufenen Umstieg für die privaten Rundfunkanbieter andere als die allgemein mit ihrer Geschäftstätigkeit verbundenen betriebswirtschaftlichen Risiken ([89]) gibt, die nicht mit der Plattform zusammenhängen, über die sie ihre Programme ausstrahlen. Die Tatsache, dass es mehr Lizenzanträge für die digitale Rundfunkübertragung in Nordrhein-Westfalen gab als Lizenzen zur Verfügung standen, verdeutlicht, dass private Rundfunkanbieter auch ohne feste Zusage einer staatlichen Förderung bereit sind, an DVB-T teilzunehmen, die anfallenden Übertragungskosten zu zahlen und das jeweilige betriebswirtschaftliche Risiko einzugehen.

(180) Was die positiven externen Effekte durch die Freigabe des Frequenzspektrums anbetrifft, so erwachsen diese Vorteile in erster Linie aus der Abschaltung der analogen Terrestrik. Dieser Sachverhalt wird im Falle Nordrhein-Westfalens nicht in Frage gestellt. Da mit der Maßnahme die Übertragungskosten privater Rundfunkanbieter subventioniert werden sollen, die jedoch pro Sendeplatz auf der digitalen Plattform niedriger sind als im analogen Modus, kann die Maßnahme auch nicht als notwendig angesehen werden, um Kosten zu decken, die kurzfristig im Zuge des digitalen Umstiegs entstehen.

Ausgleichszahlungen für die Rückgabe der Lizenzen der analogen Übertragung

(181) Deutschland hat außerdem geltend gemacht, dass die Förderung notwendig sei, um den privaten Rundfunkanbietern einen Ausgleich für die vorzeitige Rückgabe ihrer analogen Lizenzen zu zahlen. Gleichzeitig ist den Vorbringen Deutschlands allerdings zu entnehmen, dass die zuvor auf der analogen Plattform vertretenen privaten Rundfunkanbieter als Entschädigung für die vorzeitige Rückgabe der analogen Lizenzen im Zuweisungsverfahren für die digitalen Lizenzen vorrangig berücksichtigt wurden, so dass sich RTL und ProSiebenSat.1 mit Programmbündeln um ganze Multiplexe bewerben konnten.

(182) Diesbezüglich weist die Kommission darauf hin, dass dieses Argument nur relevant ist, wenn es um die Gewährung von Fördermitteln an Rundfunkanbieter der analogen Plattform geht, aber nicht als Begründung für die Erforderlichkeit der Förderung der neuen Rundfunkanbieter auf der DVB-T-Plattform angeführt werden kann. Aber auch in Bezug auf die bislang auf der analogen Plattform vertretenen Rundfunkanbieter ist dieses Argument nicht wirklich stichhaltig. Aus der Gruppe der Rundfunkanbieter, die ihre analogen Lizenzen zurückgegeben haben, erhält nur ProSiebenSat.1 eine Förderung im Rahmen der derzeitigen Regelung. In der von Deutschland vorgelegten Berechnung dieser Subvention wird der potenzielle Wert der verbleibenden Laufzeit der Lizenz nicht berücksichtigt. Unter diesen Umständen kann die Förderung der Übertragungskosten nicht als an die Rückgabe der analogen Lizenzen geknüpft und in Bezug auf diesen Zweck als erforderlich und geeignet angesehen werden.

(183) Dies ist gilt umso mehr, als die Rundfunkanbieter bereits im Rahmen der Zuweisung der Lizenzen für die digital-terrestrische Rundfunkübertragung einen Ausgleich erhalten haben. Die vorrangige Behandlung beschränkte sich nicht auf die Gewährleistung einer fortgesetzten Verfügbarkeit ihrer analogen Programme im digitalen Modus, sondern ermöglichte RTL und ProSiebenSat.1 eine Vergrößerung ihres Programmangebots im digitalen Modus (zwei zusätzliche Programmplätze für die RTL Group und drei zusätzliche Programmplätze für ProSiebenSat.1). Gleichzeitig hatten auch andere Rundfunkveranstalter eine Lizenz beantragt, die ihnen allerdings aufgrund der begrenzten Anzahl von Übertragungskanälen nicht gewährt werden konnte.

([87]) Siehe Erwägungsgrund 95ff. in der Entscheidung der Kommission vom 9. November 2005 über die Einführung von DVB-T in Berlin-Brandenburg.

([88]) Mitteilung über den digitalen Umstieg, vgl. Fußnote 9.

