

Jochen Zenthöfer

Vom baldigen Ende der Luxemburger Pressehilfe

Der Geldregen verstößt wohl gegen das Europarecht

„Die Luxemburger sind wahre Leseratten“, heißt es in einer Publikation des *Service information et presse* aus dem Jahr 2013. Danach lesen rund 57 % der Luxemburger jeden Tag eine Zeitung. Leseratten? In Deutschland liegt der Wert bei 68 %, in der Schweiz noch höher.

Dabei gäbe es im Großherzogtum genügend gute Gründe, viel zu lesen. Denn die Zahl der Pressepublikationen ist beträchtlich, es existieren fünf nationale Tageszeitungen, eine tägliche Gratiszeitung, acht Wochenzeitungen und -zeitschriften, sowie drei Monatszeitschriften (wozu *forum* gehört). Nicht mitgezählt sind dabei die zahlreichen kostenlosen Hochglanz-Werbemagazine. In Luxemburg gibt es zudem 471 anerkannte Berufsjournalisten – Nachweis einer vielfältigen Berichterstattung einerseits, eine abstrus hohe Zahl für die Größe des Landes andererseits.

Unterstützung der Presse

Die vielfältigen direkten und indirekten Hilfestellungen für Luxemburger Presseprodukte lassen sich wie folgt unterscheiden:

Die Pressehilfe

Die Pressehilfe ist eine direkte Beihilfe in Geldleistungen, die 1976 eingeführt und 1998 neu geregelt wurde, um die

Vielfalt der Luxemburger Meinungspresse zu unterstützen.¹ Sie setzt sich aus zwei Teilen zusammen: einem für alle Zeitungen gleichen Grundbetrag und einem

„Die Höhe der Pressehilfe ist keineswegs gering“, schreibt der *Service information et presse*. Das Gesamtbudget lag 2013 bei rund 7,2 Millionen Euro.

proportional zur Anzahl der veröffentlichten Seiten gewährten Zusatzbetrag. „Die Höhe der Pressehilfe ist keineswegs gering“, schreibt der *Service information et presse*. Das Gesamtbudget lag 2013 bei rund 7,2 Millionen Euro.

Die Gewährung der Pressehilfe ist an vielfältige Kriterien gebunden. Die Zeitung muss u. a. mindestens fünf Journalisten in Vollzeit beschäftigen und eine allgemeine Berichterstattung zu nationalen und internationalen Themen bieten. Ausgeschlossen sind die Gratispresse ebenso wie Publikationen in ausschließlich englischer Sprache oder Zeitungen, die außerhalb des Landes verlegt werden. *Le Monde* oder die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* können also keine Hilfe beantragen, auch wenn sie mehr Leser in Luxemburg haben als beispielsweise die *Zeitung vom Lëtzeburger Vollek*.

Die Höhe der Hilfe bemisst sich neben einem Grundbetrag auch nach der Anzahl der veröffentlichten redaktionellen Seiten. Seit Januar 2014 beläuft sich der Grundbetrag auf 154 083 Euro und der variable Teil auf 132,54 Euro pro standardisierter Seite. Bei der Berechnung der Förderung kommt es immer wieder zu kuriosen Debatten, etwa, ob die Kinobeilage *Graffiti*, die mehreren Zeitungen des Medienhauses Editpress beiliegt (u. a. *Tageblatt*), redaktionelle Berichterstattung enthält und, falls ja, ob Editpress die Beihilfe dann für jede das Magazin mitführende Zeitung erneut beantragen darf.

Von der Pressehilfe profitieren: *Luxemburger Wort*, *Tageblatt*, *Quotidiens*, *Journal*, *Zeitung vom Lëtzeburger Vollek*, *d'Lëtzeburger Land*, *Woxx*, *Le Jeudi*, *Télécran* und *Revue*.

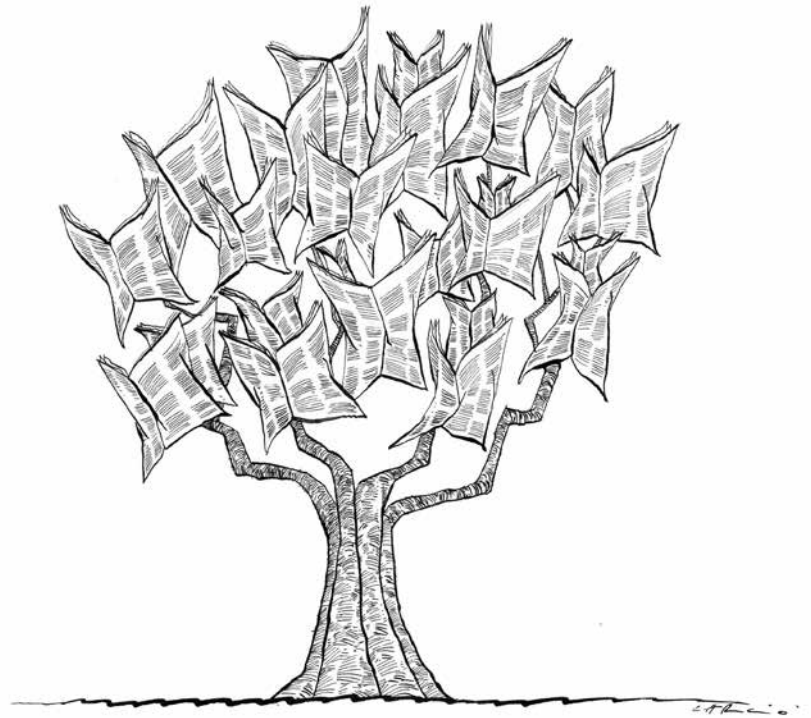
Keine Pressehilfe erhalten, da sie nicht die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen: *L'Essentiel*, *Lëtzebuerg Privat*, *Feierkrop*, *Correio*, *Lux-Post*, *Paperjam*, *Delano*, *de Lëtzeburger Bauer*, *forum* (*forum* erhält jedoch einen jährlichen Zuschuss in Höhe von 30 000 Euro vom Kulturministerium).

Der Autor hat in mehreren Ländern Rechtswissenschaft studiert und wurde in Berlin zum Richter ausgebildet. Er schreibt in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* zu Fragen des EU-Beihilfenrechts.

Die Differenz zu 7 Millionen Euro Pressehilfe ist offensichtlich).

Mehrwertsteuer und Postgebühren

Für die inländische Presse gelten Vorzugssätze bei Mehrwertsteuer und Postgebühren. Richard Graf hat dies vor einiger Zeit in *woxx* zusammengefasst: „Je nach Gewicht müssen die Zeitungsverleger nur etwa 10-15 Cent an Porto je Adresse entrichten, etwa ein Fünftel bis ein Viertel des normalen Portotarifs. Da sogar die Tageszeitungen hierzulande das Gros ihres Verkaufs über Abonnements abwickeln, können sie so jedes Jahr mehrere Millionen Euro einsparen. Die Größenordnung dieser Unterstützung dürfte jener der direkten Pressehilfe gleichkommen. Gezahlt wird sie vom Steuerzahler in Form eines Abschlags am Gewinnanteil, den die Post jährlich an die Staatskasse überweist.“



Anzeigen staatlicher Institutionen

Die inländische Presse profitiert zudem davon, dass Zentralstaat und Gemeinden zahlreiche Anzeigen schalten, sogenannte „Avis officiels“. So werden beispielsweise die Ausschreibungen für öffentliche Aufträge und die Übersicht der freien Arbeitsstellen im Öffentlichen Dienst in allen Tageszeitungen geschaltet. In der heutigen Zeit würde es selbstredend genügen, im Internet auf die Positionen aufmerksam zu machen (wie es in Deutschland unter www.bund.de geschieht).

Die Höhe dieser indirekten Pressehilfe ist nicht bekannt, in seiner Antwort auf eine diesbezügliche parlamentarische Anfrage machte Medienminister François Biltgen im Januar 2013 nur unvollständige und damit unbrauchbare Angaben. Die angegebene Summe von 6,5 Millionen Euro, die gerade einmal zwei staatliche Institutionen dafür ausgeben, lässt darauf schließen, dass der Gesamtbetrag bei weit über 10 Millionen Euro im Jahr liegt.

Abonnements

Als indirekte Unterstützung können auch die zahlreichen Abonnements gewertet werden, die sich Ministerien, Behörden sowie staatliche, halbstaatliche und kom-

munale Institutionen von den hiesigen Zeitungen leisten. Reinigungskräfte berichten, dass eine große Zahl davon in ungelesenen Zustand in den Papiertonnen zum Recycling landet. Gibt es keinen elektronischen Pressespiegel? Doch. Der *Service information et presse* wertet werktäglich die geschriebenen Medien aus und erstellt einen Pressespiegel, den alle staatlichen Institutionen und ihre Mitarbeiter nutzen könnten.