([89]) Auch wenn der Sendernetzbetreiber eventuell ein gewisses betriebswirtschaftliches Risiko eingehen muss, gibt es keine Anzeichen dafür, dass der Markt diese Art von Risiko nicht bewältigen kann (siehe auch Erwägungsgrund 114 der Berlin-Brandenburg-Entscheidung).

Verhältnismäßigkeit

(184) Deutschland hält daran fest, dass die Maßnahme in Bezug auf ihre Zielsetzungen verhältnismäßig ist. Aus der Sicht Deutschlands handelt es sich bei der Förderung um das nötige Mindestmaß, um private Rundfunkanbieter für die DVB-T-Plattform zu gewinnen und somit auch das Fortbestehen der Terrestrik zu sichern. Indem nur die aus der digitalen Übertragung entstehenden „Mehrkosten" für diejenigen Rundfunkanbieter, die ihre Programme zuvor über die analoge Plattform ausstrahlten, finanziert werden und bei den neuen DVB-T-Teilnehmern eine degressive Finanzierung erfolgt, sei Verhältnismäßigkeit gewährleistet. Zu der Höhe der Förderung für Rundfunkanbieter, die bisher nicht auf der analogen Plattform vertreten waren, hat Deutschland keine Informationen vorgelegt, mit denen sich der von der staatlichen Förderung abgedeckte Anteil der Übertragungsentgelte rechtfertigen ließe.

(185) Wie schon ausgeführt, hat die Kommission in verschiedener Hinsicht Zweifel an der Stichhaltigkeit der Ausführungen und an den Berechnungen geäußert, die sich auf die von Deutschland geltend gemachten „Mehrkosten" beziehen. Die Kommission stellt fest, dass die vorliegende Maßnahme Übertragungskosten von Rundfunkanbietern subventioniert, die in der digitalen Terrestrik pro Programmplatz niedriger sind als im analogen Modus. Die angeblichen „Mehrkosten" fallen aber im Falle von RTL und ProSiebenSat.1 nur an, weil diese gegenüber der früheren Ausstrahlung über die analoge Plattform mehr Programme in Nordrhein-Westfalen anbieten. Den Rundfunkanbietern, die auf der terrestrischen Plattform bisher nicht vertreten waren, entstehen keine derartigen „Mehrkosten".

(186) Was die Rundfunkanbieter anbetrifft, die ihre Programme zuvor über die analoge Plattform ausstrahlten, kann die Maßnahme nicht als Ausgleich für „Mehrkosten" der digitalen Übertragung angesehen werden. Da der digitale Umstieg der privaten Rundfunkanbieter ohne Simulcast-Phase erfolgte, fielen auch keine Simulcast-Kosten an. Mehrkosten aufgrund von Investitionen in die für den Umstieg erforderliche technische Ausrüstung und Ähnliches wurden von deutscher Seite nicht geltend gemacht. Unter diesen Umständen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Förderung, selbst wenn sie als erforderlich und geeignet angesehen worden wäre (quod non), nicht auf das notwendige Mindestmaß beschränkt war.

2.3.3. *Schlussfolgerung im Hinblick auf Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag*

(187) Aus diesen Gründen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die von Deutschland geltend gemachten Ziele von allgemeinem öffentlichem Interesse und das in Verbindung mit dem digitalen Umstieg nachgewiesene Marktversagen keine ausreichende Begründung für die gewährten Beihilfen sind. Die Kommission ist nicht davon überzeugt, dass es sich bei der Beihilfe um ein erforderliches, geeignetes und verhältnismäßiges Mittel handelt, um das Marktversagen in bestimmten Bereichen zu beheben und die von Deutschland genannten Ziele von allgemeinem öffentlichem Interesse zu erreichen. Wenn der Markt, wie im Kontext des vorliegenden Falls, verschiedene Technologien bereitstellen kann ([90]) und unter Marktbedingungen verschiedene konkurrierende Lösungen entwickelt werden können, dann stellt die staatliche Förderung der Sendebetriebskosten der privaten Rundfunkanbieter auf der DVB-T-Plattform eine ungerechtfertigte Abweichung vom Grundsatz der Technologieneutralität dar und führt zu einer unnötigen Verfälschung des Wettbewerbs.

(188) Deshalb kann die Maßnahme nicht nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden.

2.4. ARTIKEL 87 ABSATZ 3 BUCHSTABE B EG-VERTRAG

(189) Gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag können „Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse" als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar betrachtet werden.