Pflichtanzeigen der Privatwirtschaft

Teilweise sind Unternehmen der Privatwirtschaft, wie Banken, gesetzlich dazu verpflichtet, das Ergebnis ihrer Jahresabschlüsse – vom Wirtschaftsprüfer testiert – in einer Anzeige zu veröffentlichen. In Griechenland galt bis vor kurzem eine ähnliche Regelung, die im Rahmen der Wirtschaftsreformen abgeschafft wurde. Griechische Zeitungen leiden sehr unter dieser Veränderung und mussten deshalb Personal freistellen. In Luxemburg gibt es keine Zahlen, wie sehr die Zeitungen von der Regelung profitieren.

Verstoß gegen das Europarecht?

Die wichtigste Unterstützung der hiesigen Medien, die Pressehilfe, geregelt im Ge-

setz vom 3. August 1998, könnte gegen das Europarecht verstoßen und daher unzulässig sein. Das hält zumindest der deutsche Professor für Staats-, Europa- und Verwaltungsrecht, Dr. Mario Martini, von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer, für möglich.

Nach Martini handelt es sich bei der Pressehilfe um eine genehmigungsbedürftige Beihilfe.² Das bedeutet: Zuständig ist Brüssel. Und nach EU-Recht sind staatliche Beihilfen mit dem gemeinsamen Binnenmarkt unvereinbar, wenn dadurch bestimmte Unternehmen in einer Weise begünstigt werden, dass der Wettbewerb verfälscht wird. Dies muss zudem „den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“. Die Pressehilfe für luxemburgische Medienhäuser könnte den Wettbewerb verfälschen.

Nun gibt es auch in anderen europäischen Ländern eine Pressehilfe, zum Beispiel in Frankreich. In diesen Fällen berufen sich die Verlage auf eine Ausnahme im Europäischen Vertrag. „Möglicherweise käme auch für die Luxemburger Pressehilfe eine Genehmigung nach Artikel 107 Absatz 3 lit. c AEUV in Betracht“, formuliert es der Jurist Martini. Nach dieser Vorschrift

können Beihilfen „zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige“ genehmigt werden. Die Beihilfe ist jedoch nur zulässig, wenn sie – erstens – der Kommission notifiziert wurde und – zweitens – einige inhaltliche Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sind. Beides ist in Luxemburg wohl gegenwärtig nicht gegeben.

Zunächst zur Notifizierung. Als „Notifizierungspflicht“ wird die Verpflichtung von Staaten bezeichnet, eine Beihilfe bei der Europäischen Kommission anzumelden und genehmigen zu lassen. Angemeldet wurde die luxemburgische Pressehilfe bei der EU-Kommission im Jahre 1997. „Die Kommission hat aber keine Entscheidung getroffen und schließlich wurde die Notifizierung damals zurückgezogen“, erläuterten *forum* übereinstimmend Antoine Colombani, Pressesprecher von Wettbewerbskommissar Joaquín Almunia, und Pierre Goerens vom *Service des Médias et des Communications*. Letzterer ergänzt: „In der Folge wurden die jeweiligen Beträge der Pressehilfe der Kommission jährlich mitgeteilt. Die Kommission wusste also jederzeit über die Pressehilfe in Luxemburg Bescheid.“

forum liegen die Dokumente vor, die der Kommission eingereicht wurden. Sie beinhalten eine detaillierte Auflistung der Beträge, die die Medienhäuser an direkter Pressehilfe bekommen. Die luxemburgische Regierung begründet die Pressehilfe in ihren Schreiben mit dem beabsichtigten Schutz von Demokratie und kultureller Identität. Aber reichen solche brieflichen Mitteilungen aus? Ersetzen sie eine formelle Notifizierung? Sollte eine Notifizierung erfolgt sein, könnte die Genehmigungsfunktion von Artikel 4 Absatz 6 der Beihilfenverfahrensordnung gelten. Dann gilt die Beihilfe als genehmigt.

Allerdings hat die luxemburgische Regierung die Notifizierung damals zurückgezogen. Das könnte bedeuten, dass es an einer Notifizierung fehlt und die Luxemburger Pressehilfe nach Stand der Dinge gegen das Europarecht verstößt. Die Auszahlung der Hilfen wäre rechtswidrig und die Regierung verpflichtet, die Hilfen vorläufig zurückzufordern.³ Der Europäische Gerichtshof könnte Luxemburg

sogar dazu zwingen. Ob die Medienhäuser für diesen Fall Rückstellungen gebildet haben?