(190) Nach Auffassung Deutschlands entspricht die geplante Maßnahme den Maßgaben von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b. Die Umstellung auf die digitale Übertragung stelle ein wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse im Sinne der Mitteilung über den digitalen Umstieg dar, das auch wirtschaftliche, soziale und politische Auswirkungen habe. Bei der Maßnahme gehe es um die erheblichen, kurzfristig anfallenden Kosten und die mangelnden Koordinierungsmechanismen in Verbindung mit dem digitalen Übergang, auf die auch in der Mitteilung über den digitalen Umstieg eingegangen wird.

(191) Die Kommission vertritt die Auffassung, dass es nicht ausreicht, ein allgemeines Ziel von gemeinsamem europäischem Interesse zu verfolgen, um Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag geltend machen zu können. Das mit der Maßnahme durchgeführte Vorhaben muss nicht nur von gemeinsamem europäischem Interesse sein, sondern auch eine europäische Dimension aufweisen und Teil eines transnationalen europäischen Programms sein, das entweder von mehreren Regierungen der Mitgliedstaaten gemeinsam finanziert wird oder aber aus einer konzertierten Aktion verschiedener neuer Mitgliedstaaten hervorgegangen ist. Der Gerichtshof hat es in einem Urteil wie folgt formuliert: „Der bloße Umstand, dass die beabsichtigten Investitionen die Anwendung einer neuen Technologie mit sich brachten, macht aus dem Vorhaben keines von gemeinsamem europäischem Interesse ([91])."

(192) Aus diesen Gründen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die gezielte Förderung des digital-terrestrischen Fernsehens in zwei städtischen Gebieten Nordrhein-Westfalens nicht als ein „wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse" betrachtet werden kann.

([90]) Die Förderung von DVB-T könnte den Ausbau anderer Plattform wie IPTV über Breitband behindern, die andere Vorzüge aufweise und sich selbstständig entwickeln können.

([91]) Urteil des Gerichtshofs vom 8. März 1988 in den Rechtssachen C-62/87 und 72/87, Exécutif régional wallon und Glaverbel/Kommission, Slg. 1998, S. I-1573.

2.5. ARTIKEL 87 ABSATZ 3 BUCHSTABE D EG-VERTRAG

(193) Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d EG-Vertrag betrifft „Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft." Des Weiteren heißt es in Artikel 151 Absatz 4 EG-Vertrag: „Die Gemeinschaft trägt bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen dieses Vertrags den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen."

(194) Deutschland hält daran fest, dass die Maßnahme unter Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d EG-Vertrag fällt, weil diese zur Wahrung einer ausgewogenen Rundfunklandschaft beitrage und damit auch kulturfördernd im Sinne von Artikel 151 EG-Vertrag sei.

(195) Nach Artikel 151 Absatz 4 EG-Vertrag muss die Gemeinschaft bei ihrer Tätigkeit kulturellen Aspekten Rechnung tragen. Nach Ansicht der Kommission ist die in Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d EG-Vertrag dargelegte „kulturelle Ausnahmebestimmung" jedoch wie jede Ausnahme eng auszulegen. Deshalb kann diese Ausnahmeregelung nach Auffassung der Kommission nur in Fällen zur Anwendung kommen, in denen das Kulturgut eindeutig identifiziert oder identifizierbar ist ([92]). Außerdem ist der Kulturbegriff auf den Inhalt und die Art des fraglichen Produkts und nicht auf das Medium oder seine Verbreitung per se anzuwenden ([93]).

(196) Im vorliegenden Fall betrifft die Förderung die Übertragung von Rundfunksignalen und steht in keinerlei Zusammenhang mit einem bestimmten Kulturinhalt, der andernfalls nicht ausgestrahlt würde. Daher sind die Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d EG-Vertrag nach Auffassung der Kommission nicht erfüllt.

2.6. ARTIKEL 86 ABSATZ 2 EG-VERTRAG

(197) In Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag heißt es: „Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften dieses Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft."

([92]) Siehe u. a. Entscheidungen der Kommission in den Sachen NN 88/98 BBC 24-stündiger werbefreier Nachrichtenkanal (ABl. C 78 vom 18.3.2000, S. 6) und NN 70/98 Kinderkanal und Phoenix (ABl. C 238 vom 21.8.1999, S. 3).

([93]) Siehe unter anderem die Entscheidung der Kommission in der Sache N 458/04 Staatliche Beihilfe an Espacio Editorial Andaluza Holding sl. (ABl. C 131 vom 28.5.2005, S. 12).

(198) Wie bereits in den Erwägungsgründen 91 und 92 erläutert, hält Deutschland daran fest, dass es sich bei der Maßnahme um einen Ausgleich für die Erbringung einer Dienstleistung von gemeinwirtschaftlichem Interesse — in diesem Falle die Übertragung von Rundfunkprogrammen über die DVB-T-Plattform — handele. Die privaten Rundfunkanbieter seien durch die ihnen zugewiesenen Lizenzen für die digitale Rundfunkübertragung mit einer gemeinwirtschaftlichen Aufgabe betraut worden, die sie zur öffentlichen Ausstrahlung ihrer Programme verpflichte. Eine unzureichende Finanzierung würde die Erfüllung dieses öffentlichen Versorgungsauftrags behindern. Ohne die geplante Maßnahme wären die privaten Anbieter nicht bereit gewesen, an der Einführung von DVB-T mitzuwirken, was wiederum das Fortbestehen der Terrestrik gefährdet hätte. Außerdem würde die Entwicklung des Handelsverkehrs durch die Förderung nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderlaufe.

(199) Nach einschlägiger Rechsprechung zur Auslegung von Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag muss der Beihilfeempfänger ausdrücklich von einem Mitgliedstaat mit einer besonderen Aufgabe von gemeinwirtschaftlichem Interesse betraut worden sein, damit Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag Anwendung finden kann. Ein solcher Betrauungsakt muss präzise Angaben zu Art, Umfang und Dauer des öffentlichen Versorgungsauftrags enthalten und die beteiligten Unternehmen nennen.

(200) Wie in Erwägungsgrund 93 ausgeführt, stellt die Kommission nicht in Frage, dass die Digitalisierung des Rundfunks von allgemeinem öffentlichem Interesse ist. Auf der Grundlage der in den Erwägungsgründen 92 bis 96 erläuterten Ergebnisse kommt die Kommission allerdings zu dem Schluss, dass die Maßnahme, mit der die reguläre gewerbliche Tätigkeit von Gewerbeunternehmen unterstützt werden soll, nicht als Ausgleich für die Erfüllung eines öffentlichen Versorgungsauftrags im Sinne des Artikels 86 Absatz 2 EG-Vertrag angesehen werden kann.

(201) Selbst wenn die privaten Rundfunkanbieter mit einem öffentlichen Versorgungsauftrag betraut worden wären (quod non), so darf die Ausgleichszahlung laut Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag die Nettokosten für die Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrags unter entsprechender Berücksichtigung der jeweiligen Einnahmen und zuzüglich eines angemessenen Gewinns nicht übersteigen.

(202) Wie in den Erwägungsgründen 97 bis 99 dargelegt, liegen der geplanten staatlichen Förderung keine objektiven Kriterien zugrunde, wie es in Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag gefordert wird. Die Maßnahme berücksichtigt zwar die Übertragungskosten der privaten Rundfunkanbieter aus der Übertragung über die digital-terrestrische Plattform, aber nicht ihre Einnahmen (z. B. aus der Werbung).

(203) Um sicherzustellen, dass das in Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag verankerte Kriterium der Notwendigkeit erfüllt ist, müssen die die Subventionen gewährenden Behörden mittels Vorschriften regeln, wie der Ausgleichsbetrag zu berechnen und zu überprüfen ist. Die Mitgliedstaaten sollten durch regelmäßige Kontrollen sicherstellen, dass es nicht zu einer Überkompensierung kommt. Für die in Rede stehende Maßnahme sind derartige Vorschriften und Kontrollen durch die zuständigen Behörden nicht vorgesehen.

(204) Aufgrund dieser Erwägungen ist die Kommission der Auffassung, dass die Beihilfe nicht nach Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden kann.

VII. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(205) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass es sich bei der von der LfM geplanten Förderung privater Rundfunkanbieter um eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG-Vertrag handelt, die nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c, Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b, Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d und Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden kann —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die staatliche Beihilfe, die die Bundesrepublik Deutschland privaten Rundfunkanbietern im Rahmen der Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens in Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage der Richtlinie der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von digitalem terrestrischem Fernsehen als Maßnahme und Projekt für neuartige Rundfunksübertragungstechniken gem. § 88 Abs. 3 S. 5 und 6 LMG NRW vom 19. November 2004 gewähren will und die mit Schreiben vom 13. Januar 2005 bei der Kommission angemeldet wurde, ist nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.

Aus diesen Gründen darf die Beihilfe nicht gewährt werden.

Artikel 2

Die Bundesrepublik Deutschland unterrichtet die Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieser Entscheidung über die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um der Entscheidung nachzukommen.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 23. Oktober 2007

Für die Kommission

Neelie KROES

Mitglied der Kommission