Deren Herausgeber und Geschäftsführer wurden Anfang 2014 von Premierminister Xavier Bettel schriftlich über die Lage informiert. Bettel scheint gewillt, die Probleme mit der Kommission zu bereinigen, statt die Situation wie sein Vorgänger Jean-Claude Juncker nur auszusitzen. Der *Service des Médias et des Communications* erklärte gegenüber *forum*, dass eine erneute Notifizierung der Pressehilfe bei der EU vorbereitet wird. Man sei zuversicht-

Droht Luxemburg aufgrund eines handwerklich schlecht gemachten Gesetzes zu einer Pressewüste zu werden?

lich, „dass die Kommission der Pressehilfe in Luxemburg im Wesentlichen zustimmen wird, so wie sie es auch in anderen Fällen für andere Mitgliedstaaten getan hat.“

Doch eine solche Entwicklung ist unwahrscheinlich, und zwar aus mehreren Gründen.

Die Pressehilfe müsste nach dem Wortlaut des AEU-Vertrages der Förderung eines bestimmten Wirtschaftszweiges dienen, für diesen Zweck erforderlich sein und den Binnenmarkt „nicht unangemessen beeinträchtigen“. Zur Luxemburger Situation sagt der Jurist Martini: „Die Pressebeihilfe dient Zielen von gemeinsamem Unionsinteresse, nämlich der Freiheit und dem Pluralismus der Medien, insbesondere der Versorgung der Bevölkerung mit hochqualitativen Medienangeboten“. Soweit, so gut. Doch Martini fährt fort:

„Es bestehen aber erhebliche Zweifel daran, ob die Pressebeihilfe in der gewährten Höhe und in ihrer konkreten Ausgestaltung erforderlich und angemessen ist, um das Ziel zu erreichen. Das gilt insbesondere im Hinblick darauf, dass ausländische Anbieter, die Zeitungen speziell für den luxemburgischen Markt produzieren, keinen Zugang zu der Pressebeihilfe erhalten können. Die Beihilfe schafft zudem

keine gleichen Ausgangsbedingungen für die verschiedenen Formen der Verbreitung redaktionell gestalteter journalistischer Inhalte, insbesondere der elektronischen Presse. Auch das wirkt sich auf den Zugang ausländischer Anbieter zum luxemburgischen Markt nicht unerheblich aus. Schließlich führt die auch im Vergleich zur Pressebeihilfe anderer Länder erhebliche Höhe der Beihilfe nach meiner Einschätzung zu einer Wettbewerbsverzerrung.“

Die EU-Kommission wollte sich *forum* gegenüber nicht über die Erfolgsaussichten des luxemburgischen Staates äußern. Man sei in „fortlaufenden Gesprächen“, hieß es aus dem Büro des Wettbewerbskommissars. Bisher würde man die Situation „analysieren“, das sei aber noch nicht abgeschlossen.

Bei einer Table Ronde der Wochenzeitung *worx* gab der frühere Medienminister François Biltgen 2012 unumwunden zu, dass der Luxemburger Staat derzeit sowohl an der Pressehilfe als auch an den klassischen Avis festhält, weil sie für die luxemburgischen Printmedien eine unverzichtbare Einnahmequelle bedeuten. An die europarechtlichen Implikationen scheint Biltgen – wie bei seinem Gesetz zu den Studienbeihilfen – nicht gedacht zu haben. Droht Luxemburg aufgrund eines handwerklich schlecht gemachten Gesetzes zu einer Pressewüste zu werden? Vor 14 Jahren konnte der damalige Editpress-Direktor Alvin Sold in *forum* 200 noch Entwarnung geben: „Vom *tageblatt* kann ich sagen, dass es auch innerhalb des Editpress-Verlages über die Runden käme, selbst wenn es keine Presseförderung gäbe.“ Allerdings stammt die Aussage aus der Zeit vor der Medienkrise. Seitdem hat das *Tageblatt* an Anzeigenvolumen und Auflage verloren.

Immerhin, eines scheint sicher: *feierkrop* und *forum* würden das Ende der Pressehilfe überleben. ♦

1 Loi du 3 août 1998 sur la promotion de la presse écrite.

2 Im Sinn des Artikel 107 Absatz 1 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

3 Siehe Artikel 11 Absatz 2 der Beihilfenverfahrensverordnung.